

Kálmán János egyetemi tanársegéd,
Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék

VIII. évfolyam | Vol. VIII
2014/1. szám | No. 1/2014
Recenzió | Book Review
www.dieip.hu

Larisa Dragomir: European Prudential Banking Regulation and Supervision – The legal dimension

A recenzióm tárgyát Larisa Dragomir 2010-ben, párhuzamosan Angliában, az Egyesült Államokban és Kanadában megjelent monográfiája képezi, ami a „*European Prudential Banking Regulation and Supervision – The legal dimension*” címet viseli. A könyv Magyarországon kereskedelmi forgalomban nem kapható, fordítása nem készült és tudomásom szerint nincs egyik könyvtárban sem elérhető példánya. Recenzióm tárgyául ennek ellenére azért választottam ezt a monográfiát, mivel a magyar jogi szakirodalomban, tudományos igényességgel kevesen foglalkoznak a prudenciális szabályozás és felügyelet elméleti és gyakorlati kérdéseivel, pedig ennek a területnek a jogi szempontból történő elemzésére komoly szükség mutatkozik. Nem csak a jogi szabályrendszert kell és lehet (köz)gazdasági szempontból vizsgálni, de a (köz)gazdasági szabályrendszert is szükséges jogi szempontú vizsgálatnak alávetni. Ennek a feladatnak tett a szerző a legkövetkezetesebben eleget, és készített egy minden szempontból tartalmas és hasznos monográfiát, amely a magyar tudományos élet érdeklődésére is számot tarthat.

Dragomir az európai bankjog és a felügyeleti kérdések szakértője, dolgozott a *European Savings Banks Group*-nál, az Európai Központi Banknál, illetve jelenleg az Európai Bizottság belső piacokért és szolgáltatásokért felelős biztosa mellett. Munkatapasztalata komoly segítségére volt a prudenciális szabályozás és felügyelet jogi problémáinak vizsgálatára során.

A szerző PhD. fokozatát a *European University Institute*-ben szerezte 2006-ban, hasonló című disszertációjával (*European Prudential Banking Regulation and Supervision*). Jelen monográfia a disszertáció továbbfejlesztett és a 2007-es gazdasági világválságra adott európai válaszokkal kiegészített változata. Szükség is volt a doktori értekezésének a „felülvizsgálatára” és továbbfejlesztésére, mivel a pénzügyi szervezetek felügyeletének hatóköre az egyedi intézményi kockázatok vizsgálatáról kiszélesedett a rendszerkockázatok elemzésére és értékelésére. A jelenleg is tartó válság mutatott rá a rendszerkockázat, vagyis a pénzügyi rendszernek, mint egésznek a destabilizációját okozó kockázatok jelentőségére.

Dragomir monográfiája végigköveti a pénzügyi szervezetek – szűkebben véve, a bankok – tevékenységére vonatkozó normatív, és e szervezetek (tevékenységek) felügyeletére vonatkozó intézményi szabályok fejlődését az Európai Unióban. Ez a terület hatalmas joganyagot foglal magában, így a szerző jó érzékkel lehatárolja az elemzést a prudenciális szabályok, vagyis az *ex ante* szabályok területére. Az *ex ante*, vagyis prudenciális szabályok magukban foglalják mindazokat a preventív szabályokat, amelyek az egyedi pénzügyi szervezetek (mikroprudenciális pillér), valamint a pénzügyi közvetítőrendszer, mint egész (makroprudenciális pillér) biztonságos és veszélytelen működését hivatottak elősegíteni. A szerző vizsgálata éppen ezért nem terjed ki az ún. *ex post* szabályokra (válságmenedzsment, szanálás, végső hitelezés, biztonsági hálózatok stb.), amelyek a már bekövetkezett egyensúlytalanságok helyreállítását szolgálják. Az *ex post* szabályok

vizsgálatának mellőzését indokolja az a tény is, hogy a monográfia alapvetően az Unió szabályozás elemzésével foglalkozik, az *ex post* szabályok pedig a könyv írásakor európai szinten még gyerekcipőben sem jártak. A monográfia megjelenése óta ezen a területen komoly változások indultak meg – gondoljunk a Bankunió részeként megvalósítandó szanalási és betétbiztosítási rendszerek koncepciójára! –, így lehetséges, hogy a doktori disszertáció felülvizsgálatát ismét meg kell tenni.

Figyelmünket fordítsuk azonban a monográfia szerkezete és tartalma felé. A szerző választott témáját négy, egymással logikusan összefüggő fejezetben tárgyalja. Az első fejezet (*European banking at the beginning of the third millenium*), egyfajta általános, bevezető résznek tekinthető. Ebben a fejezetben Dragomir tisztázza az alapvető fogalmakat, ismerteti a bankszektor strukturális fejlődését, rögzíti, hogy miért szükséges szabályozni a banktevékenységeket és rendszerezi a bankszabályozás felépítményét.

A magyar jogi szakirodalom szempontjából ez utóbbit, a bankszabályozás tipológiáját mindenképpen kiemelésre tartom érdemesnek.¹ A szerző két szempont alapján kategorizálja a bankokra vonatkozó szabályozást: a szabályozás tárgya és a szabályozás hatása szerint. A szabályozás tárgya szerint megkülönbözteti: 1.) az üzletviteli szabályokat (*conduct of business*), amely magánban foglalja a fogyasztóvédelmi szabályokat is; 2.) a prudenciális szabályokat (*prudential regulations*), amelyek a pénzügyi intézmények, illetve a pénzügyi rendszer biztonságos és veszélytelen működését hivatottak biztosítani; valamint 3.) a védelmi szabályokat (*protective regulations*), amelyek a válságkezelési és beavatkozási szabályokat foglalja magában. Megjegyzi azonban, hogy az egyes eszközök egyszerre akár több kategóriába is besorolhatók, így a felosztásnak inkább csak rendszerező, magyarázó funkciót tulajdoníthatunk. A szabályozás hatása szerint Dragomir megkülönbözteti: 1.) az előíró szabályokat (*prescriptive regulation*), amely alapvetően jellemző a bank-, és azon belül is a prudenciális szabályozásra. Ebben az esetben a jogalkotó pontosan meghatározza, hogy a szabályozott szervezetnek mit kell csinálnia és azt hogyan kell csinálnia. 2.) A szerződéses szabályozás (*contract regulation*) a rugalmatlan előíró szabályozás kiegészítésére alakult ki. A szerződés a szabályozó és a szabályozott szervezet között kötött és kölcsönösen rögzítik benne a kötelezettségeiket. 3.) Végül a harmadik csoport az ösztönzés alapú szabályok köre (*incentive-based regulation*), amely a külső és a belső (bankokon belüli) szabályozás között próbálja megtalálni az egyensúlyt. Az ösztönzés alapú szabályozás keretében bevonják a piaci szereplőket a szabályozásba és maguk alakítják ki analitikus módszereiket és szabályzataikat, amelyekért felelősek lesznek.²

A második és a harmadik fejezet a monográfia legfontosabb és legterjedelmesebb része. A második fejezetben (*The normative analysis of prudential issues*) Dragomir a prudenciális szabályok alapos és szisztematikus vizsgálatát végzi el normatív szempontból. Végigköveti az európai prudenciális normák fejlődését a Római Szerződéstől egészen máig, meghozza úgy, hogy hangsúlyozza a prudenciális normák nemzetközi, többszintű meghatározottságát. A fejezet végén pedig áttekinti a két nagy vezérlő elvet (1. harmonizáció elve; 2. székhelyország felügyeleti elve), amely az európai prudenciális normák fejlődését meghatározta. Rendszertani szempontból talán szerencsésebb lett volna, ha ezt az alfejezetet a szerző az első fejezet végére helyezi, mivel ez a két elv mind a normatív szabályozást, mind a normatív szabályok megalkotásának és felügyeletének intézményi vonatkozásait meghatározza.

¹ Ennek oka, hogy a magyar jogi szakirodalomban a bankszabályozás rendszerezésével csak elvétve lehet találkozni. Ezért mindenképpen kiemelendő Simon István munkája, aki a pénzügyi piacok szabályozását alapvetően két részre osztja (a szabályozás módszere alapján): 1.) a strukturális szabályozásra, amely határok felállítását jelenti az egyes piaci területek között (határokon értve a földrajzi határokat, illetve az egyes piaci tevékenységek közötti határokat is); valamint 2.) a prudenciális szabályozásra. Ld. Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

² Erre a módszerre épülnek alapvetően a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság Bazel II. néven ismert tőkeegyeletről szóló szabályai.

A harmadik fejezetben (*Institutional aspects of prudential regulation and supervision*) a szerző a normatív szabályozás ismertetésére építve és ahhoz szervesen kapcsolódóan, az európai integráció hajnalától kezdve, végigköveti a szabályok megalkotásának és felügyeletének intézményrendszerében bekövetkezett változásokat. Legnagyobb érdeme ennek a fejezetnek, hogy nem csak a szervezeti változások bemutatására és végigkövetésére tesz kísérletet a szerző, hanem a fejlődési folyamatok vizsgálatából következően, kísérletet tesz a jövőbeli változások irányainak előrejelzésére. Ennek keretében négy lehetséges forgatókönyvet vázol fel a fejezet végén. Az elsőt decentralizáció alapú forgatókönyvnek nevezi. Ez alapján az európai pénzügyi felügyeleti rendszerben nem történne komoly változás és a felügyeleti feladat- és hatáskörök tagállami szinten maradnának. A második forgatókönyv – centralizáció alapú – alapján létrehoznának egy európai felügyeleti hatóságot, amely felügyeleti feladat- és hatásköröket kapna. A hatáskörök attól függenének, hogy milyen feladatot (koordináció, mediáció, engedélyezés, válságkezelés, szanálás stb.) kellene ellátnia ennek a szervezetnek. A harmadik forgatókönyv a centralizáció alapú modell speciális változata, amelyben nem egy új felügyeleti szervezet hoznának létre, hanem az Európai Központi Bankot ruháznák fel felügyeleti feladatokkal. Végül a negyedik alternatíva, az Európai Unióról szóló szerződés megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása. A szerző nem foglal határozottan állást, hogy melyik modellt találja a legjobbnak, viszont tárgyilagosan számba veszi az egyes megoldások előnyeit és hátrányait. A monográfia megírásakor még nem lehetett előre látni, de ma már megállapítható, hogy a harmadik modell, vagyis az EKB felügyeleti feladatokkal való felruházásának irányába haladnak az európai folyamatok.

A negyedik fejezetben (*The European dimension of supervisory liability*) pedig a pénzügyi piacok szabályozásában és felügyeletében bekövetkezett változásoknak, mintegy keretet adva, a felügyelet felelősségének európai dimenziójával foglalkozik a szerző. Kiemeli, hogy a híres 2004-es *Peter Paul*³ esetben az Európai Bíróság azt állapította meg „nem ellentétes a (...) irányelvekkel az olyan nemzeti jogszabály, amely szerint a nemzeti bankfelügyeleti hatóság kizárólag közérdekből teljesíti feladatait, ami a nemzeti jog szerint kizárja azt, hogy a magánszemélyek kártérítési igényt érvényesíthessenek olyan károkért, amelyeket e hatóságok elégtelen felügyelete okozott.” Ezzel pedig az Európai Bíróság (időlegesen) rövidre zárta a tudományos diskurzust, ami élénken foglalkozott a felügyeleti hatóságok felelősségével. Dragomir azonban azt sugallja, hogy az európai bankszabályozás és bankfelügyelet fejlődése és természetének változása miatt ma már nem lehet kizárni a felügyelet felelősségét a felügyeleti hibák miatt, ami pedig természetesen a kártérítés kérdéseit ismételten – főleg a gazdasági világválság tükrében – felvetik és felélesztik a tudományos vitákat.

Dragomir egész munkája azt tükrözi, hogy a gazdasági kérdések jogi szempontú vizsgálata is elengedhetetlen. A két tudományterület művelőinek pedig kölcsönösen együtt kell működniük. Aki szeretne jobban elmélyülni a pénzügyi piacok szabályainak megalkotási folyamataiban és ezek érvényesítésében a felügyeleti feladatok végrehajtásán keresztül, annak bátran ajánlom, hogy először Larisa Dragomir *European Prudential Banking Regulation and Supervision – The legal dimension* című munkáját vegye a kezébe.

³ C-222/02. sz. ügy A Bíróság (teljes ülés) 2004. október 12-i ítélete. Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte és Christel Mörkens kontra Németországi Szövetségi Köztársaság.