

Dr. Nagy Zoltán*

A pénzügyi fogyasztóvédelem aktuális kérdései

I. Bevezető gondolatok

Napjainkban a pénzügyi fogyasztóvédelem a hitelezéssel, devizahitelezéssel kapcsolatban az Európai Unióban és Magyarországon is a fogyasztóvédelmi jog egy kiemelt területévé vált. Ugyan – a későbbiekben kifejtettek szerint – a pénzügyi fogyasztóvédelem nem csak a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos kérdésekre szűkül, de a tanulmány elsősorban erre a kérdésre fókuszál, az alapvetések mellett.

Ennek oka, hogy ez a terület indította el a pénzügyi fogyasztóvédelem gyors fejlődését az elmélet, a jogalkotás és a jogalkalmazás területén. A problémák felszínre kerülését pedig elősegítette a pénzügyi, gazdasági válság.¹

A globális pénzügyi válság új fejezetet nyitott több területen a bankjogi szabályozásban. Felszínre kerültek olyan problémák, amelyek rendszerszinten már ismertek voltak, de a válság kényszerítette ki a szabályozásukat.

A 2007 júliusában kezdődött, az USA-ban kialakult válság második hulláma az európai országokat 2008 őszén érte el. A bankrendszerbe vetett bizalom csökkent, a bankközi pénzügyi likviditás világméretben is összehűlt.²

Kezdetben úgy tűnt, hogy a válság a hazai bankrendszert elkerüli. A hazai hitelintézetek jelentős része külföldi, nyugat-európai bankok tulajdonában van és a hitelezési tevékenység egyre inkább a külföldi forrásokra támaszkodott. Azonban a nyugat-európai anyabankok likviditási nehézsége akadályt gördített a hazai leánybankok finanszírozása elé.³

* *Dr. Nagy Zoltán, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék, Miskolc*

¹ Nagy Zoltán: A gazdasági válság hatása a pénzügyi intézmények és szolgáltatások szabályozására, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXVIII. Miskolc University Press, Miskolc, 2010. 229-243. o.

² Losoncz Miklós – Nagy Gyula: A bankok reagálása a globális pénzügyi válságra – nemzetközi tapasztalatok, Pénzügyi Szemle, 2010/1, 69-70. o.

³ Losoncz – Nagy: i.m. 77-78. o.

A finanszírozás szűkülése érintette a vállalkozásokat és a lakosságot egyaránt. Különösen a hitelezés területén kumulálódtak a problémák. A hitelkínálat szűkülése, illetve a gazdasági válság szorításában egyre több vállalkozás ment csődbe, nőtt a munkanélküliség, amely egyaránt növelte a hitelek visszafizetésének a kockázatát. A devizahitelesek különösen hátrányosan érintette a forint árfolyam változása, illetve az ország és a banki kockázati felárak növekedése, amelyet a bankok áthárítottak az ügyfelekre.⁴

A problémákra a jogalkotónak is reagálnia kellett, illetve a jogalkalmazás területén is fokozottan előtérbe kerültek a hitelezéssel kapcsolatos jogviták, amelyeknek elsősorban fogyasztóvédelmi aspektusuk volt jelentős.

A gazdasági, pénzügyi válság következtében a jogi szabályozás törekedett választ adni több-kevesebb sikerrel olyan kérdésekre is, amelyeket a válságtól függetlenül már korábban szükségszerűen szabályozni kellett volna.

Ilyen terület többek között:

- a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának és felügyeletének a megerősítése;
- a pénzügyi fogyasztóvédelem megerősítése;
- hitelezés újraszabályozása.

A pénzügyi gazdasági válság rámutatott arra, hogy a teljességgel liberális megengedő szabályozás nem segíti elő a pénzügyi piacok stabilitását, illetve válságok esetén szükségessé teszik az állami beavatkozást. A „profitot magánosítjuk, a veszteséget államosítjuk” elve sérti a társadalmi érdeket, különösen, hogy az adófizetők pénzét, költségvetési forrásokat kell a bankok konszolidálására felhasználni.

A magánérdek és a társadalmi érdek konfliktusára rámutat a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitására vonatkozó törvény indoklása.⁵ A társadalmi érdek közvetlen érvényesülése mellett érvel a jogalkotó, amely álláspont szerint a pénzügyi közvetítőrendszer olyan mértékben meghatározó elemévé vált az egyes államok, így a hazai gazdaságnak is, hogy rendeltetésszerű működése társadalmi érdek, annak ellenére, hogy alapvetően a magánszektor keretei között működik.

⁴ Kállai Zoltán – Kőszeghy Tamás: Válságkezelés vagy mindennapi gyakorlat? Kereskedelmi banki tapasztalatok a likviditási válságban, *Hitelintézeti Szemle* 2009/3. 187. o.

⁵ 2008. évi CIV. törvény indoklása a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítéséről.

A gazdasági válság révén fokozott figyelem irányult a pénzügyi fogyasztóvédelmi kérdésekre, mivel nem csak a Magyarországon, de a világ jelentős részén komoly veszteségek érték a fogyasztókat. Rámutatott a válság a pénzügyi termékek bonyolultságára és arra, hogy a fogyasztók nem kellően tájékozottak a pénzügyi termékek természetét, működését és kockázatát érintően. Mindez oda vezetett, hogy a fogyasztók bizalma nagymértékben csökkent a pénzügyi szervezetek és a pénzügyi piacok iránt. A bizalomvesztés pedig a pénzügyi piacok stabilitását veszélyezteti, amely már kihat a teljes pénzügyi rendszerre. A túlzott bizalomvesztés az egyéni veszteségek mellett társadalmi szintű veszteségeket is okoz.⁶ Az Unióban és a magyar jogalkotás szintjén ezért is jelentős lépések történtek a bizalom visszaállítására és a fogyasztóvédelem növelésére. Ahogy az uniós javaslatcsomag is rámutat fontos cél Európa számára, hogy a pénzügyi szolgáltatások iránti fogyasztói bizalom erősödjön. A cél egy átlátható és felelősségteljes európai pénzügyi rendszer létrehozása, amely egyrészt jól kezeli a válságokat, illetve biztosítja az európai fogyasztókat arról, hogy megtakarításaik, befektetéseik és biztosításaik valamennyi európai országban biztonságban vannak.⁷

II. Pénzügyi fogyasztóvédelmi jogviszony

Az elmélet a fogyasztóvédelmet egy komplex, interdiszciplináris jogterületnek tekinti, amelynek a lényege a fogyasztói magatartás integratív szemléletű vizsgálata, a fogyasztó és a termelő/szolgáltató viszonyának interdiszciplináris megközelítése. A fogyasztóvédelmi jog elsődlegesen a fogyasztással összefüggő jogviszonyokat, a fogyasztó és kereskedő, fogyasztó és termelő közötti kötelmi jogviszonyokat és olyan jogviszonyokat szabályozza, amelynek a joghatásai közvetlenül érintik a fogyasztókat.⁸

⁶ Czajzik István – Horváth Anna – Sz. Pap Judit: Korszerű pénzügyi fogyasztóvédelem. In: *Lentner Csaba* (szerk.): *Bankmenedzsment, bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*. Nemzeti közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2012. 432. o.

⁷ European Commission – IP/0/918, 12/07/2010. Az Európai Bizottságnak a fogyasztóvédelem növelését és a pénzügyi szolgáltatások iránti fogyasztói bizalom erősítését célzó javaslatcsomag (europa.eu Letöltés ideje: 2014. 01. 20.) A javaslatcsomag a megtakarítások, a befektetések és a biztosítási kötvénytulajdonosok védelmének a fokozásával foglalkozik. A három területen a fedezet értékének növelését, a betétbiztosítás során gyorsabb kifizetéseket, az egyszerűbb ügyintézés, a szélesebb körű tájékoztatást és a felelős finanszírozást tartja fontosnak a Bizottság.

⁸ *Fazekas Judit*: *Fogyasztóvédelmi jog*. Complex Kiadó Kft., Budapest, 2007.75.o.

A pénzügyi fogyasztóvédelem elhatárolásához szükséges a jogviszony alanyainak, a tárgyának⁹ és a jogviszony jellemzőinek az elhatárolása. A jogviszony alanyai is eltérnek a hagyományos értelemben vett fogyasztói és szolgáltató közötti, kötelmi jogviszony alanyaitól. Az egyik alany a pénzügyi fogyasztó, a másik pedig a pénzügyi szervezet. Mindkét jogalany sajátos helyzetben van és speciális jellemzőkkel bír a jogviszony tekintetében.¹⁰

Az elmélet rámutat arra, hogy teljesen egységes európai fogyasztói fogalomról nem beszélhetünk, bár a fogyasztóvédelmi irányelvek hasonló fogyasztói fogalmakat használnak, de a tagállamok eltérő módon szabályozzák a fogyasztó fogalmát, más-más szabálycsoportra kiterjesztve a fogyasztóvédelmi szabályozás személyi hatályát.¹¹

A 93/13/EGK irányelv általánosan a fogyasztó fogalma alatt ért minden olyan természetes személyt, aki az irányelv hatálya alá tartozó szerződések keretében olyan célból jár el, amely kívül esik saját szakmája, üzleti tevékenysége vagy foglalkozása körén. Ugyanezt a fogalmat használja a 2008/48/EK irányelv is a pénzügyi fogyasztóvédelem területén.¹²

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata is rámutat arra, hogy a fogyasztó fogalma csak a természetes személyeket öleli fel, a jogi személyekre nem terjed ki.¹³ Sajátos helyzetet teremt azonban az az eset, amikor a kisvállalkozások, jogi személyek nem szakmai vagy üzleti tevékenységük körébe eső célból járnak el. Az elméleti felfogás, amely a joggyakorlat alapját is képezi az, hogy ebben az esetben a jogi személy is a természetes személyhez hasonló ismerettel rendelkezik a szerződéses jogviszonyban. Ezek az ún. dual-use (kettős célú) szerződések, amelyekre a fogyasztóvédelmi irányelvekben nincs szabályozás. Ezzel kapcsolatos jogi álláspontot a bírósági gyakorlat alakította ki. Az ítélkezési gyakorlat rámutatott arra, hogy a szerződő fél fogyasztónak minősítésénél vizsgálni kell, hogy a szerződés megkötése szakmai és üzleti tevé-

⁹ Czajlik – Horváth – Sz. Pap (2012): i.m. 433. o.

¹⁰ Nagy Zoltán: Az Európai Unió Bíróságának a devizahitelezéssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata fogyasztóvédelmi aspektusból (megjelentés alatt).

¹¹ Hajnal Zsolt: A fogyasztóvédelem alanya: a fogyasztó. In: Szikora Veronika: Magyar fogyasztóvédelmi magánjog – európai kitekintéssel, Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesülete, Debrecen, 2010. 43-44. o.

¹² 93/13/EGK irányelv 2. cikk b) pont, 2008/48/EK irányelv 3. cikk a) pont.

¹³ C-541/99. sz. ügy (Cape Snc v. Idealservice Srl.); C-542/99. sz. ügy (Idealservice MN RE Sas v. OMAI Srl.) In: Hajnal (2010) i.m. 45. o.

kenységi körébe tartozik-e vagy személyes családi szükségletek kielégítése körében merül föl.¹⁴

A kettős célú szerződések esetében azt vizsgálja a Bíróság, hogy a kereskedelmi vagy szakmai tevékenységhez vagy ezen kívüli célt szolgáló dologra nézve jött létre a szerződés, illetve melyik cél van túlsúlyban. Csak akkor tarthat igényt a szerződő fél a különleges fogyasztói védelemre, ha a kereskedelmi vagy szakmai jelleg mellékes, alárendelt szerepet játszik és elsődleges a személyes vagy családi szükséglet.¹⁵

A fogyasztó fogalmának a tisztázása mellett fontos elméleti kérdés, hogy milyen az a fogyasztó, illetve fogyasztói magatartás, amely a különleges védelmet megérdemli. Ezért a jogalkalmazás szempontjából fontossá vált a fogyasztói minta megalkotása, amely az egyes eljárásokban a jogsérelem alapjául szolgálhat. Az elméleti felfogások alapján két minta – fogyasztói modell körvonalazódik. Az ésszerű fogyasztó modellje érvényesül az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatában, valamint az angol és francia jogterületen. Az ésszerű fogyasztó képes racionális döntéseket hozni a rendelkezésre álló információk alapján. A másik minta – fogyasztói modellt a német bírói gyakorlat alakította ki. Ez utóbbi modellnél a fogyasztót óvni kell, rendkívüli védelemben kell részesíteni, mivel nem képes ésszerű döntések meghozatalára, már a legkisebb félrevezetés vagy megtévesztés esetén.¹⁶

A fogyasztói modell kialakítása mellett az ítélezési gyakorlat elismeri, hogy a fogyasztó a szolgáltatóhoz képest hátrányos helyzetben van, mind tárgyalási lehetőségei, mind információs szintje tekintetében.¹⁷ Ez különösen érvényesül a pénzügyi szolgáltatásoknál. A pénzügyi szolgáltatók magasabb szakmai felkészültséggel rendelkeznek, a

¹⁴ *Hajnal* (2010): i.m. 45-46. o. Ezt az esetet vizsgálta a Bíróság a C-361/89. sz. ügyben, amelyben a kisvállalkozás az üzleti tevékenység befejezéséhez kapcsolódó fogyasztói minőséget ítélte meg. A gazdálkodó egy hirdetési szerződés keretében kívánta vállalkozását értékesíteni. A Bíróság mérlegelte, hogy a szerződés megkötése a gazdasági tevékenység megszüntetése érdekében tett előkészítő lépés és nem a személyes családi szükséglet kielégítését szolgálja.

¹⁵ *Hajnal* (2010): i.m. 46-47. o. A C-464/01. sz. ügyben Johann Gruber téglát vásárolt az udvarának burkolásához, amelyet 60 %-ban magán, 40 %-ban mezőgazdasági tevékenységre használ. A kérdés az ügyben az volt, hogy a fogyasztót megillető védelem megilleti a gazdálkodót. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy nem, mivel az ügylet teljes összefüggésére tekintettel a kereskedelmi és szakmai használat nem tekinthető jelentéktelennek.

¹⁶ *Fazekas* (2007): i.m. 75-76. o.

¹⁷ C-618/10. sz. ügy; C-472/11. sz. ügy; C-137/08. sz. ügy.

termékek bonyolultak és összetettek, gyakran átláthatatlan feltételrendszerrel és költségstruktúrával. A másik fontos tényező, hogy a fogyasztók ismeretanyaga és érdekérvényesítő képessége is alacsony.¹⁸ (Magyarországon különösen hangsúlyos kérdés a pénzügyi kultúra alacsony foka, amelynek a megoldását az oktatás és a tájékoztatás növelésével kívánják jellemzően orvosolni.)

Az Európai Unió Bíróságának álláspontja alapján a fogyasztó hátrányos helyzete oda vezet, hogy a szolgáltató által előre meghatározott feltételeket anélkül elfogadja, hogy érdemen befolyásolni tudná ezeknek a tartalmát.¹⁹ A pénzügyi szolgáltatók által kialakított általános feltételek szerint nem kellő körültekintéssel mérlegelt vagy túlzott bonyolultsága miatt mérlegelhetetlen feltételekkel létrejött szerződések komoly károkat okoznak társadalmi és egyéni szinten egyaránt.

A magyar jogi szabályozásban a fogyasztó fogalmát megtaláljuk a fogyasztóvédelemről szóló jogszabályokban²⁰ és a pénzügyi közvetítőrendszert érintő ágazati szabályokban egyaránt.²¹ A szabályozás érdekessége, hogy míg a fogyasztóvédelmi törvény (Ftv.) a természetes személyeken kívül eljárási kérdésekben más személyeket is beemel (vállalkozások, egyház, társasház) a fogyasztó fogalmába, amely eltér a hazai és az uniós szabályozástól, de konszenzusban van az európai uniós ítélkezési gyakorlattal.

A pénzügyi fogyasztó viszont csak a szakmáján, önálló foglalkozásán vagy üzleti tevékenységi körén kívül eljáró természetes személy lehet. Ezt a meghatározást használják a pénzügyi közvetítőrendszerre

¹⁸ Czajlik – Horváth – Sz. Pap (2012): i.m. 432. o.

¹⁹ C-618/10. sz. ügy; C-168/05. sz. ügy; C-40/08. sz. ügy.

²⁰ 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről (Ftv.) 2. § a/ pont: fogyasztó az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységi körén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy, továbbá a békéltető testületre vonatkozó szabályok alkalmazásában az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységi körén kívül eső célok érdekében eljáró, külön törvény szerinti civil szervezet, egyházi jogi személy, társasház, lakásszövetkezet, mikro-, kis- és középvállalkozás is, aki, illetve amely árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz vagy az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje.

²¹ 2013. évi CCCXXVII. törvény a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról (Hpt.) 6. § (1) bekezdés 28. pont: fogyasztó az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy. 2009. évi CLXII. törvény a fogyasztónak nyújtott hitelről 3. § 3. pont: fogyasztó az önálló foglalkozása és gazdasági tevékenysége körén kívül eljáró természetes személy.

vonatkozó szabályok, az új Polgári Törvénykönyv,²² illetve a pénzügyi fogyasztóvédelmi eljárásra vonatkozó szabályok is.²³ A polgári jogi szabályozásnak azért is fontos jelentősége van, mivel a pénzügyi fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárásra vonatkozó jegybanktörvény a Ptk. meghatározását veszi át és nem ad külön törvényi meghatározást. A pénzügyi fogyasztó fogalmának álláspontom szerint pontos és helyes meghatározása a korábbi felügyeleti hatóság ajánlásában fogalmazódik meg.²⁴ Az ajánlás alapján tehát a pénzügyi fogyasztónak minősül a pénzügyi szervezetek szolgáltatását – önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében – igénybevevő természetes személy. A fogyasztó fogalmát azonban kiterjesztően kell értelmezni, azaz a pénzügyi fogyasztó fogalmába beletartozik az a természetes személy is, aki a pénzügyi szervezet szolgáltatásának a címzettje, illetve aki a szolgáltatást igényli, érdeklődik a szolgáltatás iránt, vagy szerződéses ajánlatot tesz. Fontos tehát, hogy a megtévesztő reklám, tájékoztatás, ajánlat is beletartozik a fogyasztóvédelem körébe. A pénzügyi fogyasztóvédelmi jogviszony másik alanya a pénzügyi szervezet, amely az egész szektort nézve a pénzügyi közvetítőrendszer része. Kérdés azonban, hogy mely vállalkozások tartoznak a pénzügyi közvetítőrendszerbe, illetve melyek a pénzügyi szervezetek.

Az elmélet szerint a pénzügyi közvetítő intézmények a szabályozás tekintetében elsősorban funkcionális oldalról közelítők meg.²⁵ Az intézmények alapvető funkciója, hogy egyidejűleg kiegészítse az egyének és a vállalkozások két típusának vagyonkompozícióira vonatkozó preferenciáit. Az egyik oldalon vannak a kölcsönvevők, akik ki akarják terjeszteni reális vagyonukat saját nettó tőkeállományuk értékén túl, míg a másik oldalon vannak a kölcsönadók, akik nettó vagyonuk egy részét vagy egészét, stabil pénzügyi értékű, bevállalhatatlanság minimális kockázattal hordozó eszközökben kívánják tartani.²⁶ A funkció lényege tehát a

²² 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, Nyolcadik könyv záró rendelkezések, értelmező rendelkezések 8: 1. § (1) bekezdés 3. pont: fogyasztó a szakmája, önálló foglalkozása vagy üzleti tevékenysége körén kívül eljáró természetes személy.

²³ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 81. § (2) bekezdés: fogyasztó a Polgári Törvénykönyvről szóló törvényben meghatározott fogyasztó.

²⁴ A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének 1/2011. (IV. 29.) számú ajánlása a pénzügyi szervezetek számára az általános fogyasztóvédelmi elvek alkalmazásáról.

²⁵ Nagy Zoltán: A faktoring. HVG-ORAC Kft. Budapest, 2009. 163-171. o.

²⁶ James Tobin: Pénz és gazdasági növekedés, Közgazdasági és Jogi könyvkiadó, Budapest, 1984. 77. o.

transzformáció, azaz a pénzügyi közvetítők átalakítják a megtakarítások nagyságát, időtartamát, kockázatát és likviditását.²⁷

Más felfogás szerint a pénzügyi közvetítő fogalma – az előzőhöz hasonló elméleti alapokon – a közvetett finanszírozásból vezethető le, amelynek lényege, hogy a megtakarító egy pénzügyi közvetítő intézménnyel köt szerződést, és ez a pénzügyi közvetítő juttatja el a beruházóhoz a szükséges pénzösszeget. A közvetett finanszírozás két végpontja között szerepelnek a pénzügyi közvetítők, olyan pénz- és tőkepiaci intézménynek, amelyek jogszabályban meghatározott szolgáltatásokat nyújtanak megtakarítónak és a beruházóknak egyaránt.²⁸

A pénztulajdonosok a közvetítés előnyei miatt lépnek kapcsolatba az intézményekkel, amelyek az alábbiak:²⁹

- igazgatási költségek megtakarítása;
- jártasság a szerződések megkötésében, a számlavezetésben, a helyzetértékelésben és az eszközök összegyűjtésében;
- kockázat mérséklése, független kockázatok összefogása;
- az intézmények kötelezettségeire vonatkozó kormányzati garanciák és más szabályozások, amelyek mindezen intézmények fizetőképességét és likviditását hivatottak biztosítani.

A pénzügyi közvetítő intézmények tipizálásával kapcsolatosan is többféle felfogás uralkodik.³⁰ Az egyik szempont a megtakarítási forma, illetve a hitelfelvevők szerinti megosztás, amely azonban karakterisztikusan nem különbözteti meg az intézményeket, hiszen a különféle betét- és hitelkonstrukciók között nagyon sok hasonlóság van, illetve ugyanazt a terméket több intézmény is kínálja a megtakarítók és hitelfelvevők számára egyaránt.³¹

A bankok speciális helyzetéből adódóan a pénzügyi közvetítők feloszthatóak bankokra és nem banki pénzügyi közvetítő intézmények-

²⁷ Simon István: Bankszabályozás, PhD értekezés-kézirat, ELTE-ÁJK, Budapest, 2003. 7. o.

²⁸ Simon (2003): i.m. 310. o. Vö. Meir Kohn: Bank és pénzügyek, pénzügyi piacok, Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 73. o.; Hasonló felfogást vall a pénzügyi közvetítők meghatározásában Simon Istvánnal. Kohn szerint a pénzügyi közvetítő intézmény, olyan pénzintézet, amely saját értékpapírok kibocsátásával vesz fel hitelt, és azután újra kihelyezi az így előteremtett forrásokat.

²⁹ Tobin (1984.): i. m. 77. o.

³⁰ Nagy Zoltán: A monetáris szervezet és tevékenység jogi szabályozása. In: Károlyi Géza (szerk.): Gazdasági közjog, Debreceni Egyetem Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2006. 239-270. o.

³¹ Tobin (1984.): i. m. 77-78. o.

re.³² A bankok speciális helyzetét a pénzteremtő képességük adja, amely alapvetően megkülönbözteti őket a többi intézménytől.³³ A pénzügyi közvetítők intézménytípusonként való tipizálása is fellelhető a szakirodalomban.

A pénzügyi közvetítők típusai:³⁴

- bankszerű közvetítők (bankok, takarékpénztárak, takarékbancok, hitelszövetkezetek, finanszírozó társaságok),

- befektetési társaságok (kötvényalapok, részvényalapok, pénzügyi befektetési alapok, meghatározott járuléku nyugdíjalapok),

- biztosítók (vagyon- és balesetbiztosítók, életbiztosítók, meghatározott juttatású nyugdíjalapok),

- kormányzati közvetítők³⁵ (központi bank, szövetségi kormányhivatalok, szövetségi költségvetésből finanszírozott intézmények).

A jogi szabályozás is használja a pénzügyi közvetítőrendszer és a pénzügyi szervezetek fogalmát egyaránt, de nem ad pontos meghatározást rá. A korábbi felügyeleti szabályozásnál is használja a törvény a pénzügyi szervezetek összevont fogalmát.³⁶ Ez a szervezetcsoport közelít leginkább a pénzügyi közvetítők csoportjához, azzal, hogy a kormányzati pénzügyi közvetítők nem tartoznak bele a pénzügyi szervezetek fogalmába.

A törvényi definíció tehát egy általánosító jellegű megfogalmazással valamennyi pénz- és tőkepiaci, illetve ehhez kötődő résztvevőt beemeli a fogalmi körbe, illetve ezt kiegészíti még egy intézményi felsorolás is.

A hatályos szabályozás szintén használja a felügyeleti szabályozásban a pénzügyi közvetítőrendszer és a pénzügyi szervezetek fogalmát

³² *Tobin* (1984.): i. m. 80. o.

³³ *Tobin* (1984.): i. m. 78. o.

³⁴ *Tobin* (1984.): i. m. 77. o. A finanszírozó társaságokat olyan speciális pénzügyi közvetítőnek tekinti a szerző, amelyek bankszerű hiteleket helyeznek ki, forrásaikra azonban nem betétgyűjtéssel tesznek szert, hanem bankoktól és a közvetlen pénzügyi piacon vesznek fel hiteleket. (A csoportosítás alapját az USA pénzügyi intézményrendszerre képezi.)

³⁵ *Kohn* (2003.): i. m. 77. o., 176. o. A szerző itt az USA intézményrendszere alapján csoportosítja a kormányzati közvetítőket, konkrét intézmények megjelölésével.

³⁶ 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (PSZÁF) 2. § (1) bek. A 2007. évi CXXXV. tv. szabályai direkt módon már nem határozzák meg a pénzügyi szervezetek fogalmát, de a 4. §-ban felsorolt törvények hatálya alá tartozó szervezetek lényegileg a korábbi pénzügyi szervezeteket fogják át. Hasonlóan járt el a felügyeletről szóló 2010. évi XLVIII. törvény.

egyaránt.³⁷ Bár a fogyasztóvédelmi eljárásnál a pénzügyi szervezetek mellett egyéb személyek jogsértő magatartását is említi a törvény.³⁸ Mindezek a szervezetek és személyek együttesen a pénzügyi szervezet fogalmát jelentik.

Miért speciálisak a pénzügyi szervezetek? A pénzügyi szervezetek mind intézményi, mind tevékenységi aspektusból nézve szigorúan szabályozott vállalkozások. Mind a piacra lépésük, alapításuk, működésük és megszűnésük egyaránt eltér a hagyományos piaci szereplőktől. A pénzügyi szervezetek létrejötte, tevékenységük megkezdése megfelelő tőke-, szervezeti- és személyi feltételeket feltételez. A szakmai feltételek és működésük feltételezi a széleskörű informáltságot és felkészültséget az adott piaci szegmensben. Különösen igaz ez a nagy pénzügyi konglomerátumokra, amelyek a világ több országában és több tevékenységi területen (pénzügyi szolgáltatás, befektetési szolgáltatás, biztosítási szolgáltatás) működnek. Mindezek a jellemzők még kiszolgáltatottabbá teszik a pénzügyi fogyasztót.

A jogviszony alanyai mellett a fogyasztó helyzetét jól szemléltetik a jogviszony jellemzői, amelyek rámutatnak a fogyasztó és a pénzügyi szervezet között aszimmetriára:³⁹

- termékek összetettsége,
- a termék minősége,
- szakmai ismeretek,
- bizalmi faktor,
- félreértékesítés,
- tisztességtelen piaci gyakorlatok.

A fogyasztók számára bonyolult pénzügyi konstrukciók kialakítására került sor az utóbbi évtizedekben. Jellemző a termékekre a többféle pénzügyi konstrukció kombinálása (biztosítási és befektetési konstrukciók), a hosszú és összetett szerződések kialakítása. Mindez nehezen átláthatóvá teszik a fogyasztó számára a kötelezettségek és jogok rendszerét.

³⁷ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról (MNB tv.).

³⁸ MNB tv. 81. § (1) bek. a/ pont a 39. §-ban meghatározott törvények hatálya alá tartozó személy vagy szervezet által nyújtott szolgáltatást igénybe vevő fogyasztóval szemben tanúsítandó magatartásra vonatkozó kötelezettségeket megállapító, a 39. §-ban meghatározott törvények vagy az azok végrehajtására kiadott jogszabályban előírt rendelkezések.

³⁹ Czajlik – Horváth – Sz. Pap (2012.): i.m. 432-441. o.

Sok esetben a termék minőségét sem tudja ellenőrizni a fogyasztó. A pénzügyi piacokra jellemző a zárt üzleti információs rendszer. Sok esetben az egyes pénzügyi termékeknél csak a vásárló, a szolgáltatást igénybe vevője számára csábító feltételek kerülnek a reklámba, a termék kockázatait bemutató információk nem. Az üzleti és banktitkok megóvása miatt nem jut a fogyasztó kellő információhoz a termék korábbi működésével kapcsolatban, ezért nem tudja megítélni a termék korábbi minőségi problémáit. Fontos továbbá azt is kiemelni, hogy sok esetben a pénzügyi termékek hosszabb időszakra szólnak, amely szintén megnehezíti a minőség ellenőrzését, hiszen mire kiderül, hogy rossz a pénzügyi termék, vagy nem ezt akarta a fogyasztó megvásárolni, már nem lehet orvosolni a helyzetet és komoly veszteségek érik a fogyasztót.

A szakmai és jogi ismeretek hiánya szintén aszimmetriát okoz a felek között. Alapvetően a pénzügyi ismeretek hiánya jellemzi a fogyasztókat, amely akadályozza a helyes döntés meghozatalát. A pénzügyi szolgáltatások szakmai döntés jogi ismeretek tekintetében felkészült fogyasztót feltételeznek, amely az átlagfogyasztót nem jellemzi. Ezen kívül a szolgáltatások összehasonlíthatósága is nehéz a bonyolult pénzügyi konstrukciók miatt, amely szintén a kellő ismeretek birtokában hozott helyes döntést akadályozza.

A pénzügyi közvetítőrendszer egésze a bizalomra épül. A gazdasági válságot megelőzően a fogyasztók fokozott bizalommal fordultak a pénzügyi szervezetek felé megbízva azok szakmai felkészültségében és abban, hogy a legjobb konstrukciót ajánlják a számukra. Ez természetesen már akkor sem minden esetben volt így, de a válság által okozott veszteségek alapvető bizalomvesztést eredményeztek a pénzügyi piacon. Mindezekre tekintettel a pénzügyi szervezetbe, ügynökébe vetett bizalom a jövőben újra felértékelődhet, hiszen továbbra sincs lehetősége, ideje a fogyasztónak a sokféle pénzügyi konstrukciók megismerésére, megértésére és a számára legjobb kiválasztására. Ez viszont veszteséget okozhat a fogyasztónak, ha nem kellő szakmai felkészültségű szolgáltatóhoz fordulnak. Ugyanakkor az is komoly fogyasztói, társadalmi veszteséget okoz, ha nem veszik igénybe a szolgáltatásokat.

A bizalmi faktorhoz kapcsolódó probléma a pénzügyi szervezetek tisztességtelen piaci gyakorlata. A felügyeleti tevékenység törekszik ennek a gyakorlatnak a kiszűrésére, de megelőzésük sok esetben nem lehetséges, hiszen ezekre, összetett pénzügyi termékek lévén, csak utólag derül fény. Ebben az esetben a fogyasztóvédelmi eljárás mellett a bírósági út lehetséges a fogyasztók számára.

Komoly problémát okozhat a fogyasztó számára a félreértékesítés. A nem megfelelő tájékoztatás és ügyféligény-felmérés miatt előfordul, hogy a fogyasztó a nem megfelelő szolgáltatást veszi igénybe, vagy olyan szolgáltatást vásárol, amelyet nem akart megvásárolni.⁴⁰

III. Változások a pénzügyi fogyasztóvédelem szabályozásában

A pénzügyi gazdasági válság hatásaként a jogalkotók a jogalkalmazók egyaránt komoly változásokat eszközöltek a pénzügyi fogyasztóvédelem területén. Új jogintézmények jelentek meg, illetve a korábbiakban is változtatások történtek. A jogalkalmazás során is egyre nagyobb jelentőségre tettek szert ezek a jogterületek, amelynek oka a jogviták jelentős száma és társadalmi jelentősége. Ahogy a korábbi alcímben is rámutattam, a fogyasztó és a pénzügyi szervezetek közötti aszimmetriára a szerződéses gyakorlatban is érvényesül. A szabályozás és a jogalkalmazás számára tehát fontos feladat ennek az egyensúlytalanságnak a csökkentése és kiküszöbölése. A hatékony pénzügyi fogyasztóvédelem az egyes országok, de az Európai Unió szintjén is a jogalkotás és a jogalkalmazás fókuszába került.

A Világbank (2012) által kidolgozott hatékony fogyasztóvédelem, több elemből épül fel, amelyek együttesen hivatottak biztosítani a jogviszonyból eredő aszimmetria kiküszöbölését:⁴¹

- a fogyasztók tájékoztatására, ügyféligények felmérésére és az értékesítésre vonatkozó szabályok;
- pénzügyi fogyasztóvédelmi intézményrendszerre vonatkozó szabályok;
- ügyfélkezelési szabályok, magatartási kódexek;
- számlavezetésre, a fogyasztók nyilvántartására vonatkozó szabályok;
- banktitok és adatvédelmi szabályok;
- betétbiztosítási szabályok;
- fogyasztói jogviták rendezésének a szabályai.

⁴⁰ Czajlik – Horváth – Sz. Pap (2012.): i. m. 435. o. A szerzők rámutatnak, hogy az angol joggyakorlatban fordul elő a jogintézmény. Ha nagyszámú fogyasztó esetén fordul elő a félreértékesítés, akkor ennek a tényét a felügyelet megállapítja és a kompenzációs rendszer bevezetésére tesz javaslatot. A kompenzáció során az ügyfelek teljes veszteségét meg kell téríteni.

⁴¹ Czajlik – Horváth – Sz. Pap (2012.): i. m. 434. o.

Ha megvizsgáljuk a magyar rendszert a szabályozás megfelel a világbanki feltételeknek. Sőt egyes területeken a magyar szabályozás továbblép és szélesíti a hatékony fogyasztóvédelmet megteremtő szabályozási eszköztárat. Ilyen lépésnek tekinthető a pénzügyi fogyasztóvédelem területén a pénzügyi biztos intézménye, a pénzügyi szervezetek felügyeletének a Magyar Nemzeti Bankba integrálása, a pénzügyi fogyasztóvédelmi szabályozás megerősítése, illetve egyes pénzügyi termékeknél a direkt állami beavatkozás.

A pénzügyi biztos intézménye ugyan már megszüntetésre került, de érdemes a szabályozás jelentősége miatt kiemelni az ezzel kapcsolatos rendelkezéseket.⁴²

A szabályozás alapján felállításra került a Pénzügyi Jogok Biztos Hivatala. A hivatal létrehozásának a célja a kiegészítő fogyasztóvédelem, hiszen verseny-felügyeleti, illetve a pénzügyi szervezetek felügyeletét ellátó hatóság hatáskörébe tartozó fogyasztóvédelmi ügyben és helyette nem járhat el. A pénzügyi jogok biztosának a hatásköre valamilyen pénzügyi szervezetre kiterjedt. A pénzügyi fogyasztói jogsértések esetén eljárhatott, de szankcionálási jogköre nem volt. Az intézkedési jog keretében kezdeményezésre van ajánlás tételére kerülhetett sor.⁴³ Ha azonban a pénzügyi biztos olyan tényről értesül, amely megalapozza a hatósági eljárást, értesíti a Versenyhivatalt és a pénzügyi felügyeletet ellátó hatóságot.

Fontos feladata volt még a pénzügyi biztosnak a pénzügyi kultúra fejlesztése. Ennek érdekében közreműködik a kiadványok, publikációk készítésében, az ismeretterjesztésben, illetve együttműködik oktatási

⁴² 39/2012. (XII. 20.) NGM rendelet a Pénzügyi Jogok Biztosáról. A jogszabályt hatályon kívül helyezte a 2013. évi CLXXXVIII. törvény 23. § (10) bekezdése 2013. XI. 19-től.

⁴³ A pénzügyi biztos célja alapvetően az egyezség létrehozása a fogyasztó és a pénzügyi szervezet között. Ha a megegyezés nem jön létre, az egyeztetésről jelentést készít az érdekeltek részére és kezdeményezi a sérelemnek a pénzügyi szervezet saját hatáskörében történő megszüntetését. Ha kezdeményezés nem vezetett eredményre, vagy ésszerűtlen hosszú idő múlva vezetne eredményre, a pénzügyi biztos a jogsérelem megszüntetése céljából ajánlást tesz a pénzügyi szervezetnek. A pénzügyi szervezet a kedvezményezésre és az ajánlásra állásfoglalást tehet. A pénzügyi jogok biztos az eljárás összefoglalásaként zárójelentés készíti. Ha a pénzügyi jogok biztos a fogyasztói jogok sérelmét jogszabályi hiányosságokra vezeti vissza, javaslatot tesz a miniszternek jogszabály módosítására vagy hatályon kívül helyezése esetleg új jogszabály megalkotására.

intézményekkel, civil szervezetekkel és pénzügyi szervezetekkel a pénzügyi ismeretek terjesztésében.

A pénzügyi fogyasztóvédelmet érintő változás a makroprudenciális és mikroprudenciális intézmények összevonása, amelynek révén a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) beolvadt a Magyar Nemzeti Bankba és ezáltal megszűnt. Az új pénzügyi fogyasztóvédelmi hatóság a jegybank lett 2013-tól.⁴⁴ Az összevont felügyeleti intézmény, illetve a mikroprudenciális felügyeletnek a jegybankba integrálása mellett több érv szól, amelyet az alábbi táblázat is jól mutat.⁴⁵

A fogyasztóvédelem és a prudenciális felügyelés viszonyrendszere
(Forrás: MNB)

Fogyasztóvédelem és prudenciális felügyelés közötti konfliktuspontok	Összevonás melletti érvek
Eltérő felügyeleti megközelítés, célrendszer, kultúra.	A fogyasztóvédelmi eszköztár számos mikro- és makroprudenciális célra felhasználható (lásd pl. devizahitelezés szabályozása)
Konfliktus hangsúlyok és erőforrások között: <u>Prudenciális felügyelés sérülhet:</u> a fogyasztóvédelem háttérbe szoríthatja a prudenciális felügyelést, mivel látványosabb, normál időszakban nagyobb közfigyelem övezi. <u>Fogyasztóvédelem sérülhet:</u> a Felügyelet szemet hunyhat az ügyfelekkel szembeni inkorrekt magatartás felett (pl. árazás), ha ez a tőkehelyzet javítása miatt fontos.	Kisebb az esélye, hogy a felelősségi és hatáskörök nem kellő elhatárolása miatt elmaradhatnak a szükséges beavatkozások („egymásra mutogatás”).
	Intézmények felé egységes fellépés.
	Duplikáció, egymás feladataiba történő beavatkozás lehetőségének elkerülése.

⁴⁴ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról.

⁴⁵ Az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítése. www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/vitaanyagok/Felügyelet_HU.pdf. 16. o. (Letöltés ideje: 2013. 11. 30.).

A jegybank újraszabályozásával a fogyasztóvédelmet érintő szabályok a makroprudenciális területen is kiépítésre kerültek, hiszen a makroprudenciális eszköztárban találunk a pénzügyi szervezetre vonatkozó olyan előírásokat, amelyek az adósokat is védik a túlzott eladósodástól, vagy az alacsony hitelfedezettségétől (túlzott hitelkiáramlást megakadályozását szolgáló intézkedések).⁴⁶

Szintén jelentős változások történtek a pénzügyi fogyasztóvédelem egyes részterületén, mint a pénzügyi szolgáltatások. A devizahitelezési problémák erőteljes változásokat indukáltak 2008-tól kezdődően a jogalkotásban. Külön ügyfélvédelmi fejezet került a hitelintézeti törvénybe, amely a többszöri finomhangolást követően az új 2013. évi hitelintézeti törvénybe is belekerült, illetve kibővült.⁴⁷ Kiemelt szabályozási terület lett a pénzügyi fogyasztóvédelemben a kereskedelmi kommunikáció, az ügyfelek tájékoztatása, a szerződéses feltételrendszer (általános szerződési feltétel, árazási elvek, a szerződés felmondása) és a panaszkezelési eljárás (panaszkezelési szabályzat, fogyasztóvédelmi ügyekért felelős kapcsolattartó).

Az egyes pénzügyi termékeknél direkt állami beavatkozásra került sor a fogyasztók érdekeinek fokozott védelme miatt. A devizahitelesek fogyasztói érdekeinek védelmére kelt az államra direkt, egyedi eszközök alkalmazásával, egyes pénzügyi termékek és fogyasztók vonatkozásában. (A beavatkozás mértéke, eredményessége módja vitára adhat okot, de ez meghaladja a tanulmány kereteit.)

Több eszközt is alkalmazott az állam a devizahitelesek megsegítésére. Ilyen eszköz volt a végtörlesztés, az árfolyamgát. A végtörlesztés során a fogyasztók tartozásuk rögzített árfolyamon történő egyösszegű megfizetését kérhették a pénzügyi szervezettől. Ez egy egyszeri lehetőség volt, amely azonban pár hónap alatt lezárult. A lehetőséggel a devizahitelesek jelentős része nem tudott élni, így nem adott teljes körű megoldást. Az árfolyamgát-gyűjtőszámla, amelynek lényege, hogy a deviza kölcsönök törlesztési árfolyamát rögzítik egy fix árfolyamon, így a fogyasztó a havi törlesztő részleteket fix összegben teljesíti. A napi

⁴⁶ 2013. évi CXXXIX. törvény 32. §. A makroprudenciális eszköztárba tartozik a hitelkínálat figyelemmel kísérése, a túlzott hitelkiáramlás megakadályozását szolgáló intézkedések, az anticiklikus tökepuffer, a rendszerszintű likviditási kockázatok csökkentését szolgáló intézkedések és a rendszerszinten jelentős intézmények csődvalószínűségét csökkentő intézkedések.

⁴⁷ 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról. 265. § - 288. § XIII. fejezet az ügyfelek védelme.

árfolyam és a rögzített árfolyam közötti különbség gyűjtőszámlára kerül, amelyre a pénzügyi szervezet hitelt nyújt és amelynek a kamatát a Magyar Állam és a bank fele-fele arányban átvállalja. Ez utóbbi konstrukció folyamatosan rendelkezésre áll a pénzügyi fogyasztók számára.⁴⁸ Fontos kérdés, hogy az árfolyamgát csak átmeneti megoldást biztosít az adósok számára és a halmozódó összeg a futamidő végén egyben zúdulhat az adósra, próbára téve törlesztési és teherbíró képességét. Jól látszik, hogy az állami megoldások a fogyasztók egy része számára jelentenek gyógyírt és nem kezelik a probléma egészét, illetve a segítségre leginkább rászoruló társadalmi rétegek számára nem biztosít végleges, teljes körű megoldást. Persze felmerül a kérdés, hogy nyújthat-e segítséget az állam generálisan, nem társadalmi és fogyasztói csoportokra specializálva, és esetleg nem rászoruló fogyasztókat megsegítve költségvetési pénzforrásból.

A jogalkalmazás során fontos jogfejlesztési lépések történtek. A felügyelet a fogyasztóvédelmi tevékenységre vonatkozó alapelvek kidolgozásával is elősegíti a felelős és tisztességes szolgáltatói magatartást.⁴⁹ A felelős és tisztességes szolgáltatói magatartást jelenti:

- a fogyasztói érdekek fokozott védelme;
- jogszabályok, ajánlások betartása;
- fogyasztóvédelmi előírások érvényesítése az üzletmenetben;
- a fogyasztó igényeihez alkalmazkodó szolgáltatás biztosítása.

A pénzügyi szervezetek számára négy alapvető pénzügyi fogyasztóvédelmi alapelv kerül megfogalmazásra:

- transzparencia növelése, információs aszimmetria csökkentése;
- tisztességes feltételek, átlátható díj- és költség szabás;
- az intézményi működésben érvényesülő fogyasztóvédelem;
- rendkívüli eseményekre való felkészülés.

A transzparencia elve alapján a pénzügyi szervezetnek érvényesítenie kell – a fogyasztói döntéshozatal során és szerződéses kapcsolatban – a közérthetőséget, átláthatóságot, kiszámíthatóságot, az információkhoz való hozzáférést. A fogyasztó és a pénzügyi szervezet között fennálló információs aszimmetriát is csökkenteni kell. Ezt a pénzügyi szervezet úgy tudja elérni, ha az előnyöket és hátrányokat is magában foglaló

⁴⁸ 2013. évi CCXXXVII. törvény a devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítéséről és a lakóingatlanok kényszerértékesítésének rendjéről. 57/2012. (III. 30.) számú Kormányrendelet a devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítését érintő megtérítéstről és a közzsférában dolgozók támogatásáról.

⁴⁹ 1/2011. (IV. 29.) PSZÁF elnöki ajánlás.

teljes körű tájékoztatást biztosít a fogyasztó számára, elősegítve a fogyasztó felelős döntéshozatalát.

A tisztességes szerződési feltételek, az átlátható díj- és költség-szabás alapelveinek érvényesítése során a pénzügyi szervezeteknek olyan szerződési feltételrendszert kell kidolgoznia, hogy a jóhiszeműség és a tisztesség követelménye érvényesüljön a jog és kötelezettség előírásánál. Ez az elv feltételezi az átlátható szerződési feltételeket, közérthető és alacsony kockázatú pénzügyi termékeket, az egyszerű és nyomon követhető díj- és költségstruktúrát.

A fogyasztóvédelmi előírások érvényesülése szempontjából fontos, hogy azok beépüljenek a pénzügyi szervezet működési rendszerébe. A jogszabályi és felügyeleti elvárásokat a pénzügyi szervezetnek be kell építenie az elv alapján belső szabályzataiba, eljárási rendjébe és ezeket a gyakorlatban, eljárásaik során alkalmazniuk kell.

Szintén fontos elv a rendkívüli eseményekre való felkészülés, amelynek a jelentősége a pénzügyi válságot követően megnőtt. Természetesen a fogyasztó életébe egyéb rendkívüli események is szerepet játszanak, mint a vis maior, az életkörülmények megváltozása.

Ezek az események kedvezőtlenül befolyásolják a fogyasztó teherbíró képességét, amelyet az elveket betartó pénzügyi szervezetnek figyelembe kell vennie és méltányos eljárást szükséges biztosítani az önhibájukon kívül bajba jutott fogyasztóknak (áthidaló módszerek, intézkedési csomagok).

Összegzőképpen megállapítható, hogy a pénzügyi fogyasztóvédelem egy formálódó jogterület mind a magyar, mind az európai jogalkotásban és jogalkalmazásban egyaránt, ezért fontos, hogy elméleti szinten is megfogalmazásra kerüljenek a megválaszolandó kérdések. A pénzügyi fogyasztóvédelem jelentőségét az is kiemeli, hogy egyre nagyobb társadalmi réteget érint, és gazdasági jelentősége is egyre nagyobb.