

dr. Gál István – dr. Kaprinay Eszter*:

Az ideiglenes intézkedés szerepe és fontossága az MNB felügyeleti eszköztárában

Az ideiglenes intézkedés egy azonnali beavatkozási lehetőség a Magyar Nemzeti Bank (MNB) felügyeleti eszköztárában, amely egyrészt a felügyelt intézményeknél jelentkező és sürgős intervenciót igénylő hiányosságok esetén, másrészt a jogosulatlanul (engedély nélkül vagy bejelentés hiányában) végzett tevékenységek gyanúja miatt indult piacfelügyeleti eljárásokban akadályozza meg a probléma további és jelentősebb károkat okozó eskalálódását, már az adott eljárást lezáró érdemi döntés meghozatalát megelőzően. Jelleghénél fogva tehát hatékony felügyeleti eszköz az MNB kezében, ugyanakkor – különösen az intézkedés kapcsán felmerülő kockázatokra is figyelemmel – alkalmazásának garanciális korlátai is vannak.

Ha egy mondatban szeretnénk összefoglalni az ideiglenes intézkedés lényegét, akkor azt mondhatjuk, hogy ez egy olyan, jogszabály által biztosított eszköz az MNB számára, amely lehetővé teszi egy később jelentkező és jelentősebb – anyagi és egyéb védett érdekeket érintő – kár megelőzését. Nincs másról szó, mint hogy az MNB a folyamatban lévő vizsgálata során olyan súlyú problémát észlel, amely azonnali reagálást igényel. Lehet ez egy felügyelt intézménynél jelentkező, jelentős súlyú hiányosság, vagy akár – piacfelügyeleti eljárás keretében vizsgált – jogosulatlan tevékenységvétség gyanúja. Az ideiglenes intézkedés alkalmazásának tehát két nagy területe van: a felügyelt intézményekkel szemben lefolytatott vizsgálatok (prudenciális, fogyasztóvédelmi és pénzmosásmegelőzési jellegű vizsgálatok), valamint a piacfelügyeleti eljárások.

Ideiglenes intézkedés keretében az MNB – prudenciális, fogyasztóvédelmi és pénzmosásmegelőzési vizsgálatok esetében – a felügyelt intézményeknél egyébként is rendelkezésre álló intézkedéseket és kivételes intézkedéseket (így például a jogszabályi rendelkezések betartására irányuló figyelmeztetés, felszólítás, különböző korlátozások, felügyeleti biztos kirendelése) alkalmazhatja, vagy – piacfelügyeleti eljárások esetében – a döntés meghozataláig terjedő időtartamra, azonnali hatállyal megtilthatja a jogsértő (vagyis jogosulatlanul végzett tevékenység gyanúját megalapozó) magatartás folytatását. Célját tekintve mindkét alkalmazási területen ugyanarról beszélhetünk: a későbbiekben fokozódó probléma azonnali kezeléséről és a fennálló jogsértő állapot mielőbbi megszüntetéséről. Így a különbség inkább az ideiglenes intézkedés keretében alkalmazott konkrét intézkedések körében rejlik.

Az MNB felügyeleti eszköztárában szereplő ideiglenes intézkedésre az MNB törvény rendelkezései vonatkoznak, így az nem az általános közigazgatási eljárási törvény (Ákr.) által szabályozott és ugyanilyen elnevezéssel bíró ideiglenes intézkedést takarja. Az ideiglenes intézkedés továbbá nem tévesztendő össze – az ugyancsak az MNB törvényben szereplő – előrehozott döntéssel. Ez utóbbi az MNB által lefolytatott rendkívüli célvizsgálat keretében teszi lehetővé azt, hogy az MNB – különösen indokolt esetben – már az ügyféli észrevételek beérkezését megelőzően hozzon döntést. A halaszthatatlanság tehát mindkét lépésnél közös, de míg az ideiglenes intézkedés az eljárást érdemben le nem záró, így önálló jogorvoslattal meg nem támadható, addig az előrehozott döntés az eljárást érdemben befejező, így megtámadható döntést jelent az MNB részéről.

Az ideiglenes intézkedéstől végül elkülönítendő az ún. korai beavatkozás is. Utóbbi keretében az MNB olyan intézményekkel szemben teszi meg a szükséges intézkedéseket, amelyeknél bizonyíthatóan fennáll annak a veszélye, hogy azok az elkövetkező 12 hónapban nem fognak megfelelni a tevékenységükre, valamint a prudens működésre vonatkozó jogszabályokban foglalt követelményeknek.

Jellemzők és garanciális korlátok

Az ideiglenes intézkedés kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy annak alkalmazására kizárólag meghatározott esetekben, formában és feltételek mentén kerülhet sor, előbbiek az ideiglenes intézkedés garanciális korlátai. Ennek oka az, hogy az MNB ilyenkor önállóan meg nem támadható, mintegy „közbenső” döntéssel lép fel a felügyelt intézménnyel szemben, vagy – a piacfelügyeleti eljárásban addig feltárt bizonyítékok alapján – állapítja meg az engedély nélkül vagy bejelentés hiányában végzett tevékenység „erős gyanúját”, és emiatt azonnali hatályú eltiltást alkalmaz. Ezen intézkedések jelentősen korlátozhatják vagy akár be is szüntethetik az adott szereplő gazdasági tevékenységét, így különös gonddal kell eljárni annak alkalmazása során.

Az ideiglenes intézkedéssel élni kizárólag az MNB törvény szerinti ellenőrzési eljárásban, fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárásban, illetőleg piacfelügyeleti eljárásban van lehetőség, az MNB által az egyes felügyelt intézmények felett gyakorolt folyamatos felügyeleti tevékenység keretében azonban nem.

Az intézkedés egyik leglényegesebb garanciális korlátja az annak alapjául szolgáló azonnali beavatkozást igénylő helyzet fennállta. Ez esetben egy olyan, akár a befektetők szélesebb körét, akár jelentősebb ügyfélvagyonot érintő tényállásról van szó, amelynél az azonnali intézkedés elmaradása a későbbiekben jelentősebb kárt idézne elő. Az MNB-nek tehát nincs lehetősége arra, hogy az ilyen jellegű helyzet azonosítását követően a vizsgálatot a megszokott mederben tartsa, illetve, hogy – jogosulatlanul végzett tevékenység gyanúja esetén – a tárgyi tevékenység folytatásától történő eltiltással az eljárás érdemi döntéssel való „végső” lezárásáig várjon. Utóbbi elsősorban a fogyasztók érdekeinek védelmében történik, amely a piacfelügyeleti eljárások körében alkalmazott ideiglenes intézkedések legfőbb deklarált célja. Ideiglenes intézkedés alkalmazására – mind a felügyelt intézmények, mind pedig a piacfelügyeleti eljárások tekintetében – tehát elsősorban a jelentős súlyú hiányosságok, illetve nagyobb súlyú, az ügyfelek szélesebb körét érintő jogsértő tevékenység gyanúja esetén van lehetőség.

A jogintézmény lényegi sajátosságából fakadóan az intézkedés kizárólag végzés formájában hozható meg, amely ellen az intézkedésre kötelezett személy önálló jogorvoslattal nem élhet, de azt az eljárást érdemben lezáró döntésben természetesen kifogásolhatja.

Az ideiglenes intézkedés következményei

Az ideiglenes intézkedés korlátozott, maximum az eljárást lezáró döntés meghozataláig terjedő időtartamra szól. A felügyelt intézményekkel szembeni vizsgálatok esetében az intézmény vagy maradéktalanul teljesíti az ideiglenes intézkedést elrendelő végzésben foglaltakat, és ekkor az betölti a célját, vagy annak nemteljesítése az MNB eljárást lezáró döntésében megjelenő további

intézkedését vonja maga után. Az MNB lezáró döntésében – valamilyen formában – mindenképpen megjelenik az azt megelőzően tett ideiglenes intézkedés. Maradéktalan teljesítés és így az intézkedés alapjául szolgáló hiányosság orvoslása esetén az MNB felhívja az intézményt az érintett jogszabályi előírások jövőbeni betartására, míg részbeni teljesítés vagy nemteljesítés esetén az MNB a végzésben foglaltakkal azonos tartalmú, vagy annál erősebb szankciót alkalmazhat. Amennyiben az ideiglenes intézkedéssel érintett hiányosság olyan súlyú – különösen, ha az ideiglenes intézkedés meghozatala óta eltelt időben a hiányossággal együtt járó hátrányok és kockázatok csak fokozódtak – az MNB-nek, legvégső eszközként, akár lehetősége van az intézmény tevékenységi engedélyének visszavonására is az eljárást lezáró döntésében.

Más a helyzet a piacfelügyeleti (tehát a jogosulatlan tevékenység gyanújával folytatott) eljárások tekintetében. Ezeknél a tárgyi tevékenység engedély nélkül (vagy bejelentés hiányában) végzett volta az, amely az ideiglenes intézkedést – egyéb körülmények fennállása mellett – indokolttá teszi. Előbbi hiányosságot az eljárás folyamán továbbá nem lehet orvosolni, hiszen az engedélyt nem lehet „gyorsan” megszerezni, avagy a bejelentést pótolni, és főként nem visszamenő hatállyal. Az MNB az ideiglenes intézkedésről szóló végzésében tehát a döntés meghozataláig terjedő időtartamra azonnali hatállyal megtiltja, hogy az adott ügyfél a jogsértés gyanúját megalapozó tevékenységet végezze. Az MNB végül, eljárást lezáró döntésében – engedély nélkül vagy bejelentés hiányában végzett tevékenység megállapítása esetén – a tevékenység végzését immáron nem korlátozott időtartamra, hanem „végleges” jelleggel tiltja meg, és jellemzően piacfelügyeleti bírságot is kiszab a jogsértővel szemben.

Mindkét típusú eljárásban egyúttal közös vonás az, hogy amennyiben az ideiglenes intézkedés címzettje nem teljesíti, illetve tartja be az intézkedésben foglaltakat, az jelentős mértékben súlyosító tényezőként hat az eljárást lezáró döntésben alkalmazott intézkedés szempontjából. A kötelezetteknek tehát jól felfogott érdekük, hogy fokozott figyelemmel legyenek az ideiglenes intézkedésben elvártakra.

Miért olyan hasznos az ideiglenes intézkedés?

Az ideiglenes intézkedés igazi és lényegi előnye abban rejlik, hogy az MNB ezen eszköz révén képes megfékezni olyan turbulens negatív folyamatokat, amelyek a későbbiekben jelentős problémává duzzadnának. Az intézkedés alkalmazása összetett mérlegelési folyamatot jelent az MNB részéről, ahol egyik oldalon a befektetők, az adott szektor vagy akár a teljes pénzügyi közvetítőrendszer érdekeinek védelme, míg a másikon az intézmény, illetve az eljárás ügyfelének érdekei állnak.

Az ideiglenes intézkedés egy preventív eszköznek tekinthető, ahol mind a speciális, mind a generális megelőzési célok szerepet kapnak. Egyrésztől célja és rendeltetése az adott ügyben feltárt hiányosság, jogszabálysértő tevékenység folytán előálló jelentősebb hátrány, kár megelőzése (speciális prevenció), ugyanakkor az intézkedés más, potenciálisan jogsértő magatartást folytató intézményekre, piaci szereplőkre is hatással lehet (generális prevenció). Ekként a felügyelt intézmények észlelhetik azt, hogy az ideiglenes intézkedéssel érintett problémát az MNB olyan súlyúnak tekinti, amely erősebb felügyeleti eszközök alkalmazását vonja maga után.

Az engedély nélküli (vagy bejelentés hiányában végzett) tevékenységek esetén pedig már az ideiglenes intézkedéssel ráirányulhat a közfigyelem az intézkedéssel érintett jogszabálysértésre. Ennek jelentősége, hogy az MNB által közzétett, a jogsértésgyanús tevékenységet ideiglenesen megtiltó végzés és az ahhoz kapcsolódó sajtóközlemény révén a potenciális befektetők is tudomást szerezhetnek az adott szereplő jogszabályba ütköző tevékenységéről.

Jogkövető intézmények – piacfelügyeleti gyakorlat

Az ideiglenes intézkedés tehát hatékony eszközt jelent az MNB számára a későbbi nagyobb kárral és hátránnyal fenyegető hiányosságok, valamint a jogsértő tevékenységek időbeni megszüntetésére, ugyanakkor az elmúlt időszakban a felügyelt intézményekkel szembeni vizsgálatok során nem igazán került alkalmazásra az MNB részéről. Előbbi elsősorban a piaci szereplők jogkövető magatartására, valamint az MNB hatékony és szoros felügyeleti kontrolljára vezethető vissza. A felügyelt intézmények esetében tehát nem volt szükség arra, hogy az MNB élesen és azonnal beavatkozzon, amely tendencia reményeink szerint a jövőben is fennmarad.

Más a helyzet a piacfelügyeleti eljárásokban, amelyek kapcsán az MNB az elmúlt időszakban gyakrabban élt az ideiglenes intézkedés lehetőségével. Tette mindezt elsősorban olyan esetekben, amelyekben kiemelt súlyú és szélesebb befektetői kört érintő jogsértés gyanúját keltő tevékenységekről volt szó, amelyek ténylegesen magukban hordozták a jelentős kár bekövetkezésének lehetőségét. A piacfelügyeleti eljárások tekintetében – és főképp a kiemelt súlyú és szélesebb befektetői kört érintő ügyekben – továbbra is kíváncsi vagyok a jogosulatlanul végzett tevékenységgel okozott negatív következmények mihamarabbi megakadályozása a fogyasztók érdekeinek védelme, valamint a pénzügyi piac átlátható működésének biztosítása érdekében.

**A szerzők a Magyar Nemzeti Bank tőkepiaci jogérvényesítési jogi tanácsadója és osztályvezetője*

„Szerkesztett formában megjelent 2025. április 29-én a Profitline.hu oldalon.”