



AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE

(2012. április 5.)

a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény módosításairól

(CON/2012/26)

Bevezetés és jogalap

2012. március 7-én a magyar Nemzetgazdasági Minisztérium felkérte az Európai Központi Bankot (EKB), hogy alkosson véleményt a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatról (a továbbiakban: törvényjavaslat).

Az EKB-nak a vélemény meghozatalára szolgáló hatásköre az Európai Unió működéséről szóló szerződés 127. cikkének (4) bekezdésén és a 282. cikkének (5) bekezdésén, valamint a nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetéről folytatott konzultációjáról szóló, 1998. június 29-i 98/415/EK tanácsi határozat¹ 2. cikke (1) bekezdésének harmadik francia bekezdésén alapul, mivel a törvénytervezet a Magyar Nemzeti Bankkal („MNB”) kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz. Az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának 17.5. cikke első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.

1. A törvényjavaslat célja

A törvényjavaslat hatályon kívül fogja helyezni a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvény (a továbbiakban: az MNB-törvény) egyes rendelkezéseit.

A törvényjavaslat szerint hatályon kívül helyezésre kerül az MNB-törvény 34. szakasza, mely az MNB azon kötelezettségéről rendelkezik, hogy a Monetáris Tanács üléseinek napirendjét be kell nyújtania kormánynak, valamint a kormány képviselőjének azon jogáról, hogy részt vehet a Monetáris Tanács ülésein.

A törvényjavaslat hatályon kívül helyezi az MNB-törvény 46. szakaszának (10) bekezdését, ezzel hatályon kívül helyezi a felmentés két esetének szabályozását.

Ezen túlmenően a törvényjavaslat hatályon kívül helyezi az MNB-törvény 46. cikkének (17) bekezdését, mely a Monetáris Tanácsnak Magyarország euroövezethez való csatlakozásakor történő megszüntetéséről rendelkezik.

¹ HL L 189., 1998.7.3., 42. o.

A törvényjavaslat egyben hatályon kívül helyezi Magyarország Alaptörvénye Átmeneti Rendelkezéseinek 30. cikkét, ezzel eltörölve az MNB és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) összevonásának lehetőségére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket.

2. Általános észrevételek

Az EKB jegybanki függetlenséggel kapcsolatos korábbi, a CON/2011/106 véleményben szereplő észrevételei közül néhányat figyelembe vesz Magyarország Alaptörvénye Átmeneti Rendelkezései 30. cikkének eltörlése, mely lehetővé tette volna az MNB PSZÁF-fel való összevonását.

3. A Monetáris Tanács tagjainak száma és a döntéshozatal

Az EKB megismétli a CON/2011/104 és a CON/2011/106 véleményben az MNB döntéshozó szerveinek összetételére vonatkozóan tett észrevételeit, az MNB intézményi kerete gyakori változásának káros hatásaira vonatkozó észrevételekkel együtt. Az MNB döntéshozó testületei összetételének állandó változtatására figyelemmel a Monetáris Tanács tagjai számának – az MNB-val való konzultáció nélkül és szükségleteinek megfelelő figyelembe vétele nélkül, illetve az MNB álláspontja ellenére történő bővítés ésszerű indokolása mellőzésével történő – növelése az alelnökök száma növelésének lehetőségével együtt súlyos aggályokat kelt abban a tekintetben, hogy ez felhasználható lehet a döntéshozatal központi banki függetlenség kárára történő befolyásolásához.

4. A Monetáris Tanács tagjai felmentésének okai

Amint az az EKB konvergenciajelentésében is szerepel², a nemzeti központi bank („NKB”) alapokmányának biztosítania kell, hogy az elnök felmentésére a Központi Bankok Európai Rendszere Alapokmányának (a továbbiakban: a KBER Alapokmánya) 14.2 cikkében említettektől eltérő okokból ne kerülhessen sor. E követelmény célja, hogy az elnökök kinevezésében érintett hatóságok – különösen a kormány vagy az Országgyűlés – ne menthessenek fel tetszés szerint egy elnököt a hivatalából. Az NKB-k alapokmányában vagy az Alapokmány 14.2. cikkével összhangban levő felmentési okoknak kell szerepelniük vagy pedig – a 14.2 cikk közvetlen hatályára tekintettel – mellőzniük kell a felmentési okok megemlítését. Ezen túlmenően és a Szerződés 130. cikkére, illetve a KBER Alapokmány 14.2 cikkére figyelemmel a személyi függetlenség csorbulna, ha az elnökre vonatkozó felmentési okok nem lennének irányadóak az NKB-k döntéshozó testületeinek a KBER-vonatkozású feladatok ellátásában részt vevő többi tagjára³. Ez különösen érvényes akkor, ha az elnök *primus inter pares* az egyenlő szavazati joggal rendelkező testületi tagok körében, vagy ha az ilyen többi tagnak esetleg helyettesítenie kell az elnököt.

² Különösen a 2010. évi konvergenciajelentés 20. oldalán. Az EKB valamennyi véleménye és jelentése közzétételre kerül az EKB honlapján a www.ecb.europa.eu címen.

³ Lásd a CON/2004/35 vélemény 8. pontját; a CON/2005/26 vélemény 8. pontját; a CON/2006/44 vélemény 3.3. pontját; a CON/2006/32 vélemény 2.6. pontját; valamint a CON/2007/6 vélemény 2.3. és 2.4. pontját.

A törvényjavaslat indítványozza az MNB-törvény 46. szakasz (10) bekezdésének törlését. Az MNB-törvény 46. szakaszának (10) bekezdése szerint a Monetáris Tanács tagjai, így az MNB elnöke, mint a Monetáris Tanács elnöke és az alelnökök kizárólag akkor menthetők fel, ha nem felelnek meg a feladataik ellátásához szükséges feltételeknek, illetve súlyos kötelezettségzegést követnek el. A 46. szakasz (10) bekezdése szerint az MNB elnökét, mint a Monetáris Tanács elnökét és az alelnököket Magyarország köztársasági elnöke, míg a Monetáris Tanács többi tagját az Országgyűlés a fenti okokból felmentheti. Az MNB-törvény 47. szakaszának (3) bekezdése szerint a 46. szakasz (10) bekezdését az MNB elnökére is alkalmazni kell, ami feltehetőleg abban az esetben vonatkozik az elnökre, amikor nem mint a Monetáris Tanács elnöke jár el. Az MNB-törvény egyéb paragrafusaiban is hivatkozik a 46. szakasz (10) bekezdésére. A törvényjavaslat anélkül törli az MNB-törvény 46. szakasz (10) bekezdését, hogy elhagyná a 47. szakasz rá hivatkozó (3) bekezdését, vagy a törvény rá hivatkozó egyéb részeit. Jogbiztonsági okokból az EKB határozottan javasolja az MNB-törvény 46. szakasz (10) bekezdés elhagyásának mellőzését. A 46. szakasz (10) bekezdése megfelel⁴ a KBER Alapokmánya 14.2 cikke szerinti felmentési okoknak és a Monetáris Tanács összes tagjának vonatkozásában alkalmazandó.. További ok a 46. szakasz (10) bekezdés hatályban tartására, hogy annak törlése esetén sem az Alaptörvény, sem pedig az MNB-törvény nem határozná meg, hogy az Országgyűlés vagy Magyarország köztársasági elnökének hatáskörébe tartozik-e a Monetáris Tanács tagjainak felmentése.

5. Az MNB-törvénnyel kapcsolatban fennmaradó egyéb aggályok

5.1 *Fizetések*

Az EKB 2008. és 2010. évi konvergenciajelentése és több, a személyzeti kérdésekben való függetlenségről szóló EKB-vélemény⁵ is hangsúlyozta, hogy a tagállamok nem csorbíthatják az NKB-nak a Szerződéssel, a KBER Alapokmányával és a tagállami jogszabályokkal ráruházott feladatai független ellátásához szükséges, képesített személyzet alkalmazására és megtartására fennálló képességét. Az NKB továbbá nem hozható olyan helyzetbe, amelyben semmilyen vagy csak korlátozott befolyással bír döntéshozói fölött, vagy amelyben az adott tagállam kormányzatának módjában áll az NKB munkavállalói kérdésekkel kapcsolatos politikájának befolyásolása.

Az MNB javadalmazási kérdésekben fennálló autonómiájának a Szerződés 130. cikke szerinti központi banki függetlenség elvével összhangban történő védelme érdekében a magyar hatóságoknak kötelességük annak biztosítása, hogy az MNB döntéshozóinak javadalmazására vonatkozó jogszabályok bármely módosításáról az MNB-vel szoros együttműködésben döntsenek, kellően figyelembe véve az MNB-nek az e jogszabályi módosítások feladatai ellátására való folyamatos képességére gyakorolt hatására vonatkozó véleményét⁶. Továbbra is fennáll az az

⁴ A törvényjavaslat céljaként – az indokolás szerint – pontosan az MNB-törvény Szerződéssel és a KBER Alapokmányával való összhangjának megteremtését nyilvánítja ki

⁵ Lásd a CON/2008/9, a CON/2009/45, a CON/2009/47, CON/2010/42, a CON/2010/51 és a CON/2010/56 véleményét.

⁶ Lásd például a CON/2010/42 EKB-vélemény 4.3. pontját és a CON/2010/56 véleményét.

aggály, hogy az MNB döntéshozó testületeinek fizetésére vonatkozó jogszabályok 2010 szeptembere óta történt, ismételt módosításait anélkül hajtották végre, hogy figyelembe vették volna az MNB pénzügyi függetlenségének a korábbi véleményekben ismételten hangsúlyozott fenti vonatkozásait⁷. A közelmúltban elfogadott valamennyi módosítás az elfogadás pillanatától kezdődően vonatkozott valamennyi érintettre. Ennélfogva a CON/2011/56, CON/2011/104 és CON/2011/106 véleményben tett észrevételek továbbra is érvényesek. A hivatalban lévő elnök és alelnökök fizetése jelentősen csökkent a hivatali idejük kezdetekor fizetett javadalmazáshoz képest. A központi bank döntéshozó szervei tagjainak javadalmazásában történt változtatások módja és gyakorisága a nemzeti hatóságok által rájuk gyakorolt nyomást jelzi. Az MNB-törvény 51. szakaszának csak a jövőben kinevezettekre szabad vonatkoznia, az MNB álláspontjának megfelelő figyelembe vétele mellett.

5.2 *Az elnök helyettesítése*

Az EKB megismétli a CON/2010/91 véleményben az MNB elnökének helyettesítése vonatkozásában tett észrevételeit. A törvény 47. szakaszának (8) bekezdése szerint az MNB elnökét távollétében a Monetáris Tanács elnökhelyettese helyettesíti. A törvénynek – a külső eseti befolyás megelőzése, és egyidejűleg a Monetáris Tanács zavartalan és folyamatos működésének biztosítása érdekében – egyértelműen rendelkeznie kell az MNB elnöke megbízatásának a hivatali idő lejáratára, lemondásra, felmentésre vagy halál esetében történő megszűnése esetére az új elnök kinevezésének eljárásáról⁸.

5.3 *Eskü*

Az MNB-törvény 46. szakaszának (7) bekezdése a 47. szakasz (3) bekezdésével és a 48. szakasz (2) bekezdésével együttesen előírja, hogy az MNB elnökének és elnökhelyetteseinek esküt kell tenniük Magyarország köztársasági elnöke, míg a Monetáris Tanács többi tagjának az Országgyűlés előtt. A 2008. évi XXVII. törvény határozza meg az Országgyűlés által kinevezett közjogi tisztviselők esküjének szövegét⁹. Ennélfogva nem egyértelmű, hogy az MNB elnökének és alelnökeinek a Monetáris Tanács többi tagjával megegyező esküt kell-e letenniük. Az MNB elnöke kettős minőségben jár el: az MNB Monetáris Tanácsának és az EKB döntéshozó szerveinek tagjaként. Az eskü szövegének figyelembe kell vennie és tükröznie kell az MNB elnökének az EKB döntéshozó szerveinek tagjaként meglévő jogállását és feladatait.

Ezen túlmenően a Monetáris Tanács többi tagja is részt vesz KBER-vonatkozású feladatok ellátásában. Az eskü nem befolyásolhatja az MNB elnökének, az alelnököknek és a Monetáris Tanács tagjainak személyi függetlenségét, és ennélfogva nem hátráltathatja őket a KBER-vonatkozású feladatok ellátásában. E tekintetben módosítást igényel az MNB-törvény 46.

⁷ Lásd a CON/2010/56, valamint a CON/2010/91 véleményt.

⁸ Lásd a CON/2010/91 véleményt.

⁹ Az egyes közjogi tisztviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény a következő szöveget írja elő: „Én, (az eskütevő neve) fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek, jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom; (a tisztviselő megnevezése) tisztviselőmet a magyar nemzet javára gyakorolom.. (Az eskütevő meggyőződése szerint) Isten engem úgy segítjen!”

szakaszának (7) bekezdése, 47. szakaszának (3) bekezdése és 48. szakaszának (2) bekezdése, valamint a 2008. évi XXVII. törvény.

5.4 *Az Európai Unió Bíróságának hatásköre*

Az MNB-törvény 46. szakaszának (12) és (13) bekezdése szerint a Monetáris Tanács tagjának felmentésére vonatkozó javaslat ellen a Munka Törvénykönyve szerint a munkaügyi bírósághoz lehet fordulni. Az MNB elnökét illetően hasonló rendelkezések szerepelnek a 47. szakasz (5) és (6) bekezdésében, valamint az alelnökök vonatkozásában a 48. szakasz (2) bekezdésében. Az MNB-törvény 47. szakaszának (5) bekezdése és a 46. szakasz (12) bekezdése konkrétan hivatkozik a KBER Alapokmány 14.2 cikkében szereplő, Európai Unió Bíróságához való fordulás/fellebbezés jogára. Az MNB-törvény 46. szakasz (12) bekezdését és 47. szakasz (5) bekezdését 2013. január 1-jével módosító 77. szakasza azonban nem hivatkozik a KBER Alapokmányának 14.2 cikkére és az Európai Unió Bíróságánál történő jogorvoslat jogára. Az MNB-törvény módosított 47. szakaszának (5) bekezdése csak arról rendelkezik, hogy a miniszterelnök a 47. szakasz (4) bekezdése szerint megküldi az MNB elnökének a felmentésére vonatkozó javaslatot, aki a Munka Törvénykönyve szerint a munkaügyi bírósághoz fordulhat. Az MNB-törvény 47. szakasz (6) és (7) bekezdése szerint az elnök felmentésére vonatkozó döntést a bírósághoz való fordulási határidő lejártát, vagy a bíróság döntésének jogerőre emelkedését követően a miniszterelnök ellenjegyzése esetén a köztársasági elnök hozza meg. Annak ellenére, hogy az MNB-törvény 77. szakasza nem rendelkezik az Európai Unió Bíróságának hatásköréről, a KBER Alapokmány 14.2 cikke közvetlenül és továbbra is alkalmazandó marad.

5.5 *Az MNB eurorendszerbe történő jogi integrációja*

Az EKB megismétli a CON/2011/104 és a CON/2011/106 véleményben tett észrevételeit, melyek szerint Magyarország derogációval rendelkező tagállam, és ennél fogva alkalmazkodni köteles a Szerződés 109. cikke minden illeszkedési követelményéhez. A korábbi EKB-vélemények már rámutattak, hogy az MNB-törvény átdolgozása lehetőséget kínált a magyar hatóságok számára az annak biztosításához szükséges módosítások végrehajtásához, hogy az MNB az euro bevezetésekor teljes mértékben integrálódjon az eurorendszerbe.

Ezt a véleményt közzéteszik az EKB honlapján.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2012. április 5-én

[aláírás]

az EKB alelnöke

Vítor CONSTÂNCIO