

FODOR ISTVÁN

BÜNTETŐ KÖZIGAZGATÁS?

SZOKATLANUL SÚLYOS PÉNZBÍRSÁGOK BÍRÓSÁGI ÍTÉLET NÉLKÜL

I. Bevezetés

A rendszerváltás után egy modern piacgazdaság fejlődése indult meg hazánkban, amely egyre összetettebb, bonyolultabb szabályozást igényelt. Fejlettebb lett a pénzügyi és a gazdasági szféra, amely szinte napról napra új kihívást adott a jogszabályalkotók számára mind az államigazgatás, mind pedig a büntetőjog részéről is. Amíg azonban a büntetőjogi szankció elrettentő hatása „ultima ratio”, végső érv a jogszabálysértő magatartástól való távoltartásra, addig a közigazgatás rendszere rengeteg apró vagy nagyobb horderejű kérdésben hoz határozatot. A kisebb fokú szabályszegések, jogszabálysértések visszatartására megfelelő szankciórendszerrel rendelkezik a közigazgatás, azonban az utóbbi időben egészen komoly, társadalomra is veszélyes tevékenységek elbírálását vállalja fel. Ami viszont ezzel kapcsolatban komoly problémákat vet fel, az a súlyos szabályszegésekre adott kirívóan súlyos jogalkalmazói válasz, a szankció mértékét illeti. Az utóbbi időben egyre több közigazgatási hatóság ró ki több százmillió forintos pénzbírságot, legutóbb például egy rekord összegű, közel félmilliárdos felügyeleti bírság lett a jogkövetkezménye egy, a közigazgatási jogalkalmazó szemszögéből aggályos, amúgy nem tiltott tranzakcióból.

Tanulmányom szorosan kapcsolódik kutatási témámhoz, amely két gazdasági bűncselekmény, a tőkebefektetési csalás (Btk. 299/B. §) és a bennfentes kereskedelem (Btk. 299/A. §) büntetőjogi tényállásának kialakulását, a szabályozás fejlődését veszi górcső alá hazai és nemzetközi téren egyaránt. Van azonban ennek a témának közigazgatási jogi aspektusa is, hiszen az említett bűncselekmények „kistestvérei” a tőkepiaci szabályozás gyermekeinek tekinthetők: a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, mint közigazgatási hatóság élénk szerepet játszik a piaci folyamatok felügyeletében. A 2001. évi CXX törvény a tőkepiacokról (Tpt.) hasonló tényállást ismer a bennfentes kereskedelemre és a piacbefolyásolásra, mint a korábban említett két bűncselekmény. Míg azonban büntetőeljárás alig-alig indul ilyen esetekben, addig a PSzÁF több esetben sok százmillió bírság kiszabásával szankcionál. Nem arról van-e vajon szó, hogy a közigazgatási hatóság ezekben az esetekben a gazdasági büntetőjog területét kezdi bitorolni olyan megfontolásból, hogy a milliárdos nagyságrendű pénzbírságok beszédésével hallgatólagosan eltekint a feljelentés megtételétől?

II. A jogállamiság húsz éve – a fejlett tőkepiac húsz éve

Az rendszerváltás óta eltelt húsz esztendő komoly változásokat hozott a jogi szabályozás terén. Témám szempontjából ugyanilyen, húsz esztendő időutazásra van szükség ahhoz, hogy a Budapesti Értéktőzsde megalakulását nyomon követhessük. A modern kori tőkepiac rengeteg szabályozási változáson esett át ez alatt a két évtized alatt, míg eljutott a jelenlegi szintre, amely szintén anomáliáktól terhes. Most tehát a tőzsde újkori megalapítását, annak körülményeit veszem górcső alá.

A Budapesti Értéktőzsde legújabb kori történetének első állomása az 1989 októberében hozott kormánydöntés, amely szabad utat adott az értékpapírtörvény elkészítésének, amely végül 1990. március 1-jével lépett hatályba. A BÉT alakuló közgyűlésére ez év júliusában került sor.

A kereskedés úgynevezett nyílt kikiáltásos rendszerben zajlott, amelynek során az üzletkötés akkor jött létre, ha azt a kereskedés levezetője a teremben kiabáló brókerek ajánlatait és ellenajánlatait hallgatva megerősítette a kötés tényét.

Témám szempontjából különösen érdekes az a gyakorlati megoldás, amely ebben a kezdeti „hőskorban” jellemezte a hazai tőkepiacunkat. Piacfelügyeleti szervként az ÁÉTF (Állami Értékpapír- és Tőzsdefelügyelet) 1990-től jelent meg, a magyar értékpapírpiacot felügyelő országos hatáskörű közigazgatási szerv 1990-től 1996. december 31-ig működött e név alatt. Utódja az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet lett, amely szintén a kormány felügyelete alatt működő országos hatáskörű közigazgatási szerv, az Állami Bankfelügyelet és az említett másik jogelőd, az Állami Értékpapír és Tőzsdefelügyelet (ÁÉTF) összevonása útján jött létre 1997. január 1-jén. Feladatkörét 2000. április 1-jén a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSzÁF) vette át – e szervevről részletesen szólok majd a következő fejezetben.

A tőzsde modern kori újjászületésekor ugyanis fel sem merült a bennfentes kereskedés lehetősége, mivel a bezártság miatt ez kizárt volt: Korányi írja le, ahogy a Váci utcai irodaház első emeletén megkezdte működését a tőzsde.

„Egy 80 négyzetméteres, ablaktalan szobában kezdte meg működését. E tőzsdeterem báját az adta, hogy brókerek és újságírók, megbízók és kibocsátók, felügyeleti ellenőrök és tőzsdei vezetők szinte testközelben voltak.”¹

Ezek a vadkeleti állapotok addig tartottak, amíg a tőzsde rendszerfejlesztést célzó pályázata sikerre vezetett: a BÉT a pályázat nyerteseként 1,9 millió ecu forrást szerzett informatikai rendszerének fejlesztésére. Ennek köszönhetően a kereskedést 1993-tól egy ún. CMSS-terminálon bonyolították, néhány év múlva pedig teljesen megszűnt a nyílt kikiáltásos rendszer. Az igazi áttérés csak néhány év múlva történt meg, amikor 1998-ban debütált az úgynevezett MMTS-rendszer, amellyel egy világszínvonalú kereskedési platform jött létre a BÉT-en. 2000-ben a határidős kereskedés automatizálása után fejlesztették ki az opciós kereskedelemre alkalmas modult. Ezzel egyidejűleg vált lehetővé az MMTS-rendszer adatainak szabad forgalma – végső soron ez az információs forradalom hozta meg az igényt a tőkepiaci törvény módosítására és a bennfentes (értékpapír) kereskedelem büntetőjogi szabályozásának modernizálására.

Az értékpapírpiaccal és a szabályozási környezettel kapcsolatos közigazgatási jogi és büntetőjogi mérföldkönek tekinthető természetesen az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk. Számos jogharmonizációs célú irányelv alakította ki a hazai jogi szabályozást, és ez a komoly jogfejlesztői munka szinkronban van a tőkepiac két évtizedes rendkívül dinamikus fejlődésével. A pénzügyi tevékenység nemzetközivé válása lényegesen növeli az együttműködés szükségességét, mind a piaci szereplők, mind pedig a most bemutatásra kerülő felügyeleti szerv oldaláról.

III. A hatóság

A pénz- és tőkepiacok felügyelete Magyarországon a közigazgatás közreműködésével valósul meg. Ez a mondat talán általánosnak tűnhet, nem szabad azonban elfelejteni, hogy más országokban (általában: más jogrendszerekben) gyakran nem így működik ez a folyamat: *„A római-germán alapú jogrendszerhez tartozó államokban a tőzsdéket általában e célra létrehozott állami szervek felügyelik. A Common Law országokban a tőzsdék ellenőrzését bonyolult, magánjogi és közjogi intézményeket egyaránt magában foglaló szervrendszerek végzik”²*

Mielőtt a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, mint kormányhivatal bemutatására vállalkozom, szólnom kell magáról a felügyeleti tevékenységről, ennek közigazgatásban betöltött szerepéről. A

¹ *Tőzsde születik.* Korányi G. Tamás (szerk.) Kossuth Nyomda Rt, Budapest, 2005.

² Imre Miklós: *Közigazgatás és gazdaság.* HVG-Orac, Budapest, 2007. 347. o.

felügyelet maga hatósági tevékenység: a közigazgatás tevékenységének részeként az ellenőrzés, mint szűkebb tevékenységtípus segítségével lesz a hatóság szolgálatára rendelve. A szakirodalom az ellenőrzések típusainak számbavételekor külön említi a felügyeleti ellenőrzést: „*A felügyeleti ellenőrzés annyiban korlátozottabb az irányítási ellenőrzéshez képest, hogy csak a jogszabályokban meghatározott felügyeleti hatáskör terjedelmében végezhető*”³.

E közigazgatási jogi alapvetések után következhet a hatóság bemutatása. Az előző fejezetben, amely a tőzsde modernkori kialakulása mellett a felügyeleti szervrendszer változásait is bemutatta érintőlegesen, már szóltam a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről, amely kormányhivatalként gyakorol felügyeletet a tőkepiaci szegmens felett. E cikk szerzője terjedelmi okokból csak e felügyeleti szerv bemutatására vállalkozik, hogy egy szűkített tartalmi keret megadásával koncentráljon a témára. Tágabb értelemben ugyanis, a kirívóan magas pénzbírságok kiszabása kapcsán több felügyeleti szervet is be lehetne mutatni. Ilyen például a Gazdasági Versenyhivatal, amely autonóm - a kormánytól független - államigazgatási szerv, amely az Országgyűlés ellenőrzése mellett működik, és szintén előszeretettel bírságot jelentős összegekre piaci szereplőket.

Jogállását tekintve ellenőrző-felügyeleti szerv a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSzÁF). A PSzÁF működését több jogszabály, illetve a felügyelet alapító okirata határozza meg. Törvényi háttérként utalok a tőkepiacokról szóló 2001. évi CXX törvényre (Tpt.), valamint a felügyelethez kapcsolódó másik fontos törvényre, a 2007. évi CXXXV. törvényre, amely magáról a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szól.

Alapító okirata szerint a PSzÁF olyan jogi személy, amely a Kormány irányítása és a pénzügyminiszter felügyelete alatt működik. Az okirat másik definíciója szerint a PSzÁF országos hatáskörű közigazgatási szerv, amely kiadásait az általa nyújtott államigazgatási eljárások és szolgáltatások igénybevételéért fizetett igazgatási és szolgáltatási díjakból és a pénzügyi szervezetek által fizetett felügyeleti díjból fedezi. Ennél lényegesen egyszerűbben fogalmaz a 2007. évi CXXXV. törvény, amely eklatánsan annyit rögzít, hogy: „*A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: Felügyelet) kormányhivatal.*”⁴

A PSzÁF tehát a pénzügyi szervezetek általános országos hatáskörű állami felügyeleti szerve. A témám szempontjából jelentős értékpapír-, illetve tőzsd felügyeleti teendőknél kívül bankfelügyeleti feladatokat, sőt, a biztosítás-felügyeletet, a lakástakarék- és nyugdíjpénztárak, jelzáloghitel-intézetek, valamint a pénzügyi vállalkozások felügyeletét is ellátja.

A pénzügyi intézményekkel már a kezdeti, alap-engedélyezési fázisban kapcsolatba kerül a PSzÁF, és az alapítástól a működés felügyeletén át egészen a megszűnésig kapcsolatban marad. A pénzügyi intézmények működésének figyelemmel kísérése, felügyelete több módon is történhet. Egyfelől intézményi introspekcióval, önfigyeléssel: az intézmények rendszeres jelentései alapján, amelyeket a vonatkozó jogszabályok alapján kötelesek a felügyeletnek benyújtani. A másik módszer az eseti helyszíni ellenőrzés végzését takarja: ez segíthet az esetleges problémák korai feltárása során, a megoldásuk érdekében alkalmazott intézkedések alkalmazásával folyik. Visszatérő feladatot jelentenek a rendszeres, átfogó helyszíni vizsgálatok, a problémák nagyobb részletességgel történő feltárása céljából.

A PSzÁF különféle hatósági intézkedések alkalmazásával beavatkozhat a felügyelt intézmény tevékenységébe, például az intézményt speciális rendszabályok meghozatalára, az előírások kiadására, betartására szólítja fel. A nemzetközi integráció és a pénzügyi intézmények országhatáron túl történő felállítása következtében a különböző országokban működő felügyeleti hatóságok közötti feladatkör megosztással kapcsolatos kérdések is érdekesek lehetnek – e tanulmány tartalmi kerete azonban szűk ahhoz, hogy erről részletesen írjak.

³ A felügyelet- és ellenőrzés-típusok áttekintése. In: Patyi András (szerk) *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007.

⁴ 2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről, 1. § (1)

IV. Speciális közigazgatási aktusok – a Ket. és a „szökevények”

Az előző fejezetben szó esett a hatóságról, most pedig röviden szeretném ismertetni a hatóság eljárását. Mindenek előtt le kell szögezni, hogy erre a hatósági eljárásra a tőkepiacokról szóló 2001. évi CXX törvényre (Tpt.), valamint a felügyelethez kapcsolódó 2007. évi CXXXV. törvény az irányadó. Szubszidiárius jelleggel azonban egy fontos jogszabály, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) is irányadó lesz. Az, hogy a közigazgatás általános kódexe miért csak mögöttes jelleggel használható, nem igényel különösebb magyarázatot: maga a törvény minősíti úgynevezett privilegizált, hatálya alól részlegesen kivett eljárásnak a pénz- és tőkepiacok felügyeletét.

A Ket. mögöttes jogszabály, tehát a felügyeleti eljárásban csak akkor kell alkalmazni, ha különös eljárási jogszabály (törvény) eltérően nem rendelkezik. Azt, hogy milyen jogterületeket kell kihatni a hatósági eljárási kódex hatálya alól, több jogtechnikai módszerrel megoldhatta volna a jogalkotó, aki a kiemelés negatív taxációval valósította meg, vagyis felsorolta azokat az ügýtípusokat, amelyek saját szabályozást igényelnek. A jogirodalom már a Ket megjelenése előtt ajánlott módszereket a törvényalkotónak, hogy miként kezelje a kivételezést, tanulva más országok jogalkotási gyakorlatából: „*A bolgár kódex az ügyek negatív taxációját alkalmazza, azaz tételesen felsorolja azokat az ügyféleségeket, melyekben az államigazgatási törvény rendelkezései nem alkalmazhatók. A lengyel törvény ugyanakkor egy komplexebb jellegű szabályozást alkalmaz, amikor a kérdés szabályozását a hatóságok és az ügyek negatív felsorolásának kombinációjával oldja meg.*”⁵ A Ket. egyébként más esetekben is csak a „másodhegedűs” szerepét játssza: ilyen eltérést speciális ügycsoportokban figyelhetünk meg, például iparjogvédelmi kérdésekben, külföldiek beutazásával, tartózkodásával, vagy éppen a közbeszerzésekkel kapcsolatban. Minden esetben törvény adja meg ezeket az ügyköröket, amelyek olyan kiemelkedő jelentőségűek, hogy az általános eljárási törvényt megelőzik.

Ilyen a piacfelügyelet és a piacsabályozás köre, kiemelten pedig a pénz- és tőkepiaci felügyelet. A PSzÁF törvény kimondja, hogy:

„A Felügyelet hatósági eljárására a Ket. rendelkezéseit az e fejezetben és a) a 4. §-ban meghatározott jogszabályok szerinti ügyfajtára irányadó különös eljárási szabályokban meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.”

Ez a jogszabályhely teszi lehetővé azt, hogy egy önálló életet élő szankciófajta, a felügyeleti bírság kiróható legyen – ennek alapja pedig az a speciális eljárástípus, amelyet piacfelügyeleti eljárásnak nevez a jogalkotó. Ennek keretében olyan piaci folyamatokat vizsgál ki a felügyelet, amelyek felvethetik a piacbefolyásolás, vagy a bennfentes kereskedelem gyanúját. Az eljárás másik szereplője az ellenőrzés alatt álló fél, amely általában pénzügyi intézmény, esetleg más személy. Az engedély alapján működő szervezetek fokozottan kötelesek együttműködni a piacfelügyeleti eljárás során: „*A pénzügyi szervezet a bankképviselő, illetve a kibocsátó köteles a Felügyelet számára az ellenőrzést lehetővé tenni, illetőleg a Felügyelettel együttműködni, biztosítva az adatokhoz, információkhoz való hozzáférést*”⁶. Ennek a fokozott együttműködési kötelezettségnek érdekes dimenziója mutatkozik meg akkor, ha a piacfelügyeleti eljárásban nem felügyelt szervezet, hanem más piaci szereplő (pl. tranzakcióban érdekelt magánszemély, vagy gazdasági társaság) lesz az ellenérdekű fél. Ilyen esetben ez utóbbi ügyféli státusba kerül, és rá a Ket. rendelkezései lesznek irányadóak. Ennek jogi következményeiről a következőkben ismertetett jogeset kapcsán részletesen fogok szólni.

V. Pénzbírság, pénzbüntetés, felügyeleti bírság?

Ahhoz, hogy a felügyeleti bírság helyét megtaláljuk az anyagi joghátrányt tartalmazó szankciók között, célszerűnek látszik szót ejteni a jogrendszerben elfoglalt helyéről, és típusairól. A jogirodalom kimerítő

⁵ Paulovics Anita: *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003. 26. o.

⁶ Imre Miklós: *Közigazgatás és gazdaság*. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2007. 339. o.

részletességgel ír a közigazgatás szankciórendszeréről, kiemelten érdekes számunkra ebből az a disztinkció, amely az anyagi jogi és az eljárásjogi szankciók közötti különbségre fókuszál⁷. Nagy Marianna megkülönböztetőnálló törvényen alapuló szankciókat (pl. szabálysértési törvény alapján), anyagi jogi bírságokat (felügyeleti bírságok) és egyéb kiegészítő szankciókat (jogkorlátozások, felfüggesztések stb.).

Tanulmányomban én elsősorban a pénzbeli hátrányt jelentő szankciókkal foglalkozom részletesen, bár kétségtelen tény, hogy a jogkorlátozás, tevékenység felfüggesztés, mint szankció szintén rendkívül súlyos joghátrányt jelent az eljárás alá vont fél számára. Vannak azonban helyzetek, amikor ezek nem is alkalmazhatók: például ha a hatósági eljárással érintett fél nem engedélyköteles tevékenységet végez (csak kereskedik a tőzsdén, befektetési szolgáltató közreműködésével).

1. A büntetőjog szankciója: a pénzbüntetés

Kiindulópontként a büntetőjog jól ismert szankcióját, a pénzbüntetést határozom meg. Ehhez képest, ehhez viszonyítva találhatja meg helyét a közigazgatás szankciórendszeréből ismert többféle pénzbírság: ha egy büntetőbírság a büntető kódex megsértéséért valakit bűnösnek mond ki, ez vélelmezhetően súlyosabb dolog, mint egy közigazgatási jellegű jogszabály megsértése, amiért hasonló jellegű joghátrányt visel el az elkövető.

Gyakorisága miatt is kiemelkedő jelentőségű a pénzbüntetés: „*A pénzbüntetés alkalmazásának gyakorisága az utóbbi évtizedben jelentősen megnőtt, általában az összes elítélések fele pénzbüntetést szab ki.*”⁸ A pénzbüntetés a legenyhébb büntetési nem, amely anyagi hátrány okozásával kívánja elérni, hogy az elkövető tartózkodjon újabb bűncselekmények elkövetésétől. A pénzbüntetés kiszabására napi tételes rendszerben kerül sor. Ennek lényege, hogy a bíróság a bűncselekmény súlyára tekintettel megállapítja a napi tételek számát, azaz hogy hány napi jövedelmének megfelelő összegre ítéli az elkövetőt. Ez legkevesebb harminc, legfeljebb ötszáznegyven napi jövedelem lehet. Ezt követően meghatározza a napi jövedelem összegét, melynek során figyelemmel kell lennie az elkövető vagyoni, jövedelmi, személyi viszonyaira és életvitelére. Egy napi tétel összege legalább száz, legfeljebb húszezer forint lehet. A pénzbüntetés a napi tételek számának és az egynapi tételnek megfelelő összegnek a szorzata.

Ez alapján megállapítható, hogy a pénzbüntetés maximális összege tízmillió-nyolcszázezer forint, amely jelentősen elmarad a következő fejezetben bemutatott óriási méretű pénzbírságról, amely ötvenszer több, mint a pénzbüntetés felső határa. Nem aránytalan ez a bírságolási mód egy közigazgatási szervtől? Egy jogerős, bűnösítő bírósági ítélet eljárásjogilag nem nyújt-e több garanciát a terhelt javára, mint egy közigazgatási hatósági eljárás? Ezekre a kérdésekre is választ kívánok találni tanulmányomban.

2. Pénzbírság

Ahhoz, hogy elérkezhessünk a PSzÁF horribilis felügyeleti bírságának értelmezéséhez, célszerű a kérdést általános megközelítéssel a pénzbírság köréből kiindulva vizsgálni. Anyagi természetű joghátrányban ugyancsak bővelkedik a magyar jog, talán a leginkább általánosnak nevezhető negatív jogkövetkezmény a pénzben megfizetendő bírság. A szabálysértési jog körében például „*általánosnak mondható büntetési nem, az állam javára fizetendő vagyoni hátrány*”⁹. A jogirodalommal megegyező a jogszabály szóhasználata is, bár az 1999. évi LXIX. tv. II. fejezete nem definiálja külön a pénzbírságot. A szabálysértési eljárást lezáró határozatot taglaló VII. fejezetben is csak azt láthatjuk, hogy a hatóság, ha megállapítja az eljárás alá vont személy felelősségét pénzbírságot szabhat ki.

⁷ Nagy Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 223. o. (Doktori Mestermunkák)

⁸ Földvári József: *Magyar büntetőjog. Általános rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 264. o.

⁹ Fazekas Marianna – Ficzere Lajos (szerk): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész. A szabálysértési jog alapjai*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 500. o.

A törvény széles mérlegelési teret biztosít a jogalkalmazónak, így tette és egyénre szabottan, az eset összes körülményének figyelembe vételével lehet a bírság összegét kiszabni. A szabálysértési eljárásban a pénzbírság legalacsonyabb összege hármezer forint, legmagasabb összege százötvenezer forint. A jogszabály az egyes szabálysértésekre maximális bírságösszeget állapít meg, ez a cselekmény speciális maximuma lesz.

Ez az összeg-intervallum ugyancsak messze esik a szabálysértések körébe nem vonható pénzügyi cselekmények miatt kiszabható bírságoktól. Nyilván egy szabályozott tőkepiacon zajló kereskedési tevékenység megzavarása súlyosabb pénzügyi zavarhoz vezethet, mint a garázdaság szabálysértési alakzata vagy a tiltott kéjelgés, azonban a céltalanul magas, kirívóan súlyos félmilliárdos büntetések kiszabása egy felügyeleti szerv eljárásában véleményem szerint sem nem indokolt, sem nem célszerű.

Ha ugyanis a jogsértés mértéke magasabb fokú, akkor célszerű a büntetőjog területére átvinni az esetet. A társadalomra veszélyesség magas foka indokolhatja egyes cselekmények pönalizálását – ez azonban nem a közigazgatás kompetenciája, hanem a büntetőjogi jogszabályalkotó és a büntetőbírók.

3. A piacfelügyeleti bírság

Speciális fajtája a pénzbírságnak az úgynevezett felügyeleti bírság, amelynek a kiszabására a Felügyelet jogállását konkretizáló törvény ad lehetőséget. E jogszabály kimondja, hogy a felügyelet feladata: „*ha törvény eltérően nem rendelkezik, eljárás a d) pontban foglaltak megsértése esetén, és ennek során intézkedések alkalmazása, kivételes intézkedések alkalmazása, bírság kiszabása*”¹⁰.

A felügyeleti bírság mértékének speciális maximumát a jogalkotó tízmillió forintban állapítja meg.

VI. Félmilliárdos pénzbírság piacmanipulációért

A következőkben egy kirívóan magas, közel félmilliárd forintos büntetést kiszabó közigazgatási határozatról szólok, amely határozat már önmagában elgondolkodtató. Nem lenne-e helyesebb, ha egy ilyen horderejű ügy kivizsgálását független magyar büntetőbíróra bízánk? Ha a cselekmény társadalomra veszélyességének foka olyan jelentős, hogy az indokol egy ilyen rettenetes bírságot, ott nem kellene-e a büntetőjog eszközeit bevetni?

1. Előzmények

A gazdasági válság kifejezés valószínűleg mára minden ország minden állampolgára számára napi beszédtema. A krízis 2008. őszén vált kézzel foghatóvá, amikor a tőkepiacok (így a Budapesti Értéktőzsdén jegyzett részvények árfolyama) viharos összeomlása borzolta a kedélyeket. Egy ilyen neurotikus szituációban minden apró szóbeszéd, pletyka mindent elsöprő viharrá duzzadhat, mint ahogyan történt 2008. október 9-én, kevéssel a zárás előtt a Budapesti Értéktőzsdén.

Ekkor egy külföldi székhelyű befektetési bank 300 000 darabos piaci áras megbízást adott OTP részvények eladására, amellyel az amúgy is gyengén teljesítő részvények árfolyama összeomlott, az addigi 4500-4900 forintos színtről 4000 forint alá zuhant. A helyzetet kivizsgáló hatósági eljárást¹¹ a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete piacmonitoring tevékenysége keretében indította az észlelt kereskedési adatok és információk alapján, azok elemzését követően 2008. október 9-én, haladéktalanul, hivatalból. A piacfelügyeleti eljárás azt szolgálta, hogy kiderüljön: a 2008. október 9-én az OTP törzsrészvényeire kötött és az OTP részvények árfolyamának éles zuhanását eredményező ügyletkötések során sérültek-e a

¹⁰ 2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről, 7. § e)

¹¹ A vizsgálatot a III/PP-B-24/2009. számú határozat (Felügyeleti bírság kiszabásáról a Soros Fund Management LLC-vel szemben, a piacbefolyásolás tilalmára vonatkozó jogszabályi előírások megsértése miatt) foglalja össze

tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (Tpt.) 200. §-ának és ugyanezen törvény 202. § a)-b) pontjainak piacbefolyásolás tilalmára vonatkozó rendelkezései¹².

Az akkori sajtóértesülések szerint¹³ az ügylettel egy ausztrál sztárbróker, Greg Coffey neve hozható összefüggésbe, aki ezt sietve cáfolta, nehogy a tőkepiaci csalás reflektorfényébe kerüljön. Mindenesetre az OTP Bank a rendőrségen is tett egy feljelentést, nem bízva a PSzÁF intézkedésében. A PSzÁF a beszerzett információkra alapítottn – a Ket. 27. §-a szerinti nemzetközi jogsegély keretében az egyes kereskedési és ügyféladatokat rendelkezésre bocsátása végett a brit társhatósághoz fordult, így már két felügyelet és a BRFK is adatokat gyűjtött az ügyben.

A tényállás végül az eljárást lezáró határozatból ismerhető meg; e szerint 2008. október 9-én 16:27 perctől kezdődően az OTP részvényeire három eladási ajánlatból több tőzsdei ügylet jött létre a Budapesti Értéktőzsdén (BÉT) 4350 és 3855 forint közötti kötési áron. A kötések Felügyelet általi észlelése, azok időzítése, mennyisége és piacra gyakorolt hatása alapján egyértelműen felvetették a Tpt. 199-205. §-ai alatt leírt tiltott piacbefolyásolás megvalósultának lehetőségét. Érdekes, hogy a megbízást adó londoni székhelyű befektetési szolgáltató letétkezelője az ügyletkötés idején – 2008. október 9-én – nem rendelkezett az eladni kívánt OTP részvénytöredékkel, pozícióit T+3 elszámolási határidőre (2008. október 14. napjára) töltötte fel. Hozzáteszem: ez bevett gyakorlat, jogszabály az ilyen típusú üzletkötést nem tiltja. A londoni székhelyű befektetési szolgáltató 2008. december 19-én a Felügyelethez eljuttatott nyilatkozatában a 2008. október 9-i ügyletek (részvénytranzakciók) háttérül és a megbízás alapjaként a Soros Fund Management LLC-vel való szerződéses kapcsolatát és az ezen kapcsolaton alapuló ügyletet nevezte meg. A megbízást végrehajtó professzionális befektetési szolgáltató az adott helyzetben a tőle elvárható gondosságot tanúsította azzal, hogy a Soros Fund Managementet a kapott instrukciók végrehajtásának magyar piacra – OTP részvények árfolyamára – gyakorolt hatására felhívta, illetve azok elkerülése érdekében megoldási lehetőséget kínált fel.

A legérdekesebb részlet, hogy a Felügyelet által a Ket. 51. § (1) bekezdésében foglalt figyelemfelhívás ügyfél részére (ebben szólították fel a Soros Fund Managementet az információadásra) történő közlése, illetőleg a Felügyelet által tűzött 2009. március 9-i határidő ellenére –érdemi választ a Soros Fund Management nem adott. Tehát nem védekezett, és mivel az „Ügyfél” meghallgatása nem kötelező, így e nélkül határozott.

Az ügyfél nyilatkozata egyébként bizonyíték lett volna az eljárásban – az ügyfél ugyanis kétarcú résztvevő. Egyfelől alanya az eljárásnak, másik nézőpontból viszont bizonyítási „eszköz”, akinek nyilatkozata bizonyíték. Az ügyfél kötve van a valóságához a nyilatkozattétele során (ez fokozottabb elvárás, hiszen a büntetőeljárásban ilyen kötelezettsége nincs): *„Az ügyfél tehát nem köteles nyilatkozni, de ha nyilatkozik, akkor igazmondási kötelezettség terheli.”*¹⁴

Mindezekre tekintettel a Felügyelet 489.000.000 Ft felügyeleti bírság megfizetésére kötelezte a Soros Fund Managementet. E kirívóan súlyos szankciót a Tpt. 399. § (5) bekezdése alapján, a szabály megsértésének a tőkepiac működésére gyakorolt hatásának, veszélyességi fokának a figyelembe vételével választotta ki és alkalmazta. A horrorisztikus felügyeleti bírság mértékét a PSzÁF a Tpt. 406. § (1) bekezdésének figyelembe vételével, a 406. § (5) bekezdésének b) pontja alapján állapította meg: a realizált árbevétel 400 százalékában határozta meg a joghátrány mértékét. Döntését az alábbiakkal indokolta a PSzÁF:

„A Felügyelet legmagasabb bírságtétel alkalmazásánál kiemelten súlyos körülményként vette figyelembe és értékelte, hogy

- az ügyletkötésre a magyar pénz- és tőkepiac számára különösen érzékeny időszakban került sor,*
- az ügyletkötés a negatív piaci fejlemények által kiemelten érintett, a magyar pénz és tőkepiacon, a magyar tőkepiaci indexben meghatározó súllyal rendelkező kibocsátó részvényeire irányult, azok árfolyamára különösen negatív hatással volt,*

¹³ Greg Coffey: *OTP részvényeknek a közelében sem voltam idén.* - www.portfolio.hu

¹⁴ Az ügyfél nyilatkozata. In: Patyi András (szerk.): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007. 281. o

- a Társaság az ügyletkötésének magyar piacra gyakorolt hatásait nem kívánta figyelembe venni, magatartásának e következményeit előre látta, abba belenyugodott,
- a Felügyelet eljárásában a Társaság a Felügyelet nyilatkozattételre való felhívására érdemben nem válaszolt.¹⁵

A súlyos körülmények felsorolása véleményem szerint nem mentes a szubjektív értékítéletektől, bár maga a PszÁF törvény mondja ki¹⁶, hogy milyen körülményekre kell figyelemmel lenni a határozat meghozatalakor. A „különösen érzékeny” időszak nem definiálható, az utóbbi évben folyamatosan ideges piaci hangulat volt. Az OTP részvényeinek árfolyamára gyakorolt negatív hatás szintén vitatható: az ügyletkötés után az árfolyam esett és esett. A harmadik pont gyakorlatilag tautologikusnak, semmitmondónak tekinthető. Érdekes lehet az utolsó pont vizsgálata: miért értékeli súlyos körülményként a jogalkalmazó hatóság azt, hogy az Ügyfél él törvény adta jogával, és nem nyilatkozik?

2. Hová lesz a félmilliárd forint?

A bíróság által kiszabott pénzbüntetés sorsa gyakorlatilag nyomonkövethetetlen, hiszen az ilyen büntetések az államháztartást gazdagítják. Nem így a speciális közigazgatási hatóságok által kirótt pénzbírságok, így a témánk szempontjából fontos PSzÁF felügyeleti bírság, amely csak jogszabályban meghatározott célra használható fel. E szerint „A Felügyelet által kirótt felügyeleti bírságból származó bevétel kizárólag a következő célokra fordítható:

- a) a banki, biztosítási, tőkepiaci és pénztári szakemberek képzésére,
- b) a felügyeleti, illetve a felügyelt tevékenységgel kapcsolatos tanulmányok készítésének és közzétételének támogatására,
- c) a 4. §-ban meghatározott szervezetek és személyek ügyfeleinek tájékoztatására.¹⁷

Úgy gondolom a fentiek tükrében, hogy a PSzÁF a bírságok speciális fajtájának kiszabásában lesz érdekelt, hiszen így – ha nem is bármilyen célra – de azért „házon belül” lesz módja rendelkezni a jelentős bevételről. Ha a megbírságolt fél esetleg vitatja a jogsértés tényét, és jogorvoslatával él, akkor a PSzÁF-nek még mindig a kezében van az a lehetőség, hogy büntetőeljárást kezdeményezzen.

VII. Jogorvoslat

Az elmarasztaló határozat elleni jogorvoslati lehetőséget a Pszvtv. 34. §-ának rendelkezései szabályozzák. A lényeg, hogy a határozat ellen közigazgatási eljárás keretében fellebbezésnek nincs helye. Ez természetesen nem jelenti a jogorvoslat teljes hiányát, ám esetünkben a jogorvoslatnak más joghatása van, mintha fellebbezésre volna mód. Fellebbezésként az ügyfél azon jognyilatkozatát értjük, amely „a sérelmesnek vélt elsőfokú döntés ellen irányuló, a határozat vagy végzés megváltoztatását vagy megsemmisítését célzó, [...] halasztó hatályú jogorvoslati eszköz”¹⁸. A hangsúly gyakorlati szempontból az utolsó mondatrészen van: a következő bekezdésben részletezett keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya. A tanulmányban bemutatott jogeset kapcsán utalnék Soros György egy korábbi, bennfentes kereskedelem miatt indított ügyére. Ebben a büntetőügyben Soros Györgyöt 2.2 millió eurós bírsággal illették. Tizennégy évbe került ugyanakkor, míg a meglehetősen bonyolult történet csaknem összes bizalmas dokumentuma Hollandiából, Nagy-Britanniából, Luxemburgból és Svájcban eljutott a francia

¹⁵ részlet a III/PP-B-24/2009. számú határozatból

¹⁶ 2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről, 47. § (4) a-i.

¹⁷ 2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről, 26. § (2)

¹⁸ A fellebbezés. In: Patyi András (szerk.): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007. 439. o.

hatóságokhoz¹⁹. Látszik tehát, hogy a halasztó hatály a végrehajthatóság tekintetében nagyon komoly tényező lehet.

A határozat felülvizsgálatát a kézbesítésétől számított harminc napon belül jogszabálysértésre hivatkozással kezdeményezheti az ügyfél, továbbá a kifejezetten rá vonatkozó határozat esetében az eljárás egyéb résztvevője (jelen esetben például a londoni székhelyű befektetési társaság). A határozat közvetlenül a Fővárosi Bíróság előtt támadható meg.

Terjedelmi okokból e helyütt csak utalok arra a közigazgatási jogban elő polémiára, amely a közigazgatási bíróságok felállításának szükségessége körül zajlik. Egy ilyen bírósági modell, amelynek működési vázlatát de lege ferenda megtaláljuk a jogirodalomban²⁰. A közigazgatási bíráskodás intézményrendszere akár az ilyen, fent bemutatott problémás jogorvoslati kérdésekre is választ adhatna.

VIII. Zárszó

Az elmúlt húsz esztendő komoly változásokat hozott a hazai tőkepiac jogi szabályozásában. A rendszerváltáskor fennálló „vadkeleti” állapotok a korszerűen kialakított felügyeleti tevékenységnek köszönhetően komolyan javultak. A tőkepiac felügyeleti szerve azonban mintha kezdene büntügyi szuperhatósággá válni: a büntetőjog szabályozási köréből kiemeli a bennfentes kereskedelem és a tőkebefektetési csalás tényállását, és önállóan, a büntügyi szervek és az igazságszolgáltatás kikapcsolásával működik.

Tanulmányomban rávilágítottam arra, hogy e felügyeleti tevékenység alapvetően nem rossz, azonban aggályos lehet például a jogorvoslat speciális módja, vagy a felső limitet nem ismerő felügyeleti bírság kapcsán.

A jogalkotó feladata lenne kijelölni azokat a határokat, ahol még a PSzÁF jár el, és meghúzni egy határt, amelytől a büntetőjog venné át a főszerepet. Ez a határ ma egyáltalán nem létezik, pedig egyértelmű meghatározásával, a büntetőjogi szankciók bekapcsolásával még hatékonyabb védelemben részesülhetne a tőkepiac.

¹⁹ *Soros elítélése – ami a hírekből kimaradt*. Figyelő, 2002. december 23. elérve online: http://www.fn.hu/archivum/20021223/soros_elitelese_ami_hirekb/?action=nyomtat

²⁰ Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*, Budapest, Logod Kiadó, 2002.