

# **PHD ÉRTEKEZÉS**

**Fekete Orsolya**

**A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon  
a fogyasztóvédelem egyes területein –  
kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási  
lehetőségeire**

**Szeged  
2011**

# Tartalomjegyzék

<b>ÁBRÁK JEGYZÉKE .....</b>	<b>5</b>
<b>RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE.....</b>	<b>6</b>
<b>BEVEZETÉS.....</b>	<b>9</b>
1. A KUTATÁSI TÉMA AKTUALITÁSA .....	9
2. A KUTATÁSI TERÜLET MEGJELÖLÉSE .....	10
3. AZ ÉRTEKEZÉS FELÉPÍTÉSE ÉS A KUTATÁS MÓDSZEREI .....	14
<b>I. A FELÜGYELET FOGALMA .....</b>	<b>19</b>
1. A FELÜGYELET FOGALMÁRÓL ÁLTALÁBAN.....	19
2. A FELÜGYELET FOGALMÁNAK TÖRTÉNETI GYÖKEREI .....	20
2.1. <i>Az állami felügyelet kialakulásának kezdetei</i> .....	20
2.2. <i>A felügyelet a feudális abszolútizmus idején</i> .....	21
2.3. <i>Az állami felügyelet a polgári átalakulás időszakában</i> .....	22
2.4. <i>Felügyelet a XIX. században</i> .....	22
2.5. <i>A magyar önkormányzati felügyelet</i> .....	23
3. ELHATÁROLÁSI KÉRDÉSEK.....	27
3.1. <i>A felügyelet fogalma 1867 előtt</i> .....	27
3.2. <i>Az új gazdasági mechanizmustól a 80-as évekig</i> .....	31
3.3. <i>A felügyelet térnyerése, az irányítás „visszavonulása”</i> .....	38
3.4. <i>A modern felügyelet-fogalom megjelenése a magyar jogban</i> .....	40
4. A FELÜGYELET FAJTÁI, A FELÜGYELETI ESZKÖZÖK CSOPORTOSÍTÁSA .....	45
5. A HATÓSÁGI FELÜGYELET ISMÉRVEI, A FOGYASZTÓVÉDELMI FELÜGYELETET ELLÁTÓ HATÓSÁGOK RENDSZERE .....	47
6. ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK A FELÜGYELET FOGALMÁVAL KAPCSOLATBAN .....	49
<b>II. A FOGYASZTÓVÉDELEM GAZDASÁGI ALAPJAI.....</b>	<b>52</b>
1. AZ ÁLLAM GAZDASÁGBAN BETÖLTÖTT SZEREPE .....	52
2. FOGYASZTÓVÉDELMI ELMÉLETEK.....	54
3. A FOGYASZTÓVÉDELEM GYÖKEREITŐL A FOGYASZTÓI TÁRSADALOM KIALAKULÁSÁIG .....	56
4. A FOGYASZTÓVÉDELEM SZEREPE A SZOCIALISTA HIÁNYGAZDASÁGOKBAN.....	58
5. ÖSSZEFOGLALÓ GONDOLATOK A FOGYASZTÓVÉDELEM KÖZGAZDASÁGI VETÜLETEIVEL KAPCSOLATBAN .....	60
<b>III. A FOGYASZTÓVÉDELMI JOG DOGMATIKAI ALAPKÉRDÉSEI.....</b>	<b>62</b>
1. A FOGYASZTÓVÉDELMI JOG FOGALMA.....	62
2. A FOGYASZTÓVÉDELMI JOG ÉS MÁS JOGÁGAK KAPCSOLATA .....	64
2.1. <i>A fogyasztóvédelmi jog és a polgári jog</i> .....	64

2.2. A fogyasztóvédelmi jog és a kereskedelmi jog.....	66
2.3. A fogyasztóvédelmi jog és a büntetőjog.....	67
2.4. A fogyasztóvédelmi jog és a szabálysértési jog .....	68
2.5. A fogyasztóvédelmi jog és a közigazgatási jog.....	69
3. A FOGYASZTÓ FOGALMA.....	73
3.1. A fogyasztó jogszabályi definíciója .....	75
3.2. A fogyasztó fogalma az esetjogban.....	78
4. KITEKINTÉS - AZ ÁTLAGFOGYASZTÓ FOGALMA AZ EURÓPAI (UNIÓ) BÍRÓSÁG(ÁNAK) ESETJOGÁBAN	79
4.1. GB-INNO ügy.....	80
4.2. Clinique ügy .....	81
4.3. Gut Springenheide ügy.....	82
5. AZ ÁTLAGFOGYASZTÓ FOGALMÁNAK ALAKULÁSA NÉHÁNY VÉDJEJEGYKEL KAPCSOLATOS ÜGYBEN	83
6. A NÉMET FOGYASZTÓ-FOGALOM IGAZODÁSA AZ EURÓPAI (UNIÓ) BÍRÓSÁG(ÁNAK) ESETJOGÁHOZ..	85
6.1. Yves Rocher ügy.....	85
6.2. Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln E.V. versus Mars GmbH .....	86
7. A MAGYAR FOGYASZTÓ-MODELL.....	88
7.1. A fogyasztói döntési eltérés a GVH értelmezésében.....	90
7.2. A felsőfokú jelzők alkalmazásával kapcsolatos határozatok .....	91
7.3. „A tájékoztatás nem teljes körű...” .....	92
7.4. Az érzékeny fogyasztói csoportok védelmét szolgáló határozatok.....	97
8. A FOGYASZTÓI DÖNTÉSI ELTÉRÉS ÚJ MEGKÖZELÍTÉSE - A KILÁTÁSELMÉLET ( <i>PROSPECT THEORY</i> ) ...	98
8.1. Keretelési hatás ( <i>framing effect</i> ).....	99
8.2. Bizonyossági hatás ( <i>certainty effect</i> ).....	100
8.3. Felidézési előítélet ( <i>availability bias</i> ).....	101
8.4. A (birtokolt javak iránti) elkötelezettségi hatás ( <i>endowment effect</i> ) .....	101
8.5. Reprezentativitási előítélet ( <i>representativeness bias</i> ) .....	102
8.6. Összekapcsolási téveszme ( <i>conjunction fallacy</i> ) .....	103
8.7. Beakaszkodás és igazodás ( <i>anchoring and adjustment</i> ).....	105
9. KAHNEMAN TÉTELEINEK KRITIKÁJA ÉS AZ EBBŐL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK.....	106
10. ÖSSZEFOGLALÓ GONDOLATOK A FOGYASZTÓVÉDELMI JOG ALAPFOGALMAIVAL KAPCSOLATBAN	107
<b>IV. EGYES FELÜGYELETI SZERVEK TEVÉKENYSÉGE A GYAKORLATBAN.....</b>	<b>110</b>
1. A VIZSGÁLAT TÁRGYÁT KÉPEZŐ INTÉZMÉNYRENDSZER .....	110
2. AZ ÁLLAMI KERESKEDELMI FELÜGYELET TŐL A NEMZETI FOGYASZTÓVÉDELMI HATÓSÁGIG .....	112
2.1. A fogyasztói érdekvédelem történeti aspektusa (1952-1990) .....	112
2.1.1. Az Állami Kereskedelmi Felügyelet .....	112
2.1.2. Az Állami Kereskedelmi Felügyelőség és területi kereskedelmi felügyelőségek .....	113
2.1.3. Az Országos Kereskedelmi Főfelügyelőség és megyei (fővárosi) kereskedelmi felügyelőségek ...	114
2.1.4. Az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség és területi szervei .....	115
2.2. A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség létrehozása és a kezdeti időszak (1991-1996).....	116
2.3. A fogyasztóvédelmi felügyelet kettős irányításának időszaka (1997-2006).....	119

2.4. A hazai fogyasztóvédelem megújulása (2007-) .....	124
2.5. Új elemek a fogyasztóvédelemben .....	130
2.6. Az egyéni panaszkezelés, mint a fogyasztóvédelmi szabályozás neuralgikus pontja.....	136
2.7. A meglévő eredmények továbbfejlesztése vagy új utak keresése? .....	142
3. A PÉNZÜGYI FELÜGYELET .....	143
3.1. A pénzügyi felügyelet létének indokai.....	143
3.2. A felügyelő intézmények megújulásának szükségessége.....	145
3.2.1 A pénzügyi piac jelenlegi jellemzői .....	145
3.2.2. Új típusú felügyelet .....	147
3.2.3. Nemzetek feletti felügyelet?.....	149
3.3. A hazai pénzügyi felügyelet kialakulása.....	151
3.4. A Felügyelet feladatai .....	155
3.5. A Felügyelet intézkedés- és bírságpolitikája .....	156
3.6. A Felügyelet fogyasztóvédelmi tevékenysége .....	158
3.6.1. A fogyasztói panaszok kezelése .....	161
3.6.2. A fogyasztóvédelmi eljárás szankciórendszere .....	167
3.6.3. Közérdekű igényérvényesítés.....	169
4. A VERSENYHATÓSÁG .....	170
4.1. Versenyjog és/vagy fogyasztóvédelem? .....	170
4.2. A magyar versenyjog rövid története .....	173
4.3. A versenyjog területei.....	177
4.4. A magyar versenyjog jellemzői.....	179
4.5. A GVH státusza .....	181
4.6. Bejelentés és panasz.....	184
4.7. A versenyfelügyeleti eljárás.....	188
4.8. A versenypártolási tevékenység.....	192
4.9. A versenykultúra fejlesztése.....	193
4.10. Amicus curiae szerepkör a magánjogi jogérvényesítés során.....	194
4.11. Közérdekű igényérvényesítés.....	195
5. ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK A VIZSGÁLT SZERVEK TEVÉKENYSÉGÉVEL KAPCSOLATBAN .....	195
5.1. A vizsgált szerv jogállásának közvetett hatása .....	195
5.2. Mennyire „modernizálódtak” felügyeleteink? .....	196
5.3. A tanácsadó, tájékoztató, felvilágosító tevékenység a hatóság tevékenységéhez tartozik? ....	198
5.4. A fogyasztói panaszkezelés kiemelkedő jelentősége .....	199
5.5. A jogi fetisizmus hiedelmének cáfolata.....	202
<b>V. KORREKCIÓS MECHANIZMUSOK.....</b>	<b>204</b>
1. A FOGYASZTÓK TÁJÉKOZTATÁSA, OKTATÁSA - A TUDATOS FOGYASZTÓI ATTITŰD KIALAKÍTÁSA ...	204
1.1. A fogyasztó tájékoztatását szolgáló alapvető szabályok.....	205
1.2. Tanácsadás, ügyfélszolgálat.....	209
1.3. A hatósági határozatok nyilvánosságra hozatalának jelentősége .....	213

1.4. Az oktatás .....	214
2. A FOGYASZTÓVÉDELMI OMBUDSMAN .....	218
2.1. Az ombudsmanról általában.....	218
2.1.1. Az ombudsman funkciói .....	218
2.1.2. Az „ombudsman-eszme” elterjedése.....	222
2.1.3. Az ombudsman-minimum.....	223
2.2. Az ombudsman jelenlegi szerepe a hazai fogyasztóvédelemben.....	224
2.3. A fogyasztóvédelmi ombudsman bevezetésének lehetősége.....	228
2.3.1. A parlamenti ombudsman .....	229
2.3.2. A kormány által kinevezett ombudsman .....	231
2.3.3. A miniszter által kinevezett biztos lehetősége.....	232
2.3.4. Biztosok – „egyéb” ombudsmanok .....	233
3. A BÉKÉLTETŐ TESTÜLETEK .....	235
3.1. Az eljárás célja.....	235
3.2. A békéltető testület jogállása, működtetése .....	236
3.3. A békéltető testület hatásköre és illetékessége.....	237
3.4. A békéltető testület összetétele, szervezete .....	238
3.5. A békéltető testület eljárása .....	241
3.6. A békéltető testület döntései .....	244
3.7. Jogorvoslat, nyilvánosságra hozatal, végrehajtás.....	245
3.8. A békéltető testület szerepe a pénzügyi fogyasztói viták intézésében .....	247
4. ÖSSZEZŐ GONDOLATOK A KORREKCIÓS MECHANIZMUSOKKAL ÖSSZEFÜGGÉSBEN .....	250
4.1. A tudatos fogyasztói magatartás kialakításának jelentősége .....	250
4.2. Javaslatok az ombudsmani intézménnyel kapcsolatban - de lege ferenda .....	251
4.3. A békéltető testületek helye és szerepe .....	254
<b>ÖSSZEZÉS.....</b>	<b>256</b>
1. A KÖVETKEZTETÉSEK ÖSSZEZÉSE .....	256
2. ZÁRSZÓ.....	263
<b>UTÓSZÓ.....</b>	<b>265</b>
<b>IRODALOMJEGYZÉK .....</b>	<b>273</b>
<b>FELHASZNÁLT JOGANYAGOK JEGYZÉKE .....</b>	<b>287</b>
<b>INTERNETES FORRÁSOK JEGYZÉKE .....</b>	<b>297</b>

## Ábrák jegyzéke

1. A PSZÁF-hoz benyújtott panaszok száma	167
2. A GVH-hoz benyújtott és elutasított bejelentések száma	185
3. A GVH-hoz benyújtott bejelentések és a panaszok egymáshoz viszonyított aránya, valamint mindkét kategórián belül az elutasító döntések száma	187
4. A békéltető testületek ügyeinek száma 1999-2008 között és 2003-tól kezdve a pénzügyi viták aránya a békéltető testületek előtt folyamatban lévő összes ügghöz viszonyítva	248

## Rövidítések jegyzéke

Áe.	1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
ADR	Alternative Dispute Resolution, Alternatív Vitarendezési Fórum
ÁNTSZ	Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat
APEH	Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság
BIS	Bank for International Settlements, Nemzetközi Fizetések Bankja
Bit.	1995. évi XCVI. törvény a biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről
Btk.	1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
CEBS	Committee of European Banking Supervisors, Bankfelügyeleti Bizottsága
CEIOPS	Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, Biztosítók és Nyugdíjpénztárak Felügyeleteinek Bizottsága
CESR	Committee of European Securities Regulators, Tőkepiaci Felügyeleti Bizottsága
EBA	European Banking Authority, Európai Bankfelügyeleti Hatóság
ECC- Net	European Consumer Centers Network
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority, Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-felügyeleti Hatóság
EKB	Európai Központi Bank
ESA	European Securities Authority, Európai Értékpapírpiaci Felügyeleti Hatóság
Ektv.	2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről

EUMSZ	Európai Unió Működéséről szóló Szerződés
Fgytv.	1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről
Fttv.	2008. évi XLVII. a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról
FVF	Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség
Grtv.	1997. évi LVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenységről 2008. évi XLVII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól (2008. szeptember 1. napja után)
GVH	Gazdasági Versenyhivatal
Hpt.	1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról
ICN	International Competition Network (Nemzetközi Versenyhálózat)
IMF	International Monetary Fund (Nemzetközi Valutaalap)
Ket.	2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
KERMI	Kereskedelmi Minőségellenőrző Intézet
KPIR	Központi Piacfelügyeleti Információs Rendszer
MÉBIH	Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal
NFH	Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság
Obtv.	1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Tanácsa
OMMF	Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség
ORFK	Országos Rendőr-főkapitányság
Ötv.	1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
PSZÁF	Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete
Psztv.	1999. évi CXXIV. törvény illetve a 2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről
Sztv.	2006. évi LVII. törvény és 2010. évi XLIII. törvény a Kormány tagjai és az



államtitkárok jogállásáról

Tpt. 2001. évi CXX. törvény a tőkepiacról

Tpvt. 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról

UCP Unfair Commercial Practices (Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat)

VKK Versenykultúra Központ

## Bevezetés

### 1. A kutatási téma aktualitása

A fogyasztóvédelem témaköre gyakran tárgyalt, már-már divatos témának számít manapság, mind a közgondolkodásban, mind az egyes tudományterületeken. Egyes szerzőknél a fogyasztóvédelem eszméjének megjelenéséről,<sup>1</sup> máshol fogyasztóvédelmi szemlélet kialakulásáról olvashatunk. A tudomány területére szűkítve a látómezőt kétségtelenül megállapítható, hogy nem csak a jogtudományban fejtette ki hatását, megjelenik például a közgazdaságtanban és a szociológiában is.

Az ok, amiért a téma időről időre újra aktuálissá válik, az az, hogy a fogyasztók által a mindennapjaikban tapasztalt hatásokra a jogalkotóknak, illetve a jogalkalmazóknak is reagálniuk kell. Ha a kergemarha-kórra, az aflatoxinnal szennyezett paprikára, a mérgező csecsemőtápszerre, vagy a devizahitelek károsultjaira gondolunk – csak hogy az utóbbi évek legnagyobb visszhangot kiváltó eseményeit említsem – nem lehet kétséges a fogyasztó védelmének szükségessége. A védendő érdekek persze nem élvezhetnek azonos prioritást, a legfontosabbnak talán a fogyasztó élete és testi épsége minősül.

A fogyasztókat megillető alapjogok között kifejezett sorrendiség nincsen, de az iménti preferencia az 1975-ben elfogadott, az Európai Közösség fogyasztóvédelmi és tájékoztatási politikájának előzetes programjáról szóló tanácsi határozatban is megjelenik. Ezen határozat keretében deklarálták azt az öt *fogyasztói alapjogot*, amelyek máig hatóan meghatározónak tekinthetők ma már nem csupán az Európai Unió fogyasztóvédelmi jogának területén. Ezek a következők: a fogyasztók egészségének és biztonságának védelméhez, a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelméhez, az oktatáshoz és tájékoztatáshoz, a jogorvoslathoz és a kárigények érvényesítéséhez,<sup>2</sup> a fogyasztói érdekképviseltek létrehozásához való jog.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> FAZEKAS Judit: A magyar Fogyasztóvédelmi jog fejlődése (1985-2005). In: A magyar jogrendszer átalakulása. 1985/1990-2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás. I. kötet. Szerkesztette: Jakab András és Takács Péter. Gondolat-ELTE ÁJK, Budapest, 2007. 638. p.

<sup>2</sup> Az eredeti angol szövegben: „the right of redress, help and assistance in judicial and para-judicial proceedings” O.J. C133/1. V.ö. LOWE Robert – WOODROFFE Geoffrey: Consumer Law and Practise. Sweet & Maxwell, London 1999. 5th ed. 406-407. pp. A szerző arra is utal, hogy az alapjogok az 1981-ben kiadott második fogyasztóvédelmi program részévé is váltak.

<sup>3</sup> 1975. április 14-ei tanácsi határozat. Az Európai Unió politikái. (Szerk.: KENDE Tamás - SZŰCS Tamás) Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 207. p.

## 2. A kutatási terület megjelölése

Kiemelendő, hogy a fogyasztóvédelmi jog egy a hagyományos jogági struktúrán átívelő, funkcionális szempontból megragadható jogterület, amelyben a magánjog és a közjog is szerepet kap. A fogyasztóvédelem civiljogi megközelítésű szakirodalma rendkívül terjedelmes, figyelemmel arra a nyilvánvaló tényre, hogy a fogyasztás maga tipikus és atipikus polgári jogi szerződéseken keresztül valósul meg, amelyek már önmagukban elegendő muníciót szolgáltatnak; és akkor még nem említettük a termékfelelősség, szavatosság, jótállás, stb. kérdését.

A közjogi megközelítés már jóval kisebb figyelmet kap, jóllehet az újabb kutatások az ultima ratioként bevethető büntetőjogi eszközök alkalmazásának lehetőségét is igyekeznek feltérképezni. A dolgozatban a célom az, hogy a közjog, azon belül a közigazgatási jog oldaláról közelítsek *a hazai fogyasztóvédelem egyes megoldást igénylő problémáihoz*, amely – álláspontom szerint – még mindig nem kap kellő hangsúlyt. Már itt jelezném azonban, hogy a *közjogi megközelítés* csupán *a kiindulópontot* jelenti. Az itt észlelt problémák: a közjogi eszközök alkalmazásának elégtelensége és különösen az alkalmazhatóságának téves megítélése, *elengedhetetlenné tesz a kitekintést* a nem közjogi – a jelzett problémák korrekcióját elősegítő – eszközökre.

A fogyasztóvédelem pilléreit (állami szervek, önkormányzatok, civil szervezetek) alapul véve, a rendszerben betöltött jelentőségénél fogva kiemelten kell kezelnünk a hazánkban felügyeleti tevékenységet ellátó közigazgatási hatóságok eszközrendszerét, ami elsődlegesen az állami fogyasztóvédelmi politika célkitűzéseinek megvalósítását szolgálja. Ez azonban egy rész cél, hiszen a fogyasztók érdekeit is kell szolgálnia elsősorban a fogyasztói panaszok megfelelő kezelése révén.

Az állami szervek szerepének jelentőségét a jogalkalmazásban senki nem vitatja (a jogalkotásban ez a kérdés föl sem merül), azonban a hangsúlyok tekintetében eltérő nézetekkel találkozhatunk. Vannak, akik a túlszabályozottságot, mások a kellő szigor hiányát látják problémának. Az előbbi esetben az állam szerepének fokozatos csökkenése, és ezzel párhuzamosan a fogyasztói aktivitás fokozása, az érdekérvényesítő képesség növelése kerül középpontba; az utóbbinál a felügyeleti szervek részéről az elrettentő erejű szankciók alkalmazását és az elismerten ultima ratio jellegű büntetőjogi tényállások kibővítésének, a pönalizálásnak a szükségességét hangsúlyozzák.

Az utóbbi idők jogfejlődése Magyarországon az állam szerepének fokozatos visszaszorulását, a preventív eszközök térnyerését mutatja. Ezzel áll összefüggésben a hazai legutóbbi fogyasztóvédelmi politika nem titkolt törekvése: a *tudatos fogyasztó*vá nevelés elősegítése. Ebben az esetben ugyanis a fogyasztó önnön érdekeinek érvényesítője. A tudatos fogyasztóvá válás annak az állapotnak az elérését jelenti, hogy az egyes fogyasztó tisztában legyen az őt megillető jogokkal, és mindent meg is tesz annak érvényesítése érdekében, nem pedig az arra hivatott állami szervektől várja problémájára a megoldást. A tudatos fogyasztói magatartás kialakítása nem vitathatóan a kelet-európai államokban fokozottabban jelentkező probléma, mivel a hosszabb-rövidebb ideig fennálló diktatórikus – és az ezzel együtt járó paternalisztikus – berendezkedés az önálló kezdeményezéseket elfojtva passzív szerepkörbe kényszerítette az állampolgárokat. A skála a passzív szerepkörbe késznyerített fogyasztótól, a passzív és az állam gyámkodására váró, valamint a problémái megoldásáért tudatosan fellépő fogyasztóig azonban rendkívül széles.

Kérdéses, hogy az érintett jogszabályok korábbi módosításai révén megfigyelhető fejlődési folyamattal, illetve a hatályos jogszabályok célkitűzéseivel maguk a jogalkalmazó szervek, illetve a fogyasztók tisztában vannak-e? Szándékomban áll rámutatni arra, hogy mind az egyértelmű jogalkotói és jogalkalmazási szándékot, mind a fogyasztók ismereteit illetően jelentős zavarok, hiányosságok mutathatók ki.

A fentiek alapján tehát a kutatás középpontjában *két kérdés* áll. Az *egyik*, hogy mennyiben figyelhető meg fogyasztóvédelmi célzatú felügyeleteink esetében a preventív eszközök alkalmazása, a bírságot központba helyező jogi szabályozás (és a hatósági attitűd) mellett? A felügyelet által alkalmazható eszközök fejlődése volt tehát az egyik vizsgálendő tényező.

Az ezzel kapcsolatban megfogalmazott hipotézis, hogy

- a fogyasztóvédelmi hatáskörrel (is) rendelkező felügyelet de iure képesek a modern értelemben vett felügyeleti eszközök alkalmazására; de facto azonban nem minden esetben elégséges azok alkalmazása;
- az eredetileg csak a hatékony felügyeleti munka közvetett hatásaként jelentkező fogyasztóvédelmi funkció egyre explicitebb módon jelenik meg egyes fogyasztóvédelmi hatóságoknál.

A kutatás *másik* fókuszpontjában azon fogyasztói tévedés vizsgálata állt, miszerint a fogyasztó a fogyasztás aktusával kapcsolatban felmerülő mindenféle panaszának orvoslását várja a „gondoskodó állam” fogyasztóvédelmi hatóságaitól, és elégedetlen a reparációra irányuló kérelme elutasítása esetén. Felmerül, hogy a fogyasztói elégedettség mennyiben kapcsolódik a felügyeleti tevékenységhez?

A kérdés egyik aspektusa, hogy a vizsgált hatóságok tevékenységében testet öltő „fogyasztóvédelem” állampolgárok általi értékelése nagymértékben meghatározza az állam működésének megítélését a részükről. Egy hatékony, jól működő államot célul tűzni pedig mindenképp méltányolandó. A másik szempont, amit figyelembe kell venni, hogy a körvonalazott fogyasztói tévedés nem egy-egy tájékozatlan fogyasztó elszigetelt problémája, hanem a hatósági panaszkezelési fórumokat jelentős mértékben megterhelő „rendszerhiba”, rendszerszintű probléma, amivel már volumene miatt is foglalkozni kell.

Ezen második kérdéskörrel kapcsolatban megfogalmazott kutatási hipotézisek:

- A fogyasztói panaszok kezelésének eszköztárája nem eléggé átgondolt és kiforrott, ami részben a fogyasztók elégedetlenségét, részben a hatósági erőforrások túlzott leterheltségét eredményezi.
- Bizonyos korrekciós mechanizmusok révén fokozható a fogyasztói elégedettség és csökkenthető a hatósági fórumok leterheltsége.

A dolgozatban bemutatottak szerint azonban a fogyasztóvédelmi feladatokat – közvetlenül vagy közvetve – ellátó hatóságok köre meglehetősen széles, így a kutatási terület további szűkítése indokolt. A disszertációban végül három magyar közigazgatási hatóság – a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete és a Gazdasági Versenyhivatal – fogyasztóvédelmi tevékenységét veszem górcső alá. Miért éppen ezt a hármat, amikor az említettek szerint a paletta e körben rendkívül széles?

A részben a területi korlátok, részben a rendkívül szerteágazó tevékenységek miatt mederben tartandó kutatásnál kézenfekvőnek tűnt, hogy a magyar fogyasztóvédelmi jogban jelentős változásokat eredményező, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (továbbiakban: Fttv.) végrehajtásában érintett három szervet vegyem alapul. A választás azért is jelentett izgalmas feladatot, mert a pénzügyi felügyeletünk és a

versenyhatóságunk nem kifejezetten fogyasztóvédelmi hatóságként került létrehozásra, így a dolgozat alkalmat ad annak bemutatására is, hogy a fogyasztóvédelem témaköre hogyan nyert egyre nagyobb teret ezen szervek tevékenységében. A működésük teljes körű bemutatására még így sem törekedtem. A fentebb már említetteknek megfelelően a felügyeleti eszközrendszer feltárása, a fogyasztóvédelmi funkció jelenléte és térnyerése, valamint a panaszkezelés módszerének elemzése állt a középpontban. A PSZÁF és a GVH esetében egyértelmű oka a szűkítésnek az is, hogy a hatóságok tevékenységének csak egy szeletét jelenti a fogyasztóvédelem.

Érdeemes azt is megjegyezni, hogy a közigazgatási szervezetrendszer/állami szervek jelentős szerepe a fogyasztóvédelmi rendelkezések érvényre juttatásában az Európai Unió számos tagállamára jellemző, bár a hangsúlyok nyilvánvalóan eltérőek.<sup>4</sup> (Gondoljunk például a skandináv fogyasztói ombudsmani intézményre, vagy az angol *Office of Fair Trading*-re.) Nálunk, mint kelet-közép-európai államban ez az „európai jellegzetesség” kiegészül azzal, hogy a szocialista berendezkedés paternalizmusa szinte teljes mértékben háttérbe szorította a civil kezdeményezéseket, amelyek még ma sem működnek az elvárt aktivitással. Ez utóbbi körülmény szintén a hatósági szervezetrendszer súlyát növeli.

Hangsúlyoznunk kell továbbá azt a tényt, hogy hazánk fogyasztóvédelmi jogának fejlődését erőteljesen az Európai Unió indukálta és határozza meg a mai napig, ezért az ott zajló folyamatok figyelembevétele feltétlenül szükséges. Erre tekintettel indokolt a fogyasztóvédelmet meghatározó főbb tendenciák felvillantása.<sup>5</sup> Látni kell azonban, hogy az Unió fogyasztóvédelmi jogában egyre inkább érvényesülő – többek által vitatott<sup>6</sup> – maximumharmonizációs „trend” sem kötelezi a tagállamokat a belső szervezeti rendszerük megváltoztatására. Az teljes egészében a tagállam akaratától, hagyományaitól, kultúrájától függ. A fentiekre tekintettel ezért vizsgálódásaimat a magyar szervezetrendszer egyes problémáinak feltárására fókuszáltam.

---

<sup>4</sup> Részletes összehasonlító elemzést olvashatunk Cseres Katalin Juditnál az Európai Unió tagállamainak fogyasztóvédelmi rendszeréről. V.ö. CSERES Katalin Judit: *Competition Law and Consumer Protection*. Kluwer Law International, Hague, 2005. 159-170. pp.

<sup>5</sup> A dolgozatban ez főként a fogyasztó fogalmával kapcsolatos esetjog feldolgozásával kapcsolatban jelenik meg.

<sup>6</sup> Az ezzel kapcsolatos dilemmákat részletesen bemutatja Cseres Katalin Judit. V.ö. CSERES Katalin Judit: i.m. 218-220.pp. Továbbá v.ö. 147. lábjegyzet.

### 3. Az értekezés felépítése és a kutatás módszerei

A dolgozatom *első fejezetében* a közigazgatási felügyelet fogalmának elmélettörténeti áttekintésére vállalkozom. Bemutatom, hogy a közigazgatás-tudomány ezen vitatott fogalmának definiálásával, illetve a más fogalmaktól való elhatárolásával kapcsolatban milyen, egymással konkuráló elméletek jelentek meg az egyes korszakokban. A fejezet lezárásaképp a modern felügyelet ma elfogadott ismérveire és a hatósági felügyelet jellemzőire, osztályozására térek ki, amely elemzés a később vizsgált felügyeleti szervek vizsgálatának is alapját képezi.

A dolgozat *második fejezete* tekint ki a fogyasztóvédelem közgazdasági aspektusaira. A közgazdaságtani kitekintést az indokolja, hogy az uralkodó gazdasági megközelítés a fogyasztóvédelem alapfogalmainak (fogyasztó, fogyasztói jog) tartalmát, és annak eszközrendszerét is meghatározza. E körben elsősorban az állam gazdaságban betöltött szerepe, a különféle fogyasztóvédelmi elméletek, fogyasztóvédelem és a gazdaság összefüggései kerülnek a középpontba. Kitérek továbbá a fogyasztói társadalom és a szocialista hiánygazdaságok jellemző vonásaira.

A dolgozat *harmadik fejezete* a fogyasztóvédelmi jog dogmatikai alapkérdéseit – a fogyasztóvédelmi jog fogalmát, más jogágakkal való kapcsolatát, valamint a fogyasztó meghatározásának kérdéskörét – tárgyalja. E körben átfogó történeti áttekintésre, összehasonlító, elemző bemutatásra és az elért eredmények tisztázására vállalkoztam, ami alapot jelentett a későbbi vizsgálódáshoz. Már előljáróban is rögzíteni kívánom, hogy a fogyasztóvédelmi jog, vagy fogyasztói jog szóhasználat nem csupán megfogalmazásbeli, hanem mint bemutatom, tartalmi különbséget is takar.

Az is kérdés, hogy mi tartozik a fogyasztóvédelmi jog körébe? Vitán felül áll, hogy a fogyasztóvédelmi jog plurális jogterület. A hatályos magyar jogot alapul véve megállapíthatjuk, hogy fogyasztóvédelmi célú jogi normákat a polgári jog, a közigazgatási jog, valamint a büntetőjog szabályai között is találhatunk. Sőt, ha kitekintésképpen az uniós *acquis-t* vizsgáljuk – legalább a polgári jogi és a közigazgatási jogi tárgyú normák terén – ugyanilyen eredményre jutunk. Megjegyzem, hogy a magyar jogban is egyre inkább érzékelhető az Európai Unióban az Amszterdami Szerződéssel elfogadott törekvés, hogy a fogyasztóvédelmi politikát, mint horizontális politikát fogja fel, amelyben megfogalmazott céloknak, törekvéseknek minden más politikában (jogterületen) érvényesülnie kell. Erre utal a bevezető elején említett fogyasztóvédelmi szemlélet kifejezés használata.

Ennél is izgalmasabb téma a fogyasztó fogalmának és ismérveinek meghatározása, amely azért lényeges, mert a definíció tartalma kihatással van arra, hogy az adott esetben szükséges-e az állami beavatkozás vagy sem. A fogalmi körnek a természetes személyekre való szűkítése, esetlegesen a professzionális, de adott esetben szakmai tevékenységi körén kívül eljáró személyekre, a pénzügyi szolgáltatások befektetőire való kiterjesztése a mai napig vitatott, de legalábbis alakulóban lévő kérdés. A fogyasztó ismérveivel, képességeivel kapcsolatos követelményeket a jogalkalmazói (bírói, hatósági) gyakorlat árnyalja. A közvélekedés e téren igen végletes: a teljesen kiszolgáltatott fogyasztótól (betegek, időskorúak) a hatalmat magához ragadó *prosumerig*<sup>7</sup> terjed.

Az uniós és a hazai esetjogban formálódó *átlagfogyasztó fogalmának* alakulását számos jogeseten keresztül igyekeztem bemutatni. A kutatás alapját az Európai Unió Bíróságának ítéletei, a német bírói gyakorlat egy szűkebb szegmense és a Gazdasági Versenyhivatal döntései képezték. A fogyasztói döntési eltérés vizsgálata kapcsán pedig a kutatásaiért 2002-ben közgazdasági Nobel-díjat kapó Daniel Kahneman és az eredményeit felhasználó Hámori Balázs, valamint Fenyővári Zsolt véleményére támaszkodva vizsgáltam ugyancsak a GVH gyakorlatát.

Az elméleti alapok lefektetését és bizonyos problémafelvetéseket követően a dolgozat *negyedik fejezetében* az említett három magyar közigazgatási hatóság – az NFH, GVH, PSZÁF – fogyasztóvédelmi tevékenységét vizsgálom a fentebb rögzített keretek között. Az egyes szervekre vonatkozó megállapítások rögzítése nem tökéletesen azonos szempontok szerint történik, aminek oka, hogy az egyes kérdések nem mindegyiknél azonos súllyal esnek latba. Minden esetben kitérek azonban a jogállás, a panaszkezelés, és a modern értelemben vett felügyeleti eszközök témakörére. Már itt szeretném megjegyezni, hogy a jogszabályok történeti áttekintésére csak olyan esetben kerül sor, ahol azok változásának a vizsgált téma szempontjából jelentősége van, azaz ahol a fejlődési – rosszabb esetben – a hanyatlási ív bemutatása a cél. Az sem mellékes, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság történetét például a szakirodalomban jellemzően csak

---

<sup>7</sup> A kifejezés a *professional* és a *consumer* szavak keresztezéséből született meg, és arra utal, hogy a modern technika vívmányait, elsősorban az internetet használó fogyasztók egy virtuális közösségként erőteljes kontroll- és önvédelmi mechanizmusokat építettek ki, a neten található információk segítségével tájékozódnak, ismerik meg a piac törvényszerűségeit és védik meg hatékonyabban érdekeiket. V.ö. SAS István: Internet „hadosztály” a fogyasztóvédelemben. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. március III. évfolyam 1. szám. 33-38. pp.



1991-ig visszamenően említik, így a dolgozat érintett fejezete hiánypótló szerepet tölt be a korábbi időszak feldolgozásával.

A folytatás szempontjából lényeges elemként ebben a fejezetben alapvető problémaként kerül megfogalmazásra a vizsgált hatóságok panaszkezelési lehetőségei és a fogyasztók elsősorban reparációra irányuló igénye közötti éles eltérés. (Értve ez alatt a hatóságtól igényelt reparációt, hisz ha ilyen irányú igényeivel a fogyasztó a polgári peres bírósághoz fordulna keresettel, már nem jelentene problémát.) Már itt rögzítem, hogy panasz alatt az Európai Unió terminológiájában olvasható fogyasztói panaszt értem, ami valamely fogyasztónak egy bizonyos kereskedővel szembeni elégedetlenségének kifejezését jelenti egy panaszkezelő szerv felé egy adott termék vagy szolgáltatás reklámozásával, értékesítésével, rendelkezésre bocsátásával vagy használatával, illetve vevőszolgálat igénybevételével kapcsolatban.<sup>8</sup> A panaszt fogadó szerv egyaránt lehet fogyasztóvédelmi hatóság, társadalmi szervezet, alternatív vitarendezési fórum, vagy ombudsman, stb.

Figyelemmel arra, hogy a fogyasztóvédelmi szervek feladata a fogyasztóknak nyújtott hatékony és a védett fél elégedettségét kiváltó védelme, úgy vélem a probléma mindenképp megoldást igényel. A sokat hangoztatott ügyfélbarát szemléletnek<sup>9</sup> arra is ki kell terjednie, hogy a hatáskör hiányában elutasított fogyasztói kérelem miatti csalódottság, az „ide-oda küldözgetnek”- problémája feloldást nyerjen.

Általánosan érvényes, mindenütt alkalmazható megoldás természetesen itt sem adható. E körben Hans Birger Thorelli által 1977-ben felvázolt fogyasztóvédelmi mátrixot érdemes alapul venni, aki szerint a fogyasztó-politika három alapvető tényezője: az információ, az oktatás és a védelem. Ezek különböző megjelenési formáit nevesítve vizsgálja meg a korábban már hivatkozott öt fogyasztói alapjog érvényesülésének lehetőségeit, megjegyezve, hogy nincs feltétlen éles határ közöttük.<sup>10</sup>

Megállapítja, hogy a fogyasztó-politika mindhárom eleme nélkülözhetetlen szerepet játszik a fogyasztói jogok érvényesülésében, önmagában egyik sem elégséges. Van azonban sorrend közöttük. Elsődleges az oktatás – hiszen ez teszi képessé a fogyasztót

---

<sup>8</sup> A Bizottság ajánlása (2010. május 12.) a fogyasztói panaszok és kérdések osztályozására és bejelentésére szolgáló harmonizált módszer alkalmazásáról (2010/304/EU). L 136/1.

<sup>9</sup> A Ket.-re való utalás annyiban pontosítandó, hogy a vizsgált hatóságok eljárására nem minden fenntartás nélkül alkalmazható az általános hatósági eljárási törvény. V.ö. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 13.§ (1) bekezdés d) pont.

<sup>10</sup> A dohánytermékek dobozán található – azóta már nálunk is jól ismert – figyelmeztetés, például információs és oktatási célt is betölthet.

arra, hogy az információt hasznosítsa, sőt az információkeresési hajlandóságot kumulálja is – és az információ nyújtása. Könnyű továbbá belátni, hogy a „tudatlan” és informálatlan fogyasztónak nyújtandó védelem soha nem lenne elégséges. Kivételt képeznek a hátrányos helyzetű fogyasztók (sőt a kevésbé fejlett országokat is nevesíti!), akiknél a fokozottabb védelem kerül előtérbe, és ezt egészíti ki az oktatás és az információ.

A „fogyasztói minőség heterogenitása”<sup>11</sup> miatt tehát differenciált eszközrendszer szükséges. A hatékony jogvédelmi rendszer megvalósításakor az adott állam tradíciói, öröksége, illetve a fogyasztói kultúra állapota az irányadóak. Kellő önmérsékletet kell tehát tanúsítania a jogalkotónak, amikor egy más államban már bevált, jól működő intézményt adaptál. E körben hazánkban különös jelentősége van a több évtizedes hiánygazdaságnak, a fogyasztói kultúra elmaradottságának.

A fölvetett problémák lehetséges megoldásaiként a dolgozat *ötödik fejezete* egyes korrekciós mechanizmusok lehetőségét veszi számba. Az első olvasatra talán különösnek tűnő cím arra utal, hogy a fentebb részletezett probléma – a fogyasztói igények és a hatósági lehetőségek eltéréseinek – kiküszöbölésére, és a fogyasztó tévedésének, hiányos ismereteinek korrigálására alkalmas(nak tartott) eszközöket mutatja be. Hangsúlyoznám tehát, hogy a hatósági szervezetrendszer elemzett problémáinak megoldási lehetőségeit nem csak annak megreformálásában kell keresnünk. A felügyeletet ellátó hatóságok körén kívül eső, részben azokkal együttműködő, részben azoktól függetlenül, de őket kiegészítve működő eszközök lehetőségét vizsgálom.

E körben – utalva Thorellire – elsődleges fontosságúnak tartom a tájékoztatás és az oktatás jelentőségét. Már-már közhelyként emlegetik ugyanis, hogy a fogyasztót mindentől és mindenkitől meg lehet védeni, csak saját magától nem. A hatályos fogyasztóvédelmi politikában célul tűzött társadalmasításnak van egy olyan olvasata is, hogy a fogyasztóvédelemnek olyan értelemben közüggé kell válnia, hogy annak kapcsán alapvető ismeretekkel mindenkinek rendelkeznie kell. Az ehhez szükséges eszközök kerülnek részletezésre a fejezetben.

---

<sup>11</sup> A kifejezést Kemenes Béla használta egy tanulmányában. KEMENES Béla: A fogyasztói érdekvédelmet szolgáló ombudsman intézménye. In: Kovács István-émlékkönyv. Szeged, 1991. 157. p.

A hatékony fogyasztóvédelmi panaszkezeléshez, és a fogyasztóvédelem ösztársadalmi üggyé válásához a fogyasztóvédelmi ombudsman, illetve a fogyasztói biztosi intézmény hazai bevezetésének lehetőségét is megvizsgálom.

Végezetül a hazánkban leginkább elterjedt alternatív vitarendezési fórumok, a békéltető testületek kerülnek terítékre. Az itt feltárt problémák rámutathatnak arra, hogy vajon a békéltető testületi rendszer működésének elégtelensége az oka, hogy az ezen szervek hatáskörében tartozó ügyekkel a fogyasztók a fogyasztóvédelmi hatóságokhoz fordulnak, vagy máshol kell keresnünk az okokat.

A vizsgált intézményi hármas funkciójának, tevékenységének, eszközeinek ismertetése, valamint a jelzett problémák megoldására hivatott korrekciós mechanizmusok kifejtése részben az elméleti szakemberek által kifejtetteken (szakirodalom tanulmányozása), részben a tételes joganyag elemzésén (jogszabályok, illetve jogszabály-tervezetek elemző vizsgálata), jellemzően azonban a gyakorlati tapasztalatok feldolgozása alapján történt. Ez utóbbi vizsgálatát részben a vizsgált szervek tevékenységében részt vevőknek (nem ritkán a szervek vezetőinek) az írásbeli megnyilvánulásai, tudományos konferenciákon elhangzott előadásai, részben a velük történő szóbeli konzultációk tették lehetővé. Itt kívánom megjegyezni, hogy – egyes már feltárt problémák megoldására hivatott változásoknak a dolgozat megírásával való egyidejűsége miatt – számos esetben csupán az érintett szervek hivatalos honlapján megjelenő információkra támaszkodhattam, figyelemmel arra, hogy azok „jelenidejűsége” okán még a szakirodalomban sem jelenhetett meg semmiféle reakció vagy értékelés. Másrészt ezen internetes forrásoknak, illetve a közzétett információknak a vizsgálata abból a szempontból sem volt elhanyagolható, hogy a fogyasztó is gyakran ezekkel szembesül.

A kutatásom lezárásának időpontja: 2010. október 15. napja. Az ezt követően megjelent jogszabályi módosítások, változások, tudományos munkák nem képezték a vizsgálódás tárgyát. A várható változások értékelése egy újabb tanulmány megírását teheti szükségessé.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> A lezárást követő változások volumene és jelentősége indokolja az azokra való reagálást. Ezzel kapcsolatos gondolatokat az olvasó az *Utószó*-ban követheti nyomon.

# I. A felügyelet fogalma

## 1. A felügyelet fogalmáról általában

Jelen fejezet keretei között célom egy átfogó elméletttörténeti áttekintést nyújtani az állami, ezen belül a közigazgatási felügyelet fogalmáról. Az állami felügyelet az átfogóbb kategória, de amint azt Kaltenbach Jenő kifejti, a felügyeleti jogviszony egyik pólusán megjelenő állami feladatot tipikusan a közigazgatási szervek látják el, így megalapozott a közigazgatási felügyelet kifejezés használata.<sup>13</sup>

Kevés vitatottabb témája van a közigazgatás-tudománynak, mint ez a fogalom, amit mi sem jelez jobban, mint hogy Török Lajos 1962-ben a magyar jogirodalom elevenen élő problémájaként aposztrofálta a felügyelet fogalmával kapcsolatos vitákat;<sup>14</sup> a Magyar Közigazgatási Intézet gondozásában 2007-ben kiadott tankönyvben<sup>15</sup> pedig még mindig vitatott kérdésként említik a felügyelet intézményét.<sup>16</sup> Majd fél évszázad alatt sem sikerült tehát a helyzetet teljes mértékben tisztázni, bár bizonyos közmegegyezés kialakult. Kis cinizmussal azt mondhatom, hogy az egyes szerzők abban mindenképp egyetértenek, hogy a felügyelet fogalma koronként változó fogalom, amire a mindenkori társadalmi-gazdasági berendezkedés is hatással van.<sup>17</sup> Ahogy Raft Miklós mondta: „... a fogalmi definíciók csakis annyiban időtállóak, amennyiben a definiált viszonyok azok.”<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> KALTENBACH Jenő: A közigazgatási felügyelet kialakulása és fejlődése a XIX. századig. Jogtudományi Közlöny 1990/1. szám 9. p. Egyebekben a felügyelet intézménye nem kizárólag a közigazgatási jog sajátja, elég, ha a büntetőjogból ismert nyomozási felügyeletre, vagy a családi jog szülői felügyeletére gondolunk. A továbbiakban azonban vizsgálódásainkat a közigazgatási jogra szűkítjük le, így a jelző mellőzése esetén is a közigazgatási felügyeletre kell gondolni.

<sup>14</sup> TÖRÖK Lajos: Államigazgatási ellenőrzés - államigazgatási felügyelet. Jogtudományi Közlöny 1962. február - március 85. p.

<sup>15</sup> HORVÁTH Attila (szerk.): Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatás működésében. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest, 2007. 52. p. (Továbbiakban: MAKI-tankönyv)

<sup>16</sup> Láthatjuk, hogy a két idézett megjegyzés visszafogott értékítéletet tükröz, ha felidézzük, hogy például Zsuffa István fogalmi káoszról, illetve minden elvi alapot nélkülöző szabályozásról beszél V.ö. ZSUFFA István: Az irányítás, vezetés, felügyelet és ellenőrzés fogalmak szervezéstani megközelítése. In: Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése. TISZI, Budapest, 1975. 42. p. és ZSUFFA István: A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete. Magyar Közigazgatás 2004. július, LVI. évfolyam 7. szám. 408. p.

<sup>17</sup> Megjegyezzük, hogy a jog, mint társadalom-tudomány esetében nyilvánvalóan természetes, hogy fogalmai a társadalmi környezettel együtt változnak.

<sup>18</sup> RAFT Miklós: Az irányítás és felügyelet értelmezése, szóhasználata. In: Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése. TISZI, Budapest, 1975. 1. p.

Jelen fejezet keretei között visszatérek az állami felügyelet történeti gyökereihez, az önkormányzati felügyelet kialakulásához. Rámutatok, hogy a kezdeti időszak hatalmi viszonyából a jogfejlődés eredményeképpen hogyan vált jogviszony. Az önkormányzati felügyelet tárgyalása nemcsak azért fontos, mert ez tekinthető az egyes felügyeletfajták "ősformájának".<sup>19</sup> hanem azért is, mert a mai felügyeleti elméletek egyik kiindulópontjává is tehető. Ezt követően – elsősorban a magyar jogfejlődésre koncentrálva – áttekintem azokat a fejlődési, történeti korszakokat és a felügyelet fogalmával kapcsolatos fontosabb elméleteket, amelyek változásokat eredményeztek. Már előljáróban meg kívánom osztani az olvasóval azt a tapasztalatot, hogy még egy-egy korszakon belül sincs közmegegyezés, gyakoriak az egymással konkuráló elméletek.

## **2. A felügyelet fogalmának történeti gyökerei**

### **2.1. Az állami felügyelet kialakulásának kezdetei**

Jelen helyzetben célszerűnek látszik a középkorba visszanyúlni, a hazai jogirodalomban uralkodó többségi álláspont<sup>20</sup> ugyanis a felügyelet közjogban való megjelenését a királyi főfelügyeleti jog ekkorra tehető kialakulásával látja megvalósulni. Ez a máshol *ius supremae inspectionis*nek nevezett intézmény a mai állami felügyelet középkori formája volt, amelyet az uralkodó gyakorolt a területi önkormányzatok felett. Legfőbb okaként Szamel az egységesítést jelöli meg jogi, társadalmi, szervezeti és gazdasági oldalról: az egységes jogrend megteremtésének igényét, az elkülönült önkormányzati érdekek összhangba hozatalát az osztársadalmi érdekekkel, az állami szervek szervezetének és működésének egységesítését, a rendelkezésre álló anyagi források egységes felhasználását.<sup>21</sup>

A központi és a helyi hatalom egymáshoz való viszonyában több modell valósult meg Európában. Az intézmény kialakulása *a kontinensen* a XV. századra tehető, amikor is Európa uralkodói egyre erőteljesebben léptek föl a központi hatalom centralizációja

---

<sup>19</sup> A kifejezést Kaltenbach Jenő használja. In: KALTENBACH Jenő: Az önkormányzati felügyelet. Universum Kiadó Szeged, 1991. 88. p.

<sup>20</sup>V.ö. SZAMEL Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963. 154-156. pp., KALTENBACH Jenő: A közigazgatási felügyelet kialakulása ... i.m. 9-16. pp., PAPP Judit: A közigazgatási jog alapjai. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1995. 75. p. és SZABÓ Lajos: Felügyelet és ellenőrzés a közigazgatásban. Új Magyar Közigazgatás 2009. március, 2. évfolyam 3. szám. 31. p.

<sup>21</sup> SZAMEL: i.m. (1963.) 156. p.

érdekében, ennek eredményeképpen fokozatosan felszámolták a feudális rendek és városok kiváltságait. A felügyelet tehát kezdetektől fogva szorosan kötődött a centralizáció-decentralizáció elvéhez (illetve annak mértékéhez), valamint az önkormányzat intézményéhez. A középkori angol államban ezzel szemben nem vált a centralizáció eszközévé ez az uralkodói jogosultság. A hatalommegosztás elvének kialakulása az uralkodó és a parlament között ugyanis nem tette lehetővé a centralizált bürokrácia rendszerének kiépülését.

A *ius supremae inspectionis* tartalmát illetően nincs teljes egyetértés. Kaltenbach Jenő neves német jogtudósok – egyfajta „szélsőértékként” is nevesíthető – véleményét megidézve köztes álláspontot foglal el. A széles körben elismert Triepel szerint az intézmény tulajdonképpen elméleti kreáció; a jogtudomány „találta fel, hogy az ébredő államhatalom számára jogcímet konstruáljon a neki alárendelt korporációk igazgatásába való beavatkozáshoz”.<sup>22</sup> Ezzel szemben Bullinger azt vallja, hogy a királyi főfelügyeleti jog nem csupán egy jogcím, egy elvi tétel, hanem működő jogintézmény volt az említett időszakban, amelynek elvi alapja, hogy az uralkodó kötelezettsége a közjóról való gondoskodás. Kaltenbach Jenő szerint a kibontakozó centralizáció időszakában – amely az egyes államok fejlődési szakaszainak eltérése miatt nyilvánvalóan nem egy egzaktan meghatározható időpont – a főfelügyeleti jog az uralkodó azon jogát jelentette, hogy tudomást szerezzen az alattvalók és a tőle független társadalmi képződmények (pl. önkormányzatok) közügyeiről.

## 2.2. A felügyelet a feudális abszolutizmus idején

Ez az uralkodói jogosultság aztán tovább erősödött, és a XVIII. század közepére már az állam olyan felügyelő hatalmaként volt definiálható, „amely alapjául szolgált minden olyan állami beavatkozásnak, amelyhez törvény nem szolgáltatott jogalapot”.<sup>23</sup> A feudális abszolutizmus időszakában a felügyelet tehát szinte korlátlan beavatkozási jogot jelentett a helyi hatalom felszámolása érdekében.

---

<sup>22</sup> Triepel, Bullinger és Kaltenbach álláspontját V.ö. KALTENBACH Jenő: A közigazgatási felügyelet kialakulása ... i.m. 10-11. pp.

<sup>23</sup> BERCHTOLD Klaus: Gemeindeaufsicht Wien, New York, 1972. 1. p. Idézi KALTENBACH Jenő: A közigazgatási felügyelet kialakulása ... i.m. 11. p.

### 2.3. Az állami felügyelet a polgári átalakulás időszakában

A polgári átalakulás időszaka az állami felügyelet intézményét is megreformálta, amelynek eredményeképpen több jellemző fejlődési út mutatható ki.

A forradalmat követően a XIX. századi Franciaországban a központi és helyi hatalom viszonyára a központi hatalom túlsúlya volt a jellemző; amit az is jelez, hogy a francia közjog a helyi hatalom feletti *tutelle administrative*-ről, azaz igazgatási gyámságról beszél. A helyi igazgatási egységek a saját ügyeiket illetően önállósággal nem rendelkeztek, a centrális hatalom jogosítványai a felügyeletet meghaladó szubordinációt eredményeztek. Mindezek eredményeképpen az állami felügyelet intézménye és annak részletszabályai nem kerültek kidolgozásra ebben az országban.

Ugyanebben az időszakban Nagy-Britanniában hasonló eredményre – azaz a felügyelet hiányára – juthatunk, bár az út, amelyet ez az állam bejárt, merőben eltért az imént ismertetettől. A korán meginduló polgárosodás a fentebb már említett módon megakadályozta a bürokratikus centralizáció kialakulását. Az angol *selfgovernment* (önkormányzat) a helyi ügyek intézésében egyedülálló önállóságra tett szert, ahol a legfontosabb szerepet a kezdeti időkben laikus békebírák játszották.<sup>24</sup> A helyi közigazgatás feletti kontrollt az igazságszolgáltatás gyakorolta. A XIX. században meginduló gyors ipari fejlődés ugyan megnövelte a központi hatalom beavatkozását az egyre nagyobb volumenű feladatok hatékony helyi ellátása érdekében, de ez a centralizáció egy-egy ágazaton belül maradt, és nem vált általános intézménnyé.

### 2.4. Felügyelet a XIX. században

A XIX. században létrejövő egységes német államban – elsősorban Poroszországból indulva – a felülről végrehajtott reformok megvalósítása volt megfigyelhető a közigazgatás és a politika területén. A német önkormányzatiság eszmei oldalról az angol *selfgovernment* és a francia centralizáció sajátos keverékeként valósult meg. Növuma, hogy a központi hatalom által a helyi hatalom felett gyakorolt felügyelet tartalma jogilag pontosan rögzített, azaz mindkét felet jogok illeték meg és kötelezettségek terhelték. Ekkorra vált továbbá ez az immár jogviszonyként definiálható

---

<sup>24</sup> Rényi a békebírákat a „korona felelős szolgálóinak” nevezi. V.ö. RÉNYI József: A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere Különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre. Franklin Társulat Nyomdája, Budapest, 1896. 95. p. és részletes elemzés az angol *selfgovernment*-ről 90-106. pp.

felügyelet valódi közigazgatási felügyeletté, amely már igazságszolgáltatási elemeket nem foglalt magába. Bár a felügyelet intézményét az 1830-as években tapasztalható erőteljes centralizáció gyengítette (a jogi szabályozottság ugyan megmaradt, de az előzetes engedélyek előírásával a központi akarat érvényesíthetősége nem volt kérdéses); az 1848-ban induló forradalmi időszak a század második felére fontos jogszabályok sorát eredményezte. Ennek csúcsa az 1862-es birodalmi községi törvény volt, amely az osztrák tartományok helyzetét egészen az első világháború végéig meghatározta.

A fentebb felvázolt három modell természetesen az azóta eltelt időben számos változáson ment keresztül. Az 1980-as évek elején lezajlott francia közigazgatási reform (bírószági felügyelet kiterjesztése, prefektusrendszer megszüntetése) eredményeként például a német rendszerhez való közelítés figyelhető meg. Az a leegyszerűsítő, de a lényegét jól tükröző megállapítás azonban továbbra is megállja a helyét, hogy „... a leglényegesebb differencia a három rendszer között, hogy az angol a parlament - rendes bíróság - kormány „felügyeleti trióból” a két elsőt favorizálja, a francia a kormányfelügyeletnek kedvez, német pedig a kormányfelügyelet és a közigazgatási bíróság között osztja meg az önkormányzati felügyelet terheit.”<sup>25</sup>

## 2.5. A magyar önkormányzati felügyelet

Magyarországon önkormányzatok felett gyakorolt állami felügyeletről sokáig nem beszélhet(t)ünk.<sup>26</sup> Az I. István által megvalósított centralizált állam alapvető egysége az általa létrehozott megye volt. A rendi alapokon nyugvó nemesi önkormányzat azonban nem a királynak, hanem az országgyűlésnek tartozott felelősséggel. Egyed István kifejti,<sup>27</sup> hogy indulásakor a magyar megye nagymértékű hasonlóságot mutatott az angol *county*-val, sőt az államok centralizáltságának foka is hasonló mértékű volt (szemben az ekkor még szétagolt nyugat-európai területekkel<sup>28</sup>). A későbbiekben azonban az angol *selfgovernment* az önkormányzatiság mintájává, míg a magyar

---

<sup>25</sup> KALTENBACH Jenő: A magyar önkormányzati felügyelet. Magyar Közigazgatás 1990. május XL. évfolyam 5. szám 412-413. pp.

<sup>26</sup> Az mind a mai napig vita tárgya, hogy felügyeletnek vagy ellenőrzésnek kellene megvalósulnia.

<sup>27</sup> EGYED István: Vármegyei önkormányzat, Hornyánszky V. Rt. magy. kir. könyvnyomda, Budapest, 1929. 70-74. pp.

<sup>28</sup> „Európa nyugata a nemzeti egység tudata nélkül az apró fejedelemségek folyton hullámzó khaoszában élt...” EGYED István: i.m. 70. p.



önkormányzat – a rendi jelleg mindenáron való megőrzésével – a haladás gátjává vált. Mi volt ennek az oka?

A XVIII. századi Európában a feudális abszolútizmus hatására a rendi önkormányzatok hanyatlása volt megfigyelhető. Nálunk azonban a rendi önkormányzat nem egyszerű intézmény volt, hanem az önálló államiság szimbóluma. A magyar megyék nemességének ellenállása azonban nem csupán a Habsburgok abszolútizmusának megtörését, hanem a fejlődés, a polgárosodás feltételeinek kialakulásának megakadályozását is jelentette.

A korábbi évszázadok megyét központba helyező hagyományai ellenére a reformkorban volt egy haladó gondolatokat hangoztató csoport, az ún. centralisták, akik a centralizált francia államot mintául véve a megyei önkormányzat háttérbe szorítását tűzték zászlajukra. A reformelképzelések a gyakorlatban azonban még rövid időre sem öltöttek testet, hiszen – amint arra Ereky István felhívja a figyelmet – a vármegyéről szóló 1848. évi XVI. tc. az érdemi szabályozást, a vármegyék népképviselési alapon történő újjászervezését későbbre halasztotta, csupán átmeneti jellegű szabályokat tartalmazott.<sup>29</sup> Ismert történelmi okoknál fogva az 1848-ban tervbe vett reformelképzelések kidolgozására a későbbiekben sem volt lehetőség. Az 1849-től a kiegyezésig terjedő időszakot a korábbi viszonyok visszaállítása és a szigorú abszolútizmus jellemezte.

A dualizmus korában már törvényi szinten is megjelenik az önkormányzati felügyelet szabályozása, de amint azt Kaltenbach Jenő kifejti, az 1870. évi XLII. tc., az első törvényhatósági törvény a mai fogalmaink szerint sokkal inkább hierarchikus alárendeltséget, semmint felügyeletet valósított meg.<sup>30</sup> Látnunk kell, hogy ezzel a törvénnyel a király és a kormány között megvalósuló viszonyrendszer helyi szintre történő leképezésére törekedtek a törvényhatóságok és az illetékes szakminiszter relációjában. Az 1867/64. számú Minisztertanácsi határozat pontosan meghatározta azokat az ügyeket, amelyekben a kormány önállóan nem intézkedhetett. Sőt, rögzítette az előszentesítés jogát is, azaz a kormánynak egy-egy törvényjavaslat országgyűlés elé

---

<sup>29</sup> EREKY István: A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek. I. kötet., Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1910. 16-17. p.

<sup>30</sup> KALTENBACH Jenő: A magyar önkormányzati ... i.m. 407. p.

való beterjesztése előtt meg kellett küldenie a javaslatot előszentesítésre az uralkodónak.<sup>31</sup>

Az 1886. évi XXI. tc., a második törvényhatósági törvény pedig csak az autonómia látszatát biztosította, figyelemmel arra, hogy minden lényeges kérdésben felsőbb jóváhagyást írt elő, a bevételi forrásokkal való önálló rendelkezést is a minimumra szorította.<sup>32</sup>

Az első világháborút követő időszakban számos reformot dolgoztak ki a korszak kiváló közigazgatási jogászaik,<sup>33</sup> ezek azonban nem tudtak megjelenni a tételes jog szintjén. Kaltenbach véleménye szerint<sup>34</sup> a századfordulóra a magyar közigazgatás egy francia mintájú, erősen centralizált rendszerré fejlődött. A francia rendszerrel szemben nálunk azonban az országgyűlés nem jelentett erős kiegyensúlyozó pontot a központi végrehajtó hatalommal szemben.

A második világháborút követően az önkormányzatok újjászervezésekor két nézetrendszer képviselői csaptak össze. A korábbi centralizált rendszer visszaállításával szemben a reformerek az önkormányzatok megerősítésének szükségességét hangsúlyozták. Ebben az időszakban került kidolgozásra az Erdei-Bibó nevéhez fűződő ún. városmegeye koncepció is. Az 1948-ban létrejött Magyar Dolgozók Pártja (MDP) azonban a kezdeti időszak szólamai után, a szovjet típusú tanácsrendszer bevezetése mellett tette le voksát.

Az 1950. évi I. törvénnyel került bevezetésre hazánkban a korábbi vármegyerendszert felváltó tanácsrendszer.<sup>35</sup> Ez a törvény egyértelműen tükrözi a proletárdiktatúra korszakának szemléletét. Az 1949. évi XX. törvénnyel elfogadott Alkotmány szerint a cél a „felszabadult népnek” a beemelése volt az egységes

---

<sup>31</sup> VARGA Norbert: A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában. Had-Bihar Megyei Levéltár Évkönyv XXXI. 2006-2009. Debrecen 2009. 227-232. pp.

<sup>32</sup> V.ö. KALTENBACH Jenő: A magyar önkormányzati ... i.m. 407. p. Vele egyetértő véleményeket olvashatunk Egyed Istvánnál (EGYED István: i.m. 83. p.) és Rényi Józsefnél (RÉNYI József: i.m. 139. p.)

<sup>33</sup> MAGYARY Zoltán nevéhez fűződik néhány átfogó munka megjelenése, így például A magyar közigazgatás racionalizálása. A M. Kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930., A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. A M. Kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat. Budapest, Athenaeum, 1931., Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942., továbbá megemlíthető WEIS István: Törvényjavaslat a községi közigazgatásról című munkája. Községi Jegyzők Országos Egyesületének Kiadása, Budapest, 1940.

<sup>34</sup> KALTENBACH Jenő: A magyar önkormányzati ... i.m. 408. p

<sup>35</sup> A tanácsrendszer berendezkedéséről részletesen olvashatunk Antal Tamásnál. In: ANTAL Tamás: A tanácsrendszer jogintézményei Szegeden (1950-1990) Csongrád Megyei Levéltár Dél-alföldi Évszázadok sorozatának 26. kötete, CsML, 2009.

államhatalmi funkciók gyakorlásába. A nép képviselői az (elvben) választott küldöttek voltak, de imperatív mandátumuk egyértelműen lehetővé tette, hogy a mindenk felett álló állami érdekek jussanak érvényre.

Sztálin halálát követő időszak nemcsak a politikai irányvonal megváltozását, hanem rendszerbeli változásokat is hozott. Az önkormányzatiság szempontjából ez az 1954. évi X. törvényben testesült meg. A korábbinál jóval részletesebb jogszabály – a szöveg szintjén – enyhítette ugyan a centralizációt, de valójában helyi autonómia továbbra sem létezett.

A tanácsrendszer új korszaka kezdődött el az 1971. évi I. törvény országgyűlés általi elfogadásával. A törvény új, hangsúlyos eleme a tanácsok önkormányzati jellegének elismerése (az ún. kettős irányítás megszüntetése<sup>36</sup>) és gazdasági önállóságuk növelése volt. A továbbra is fennálló hierarchikus struktúra és a központi irányítás miatt azonban az állami irányítás közvetlen befolyása a helyi szintű ügyekre továbbra is fennállt. A harmadik tanácstörvény értékelését illetően összezseng Antal és Kaltenbach Jenő véleménye abban, hogy a jogi szabályozásban megtörtént ugyan az önkormányzatiság elismerése, de jogi vagy más garanciák híján üres formula maradt.<sup>37</sup>

A rendszerváltozást megelőzően éles szakmai viták<sup>38</sup> folytak az önkormányzati felügyelet kialakításának módjáról. Egy sajátos megoldás eredményeképpen 1990-ben létrejött a közigazgatási hivatalok jogelődjének tekinthető köztársasági megbízotti jogintézmény, mely 1994-ig működött a fővárosban, valamint hét régióban (2-3 megyére kiterjedő hatáskörrel). Az 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 1994-ben bekövetkező módosítása megszüntette a köztársasági megbízott intézményét, helyette 1995. január 1-től fővárosi és megyei szinten szerveződő közigazgatási hivatalok működtek, és látták el a törvényességi ellenőrzési feladatokat (is). Az azóta eltelt időben a közigazgatási hivatal jogállása és az általa gyakorolt törvényességi ellenőrzés politikai viták keresztüztüébe került, amelynek eredményeként 2009. január 1. és 2010. szeptember 1. közötti időszakban a törvényességi ellenőrzés nem működött.<sup>39</sup> 2010.

---

<sup>36</sup> “Ez azt jelenti, hogy a központi szakigazgatási szervek csak általános normatívákkal irányíthatnak, a konkrét helyi ügyekbe nem avatkozhatnak be.” SZENTPÉTERI István: Irányítás, felügyelet, ellenőrzés. Állam és Igazgatás 1980/9-10. 825. p.

<sup>37</sup>V.ö. KALTENBACH Jenő: Az önkormányzati felügyelet i.m. 56. p. és ANTAL Tamás i.m. 84-86. pp.

<sup>38</sup> A lehetséges megoldások egyik legátfogóbb elemzését Kaltenbach Jenő adta Az önkormányzati felügyelet címmel megjelent többször idézett monográfiájában.

<sup>39</sup> A közigazgatási hivatalok jogi szabályozásával kapcsolatos vitákról részletesen beszámol Ivancsics Imre. V.ö. IVANCSICS Imre: A közigazgatási hivatalok jogi szabályozásának eddigi kálváriája. Közigazgatási Szemle 2008/3-4. szám. 24-31. pp.

szeptember 1-től pedig az újra megyei szinten szerveződő közigazgatási hivatalok gyakorolják.

### **3. Elhatárolási kérdések**

A felügyelet fogalma az idők folyamán számos fogalommal konfrontálódott. Az egyes szerzők leggyakrabban az ellenőrzéstől, az irányítástól, a vezetéstől kísérelték meg elhatárolni. A vizsgálódások során egyesek a szavak köznapi jelentéséből indultak ki; míg mások a közigazgatás-tudomány e területén kívántak valamiféle rendszert felfedezni és általános érvényű definíciókat rögzíteni.

#### **3.1. A felügyelet fogalma 1867 előtt**

Az 1945 előtti magyar közigazgatás-tudomány nem tette vizsgálódása tárgyává a fenti fogalmakat.<sup>40</sup> Ennek legfontosabb bizonyítékául több szerző<sup>41</sup> azt hozza, hogy a korszak legjelentősebb közigazgatási jogásza, Magyary Zoltán a Magyar Közigazgatás című átfogó munkájában sem tartja elemzésre méltónak a kérdést. Részletesebb fejtegetést nála kizárólag az ellenőrzés kapcsán találhatunk, elsősorban szervezéstudományi szempontból.

Az 1960-as évek elejétől kezdve a magyar közigazgatás-tudomány témái között egyre intenzívebben jelent meg az irányítás - felügyelet - ellenőrzés elhatárolásának, illetve tartalmi meghatározásának problematikája. Ennek okaként elsősorban azt jelölhető meg, hogy a mezőgazdasági termelőszövetkezetek irányításában – a gazdaságban és a jogi szabályozásban is – változások következtek be, amelyek igényelték az azzal való elméleti foglalkozást. Ennek hatására a klasszikus közigazgatás-tudományi témák mellett egyre nagyobb szerepet kaptak a közigazgatás

---

<sup>40</sup> Rényi Józsefnél a kormányhatóság részéről gyakorolt felügyelet az ellenőrzésnek egy formája. Egyed szinonimaként használja a kormányfelügyelet és kormányellenőrzés kifejezéseket. Tomcsányi egységesen a kormányfelügyelet kifejezést használva tartalmát tekintve részben ellenőrzésről, részben felügyeletről beszél a helyi önkormányzatok feletti kormányfelügyelet kapcsán. V.ö. RÉNYI József: i.m. 5. p., TOMCSÁNYI Móric: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926. 247. p., EGYED István: i.m. 307-310. pp.

<sup>41</sup> SZENTPÉTERI István: Az irányítás (vezetés) és a felügyelet elhatárolásának problémái, különös tekintettel az oktatásügyi igazgatásra. In: Emlékkönyv dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára. Acta Jur. et Pol. Szeged, 1980. 366. p. és KALTENBACH Jenő: Az önkormányzati felügyelet. i.m. 66-67. pp.

belső szférájával foglalkozó munkák.<sup>42</sup>

Röviden még kitérek arra, hogy az 1959-es Magyar államigazgatási jog című egyetemi jegyzetben<sup>43</sup> az irányítás- felügyelet-ellenőrzés fogalmi triászából a felügyelet a legátfogóbb fogalom, ami magában foglalja az irányítást és az ellenőrzést. Egy másik értelmében felügyelet alatt az ún. szakfelügyeleti tevékenységet értették. Az iménti kitérő jelentősége abban áll, hogy amint azt a későbbiekben látni fogjuk: a 60-as évektől kezdve az egyes szerzőknél a felügyelet újfajta értelmével találkozhatunk.

Török Lajos 1961-ben megjelent cikkében a felügyelet és az ellenőrzés elhatárolására törekedett. A széleskörű szovjet szakirodalom<sup>44</sup> tanulmányozását és alapvetéseinek ismertetését követően hazánkban is aktuálisnak tartott problémakör megjelenését egyértelműen a tsz-ek állami irányításának megváltozásához kapcsolta. Kifejti, hogy a vita így szükségképpen egy speciális területen folyik, amely azonban alkalmas lehet általános következtetések levonására is. Álláspontja szerint figyelemmel arra, hogy a vizsgált kategóriák nem feltétlenül csak a jog által használt fogalmak, nem lehetséges pontos definíciójuk jogszabályban való rögzítése. Reálisnak tartja azonban a gyakorlat részéről felmerült igényt, hogy olyan *terminus technicusok* kialakítása szükséges, amelyekben mindenki azonos tartalmat ért. Ez utóbbi kívánalom egy olyan minimumkövetelmény, amit a mai napig szem előtt kell(ene) tartanunk. Másik figyelemre méltó gondolata, hogy a felügyelet és az ellenőrzés fogalmakat még a jog szféráján belül sem vizsgálhatjuk általános jelleggel; ehelyett mindig konkrét megjelenési formájukat kell komplex módon – több szempontból – vizsgálni. Elhatárolási szempont a tevékenységgel (legyen az akár ellenőrzés, akár felügyelet) érintett jogalanyok egymáshoz való viszonya, a tevékenység tárgya (törvényességi vagy célszerűségi), az egyes tevékenységi formákhoz kapcsolódó jogosítványok (az ellenőrzéshez például meglátása szerint sohasem kapcsolódik hatósági jellegű intézkedés) vizsgálata.<sup>45</sup> Ellenkező esetben a tételes jogban tapasztalható következtetlen fogalomhasználat miatt könnyen téves értékelésre juthatunk. Az újszerű gondolatokat

---

<sup>42</sup> Néhány tanulmány példaképpen: BAK József: A mezőgazdasági termelőszövetkezetek állami irányításának egyes jogi kérdései. Állam és Igazgatás 1960/1., NAGY László: A tsz-ek állami irányításának néhány jogi problémája. Állam és Igazgatás 1960/9., ERDEI Ferenc: A termelőszövetkezeti gazdaságok állami irányítása. Állam és Igazgatás 1962/10., FÖLDES Iván: A termelőszövetkezetek állami irányítása. Kandidátusi értekezés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1962.

<sup>43</sup> BEÉR-MÁRTONFFY: Magyar államigazgatási jog. Egyetemi jegyzet. Budapest, 1959. 59. p.

<sup>44</sup> Hivatkozik többek között Lunyevre, Sztudenyikinre, Jampolszkajára, Popovára, Kerimovra, Albickijre, Zgyirre, stb. V.ö. TÖRÖK Lajos: i.m. (1961) 82-84. pp.

<sup>45</sup> TÖRÖK Lajos: i.m. (1961.) 88-89. pp.

tartalmazó cikkének felvetései az 1971-ben közreadott monográfiájában<sup>46</sup> teljesednek ki, amelyre később még visszatérek.

Szatmári Lajos az államigazgatási bírságolás témakörét kutatta;<sup>47</sup> azonban figyelemmel arra, hogy a szovjet mintára nálunk is megjelenő felügyeleti szervek<sup>48</sup> döntő hányada bírságolási joggal is rendelkezett, a felügyelet kérdésköre az ő érdeklődését is felkeltette. Kifejti, hogy a most vizsgált fogalmi hármassal minden esetben valamilyen alá-fölérendeltségi viszony kifejeződése.<sup>49</sup> Utal a fentebb már kifejtett korabeli tankönyvi tételre, amely szerint korábban a felügyelet azt jelentette, hogy a felügyeleti szerv a neki alárendelt szerveket irányítja és ellenőrzi. A felügyelet ő azonban már egyfajta államigazgatási „részjogosítványként” kezeli, amelynek keretében az érintett szerv elsődlegesen ellenőrzésre jogosult, és csak jogsértés észlelése esetén, annak kiküszöbölése céljából bocsáthat ki kötelező hatósági rendelkezést. Tevékenységének lényege a folyamatos, rendszeres és szakszerű ellenőrző tevékenység végzése.<sup>50</sup>

A 60-as évek legátfogóbb monográfiája a témában Szamel Lajos tollából való,<sup>51</sup> akinek nézetei a későbbi szerzőkre is nagy hatást gyakoroltak. Álláspontja szerint az irányítás (vezetés) és felügyelet fogalma az elmélet oldaláról nem kellően tisztázott, de a tételes jog sem tud eligazítást nyújtani a következtelen fogalomhasználat miatt.<sup>52</sup> Kiindulópontként rögzíti, hogy az ellenőrzés olyan tevékenység, „amelynek célja a ténymegállapítás, az információk szerzése s azokból következtetések levonása mind az okokra, mind pedig a jövőben végzendő cselekményekre nézve.”<sup>53</sup> Az ellenőrzés tehát a legszűkebb értelmű fogalom, minden további definíciót ebből bont ki. Rögzíti továbbá, hogy a felügyelet többnyire magában foglalja az ellenőrzés jogát. Végül a harmadik fogalom, az irányítás kapcsán megállapítja, hogy az több, mégpedig a rendelkezési joggal több, a felügyeletnél. Ebből következően az irányításnak szükségképpen része a felügyeleti jogkör. Szamel – a fentiekből is leszűrhetően – egy fontos distinkciót tesz: a

---

<sup>46</sup> TÖRÖK Lajos: Az állami ellenőrzés szocialista rendszere. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1971.

<sup>47</sup> SZATMÁRI Lajos: Bírság a magyar államigazgatásban. OMMIK, Budapest, 1990.

<sup>48</sup> Állami Kereskedelmi Felügyelet, Állami Közegészségügyi Felügyelet, Bányaműszaki Felügyelet, Autófelügyelet, stb.

<sup>49</sup> Látható, hogy a hierarchián kívüli irányítás, felügyelet vagy ellenőrzés nála még nem jelenik meg.

<sup>50</sup> SZATMÁRI Lajos: A bírságolás hatásköri és szervezeti kérdései. Állam és Igazgatás 1961/3. 208-210. pp.

<sup>51</sup> SZAMEL Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963.

<sup>52</sup> SZAMEL: i.m. (1963.) 154. p. és 161-162. pp.

<sup>53</sup> SZAMEL: i.m. (1963.) 162. p.

felügyeletet egyrészt mint hierarchikus (a hierarchiába tagozódó, annak részét képező) tevékenységet vizsgálja, másrészt nómunként megjelenik meg nála az irányítási jogkör nélküli (ún. hierarchián kívüli) felügyelet. Ez utóbbi típusai: az ügyészi felügyelet, a tisztán felügyeleti tevékenység (pl.: egyesületek felett), a speciális felügyelet (állami kereskedelmi felügyelet, állami közegészségügyi felügyelet, stb.) és a szakfelügyelet.

Vizsgált témám szempontjából a speciálisan erre rendelt felügyeleti szervek tevékenysége igényel bővebb kifejtést, ami Szamel szerint a „hierarchia rendjén való irányítás”,<sup>54</sup> (felügyelet) támogatására szolgál. Létrehozataluk indoka többféle lehet: a felügyelni kívánt szervek nagy száma, vagy területi szétszórtsága miatt a hierarchikus felügyelet megvalósítása nem lenne megoldható, az átlagosnál nagyobb érdek fűződik az adott terület felügyeletének hatékony ellátáshoz, nagy a visszaélések lehetősége, vagy a felügyeletet ellátó és a felügyelt szerv közötti érdekközösség miatt nem lenne eredményes a tevékenység. E szervek közös jellemzője az ellenőrző tevékenység végzése, amely azonban a szaktevékenység vizsgálatára nem terjedhet ki.

A felügyeleti tevékenység alapvető ismérve, hogy a felügyelete alá tartozó szerv tevékenységének jogszerűségét ellenőrzi. Ennyiben tehát minden felügyelet törvényességi. Esetleges fogyatékoság észlelése esetén, az annak kiküszöbölése érdekében megtehető intézkedések nem rögzíthetők pontosan; Szamel a két szélsőérték meghatározására vállalkozik.<sup>55</sup> A minimum, hogy a felügyeleti szerv a vizsgált szervhez, vagy a hierarchiában felette álló szervhez fordul annak érdekében, hogy érdemi intézkedésre, állásfoglalásra kerüljön sor. Ez a jog tehát több a szignalizációnál. A másik véglet, mikor a felügyeletet gyakorló szerv maga jogosult érdemi intézkedés meghozatalára. Ez a rendelkezési jog azonban az irányító szervek rendelkezési jogához képest korlátozottabb terjedelmű, mindig az adott probléma megoldására kell fókuszálnia, nem terjedhet ki a felügyelt szerv egyéb tevékenységére. A felügyeleti szervek többi jogosítványa részben eljárási jellegű (iratokba való betekintés, felvilágosítás kérése, adatok rendelkezésre bocsátásának követelése), célja a feladat hatékony ellátásának biztosítása; részben pedig szankcionálást hivatott biztosítani (bírságolás, büntető, fegyelmi, szabálysértési, kártérítési felelősségre vonás kezdeményezése).

A másik vizsgált kategória, az irányítás részét képező hierarchikus felügyelet

---

<sup>54</sup> SZAMEL: i.m. (1963.) 165. p.

<sup>55</sup> SZAMEL: i.m. (1963.) 169. p.

nehezen határolható el magától az irányítástól, mivel „a kettő közötti mesgye igen keskeny, és elmosódott olyannyira, hogy inkább csak teoretice húzható meg. mint a gyakorlatban is, ahol szoros értelemben vett felügyeleti cselekményekhez sűrűn irányítási jellegűeknek kell kapcsolódnuk...”<sup>56</sup> Ilyen esetben a felügyeletet gyakorló szervnek nem csupán az alárendelt szerv tevékenységének vizsgálata, az esetleges hibák felfedése és annak megszüntetése a feladata, hanem maguknak az okoknak a feltárása is. Ennek érdekében az egyes jogszabályok – a hierarchián kívüli felügyeletet fentebb rögzített jogain kívül – beszámoltatási, jóváhagyási, beleegyezési, stb. jogokat rögzítenek és minden esetben maguk jogosultak megtenni a hiba kiküszöböléséhez szükséges intézkedéseket.<sup>57</sup> Megjegyzem, hogy Szamel Lajos monográfiájában megjelent tézisei később a jogászképzés részévé is váltak, meghatározva ezzel a későbbi jogászgenerációk felügyeletről vallott felfogását.<sup>58</sup>

A fent taglaltak a 60-as évek végére a jogi közgondolkodásba is beszivárogtak. Általánosan elfogadottá vált, hogy az irányítás átfogóbb fogalom a felügyeletnél, továbbá, hogy a felügyelet minden esetben jogilag szabályozott intézmény. (Bár a tételes jogban kétségtelenül sokféle arcát mutatja). Az irányítást minden esetben hierarchikus tevékenységnek minősítik, azaz a ma elfogadott hierarchián kívüli irányítás föl sem merült. Ennek okát a korszakra jellemző valóságos viszonyokban és azok jogi szabályozásában kell keresnünk. Ezzel szemben Szamelnél láthattuk a felügyelet hierarchikus és hierarchián kívüli formáját is. Jellemző továbbá a szervezetcentrikus szemlélet, (a tevékenység helyett) a szervezetet középpontba helyező, „konkrét eszközökkel operáló vezetési és irányítási metódust előtérbe helyező” rendszer.<sup>59</sup>

### **3.2. Az új gazdasági mechanizmustól a 80-as évekig**

1967-ben új gazdasági mechanizmus néven került megreformálásra a gazdaság irányítása, melynek a nyilvánvaló gazdasági következményei mellett, komoly jogi hatásai is voltak, elsősorban a vizsgált fogalmak megítélése szempontjából. Szentpéteri

---

<sup>56</sup> BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos – SZATMÁRI Lajos: Magyar államigazgatási jog Általános rész. Tankönyvkiadó, Budapest 1973. 438-439. pp.

<sup>57</sup> SZAMEL: i.m. (1963.) 172-198. pp.

<sup>58</sup> V.ö. BERÉNYI-MARTONYI-SZAMEL-SZATMÁRI: Magyar államigazgatási jog. Általános rész. 423-439. pp. A fejezetet Szamel Lajos írta.

<sup>59</sup> KALTENBACH Jenő: A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban. (In: Emlékkönyv dr. Meznerics Iván egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. Acta Jur. et Pol. TOMUS XVIII Fasciculus 1-21. Továbbiakban: Meznerics-émlékkönyv) 120. p. és KALTENBACH Jenő: A felügyelet intézménye az államigazgatásban. Jogtudományi Közlöny 1988/3. szám 129. p.



István ezt úgy fogalmazza meg, hogy a jognak, az államnak, a társadalomnak, mint „érintkezési formáknak” a gazdasági viszonyoktól függő átalakulása történelmi szükségszerűség.<sup>60</sup> Kaltenbach Jenő egyenesen sorsdöntő változások elindítójának érzi a közigazgatásban ezt a reformot. Megállapítja, hogy a felügyelet fogalmának kutatása szempontjából az 1967-et követő időszak mindenképp egy új korszak kezdete.<sup>61</sup> „A korábbi ún. tervutasításos rendszerben, akkor ugyan alig volt értelme felügyeletről beszélni. A felső – igazgatási – szervek irányították a vállalatok munkáját, ellenőrizték azt, hogy utasításait megtartják-e vagy sem. Ha ekkor a felügyelet kifejezést használták, az zavaró fogalom volt, mert az ellenőrzés konzekvenciáiként jóformán mindent megváltoztathattak az alájuk rendelt vállalatoknál. Az irányítás és a felügyelet szétválasztásának problémája tehát olyan jogilag szabályozott rendszerek viszonylataiban jelent meg, ahol az alárendelt rendszereknek a funkciójuk ellátásában van viszonylagos autonómiájuk, amelyet a felettes rendszer önmaga, közvetlenül nem korlátozhat, nem számolhatja fel, hanem csak külön eljárással, más felső szervek közreműködésével és hozzájárulásával (rendszerint magas szintű szabályozással).”<sup>62</sup> A gazdaságban bevezetett új irányítási módszerek a közigazgatásban is megjelentek, a 70-es években már említésre kerül a hierarchián kívüli irányítás. Kaltenbach Prugberger Tamással egyetértésben állapítja meg, hogy a korábbi szervezetcentrikussággal ellentétben hangsúlyosabbá válik a tevékenységi oldalt is figyelembe vevő megközelítés.<sup>63</sup> Mindez az irányítás, felügyelet, ellenőrzés fogalmának újragondolását tette szükségessé.

Most kell visszatérnem a korábban már említett Török Lajos monográfiára, amely *Az állami ellenőrzés szocialista rendszere* címmel jelent meg 1971-ben. Ebben a művében a szerző fenntartja azt a kiindulópontot, amelyet a már idézett, 1961-ben írt cikkében választott, nevezetesen elsődlegesen a felügyelet és az ellenőrzés elhatárolására fókuszál; gazdagítja ezt azonban az időközben született munkákra (elsősorban Szamel monográfiájára) való reflektálással.

---

<sup>60</sup> SZENTPÉTERI István: *Az igazgatástudomány szervezéseméleti alapjai*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1974. 130., 132. p. Megjegyzem, hogy Szentpéteri ezen művével kapcsolatban az irányítást, felügyeletet, ellenőrzést középpontba állító MAKI-tankönyv azzal a nem túl elegáns megoldással él, hogy azt felhasznált irodalomként jelöli, ám tétélesen nem jelenik meg a lábjegyzetben a hivatkozott művek között. Ezzel tulajdonképpen utal arra, hogy a monográfia szinte kizárólagosan szervezéseméleti kérdésekkel foglalkozik.

<sup>61</sup> KALTENBACH Jenő: i.m. in Meznerics-émlékkönyv 120. p.

<sup>62</sup> SZENTPÉTERI: i.m. in Martonyi-émlékkönyv 366. p.

<sup>63</sup> V.ö. KALTENBACH i.m. in Meznerics-émlékkönyv 120. p. és PRUGBERGER Tamás: *A szövetkezet felügyelet intézményrendszer fejlődése*. Szövetkezeti Kutató Intézeti Közlemények. Budapest, 1984.66. p.

Számellel ellentétes álláspontot elfoglalva vitatja az önálló felügyeleti tevékenység létét hierarchikus alárendeltség esetén. Szerinte „az államigazgatási felügyelet az államigazgatási szerveknek a nekik *szervezetileg nem alárendelt* szervek és személyek működése vonatkozásában jogszabályban pontosan meghatározott intézkedési jogosultsággal járó, általában jogszerűséget ellenőrző tevékenysége”<sup>64</sup>.

Az államigazgatási ellenőrzés ehhez képest egy olyan vizsgálati, ellenőrzési tevékenység, amelyet az államigazgatási szervek alárendeltségtől függetlenül, hatósági jogosítványok nélkül gyakorolnak. Az egzakt meghatározásokhoz csak annyi megjegyzést fűznék, hogy az első definícióból itt is kitűnik az az előző korszak végére kialakuló tétel, hogy a felügyelet egy jogilag szabályozott viszony, azaz jogviszony.

Témám szempontjából kiemelendők még a szocialista állami felügyelőségek kialakulásával kapcsolatos fejtegetései. Szerinte az államigazgatási felügyelőségek az államigazgatási tevékenység és szervezet részei, annak speciális megjelenési formái. A felügyelőségek kialakulása és fejlődése ezért szorosan összekapcsolódik az államszervezet fejlődésével. A nagyarányú iparosítást tartja döntő mozzanatként a felügyelőségek létrejöttében. Ennek oka, hogy az iparosítás az államigazgatás nagymértékű, ágazati szempontú differenciálódását, és centralizálását indította el. Ennek során az adott ágazat céljainak szakszerű megvalósítása került előtérbe, ami egyfajta hivatali szemlélethez és az „egyéb” szempontok (élet, testi épség védelme, biztonság, kereskedelmi normák betartása) figyelmen kívül hagyásához vezetett. A felügyeleti szerveket azért hozták létre, hogy az adott ágazat szakmai szabályain jóval túlmutató „összállami érdekeket” és az állampolgárok érdekeinek védelmét biztosítsák. Az új gazdasági mechanizmus bevezetése nemhogy csökkentette volna, hanem növelte a felügyelőségek szerepét. A vállalatok, intézetek, szövetkezetek feletti közvetlen operatív irányítási jogot ugyanis a felügyelet eszközzel való irányítás veszi át.

Török Lajos megfogalmaz továbbá néhány olyan elvi tételt a felügyelőségekkel kapcsolatban, aminek vizsgálata a mai viszonyok között sem elhanyagolandó. Az egyik – ami a mai jogállami keretek között *talán* már nem jelent problémát –, hogy figyelemmel arra a tényre, hogy a felügyelőségek nekik szervezetileg alá nem rendelt, azaz külső szervekre és személyekre nézve fejtik ki tevékenységüket, alapvető

---

<sup>64</sup> TÖRÖK Lajos: i.m. (1971.) 190-196. pp.

követelmény a rájuk vonatkozó szabályozásnak a normatív formában való rögzítése.<sup>65</sup> Török a törvényi szintű szabályt tartja szükségesnek, alacsonyabb szintű jogszabályban a működés részleteit szabályozó technikai és ügyviteli normák rögzíthetők. A másik érdemi kérdés a felügyelőségek államszervezetben elfoglalt helye. Nem látja problémának az egységes szervezeti megoldás hiányát, viszont „mennyire biztosított a felügyelőségek szervezeti-jogi önállósága, amennyiben egy-egy miniszter közvetlen alárendeltsége alatt működnek”?<sup>66</sup> – teszi fel a költői kérdést. Végül válaszában megelégszik annak rögzítésével, hogy korábban voltak ugyan problémák, de a felügyelőségek szervezeti-jogi önállósága teljesnek mondható, miután csupán az adott miniszterhez kapcsolódnak(?!). Nem érzem kielégítőnek ezt a magyarázatot. Arra a kérdésre, hogy az adott szerv jogállása mennyiben hathat ki az általa végzett szakmai munkára, a dolgozat egy későbbi fejezetében még visszatérek.<sup>67</sup>

Röviden érdemesnek tartom kitérni Madarász Tibor többek által<sup>68</sup> hivatkozott tanulmányára,<sup>69</sup> amelyben az intézetirányítással kapcsolatban fogalmaz meg problémákat. Ebben a korábbiaknál sokkal részletesebben elemezve az irányítás fogalmát, új elemet visz a jogi gondolkodásba. Kiindulópontként elhatárolja az irányítás jogi és szociológiai fogalmát. Szociológiai értelemben olyan tevékenységet ért alatta,

---

<sup>65</sup> A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, a Gazdasági Versenyhivatal, a Magyar Jogászegylet és a Deák Ferenc Tudományos Egyesület 2008. november 19. napján rendezett egy nyilvános tudományos tanácskozást *Közlemények, tájékoztatók, előzetes állásfoglalások a joggyakorlatban* címmel. A konferencián elhangzó előadásokon fölmerült a pseudo-normák, illetve a magyar jog által (el) nem ismert *soft law* problémaköre. A pseudo-norma alatt az 1987. évi XI. törvényben (Jat.) nem szereplő, és azon kívüli törvényi felhatalmazással sem bíró szervek által kibocsátott állásfoglalásokat értjük (Trócsányi László előadása). Példaként említhető az APEH által az adózói megkeresésekre küldött válaszban alkalmazott ún. tájékoztatási klauzula, amelyre a 60/1992. (XI.17.) AB határozat értelmében bíróságok és más hatóságok előtt hivatkozni nem lehet. A másik jellemző probléma a többnyire piacregulátor szerepkörben megjelenő államigazgatási szervek hatósági jogalkalmazó tevékenysége révén testet öltő joganyag, amely ex ante jelleggel moderálja a piaci szereplők magatartását. A szabályozó hatóságok problematikájáról részletesen olvashatunk KOVÁCS András György disszertációjában, amely *A szabályozó hatóságok eljárásjogának modellje a határozatok jogerőhatásai és végrehajthatósága tükrében, a Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsának piacmeghatározás, piacelemzés és jelentős piaci erejű szolgáltatók azonosítása és kötelezettségek kiszabására irányuló eljárásának (JPE eljárás) tételes jogi elemzésén keresztül* címet viseli. Kézirat. 2007. 44-81. pp. A konferencia záróakkordjaként az új jogalkotási törvény megalkotásának szükségessége került kimondásra, amely a 121/2009. (XII.17.) AB határozatban foglaltak nyomán 2010. december 31-ig meg kell, hogy történjen. Lásd továbbá: KOVÁCS András György: Mitől szabályozó egy hatóság? (In: Verseny és szabályozás 2008. (Szerk.: Valentiny Pál és Kiss Ferenc László) MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2009. 13-45. pp. A *soft law* problémakör Európai Unió vonatkozásairól pedig átfogó elemzést olvashatunk a Várnay-Tóth szerzőpárostól. V.ö. VÁRNAY Ernő - TÓTH Tihamér: *Közlemények az Európai Unió jogban. Állam- és Jogtudomány L. évfolyam 2009/4. szám 417-472. pp.*

<sup>66</sup> TÖRÖK Lajos: i.m. (1971.) 239. p.

<sup>67</sup> Török Lajos külön fejezetet szentel a kérdéskör taglalásának *A szocialista állami felügyelőségek kialakulása és fejlődésük fő vonásai* címmel. V.ö. TÖRÖK Lajos: i.m. (1971.) 202-240. pp.

<sup>68</sup> SZENTPÉTERI István: i.m. (1980.) 831. p. és KALTENBACH i.m. in Meznerics-emlékkönyv 122. p.

<sup>69</sup> MADARÁSZ Tibor: Elméleti problémák az intézetirányítás szabályozása körében. *Állam és Igazgatás* 1972/2.

amelynek keretében az irányító átviszi az akaratát az irányítottra, aminek eredményeképp az irányított lényeges viszonyai az irányító akaratának megfelelően alakulnak. Jogtudományi értelemben vett irányítás esetében az irányító rendelkezik mindazon jogosítványokkal, amelyek eredményeképpen az iménti értelemben vett irányítás megvalósulhat. A kettő nem feltétlenül fedi egymást, mivel egy szerv irányíthat egy másikat anélkül, hogy közöttük az irányítás, mint jogviszony fennállna. A szociológiai és jogi szempontú megközelítés elkülönítése a mai napig irányadó.

A továbbiakban nevesíti az irányítót megillető jogosítványokat (normatív aktus kibocsátása, konkrét ügyekben való döntés, utasítás adása, aktusfelülvizsgálat, ellenőrzés). Kiemeli, hogy a jogosítványok felsorolása és elemzése önmagában nem elégséges. Azt kell vizsgálni, hogy ezek az irányított mely viszonyaira terjednek ki. Az általánosan előforduló működési viszonyok (mai kifejezéssel élve: szervei viszonyok) minden szerv esetében lényegileg ugyanazok, és az irányítás tárgyai lehetnek. Ezek: létesítéssel és megszüntetéssel, fejlesztéssel, személyi, dologi feltételek biztosításával, a belső szervezet és működési rend kialakításával, belső vezetéssel kapcsolatos ügyek. A szakmai tevékenység ezzel szemben minden szerv esetében más, a szerv funkciójától függően.

Fentebb már említettem, hogy a harmadik tanács törvény hatályba lépése az általam vizsgált fogalmi meghatározások és elhatárolások területén is átrendeződést eredményezett, ami az addigi tudományos eredmények újragondolását tette szükségessé. 1975-ben jelent meg a Tanácsigazgatási Szervezési Intézet gondozásában egy tanulmánykötet *Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése* címmel. A komplex megközelítésre törekvő, azaz a jogtudományi mellett szervezéstudományi, vezetéstudományi, szociológiai nézőpontból vizsgálódó kötet a problémák feltárását, az analízist és nem a szintézist tűzi ki célul. A legátfogóbb tanulmányt Donáth Róbert jegyzi, melyben az államigazgatástudomány oldaláról vizsgálódik.<sup>70</sup> Az irányítást, a felügyeletet és az ellenőrzést, mint az államigazgatás absztrakt működési kategóriáit fogja föl. Ez utóbbi alatt olyan tevékenységeket ért, amelyekben az államigazgatás végrehajtó-rendelkező jellege jut kifejezésre. E működési kategóriákon belül elkülöníthetők az irányítási és a felügyeleti jellegűek. Az irányítási jelleg a domináns az alsóbb szintű államigazgatási szervek, a vállalatok, intézetek,

---

<sup>70</sup> DONÁTH Róbert: Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés, vezetés fogalmak államigazgatástudományi jellegű megközelítése. In: *Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése*. TISZI, Budapest, 1975. 53-253. pp.

fegyveres testületek irányításában. Felügyeleti jellegű az egyesületek és szövetkezetek, valamint az állampolgárok és jogi személyek bizonyos tevékenysége feletti felügyelet. A továbbiakban a tevékenység alanya, tárgya, a tevékenységet végző jogosítványai, illetve a kapcsolat intenzitása és kontinuitása szempontjából próbálja a két tevékenységet elhatárolni. Az irányítás „ellenoldali alanya”, azaz tárgya vonatkozásában megállapítja, hogy az állampolgár nem lehet. A felügyeleti-hatósági jellegű tevékenységnél pedig éppen fordítva: ez a tipikus eset. A felügyeleti jogosítványok körülhatároltabbak, dogmatikailag kidolgozottabbak; terjedelmét és mélységét a jogszabályok mindig pontosan meghatározzák.<sup>71</sup> Az irányításra ez nem jellemző, annál is inkább, mivel figyelembe kell venni, hogy a jogosítványok eltérőek lehetnek a hierarchikus és hierarchián kívüli irányítás esetében, illetve a szociológiai megközelítésből adódóan. A kapcsolat intenzitása az irányítási viszonyok esetében erősebb, mivel az állam részben tulajdonosként, részben „saját szervei” vonatkozásában lép föl, szemben azzal a helyzettel, hogy a felügyeletet gyakorló mindig autonóm jogalanyokat vizsgál. A jogviszony folyamatossága az irányításnál állapítható meg, a felügyeletnél inkább az időszakos fellépés jellemző.<sup>72</sup>

A korábbi szerzőkhöz képest új elemként vizsgálja az irányítás, a felügyelet, az ellenőrzés fogalmaknak az igazgatási ciklus elemeihez<sup>73</sup> való viszonyát. Megállapítja, hogy annál erősebb a tevékenység alanyának a tárgyra való ráhatása, minél nagyobb a cikluselemekből való részesedése aránya.<sup>74</sup>

A továbbiakban Szamel korábbiakban már ismertetett téziseinek felhasználásával a vizsgált kategóriák történeti elemzésével foglalkozik; az állam és az önkormányzatok kapcsolatának e fogalmakra gyakorolt hatásáról.

Az irányítást szociológiai értelemben, mint ráhatást, mint a hatalom eszközét definiálja. Jogtudományi értelemben az irányítás ugyanezt a célt jogi (szabályozás, konkrét utasítás adásának joga, konkrét ügyekben való döntés joga, aktusfelülvizsgálat, ellenőrzés) és nem jogi (instruálás, anyagi ösztönzés) eszközökkel éri el. Az irányítási jogosítványokat elemezve beszélhetünk teljes és részleges, valamint alá- és fölérendeltségen alapuló, illetve ezt nem föltételező irányításról. A saját jelenkora

---

<sup>71</sup> Itt is egyértelműen kimondásra került tehát, hogy a felügyelet egy jogilag szabályozott viszony, azaz jogviszony.

<sup>72</sup> DONÁTH Róbert: i.m. 80-88. pp.

<sup>73</sup> E vonatkozásban az Afanaszjev általi meghatározásból indul ki, azaz a célmeghatározás, az információszerzés és feldolgozás, a tervezés, a döntés, szervezés, koordináció és ellenőrzés.

<sup>74</sup> DONÁTH Róbert: i.m. 90-93. pp.

viszonyait elemezve Donáth azt az „eretnek” megállapítást teszi, hogy a hierarchiát nem szabad az alá-fölérendeltséggel azonosítanunk.<sup>75</sup> Az alá-fölérendeltség megállapításában az irányító eszközeinek intenzitása, valamint a viszonyok irányítására, azaz az akarat érvényesíthetőségére való alkalmassága a döntő. A hierarchikus jelző ellenben azt jelenti, hogy az érintett szervek azonos szervezetrendszerhez tartoznak, míg a hierarchián kívüliség ennek ellenkezőjét, a különböző szervezetrendszerhez való tartozást takarja (ágazati miniszter irányító jogköre a szakigazgatási tevékenység felett, miniszter tanácsi intézeteket irányító hatásköre).

A hierarchikus jelzőt a felügyeleti tevékenység esetében is vizsgálja és megállapítja, hogy a hierarchikus felügyelet helyett helyesebb lenne az irányítás részét képező felügyelet kifejezés használata, mivel Szamellel vitatkozva<sup>76</sup> tagadja az önálló hierarchikus felügyelet létét, azt az irányítás részének tekinti. A hozzá tapadó jellemző jogosítványok: az ellenőrzés, az aktusfelülvizsgálat és a feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében való intézkedés. A szembenállás másik neuralgikus pontja Szamelnek az a fentebb már ismertetett tétele, amely szerint az irányítás döntően a rendelkezési joggal több a felügyeletnél. Donáth szerint pontos elhatárolásra csak a jogosítványok tartalmi szempontú elemzése vezethet. Ellenkező esetben a tételes jogot vizsgálva olyan ellentmondásokra találhatunk, mint a bányaműszaki *felügyelet rendelkező tevékenysége*, amely normatív aktusok kibocsátásában ölt testet. Igaz, amint azt maga a szerző is belátja, ezt felfogható a felügyelettől elkülönülő hatósági tevékenységként is. A rendelkezési jog tartalmi elemzése során azt kell vizsgálni, hogy a rendelkezési jog gyakorlója miről, milyen körben rendelkezhet. Ezek közül a célkitűző-feladatmeghatározó és az üzemeltető-fenntartó jellegű jogosítványok azok, amelyek kizárólag az irányítás sajátjai.

A hierarchián kívüli felügyelet vonatkozásában is vitatkozik Szamel azon – általam is említett – gondolatával, hogy az a hierarchia rendjén való felügyelet támogatására szolgál, hiszen így a felügyeleti szervek létrehozatalának egyik kiváltó oka, azaz az érdekellentét még hangsúlyosabbá válna. A hierarchián kívüli felügyelet olyan „önálló

---

<sup>75</sup> Ugyanezt erősíti meg egy évtizeddel később Kaltenbach Jenő, aki szerint: „A hierarchia tehát a közigazgatásban lényegesen finomabb szövet annál, mintsem hogy a hagyományos szervezeti alá- és fölrendeltségi modellel értelmezhető lenne.” Igaz, ő később Donáthnál komplexebb magyarázatot adva kiter az igazgatási egységek közötti irányítási kapcsolatok differenciált rendszerére, valamint az igazgatás tárgyának jelentőségére a belső viszonyok értékelése kapcsán. V.ö. KALTENBACH Jenő: Elméleti problémák az irányítás fogalma köréből. Állam és Igazgatás 1984/7. szám 619. p.

<sup>76</sup> Donáth csak Szamelre reflektál a tanulmány e részében, de a fentebb kifejtettekből az is kitűnik, hogy Török Lajos is Donáthtal hasonló véleményen volt.

állami tevékenységi kategória, amely – jogosítványai gyakorlásával – hozzá képest lényegében autonóm szervezetek és állampolgárok irányában elsődlegesen az állam által közhatalomként, a közhatalom gyakorlása keretében kiadott normák, s nem az állam irányítói pozíciójában keletkezett szabályok realizálását vizsgálja, ellenőrzi, s tesz – ugyancsak autoritásából eredően – intézkedéseket abban az esetben, ha a normák nem realizálódnak.”<sup>77</sup>

Az önálló felügyeleti tevékenységen, mint gyűjtőkategórián belül két fő csoportot különít el: a szervezetek, valamint a tevékenységek felügyeletét.<sup>78</sup> Az előbbi esetben a felügyeleti jogviszony alanya kerül a középpontba, és válik vizsgálat tárgyává az, hogy működése megfelel-e az állam által kibocsátott, valamint a konkrét szerv által kibocsátott normáknak. A tevékenység felügyelete esetén a felügyelet tárgya bármely vizsgálandó normát realizáló személy tevékenysége lehet. A szaktevékenység felügyelete érdekében specializált felügyeleti rendszerek létrehozása lehet szükséges. Donáth tehát ezen felügyeletek létrehozatalának indokát kifejezetten abban látja, hogy ezen szervek felügyelete is specializált ismereteket igényel.<sup>79</sup>

Egy másik csoportosítási szempont lehet a felügyelt személyi kör szerinti elhatárolás.<sup>80</sup> Eszerint ha a felügyelt személy állampolgár, akkor hatósági felügyeletről, ha szervezet, akkor „egyéb” felügyeletről beszélhetünk. Ez utóbbit azonban ő sem tekinti merev választóvonalnak, mivel a szervezetek feletti felügyeleti tevékenység is ölthet hatósági jelleget.<sup>81</sup>

Az 1967 utáni időszakra vonatkozó fent ismertetett tézisek talán legfontosabb eredménye a vizsgált fogalmak „utóéletére” nézve az önálló (nem az irányítás részjogosítványaként) értelmezett felügyelet fogalmának megjelenése a jogirodalomban.

### **3.3. A felügyelet térnyerése, az irányítás „visszavonulása”**

A 80-as években ismét tapasztalhatunk egyfajta cezúrát a vizsgált fogalmak

---

<sup>77</sup> DONÁTH Róbert: i.m. 237. p.

<sup>78</sup> A tevékenység és a szervezet felügyelete közötti különbségtétel több szerzőnél is visszaköszön. V.ö. BOSÁNSZKY Lajos: A szövetkezetek, területi és szakmai szövetségeik állami törvényességi felügyelete. TISZI II. kötet, Budapest, 1975. 95-120. pp. és KALTENBACH: i.m. in Meznerics-emlékkönyv 132. p.

<sup>79</sup> Szemben áll tehát itt is Szamel korábban ismertetett indokaival.

<sup>80</sup> Itt Donáth alanyok szerinti elhatárolásról beszél, de álláspontom szerint ez megtévesztő, mivel tanulmánya korábbi részében a tevékenység alanyán a közigazgatás-tudományban kialakult felfogásnak megfelelően azt érti, aki a felügyeleti tevékenységet végzi.

<sup>81</sup> DONÁTH: i.m. 148-151. pp. és 215-241. pp.

megítélését illetően, noha ez korántsem köthető olyan pontos dátumhoz, mint az új gazdasági mechanizmus bevezetése. A változás mozgatórugója a közigazgatás szerepkörének újraértékelése volt.<sup>82</sup> Ennek lényege, hogy a közigazgatás kivonul bizonyos területekről (oktatás, kultúra, gazdasági igazgatás bizonyos szegmensei), ahol feladatellátás más módon hatékonyabban megoldható. A visszavonulás azonban nem teljes, kiemelt jelentőségű területeken kiépül a felügyelet és az ellenőrzés. Kaltenbach Jenő ezt az időszakot az „irányító államból” a „felügyelő államba”<sup>83</sup> való átmenetként írja le.<sup>84</sup>

Új nézőpont, hogy több szerző<sup>85</sup> a felügyeletet, mint igazgatási tevékenységet jeleníti meg. Hogyan jutottak erre a következtetésre? A logikai lánc kiindulópontja az igazgatás azon fogalma, mely szerint az „az emberek együttes munkája, kooperációja, együttélése során keletkező céltudatos emberi tevékenység, biztosítja a közös cél eléréséhez szükséges személyi és tárgyi feltételeket, a munka összhangját.”<sup>86</sup> Az irányítás Berényinél magától értetődően (külön magyarázat nélkül) az az igazgatási tevékenység, amelyet a felsőbb szerv (az igazgatás alanya) az alsóbb szerv (igazgatás tárgya) tekintetében végez. Ennél részletesebb kifejtést találhatunk Kaltenbach Jenőnél, aki az irányítás és a (köz)igazgatás alanya és tárgya vizsgálatát szem előtt tartva rögzíti, hogy az irányítás tárgya tágabb, mint az igazgatásé, az előbbi átfogja az utóbbit, azaz magát a társadalmat is. Ez a kapcsolat azonban nem közvetlen, az irányítói döntéseket a társadalom irányában az igazgatás realizálja. Ha a megvalósítás jogi eszközökkel történik, akkor két út lehetséges: az egyedi aktus kibocsátása révén megvalósuló jogalkalmazás, vagy a kibocsátott normatív aktus önkéntes követésének ellenőrzése, ennek elmaradása esetén kikényszerítése. A hierarchiába nem tagozódó szervek és személyek vonatkozásában („az igazgatás tárgya önállósága növekedésének bizonyos

---

<sup>82</sup> A változás egyik első lépése nyilvánvalóan az új gazdasági mechanizmus bevezetése volt, ennek hatása aztán továbbgyűrűzött az állami élet más területeire.

<sup>83</sup> KALTENBACH: i.m. in Meznics-émlékkönyv 129. p.

<sup>84</sup> Hasonló gondolatot találunk Takács Albertnél, aki a 70-es évek elejétől a felügyelet növekvő szerepéről, és a korábbi irányító tevékenység felügyeletté való átalakulásáról beszél. In LŐRINCZ Lajos (Szerk.): A közigazgatás-tudomány alapjai, Rejtjel Kiadó, Budapest, 1997. 119. p.; továbbá az alábbi cikkben: BALÁS István - HEGYI Jánosné: Az államigazgatási szervek felügyeleti ellenőrzésének módszertana. Magyar Közigazgatás 2000. november L. évfolyam 11. szám 656. p.

<sup>85</sup> BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACKA Róbertné – IVÁNCSICS Imre: Magyar államigazgatási jog. Általános rész. BM Könyvkiadó, Budapest 1984. 31-32. pp. (Az érintett fejezetet Berényi Sándor írta), BOSÁNSZKY Lajos: Az igazgatás, irányítás, vezetés, felügyelet, ellenőrzés, vizsgálat fogalmáról. Állam és Igazgatás 1986/6. szám 511. p. és KALTENBACH: i.m. in Meznics-émlékkönyv 129-131. pp.

<sup>86</sup> BERÉNYI - SZAMEL - BARACKA - IVÁNCSICS: i.m. 9. p.



pontján<sup>87</sup>”) lép be a felügyelet, amelynek feladata az ex lege szabályozás, valamint a saját egyedi aktusai érvényesülésének biztosítása. Itt kell felidézni azt a Török Lajosnál és Donáth Róbertnél fellelt gondolatot, amely tagadja az hierarchikus felügyelet létét, azt az irányítás részeként kezeli; míg a hierarchián kívül az önálló felügyeleti tevékenység elismerésére kerül sor.

A felügyelet ebben az értelmezésben tehát az igazgatás egyik megnyilvánulásaként megjelenő, jogilag szabályozott tevékenység, amely tartalmilag az ellenőrzést és ennek eredményétől függően hatósági aktus, ideiglenes intézkedés vagy szankció formájában megjelenő rendelkezési jogot foglalja magában.<sup>88</sup>

### **3.4. A modern felügyelet-fogalom megjelenése a magyar jogban**

A fogalmi triász elhatárolásának és tartalmi meghatározásának problémaköre a 90-es években sem vált elavulttá. Ennek oka talán az az elméleti jogászok által deklarált hiányérzet, amely szerint, hogy a „kutatási eredmények alig hatnak a jogalkotásra és a jogalkalmazásra. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a gyakorlat e téren (is) „érzéketlen”<sup>89</sup> Bizonyos hangsúlyeltolódás azonban már megfigyelhető. A fogalmi meghatározásokon túllépve előtérbe került ugyanis a koherens dogmatikai rendszer kiépítésének,<sup>90</sup> és – a nyugat-európai minták tanulmányozása nyomán – a modern értelemben vett felügyeletnek a témaköre.

1994-ben egy a közigazgatás továbbfejlesztését célzó konferencia<sup>91</sup> keretében az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái kerültek terítékre. A tudományos

---

<sup>87</sup> BOSÁNSZKY: i.m. (1986.) 508. p.

<sup>88</sup> KALTENBACH: i.m. in Meznerics-émlékkönyv 131-132. pp.

<sup>89</sup> IVANCSICS Imre: Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái. (In: Az állam- és jogtudomány eredményeinek hasznosítása 2. Szerkesztette: Ivancsics Imre – Kiss László) Pécs, 1997. 100. p.

<sup>90</sup> Az elvi alapok és a következetesség teljes hiányáról, valamint anarchikus viszonyokról, valamint a változtatás nyilvánvaló szükségességéről beszél Zsuffa István a rendszerváltást követő irányítási-felügyeleti tárgyú jogalkotás kapcsán. V.ö. ZSUFFA István: i.m. (2004.) 408-409. pp. Torma András pedig a dogmatika által eddig elért eredmények figyelmen kívül hagyását felröva a teljes tételes jogi anyag felülvizsgálatának szükségességét hangsúlyozta. V.ö. TORMA András: Gondolatok az irányítás és felügyelet közigazgatási aspektusairól. (In: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Szerkesztette: Fogarasi József) Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 1994. 80. p.

<sup>91</sup> Az ELTE Államigazgatási Jogi Tanszéke, a Magyar Közigazgatási Kamara és a Budapest Főpolgármesteri Hivatal közös rendezésében 1994. május 26-án megtartott *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái* című tudományos konferencia. Az elhangzott előadások és hozzászólások szerkesztett változata egy tanulmánykötetben jelent meg Fogarasi József szerkesztésében. Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 1994.

tanácskozás egyik előadójaként Ficzere Lajos<sup>92</sup> itt több olyan kérdést is fölvetett, amire érdemes reflektálni. Problémaként fogalmazza meg többek között az irányítás és a felügyelet intézményrendszerének fejlesztése kapcsán az átgondoltság hiányát, az esetlegességet. Az intézményrendszer átalakítása többek által jelzett, alapvetően a piacgazdaság kiépítésével kapcsolatban felmerült probléma volt a 90-es évek elején.<sup>93</sup> Az új szervek létrehozása azonban nem minden esetben átgondoltan történt, így előfordulnak párhuzamosságok, átfedések.<sup>94</sup> Erre tekintettel javasolja az intézményi-szervezeti rendszer átfogó felülvizsgálatát, elsősorban az abból a szempontból, hogy mely feladatok láthatóak el hatékonyan az önkormányzati szervezetrendszer részeként, és melyekre szükséges központi államigazgatási szervet létrehozni.

Az előbbivel némileg összefüggően szintén gondot jelent az irányítást, felügyeletet ellátó szervekre vonatkozó jogszabályok vonatkozásában az átfogó rendezőelvek hiánya. E területen szükségesnek tartja egy átfogó jellegű keretjogszabály megalkotását, amely meghatározná az irányítási és a felügyeleti szervek működési rendszerét és alapvető jogosítványait. Az ennél kicsit szűkebb tárgyú „felügyeleti törvény” megalkotásának szükségességére vonatkozó álláspont más szerzőknél<sup>95</sup> is fellelhető. Molnár Miklós egy általánosan elfogadható elméleti-dogmatikai modell kidolgozását tartja szükségesnek, amely az ágazati jogalkotásnak is mércéjévé, iránytűjévé válhatna.

Ismételten terítékre kerül az irányítási és felügyeleti jogok keveredésének problémája. Ficzerén kívül Ivancsics Imre, Torma András és Szabó Gábor is az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről szóló 1040/1992. (VII.29.) Korm. határozatot hozzák a jogosítványok keveredésére példaként. Ez a jogszabály az országos hatáskörű szervek vonatkozásában a kormány irányítási és a kijelölt miniszter felügyeleti jogát mondja ki. A felügyelő miniszter nevesített

---

<sup>92</sup> FICZERE Lajos: Az irányítás és felügyelet helyzete, korszerűsítésének lehetséges irányai (In: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Szerkesztette: Fogarasi József) Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 1994. 7-13. pp.

<sup>93</sup> Ekkor merült föl például a bankfelügyelet, a biztosításfelügyelet létrehozásának szükségessége.

<sup>94</sup> Jó példa erre az NFH és a PSZÁF hatáskörével kapcsolatban felmerült vita, ahol az érintettek a pénzügyi szolgáltatók által okozott fogyasztói jogsérelmek esetén nem jártak el, figyelemmel arra, hogy saját hatáskörük hiányát, míg kölcsönösen a másik hatáskörének fennálltát állapították meg. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa konkuráló hatáskört rögzített az említett tárgykörben, és a kialakult helyzetre való tekintettel a szabályozás egyértelműsítését szorgalmazta. V.ö. OBH 1600/2008. és OBH 4938/2008.

<sup>95</sup> MOLNÁR Miklós: Gondolatok a közigazgatás felügyeleti tevékenységének korszerűsítéséről. (In: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Szerkesztette: Fogarasi József) Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 1994. 69-72. p. és BÁN Tamás - KÖNYVES TÓTH Pál: A szabályozó felügyeleti hatóság alkotmányos feltételeinek megteremtéséről. Jogtudományi Közlöny 1997/ 4. szám. 167. p.

jogosítványai között azonban megtaláljuk a szerv vezetőjének adott utasítás jogát is, ami az eddigiekből következően nyilvánvalóan az irányítói jogkör sajátja.<sup>96</sup>

Nem vitatott tény, hogy mind az irányítás, mind a felügyelet egy másik szerv működésének befolyásolását jelenti (eltérő mértékben és eszközökkel).<sup>97</sup> A korábbiakban már említésre került, hogy hazánkban a 70-es évektől kezdve a felügyelet fokozatos térnyerésének lehettünk tanúi az irányítás rovására. A 90-es évektől kezdve mindemellett egyre határozottabb vélemények jelentek meg a modern értelemben vett felügyelet kialakításának szükségessége mellett. Hagyományos értelemben a felügyelet a „közhatalmi-hatósági elemek” dominanciáját,<sup>98</sup> a „törvénysértésekre, hibákra való mechanikus reagálást,”<sup>99</sup> valamint a represszív szankciók, túlnyomórészt a bírságok alkalmazását jelenti. Ennek a szemléletnek a megváltoztatása nyomokban már felfedezhető, például a hatósági szerződés kötésének lehetősége kapcsán. A másik tényező, amire érdemes ennek kapcsán figyelni, az az alkalmazható felügyeleti eszközrendszer skálája, azaz hogy a hatalmi jelleg dominanciáját jelző represszív, kényszerítő eszközök mellett mennyire vannak jelen prevenciót, a segítséget, a helyreigazítást szolgáló eszközök.<sup>100</sup> A magyar jogirodalomban először Kaltenbach Jenő dolgozta ki<sup>101</sup> – az önkormányzatokra nézve – részleteiben a modern értelemben vett felügyelet eszközök rendszerét és azok jellemzőit. Alapelv, hogy a felügyeleti

---

<sup>96</sup> IVANCSICS Imre: Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái. (In: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Szerkesztette: Fogarasi József) Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 1994. 43. p. és Ivancsics: i.m. (1997.) 99.p., TORMA András: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre. Magyar Közigazgatás, 2004. augusztus, LIV. évfolyam 8. szám. 456. p., valamint SZABÓ Gábor: Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés egyes elméleti és gyakorlati kérdései, különös tekintettel az országos hatáskörű szervek irányítására. (In: Közigazgatási füzetek 6. Adalékok a közigazgatás reformjához. Szerkesztette: Balázs István – Kökényesi József) MAKI, Budapest, 2006. 51-52. pp.

<sup>97</sup> Az újabb irodalomban ezt tekinti kiindulópontnak Kalas Tibor is. V.ö. KALAS Tibor: Az irányítás, felügyelet problémái különös tekintettel a dekoncentrált szervekre. (In: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. (Szerkesztette: Fogarasi József) Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 1994. 28. p.

<sup>98</sup> FICZERE: i.m. 8. p.

<sup>99</sup> KALTENBACH Jenő: Irányítás és felügyelet az önkormányzatoknál (In: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Szerkesztette: Fogarasi József) Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 1994. 26. p.

<sup>100</sup> Bércesi Ferenc és Ivancsics Imre a felügyeleti ellenőrzés vizsgálatát középpontba állító cikkükben Kaltenbach Jenő már említett monográfiájára való hivatkozással a megfigyelő eszközök térnyerését jelzik a kijavító eszközök mellett. V.ö. BÉRCESI Ferenc - IVANCSICS Imre: A felügyeleti ellenőrzés. Magyar Közigazgatás 2003. február LIII. évfolyam 2. szám. 67. p.

<sup>101</sup> Kaltenbach Jenő a német jogirodalmat tanulmányozva ismerteti Triepel, Otto Mayer, Hans Peters, Heinrich Frick, valamint Friedrich E. Schnapp álláspontját, megjegyezve, hogy ezek többsége csupán formális szempontokat követ. V.ö. KALTENBACH Jenő: Az önkormányzatok feletti központi felügyelet eszközrendszerének nyugat-európai modellje. Magyar Közigazgatás 1990. december XL. évfolyam 12. szám 1073-1076. p.

eszközöknek jogszabályon kell alapulnia; azokat a felügyelet a fokozatosság elvének figyelembevételével, az együttműködési kötelezettség betartásával köteles alkalmazni. A beavatkozás jellegét figyelembe véve elkülöníthetők a segítő, helyreigazító eszközök (információkérés, tanácsadás, kifogásolás, az aktus megsemmisítése, kötelezés, jóváhagyás, engedélyezés), valamint a helyettesítő eszközök (önkormányzati aktus pótlása, állami megbízott beállítása, önkormányzat felosztatása).<sup>102</sup>

Szintén megfontolandóak az újabb német jogirodalomból Wolfgang Kahl együttműködő, segítő felügyeletről kifejtett gondolatai.<sup>103</sup> Ebben a felügyeleti jogviszonyban „az állami hatóságok beavatkozó jellegű speciális közigazgatási – de nem hatósági – eljárása arra irányul, hogy a közösségi érdekeket az alkotmányban és a különböző jogszabályokban meghatározott feladatok ellátását az állammal koordinációs viszonyban levő önállósodott igazgatási egységek tekintetében védelmi, támogató és közvetítő intézkedések útján biztosítsa. A felügyeletnek arra is ki kell terjednie, hogy az önállósodott igazgatási egységek belső viszonyai tekintetében is figyelemmel kísérje a kooperatív-partneri szemlélet és a demokratikus alapelv érvényesülését. Amennyiben a felügyelő hatóság a fentiekben megfogalmazott belső és külső irányítási elvek sérelmét észleli, azokat a rendelkezésre álló jogi eszközökkel megvizsgálja és korrigálja.” Az önállósodott igazgatási egység kifejezés már utal arra, hogy ez a modell is az önkormányzatok feletti felügyelet kapcsán került megfogalmazásra. Álláspontom szerint azonban tételei megfontolásra érdemesek más felügyeleti fajták esetében is.

Régóta várt jogi rendelkezés vált a közigazgatási joganyag részévé, amikor 2006 júliusában hatályba lépett a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (továbbiakban: Sztv.). A szervezeti kódex ugyanis tételesen rögzítve a jogosítványokat meghatározta az irányítás és a felügyelet fogalmát. Hatálya a központi államigazgatási szervekre (kivéve az autonóm államigazgatási szerveket), a Kormány általános hatáskörű területi

---

<sup>102</sup> KALTENBACH Jenő: Az önkormányzati felügyelet. i.m. 169-215. pp. Az itt részleteiben kifejtett nézetek kivonatosan megjelennek a Magyar Közigazgatási Jog Általános rész című tankönyvben is, melynek vonatkozó VIII. fejezetét Kaltenbach Jenő jegyzi. V.ö. FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (Szerk.) Magyar közigazgatási jog általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2006. 252. p.

<sup>103</sup> KAHL Wolfgang: Die Staatsaufsicht, Verlag Mohr Siebeck, Tübingen, 2000. 473-575. pp. [http://books.google.hu/books?id=GM7BkEcqgtgC&printsec=frontcover&dq=Wolfgang+Kahl:+Die+Staa+tsaufsicht&source=bl&ots=sCy5GGuAJe&sig=VdEORAt4Eb8Cw-48dyhcCiGENwM&hl=hu&ei=6FxcTeupO4qaOt6tqJOL&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBoQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false](http://books.google.hu/books?id=GM7BkEcqgtgC&printsec=frontcover&dq=Wolfgang+Kahl:+Die+Staa+tsaufsicht&source=bl&ots=sCy5GGuAJe&sig=VdEORAt4Eb8Cw-48dyhcCiGENwM&hl=hu&ei=6FxcTeupO4qaOt6tqJOL&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBoQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false). Utolsó letöltés: 2011.03.29.18.04. Ismerteti Hoffmanné Németh Ildikó és Hoffmann István. V.ö. HOFFMANNÉ dr. Németh Ildikó – HOFFMANN István: Gondolatok a helyi önkormányzatok ellenőrzéséről és felügyeletéről nemzetközi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében. Magyar Közigazgatás 2005/5. szám 90-91. pp.

államigazgatási szervére, valamint a Kormány tagjaira, az államtitkárokra és a szakállamtitkárokra terjedt ki. Eszerint irányításnak minősül törvény eltérő rendelkezése hiányában:

- szervezeti jogkörök gyakorlása (az államigazgatási szerv alapítása, átszervezése, egyesítése, a szétválasztása, alapító okiratának módosítása, megszüntetése, szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása),
- személyzeti jogkörök gyakorlása (szerv vezetőjének kinevezése, felmentése, a vele kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása),
- a szerv tevékenységével kapcsolatos jogkörök (törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági szempontú, valamint pénzügyi ellenőrzés, jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés),
- egyedi ügyekkel kapcsolatos hatáskörök (döntés megsemmisítése, új eljárás lefolytatására való utasítás, döntés előzetes vagy utólagos jóváhagyása, egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására).

A fenti irányítói jogkörök gyakorlása mindamellet nem jelentheti az irányított államigazgatási szerv hatáskörének elvonását vagy döntése megváltoztatását, hacsak külön törvény erre lehetőséget nem ad.<sup>104</sup> Az Sztv. az imént ismertetett szabályozástól elkülönítve rendelkezik az állami vezető vagy államigazgatási szerv szervezeti egysége vezetője irányításáról.

A felügyeleti jogosítványokat a jogalkotó az irányítási jogkörökön belül határozta meg. Eltérő törvényi rendelkezés hiányában a felügyeletet gyakorló jogosult a korábban említett szervezeti és személyzeti jogkörök gyakorlására, az SZMSZ jóváhagyása azonban csak jogszabálysértés esetén tagadható meg. A felügyelet részét képezi továbbá a felügyelt szerv tevékenységének ellenőrzése és a felügyelt szerv jogszabálysértő döntéseinek kasszációja vagy a szerv új eljárásra való kötelezése. Kizárólag a felsoroltakkal összefüggésben lehetséges továbbá a beszámolóra és a jelentéstételre kötelezés is.

A szervezeti törvény e passzusait több kritika is érte. Az egyik azt rója föl neki, hogy nem teremt tökéletes rendet a káoszban, mert csak az államigazgatási szervezetrendszerre irányul.<sup>105</sup> (A fentiek értelmében még itt sem teljes a lefedettség.) Ha a hiányérzet helyett a tételes anyagra koncentrálnunk, akkor is találunk azonban

---

<sup>104</sup> Ezt a 64/2006. (IX. 24.) AB határozat is megerősíti.

<sup>105</sup> LŐRINCZ Lajos (szerk.): Közigazgatási jog. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2007. 91. p.

problémát, nevezetesen, hogy nem egyértelmű az irányítás és a felügyelet elhatárolása. Ezt az egyik oldalról úgy is megfogalmazhatjuk, hogy a sok átfedés mellett „kevés a két terminológiát megkülönböztető elem a törvényben”.<sup>106</sup> Kevésbé kritikus felhanggal, de lényegében ugyanezt fogalmazza meg Ivancsics Imre, amikor azt mondja, hogy a két intézmény egymáshoz való közelítése figyelhető meg azzal, hogy a felügyeletnél olyan jogkörök is feltüntetésre kerültek, mint a szerv létesítése, átszervezése stb. (amelyek a hagyományos felfogás szerint egyértelműen az irányítási jogkör részét képeznék).<sup>107</sup> Tényként állapítható meg emellett, hogy a jogalkotó korlátozta a kormány rendeletalkotási jogát, amikor csak törvényi szintű szabálynak enged eltérést az Sztv. szabályaitól. Egyértelműen pozitívum, hogy ezzel megteremti az eltérés lehetőségét egyes speciális jogállású szervekre nézve (pl. autonóm jogállású szervek), illetve az ágazati törvények számára.

A korábbival azonos címet viselő új szervezeti törvény a 2010. évi XLIII. törvényként került beiktatásra. Az egyéb téren jelentős változtatásokat eszközöl jogszabályban (államtitkárok jogállása, miniszterelnök-helyettes intézmény, stb.) az irányítás és felügyelet fejezetet – a korábban ismerttettnek megfelelő – változatlan tartalommal rögzítette. Annyit azonban megjegyeznek, hogy a hatály rögzítésekor a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve nem került nevesítésre.

#### **4. A felügyelet fajtái, a felügyeleti eszközök csoportosítása**

Az egyes *felügyeletfajtákat* illetően rendkívül sokféle osztályozással találkozhatunk a szakirodalomban.<sup>108</sup> Az alábbiakban ezek összefoglalására kerül sor részletes kifejtés nélkül, kizárólag abból a célból, hogy a későbbi vizsgálódás referenciakeretétől szolgáljanak.

a) A felügyelt *jogalanyok szempontjából* elkülöníthetjük:

- a tagállamok feletti szövetségi felügyeletet a szövetségi államokban,
- az önkormányzatok feletti állami felügyeletet (helyi önkormányzatok, kamarák),
- gazdálkodási felügyeletet (a bankok, biztosítók, vállalatok szövetkezetek

---

<sup>106</sup> SZABÓ Lajos: i.m. 41. p.

<sup>107</sup> IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: A központi és területi államigazgatási szervek. Irányítás és felügyelet a közigazgatásban. Kódex Nyomda Kft., Pécs, 2007. 58. p.

<sup>108</sup> Lásd például KALTENBACH Jenő: Az önkormányzati felügyelet. i.m. 113-114. pp.

felett),

- állampolgárok, szervezetek egyes tevékenységének felügyeletét (kereskedelmi, közegészségügyi, munkaügyi).

b) A felügyelet *tartalma* szerint lehet:

- általános
- speciális (meghatározott tevékenység jogszabály által körülhatárolt részére terjed ki)
- törvényességi (csak jogszerűségekre terjed ki)

c) A felügyelet *jogalapja* szerint lehet:

- törvényességi (jogszerűségi)
- célszerűségi

d) A *felügyelet gyakorló és felügyelt szervek közötti viszony* szerint:

- irányítási jog nélküli felügyelet
- hierarchikus felügyelet<sup>109</sup>

A *felügyeleti eszközök csoportosítása* kapcsán hasonló sokszínűséggel találkozhatunk.<sup>110</sup> Az egyik csoportosítás szerint elkülöníthetők a jogvédő, az információs, a közreműködő és a helyettesítő eszközök. Egy másik csoportosítás

- a preventív (tanácsadás, engedélyezés, jóváhagyás),
- az információs (általános tájékoztatás, felvilágosítás adása, részvétel az üléseken),
- a regresszív (figyelmeztetés, kifogásolás, tilalom, kötelezés) és
- kényszerítő (bírságolás, állami megbízott alkalmazása, elmulasztott döntés pótlása) eszközök között tesz különbséget.

Érdekes, hogy a hagyományos értelemben vett felügyelet-felfogásba „nem férnek bele” az olyan eszközök, mint a tanácsadás, általános tájékoztatás, felvilágosítás. Erre utal Ivancsics Imre véleménye, aki szerint a felügyeletnek a jogi eszközökön kívül a hatékony feladatellátás érdekében nem jogi eszközöket is igénybe kell venni, mint például konzultációs lehetőség biztosítása, tanácsadás, képzése, továbbképzések

---

<sup>109</sup> Ez a megközelítés továbbra megjelenik annak ellenére, hogy a fentiekben már kifejtésre került, hogy a szerzők többsége tagadja az önálló hierarchikus felügyelet létét, és azt az irányítás részének tekinti. V.ö. MAKI - tankönyv 54. p.

<sup>110</sup> MAKI - tankönyv 58. p.

biztosítása.<sup>111</sup>

## 5. A hatósági felügyelet ismérvei, a fogyasztóvédelmi felügyeletet ellátó hatóságok rendszere

A továbbiakban a rendszerezést kizárólag a közigazgatási hatóságok által gyakorolt felügyeletre szűkítem le, most csak említést téve arról, hogy felügyeletet a közigazgatás rendszerébe nem tartozó szervek (pl.: bíróság, ügyészség) is gyakorolhatnak. Jelen fejezet célja ezen túlmenően a fogyasztóvédelmi feladatot ellátó hatóságok rendszerének áttekintése, a górcső alá vett felügyelet tevékenységének, különösen az eszközeiknek, részletes elemzése későbbi fejezetekben olvasható.

A hatósági felügyelet a közigazgatási hatóság tevékenységének része, a hatósági jogalkalmazás, és a szakmai, szolgáltató jellegű tevékenység mellett. Madarász Tibor – akinek a jogi norma érvényesüléséről vallott nézetei közvetve már ismertetésre kerültek – így definiálja a hatósági felügyeletet: „... a jogérvényesítésnek az a formája, amely részben az ex lege szabályozás érvényesülését, másrészt a hatóságok egyedi aktusainak érvényesítését szolgálja. (Itt annak a hatóságnak az aktusairól van szó, amely a felügyeletet végzi.)”<sup>112</sup> A felügyelet dogmatikailag a hatósági ellenőrzést, a szankcióalkalmazás kezdeményezésére irányuló cselekményeket és a szankcióalkalmazást foglalja magában.

Az egyes fajták elhatárolásához szintén Madarász – *tartalmi jellegű – osztályozását* veszem alapul. Madarász a felügyelet alanya és tárgya közötti viszonyt, valamint az alkalmazható szankciók körét elhatároló ismérvek tekintve az általános, a speciális hatósági felügyeletet, valamint a törvényességi felügyeletet különíti el egymástól.

*Általános hatósági felügyeletet* gyakorol a hatóságok többsége, függetlenül attól, hogy a felügyeleti jogkör nevesítésre kerül vagy sem.<sup>113</sup> Ebben a rendszerben ui. ide tartozik minden olyan közigazgatási hatóság, amely az ügyfelek számára kötelező, tiltó

---

<sup>111</sup> V.ö. IVANCSICS-FÁBIÁN: i.m. 56. p.

<sup>112</sup> MADARÁSZ Tibor: A Magyar államigazgatási jog alapjai. Tankönyvkiadó, Budapest, 1989. 427. p.

<sup>113</sup> Egy másik értelmezésben itt azért nem kerül nevesítésre a felügyeleti jogkör, mert az az irányítás részét képezi. V.ö. TAKÁCS Albert: A közigazgatás alapintézményei. A közigazgatás funkciói, feladatai és tevékenységfajtái. Államigazgatási Főiskola jegyzet 1996. 32. p. Hasonló véleményét kicsit sarkosabban fogalmazza meg Balla Zoltán, aki egyenesen elméleti kreációnak minősíti az általános hatósági felügyelet kategóriáját. BALLA Zoltán: Az irányítás és a felügyelet jogintézményeinek egyes kérdései, különös tekintettel a felsőoktatásra. Magyar Közigazgatás 1998. március XLVIII. évfolyam 3. szám 170. p.



aktusok kibocsátására jogosult, illetve amelyek az ex lege jogi normák érvényesülését vizsgálják. Ennél a felügyeletfajtnál minden olyan természetes személy, illetve szervezet is ellenőrizhető a konkrétan nevesített alanyokon túlmenően, aki vagy amely az ellenőrizendő jogi norma címzettje. Jellemző jogosítványok: a hatósági ellenőrzés, hatósági intézkedés, szankció alkalmazása vagy ennek kezdeményezése. A tevékenység céljaként a fogyasztók védelmére szűkítve a látómezőt, ebben a csoportban kerülhetnek nevesítésre azok a szervek, amelyeknek sui generis nem célja a fogyasztóvédelem, de tevékenységük közvetve kivált ilyen hatást. Ilyenek például: az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, vagy a vámszervek.

*Speciális felügyeleti szervek* létrehozására kerül sor olyan területeken, ahol a társadalom, illetve az egyes személyek fokozottabb védelme szükséges (munkavédelem, járványügy, kereskedelem, fogyasztóvédelem). Ezek a szervek a tipikusnak mondható hatósági felügyeleti tevékenység mellett hatósági jogalkalmazást is végeznek (pl.: engedélyek, jóváhagyások kibocsátása). A speciális felügyeletek jogosítványai közül a legfontosabb a folyamatos és rendszeres ellenőrzés, ami az ellenőrzött alanyok és az ellenőrzési területek vonatkozásában mindig pontosan körülhatárolt. A fogyasztóvédelem szempontjából itt a szervek több csoportját különíthetjük el. Egyetlen olyan szerv van, amelyet kifejezetten fogyasztóvédelmi feladatok ellátására hoztak létre. Ez jelenleg a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság. Egy másik csoportba sorolhatók azok a hatóságok, amelyek ugyan nevesítik feladataik között az egyes fogyasztó, esetleg a fogyasztók közösségének védelmét, de tevékenységüket nem kizárólag erre a területre fókuszálják. Ilyenek a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, a Gazdasági Versenyhivatal, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Élelmiszerbiztonsági Hivatal, a Magyar Energiahivatal. Bár az utóbbi kapcsán például a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény csak a felhasználók körében beszél védendő fogyasztóról, lakossági fogyasztóról, mindemellett például külön fejezetet tartalmaz *Felhasználók, fogyasztóvédelem* címmel, ami egyértelművé teszi a tevékenység fogyasztóvédelmi célzatát. A PSZÁF még e csoporton belül is elkülönítő ismérvvel rendelkezik, ugyanis az utóbb felsoroltak közül egyedül ez a szerv minősül ex lege fogyasztóvédelmi hatóságnak. Nevesítendőek továbbá azon hatóságok, amelyek nem a tesznek említést a fogyasztók védelméről, de vagy egyértelmű a cél megléte (Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal) vagy specifikusabb személyi kör élvez védelmet (Országos Munkavédelmi és

Munkaügyi Főfelügyelőség-szervezetten munkát végzők).

A *törvényességi felügyelet* esetén mind a jogosultságot gyakorlók, mind a felügyelt szervek köre jogszabály által korlátozott. Célja a jogszerűségnek, azaz annak a biztosítása, hogy a szervezet tevékenysége megfeleljen a jogszabályoknak és a saját belső szabályainak. A fogyasztóvédelem szemszögéből folytatva a vizsgálódást itt sokkal inkább a felügyelet tárgyát, semmint a felügyelet alanyát jelentik a fogyasztóvédelemmel foglalkozó szervek. Így az ügyészi törvényességi felügyelet valamennyi fentebb felsorolt szervre kiterjed. Megemlíthető továbbá az egyesületek feletti felügyelet, ami nyilvánvalóan a fogyasztóvédelmi céllal létrejött társadalmi szervezetek felett is gyakorolható.<sup>114</sup>

## 6. Összegző gondolatok a felügyelet fogalmával kapcsolatban

A fenti áttekintés összegzéseként és a további vizsgálódásokat megalapozandó szükségesnek tartom a felügyelettel kapcsolatban tett legfontosabb megállapítások rögzítését. Az állami felügyeletet, azon belül is a közigazgatási felügyeletet<sup>115</sup> a vizsgálódás középpontjába állítva a kiindulópontom az, hogy az irányítás – felügyelet – ellenőrzés fogalmi hármásból az *irányítás* a legátfogóbb fogalom. Mind az irányítás, mind a felügyelet egy másik szerv működésének befolyásolására irányuló intézmény. Az irányítás a jog fogalmaival nehezen írható le, mivel szervezéstan, szervezésszociológiai aspektusa is van. A jogtudomány tehát nem fedi le az irányítás teljes vertikumát, az irányítás jogi szempontból – ahogy Kaltenbach Jenő fogalmaz – „töredékirányítás”.<sup>116</sup> Jogtudományi értelemben az irányítás olyan viszonyt takar, „melyben jogszabály által irányítási jogkörrel felruházott, az irányítottól elkülönült szervezet az irányított szervezetek részére reális célokat, teljesíthető feladatokat (magatartást) határoz meg, és azt egyértelműen, jogszerű akaratnyilvánítási formában (döntés) közvetíti az irányítottak felé. A végrehajtás folyamatában az irányító jogosult és köteles felügyelni, ennek keretében ellenőrizni az irányított magatartását. Szükség

---

<sup>114</sup> V.ö. MADARÁSZ Tibor: i.m. (1989.) 426-435. pp.

<sup>115</sup> Fazekas Mariannával egyetértve állítható, hogy a felügyeleti jogosítványok garanciális okokból megoszlanak az egyes államhatalmi ágak között. A közigazgatáson kívülről nem teszem vizsgálat tárgyává tehát például az ügyészi törvényességi felügyeletet, a cégbíróságok általi törvényességi felügyeletet. stb. V.ö. FAZEKAS Marianna: A köztisztviselők feletti állami felügyelet egyes kérdései. (In: A közigazgatás egyes alapproblémái. Emlékkötet Martonyi János halálának 25. évfordulója alkalmából. Szeged, 2007. 6. p.)

<sup>116</sup> KALTENBACH Jenő: Az önkormányzati felügyelet. i.m. 81. p.

esetén a cél elérése, a feladat végrehajtása érdekében kényszereszközöket alkalmazhat. Az irányító köteles a cél elérése, a feladat megvalósítása érdekében a szükséges erőforrások elérhetőségéről, a megvalósítás információs és szervezeti feltételeiről gondoskodni. Az irányítás tárgyát az irányított szervezet szervei és szakmai ügyei képezik.”<sup>117</sup> Az irányítói döntés közvetítésének jogi eszközei: a szabályozás, a konkrét utasítás, a konkrét ügyekben való döntés, az aktusfelülvizsgálati jog. Ezt egészíthetik ki a nem jogi (instruáló, anyagi, erkölcsi ösztönző) eszközök. Természetesen ez utóbbiak csak a jogtudományi nézőpontból kilépve juthatnak szerephez.

A *felügyeletet* az irányítással szemben tisztán jogi elemeket tartalmazó, a felügyelet alanya és a tárgya közötti, jogilag szabályozott társadalmi viszonyként szokás jellemezni. Ezen fogalom-meghatározás annyiban pontosítást, magyarázatot igényel, hogy ha a vizsgálódást kizárólag a jogi szempontból végzem, akkor nyilvánvalóan az irányításra sem tekinthetek másként, mint jogviszonyra. Ha azonban a kitágítom a horizontot, akkor szembejönnek az irányítás nem jogi, hanem szociológiai, szervezettudományi szempontból értékelhető elemei; és ennek következtében helye lehet az irányítás, mint jogi és nem jogi elemeket, és a felügyelet, mint tisztán jogi elemeket tartalmazó fogalma szembeállításának.

A felügyeletet ellátó szerv az ellenőrzésből és a megsértett rend helyreállítására irányuló aktusokból álló jogosítványain túlmenően nem befolyásolhatja a felügyelet tárgyának tevékenységét.

Az irányítás és felügyelet fent ismertetett definíciójából az is látható, hogy mindkét fogalom tartalmazza az *ellenőrzés* jogát. Az információk megszerzésénél, ténymegállapításnál és a következtetések levonásánál, tehát az ellenőrzésnél mindkét fogalom többet takar. A felügyelet ezen túlmenően minimálisan a szignalizációt involválja, eseteként intézkedési jogai ennél erőteljesebbek (kasszációs jogkör, reformatórius jogkör).

A felügyeleti tevékenység középpontjában a felügyelt szerv vagy személy tevékenységének folyamatos figyelemmel kísérése áll. Ennek eredményétől függ minden további eszköz alkalmazása, így például sor kerülhet adatok, információk beszerzésére, a hiányosságok megszüntetésére való felhívásra, a hatáskörbe nem tartozó fegyelmi, szabálysértési vagy büntetőeljárás kezdeményezésére, tevékenység végzésének felfüggesztésére, közigazgatási bírósági eljárás kezdeményezésére egy

---

<sup>117</sup> MAKI - tankönyv 5. p.

konkrét döntés ellen, jogszabály alkotására vonatkozó javaslat benyújtására, stb.<sup>118</sup>

Fentebb már kifejtésre került, hogy a modern értelemben vett felügyelet eszközszerében előtérbe kerülnek a prevenciót szolgáló eszközök. Ennek figyelembevételével a felügyeleti eljárás első szakasza – Kahl nyomán – az ellenőrzés, a második a jelzés és az önkorrekció, a harmadik a kényszer alkalmazása.<sup>119</sup>

A dolgozatban a felügyeletre vonatkozó általános megállapításokat konkrét szervek vizsgálatánál fogom hasznosítani. A meghatározott tevékenységek felügyeletére létrehozott szervek létesítésének indokát részben az egyes területek (élet, testi épség, biztonság, gazdasági érdekek) fokozott védelem iránti igényében, részben a felügyeleti tevékenység ellátáshoz szükséges specializált ismeretekben látom.

---

<sup>118</sup> Lásd részletesen: MAKI – tankönyv 57. p.

<sup>119</sup> HOFFMANNÉ – HOFFMANN: i.m. 91. p.

## II. A fogyasztóvédelem gazdasági alapjai

### 1. Az állam gazdaságban betöltött szerepe

Mielőtt a fogyasztóvédelem alapfogalmait tisztázásra kerülne, a fogyasztóvédelemnek a gazdasággal, a közgazdaságtannal való legelemibb összefüggéseinek feltárása szükségeltetik, mivel ez – amint az látható lesz – számos későbbi alapfogalom (fogyasztó, fogyasztói jog) tartalmát, sőt a fogyasztóvédelem eszközrendszerét is determinálja. A kiindulópontot az állam gazdaságban betöltött szerepének vizsgálata jelenti.

Könnyen belátható, hogy ezen állami szerep részben *időben változó tényező*. Elegendő, ha e körben az uralkodói háztartások elsősorban saját fenntartásukra koncentrálnak tevékenységére (elsősorban a honvédelemre, valamint a belső biztonság fenntartására redukált feladataira), és a modern állam ennél jóval összetettebb és szélesebb körű feladataira (oktatás, egészségügyi és szociális ellátások, stb.) gondolunk. A fordulópont a felvilágosult abszolutizmus időszakára tehető, ekkor következett be minőségi változás az állami feladatellátás terén.<sup>120</sup> A tényleges helyzetet ezen túlmenően a történelmi tapasztalatok (gazdasági krízisek, háborúk) és más tényezők (politika, ideológia, intézményi hagyományok, gazdasági helyzet) befolyásolják.

Az állam gazdaságban betöltött szerepének jellemzésére az egyik elfogadott módszer a Vigvári András által említett, ún. koordinációs mechanizmusok szerinti megközelítés, amely arra világít rá, hogy az egyes piaci szereplők tevékenységének összehangolása milyen mechanizmusok révén valósul meg.<sup>121</sup>

E körben beszélhetünk *piaci koordinációról*, amelyben a piaci szereplők mellérendeltségét tételező verseny a gazdasági folyamatok regulálója, míg az állam elsősorban „éjjeliőr” szerepben van jelen. Az ún. *vegyesgazdaságban* a piac mellett jelentős szerepe van az állam részéről megvalósuló bürokratikus koordinációnak. Ez utóbbi kapcsán az állam elsősorban jogi eszközökkel kényszeríti ki az alárendelt fél bizonyos magatartását (például a magánjövedelem elvonása adók révén). A *reciprocitás*

---

<sup>120</sup> LŐRINCZ Lajos: Az állam és a közigazgatás szerepének erősödése. Állam- és Jogtudomány 2009/1. szám 6. p.

<sup>121</sup> V.ö. VIGVÁRI András: Közpénzügyeink. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005. 45-46. pp. A szerző itt két ismert magyar közgazdász – Polányi Károly és Kornai János – nézeteire hivatkozik.

(kölcsonösség), mint koordinációs mechanizmus a mellérendelt felek közötti önkéntességen alapuló magatartásokra épít. Ezeket részben a hagyományok, részben erkölcsi megfontolások, részben pedig társadalmi érdekek indokolhatják. Az *erőszakos, vagy agresszív koordináció* esetén jogilag nem elfogadott eszközöket alkalmaznak bizonyos gazdasági folyamatok kikényszerítésére. Jellemző megjelenési formája a szervezett bűnözés.<sup>122</sup>

Más szerzőknél a tartalmilag a piaci koordinációhoz hasonlóan jellemezhető *liberális (piacgazdasági)*, és a nevében is azonos *vegyes (duális)* modell mellett az *etatista (állami parancsuralmi) modell* jelenik meg. Ez utóbbi az agresszív koordinációtól eltérően nem egyértelműen jogellenes mechanizmust takar. Papp Zsigmond a gazdasági folyamatok alakításában központi szerepet az államnak biztosító modellt elsősorban a hadigazdálkodás időszakában, valamint a diktatórikus és szocialista berendezkedésű államokban látta-látja megvalósulni.<sup>123</sup>

Az állam funkciói a mai viszonyok között az államok jelentős részében megvalósuló vegyesgazdasági modellben a hagyományos közhatalmi feladatokat, valamint a társadalompolitikai és gazdasági feladatokat ölelik fel. Közgazdaságtani szempontból az *allokációs* (az erőforrások elosztásának funkciójának átvétele a piactól részben a piaci működést korrigálására, részben működése hiányának pótlására), a *redistribúciós* (a gazdasági szereplők által megtermelt jövedelem állam általi elvonása, és meghatározott célokra történő visszajuttatása), a *stabilizációs* (a gazdasági folyamatok ingadozásából származó káros hatások mérséklése és a pénzügyi egyensúly biztosítása) funkciókat szokás elkülöníteni. Egyes szerzőknél ez kiegészül a *szabályozási* funkcióval (a gazdasági működés keretrendszerének rögzítése normatív, diszkrecionális vagy egyedi szabályozás útján), míg mások a szabályozásban a többi feladat megvalósításának eszközét látják.<sup>124</sup>

A további vizsgálódás szempontjából a szabályozásnak, pontosabban a szabályozás szerepe vizsgálatának szentelek figyelmet, hiszen ahogy azt Fazekas Judit megfogalmazta: a fogyasztóvédelem a fogyasztói preferenciáknak a gazdaság

---

<sup>122</sup> BÁGER Gusztáv – VIGVÁRI András: Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2007. 16-21. pp. [http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/FB017AF6BB39A4C7C12574F30031B524/\\$File/t74.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/FB017AF6BB39A4C7C12574F30031B524/$File/t74.pdf). Utolsó letöltés 2010. 11.30. 16.15.

<sup>123</sup> In: IMRE Miklós (Szerk.): Közigazgatás és gazdaság. HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007. 75-76. pp.

<sup>124</sup> VIGVÁRI: i.m. 46. p.

szabályozása útján való érvényre juttatása.<sup>125</sup> Nézzük meg, milyen főbb modellek különíthetők el az állam fogyasztóvédelemhez, és a gazdasághoz való viszonyulásának függvényében.

## 2. Fogyasztóvédelmi elméletek

*Fogyasztóvédelmi elmélet* alatt a fogyasztóvédelem szükségességét, indokát, eszközrendszerét magyarázó teóriát értem. Bár a kör ennél nyilvánvalóan szélesebb, két alapvető elméletet szokás elkülöníteni, amelyek a felfogások a két szélsőértéket jelenítik meg.

A *paternalistának (intervencionista) modell* alaptétele, hogy a gazdasági kapcsolatokban a fogyasztó alárendelt fél a gyártóhoz, kereskedőhöz képest. Gyengébb pozíciója és a kiszolgáltatottsága miatt védeni szükséges a piaci kapcsolatrendszer másik oldaláról felmerülő visszaélésektől. A modell feltételezi, hogy szabályozás révén az egyenlőtlen pozícióból fakadó hátrányok kiküszöbölhetőek. A szabályozási környezet megteremtése pedig az állam feladata.

A *liberális (laissez faire) modell* ezzel szemben az állam helyett a piaci önszabályozásnak juttatja a nagyobb szerepet. Képviselői szerint a verseny képes a tisztességtelen elemeket kiszorítani a piacról, azaz megtisztítani azt, míg a fogyasztó számára – a versenyző termékek közötti választás lehetőségével – a számára legoptimálisabb termék, szolgáltatás megszerzésének lehetőségét biztosítja. Ez a felfogás a fogyasztót autonóm, döntésre képes egyénnek tekinti, aki képes összegyűjteni és mérlegelni a döntéshez szükséges információkat, majd meghozni azt. Az állam szerepe itt a tisztességes verseny feltételeinek megteremtésére korlátozódik.

Amint arra utaltam, az említett elméletek a két végletet jelentik, melyek közötti *átmenetet* reprezentáló felfogásnak is akadnak képviselői a szakirodalomban. Cseres Katalin Judit az 1970-es években német jogterületen kialakult elméleti vitát bemutatva kitér arra, hogy az információ szerepét középpontba állító (lényegében a liberális modell piacközpontúságát magáévá tevő) és a társadalmi realitást (tájékozatlan fogyasztók, átláthatatlan piac) hangsúlyozó elméletek között létrejött egyfajta szintézis. Az ún. szituáció-függő elmélet szerint az elsődleges cél az olyan piaci környezet

---

<sup>125</sup> FAZEKAS Judit: Fogyasztóvédelmi jog. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2007. 62. p. (A továbbiakban a kiadás éveként 2007-et feltüntető lábjegyzetben Fazekas Judit ezen művére hivatkozom.)

megteremtése, amelyben a fogyasztó képes önálló döntést hozni. Ez a verseny szabadságának és a fogyasztói autonómiának a preferálását jelenti. Az olyan helyzetekben, amikor ez nem lehetséges, speciális, fogyasztót védő rendelkezések bevezetése szükséges.

Észre kell venni azonban, hogy ez a megoldás pontosan arra nem ad választ, hogy hogyan lehet meghatározni beavatkozást igénylő helyzeteket, illetve milyen eszközökkel, milyen mértékben kell beavatkozni, mik ennek a pontos hatásai? Cseres a jogi megközelítés korlátainak felismerésével arra jut, hogy egy a jog és a közgazdaságtan szempontjait integráló megközelítés (*law and economics approach*) alkalmazása szükséges. Az információ természetére, az információhiány okára, a tranzakciós költségekre, korlátozott fogyasztói racionalitásra vonatkozó részletes elemzésének megállapításai közül itt most csak azt emelném ki, hogy a fogyasztót védő intézkedések számának növelése nem vezet automatikusan magasabb szintű fogyasztóvédelemhez. Például újabb és újabb konkrét tilalmak bevezetése nagyobb felügyelő apparátust igényel, ami nyilvánvalóan nagyobb költséget is okoz, és összességében csökkentheti a hatékonyságot.<sup>126</sup>

A fentiekből levonható az a következtetés, hogy az államnak feladatai ellátása során több okból is figyelemmel kell lennie a fogyasztók preferenciáira. A fogyasztóvédelem részben *társadalmi igényként* jelentkezik, mivel a fogyasztó, mint gyengébb fél, védelemre szorul (*szociális megfontolás*). Ez szoros összefüggésben áll a fogyasztói társadalomnak nevezett (és a következő pontban részletesen tárgyalt) „tünetegyüttes” megjelenésével. A másik tényező, hogy az államnak a fogyasztóra minimálisan a gazdasági folyamatok figyelembe veendő alanyaként, más megközelítés szerint a piaci folyamatok aktív alakítójaként kell tekinteni (*gazdasági megfontolás*).

Sőt, a két megközelítés össze is kapcsolható, hiszen a gyengébb fél védelmét szolgáló szabályokat sem kizárólag a szociális megfontolások indokolják. Gondoljunk csak a pénzügyi területen járatlan fogyasztó helyzetét védő normákra, amelyek meghozatalát nem kis mértékben az is motiválta, hogy a velük szembeni visszaélés vagy tudatlanság miatt „rosszul” fogyasztók nagy tömege komoly gazdasági kockázatot is jelent. A témára a pénzügyi fogyasztóvédelem helyzetét taglaló fejezetben még visszatérek.

---

<sup>126</sup> CSERES Katalin. Judit: i.m. 172-192. pp.



A nézőpontok valamelyikének hangsúlyosabbá válása a tartalmi különbségeken kívül<sup>127</sup> olyan külsőleges jegyekben is megmutatkozhat, hogy a fogyasztóvédelem témaköre az állami szervezetrendszerben hová (mely minisztériumhoz) van rendelve.<sup>128</sup>

### 3. A fogyasztóvédelem gyökereitől a fogyasztói társadalom kialakulásáig

A fogyasztói társadalom kialakulása a modern értelemben vett fogyasztóvédelem előfeltétele. A következőkben ennek jellemző vonásait mutatom be.

A fogyasztóvédelem kialakulásának időpontját illetően az egyes kutatók eltérő álláspontot képviselnek: vannak, akik már az ókorból származó egyes szabályokban is a fogyasztó védelmét látják;<sup>129</sup> és vannak, akik szerint a fogyasztóvédelmi jog a XX. század „vívmánya”.<sup>130</sup> A két időbeli szélsőérték közötti időszakra pillantva példák tömege hozható annak igazolására, hogy a középkor uralkodói, az újkor kormányai is foglalkoztak fogyasztóvédelemmel.<sup>131</sup> Ennek ellenére azt az álláspontot képviselem, hogy ugyan a XX. századot megelőzően is fellelhetők előzmények, a fogyasztók védelmét szolgáló részletszabályok, de a fogyasztói társadalom kialakulásával minőségi változás következett be: *szisztematikus fogyasztóvédelemről* csak ekkortól beszélhetünk.

Az állam gazdaságpolitikához, piacregulációhoz való hozzáállása meghatározza a fogyasztókhöz való viszonyulását is. Egészen a XIX. századig érzékelhetőek voltak a klasszikus közgazdaságtan kapcsán ismertetett ismérvek, azaz, hogy jellemzően az egyes egyén által támasztott kereslet határozta meg a kínálatot, egy-egy termék egyedi előállítási folyamat eredményeképpen jött létre (a gyáripár megjelenésével mindez természetesen visszaszorulóban volt) a fogyasztók által támasztott keresletnek megfelelően. A fogyasztók, illetve döntéseik játszottak tehát meghatározó szerepet a gazdaság egyensúlyának kialakításában. A szabad verseny viszonyai között az állam a

---

<sup>127</sup> Ld. később a fogyasztóvédelmi jog – fogyasztói jog definícióját.

<sup>128</sup> A magyar helyzetet e tárgykörben a későbbiekben még vizsgálom.

<sup>129</sup> Ezen szerzők egyike Jakab Éva, aki a kellékhibákért való helytállás ókori szabályait részletesen elemzi. Nála olvashatjuk, hogy az ókori Rómában a piacok feletti állami felügyelet az *aedilis curules* révén valósult meg. Az *aedilisek* a hivatali évük kezdetén kiadott, a rabszolgák és az igásbarmok piaci eladását szabályozó *edictum*ban bizonyos információk megadására kötelezték az eladókat. Az eladó köteles volt helytállni az általa megígért tulajdonságokért. A csalárd módon eljáró eladóval szemben perlési lehetőség volt biztosítva. V.ö. JAKAB Éva: *Stipulationes aediliciae* (A kellékhibákért való helytállás kialakulása és szabályai a római jogban) Acta Jur. et Pol. Tomus XLIV. Fasciculus 7., Szeged, 2003. 38-40. pp., 46-47. pp.,

<sup>130</sup> Ezen szerzők egyike Fazekas Judit. V.ö.: FAZEKAS Judit: A fogyasztóvédelmi jog fejlődése. A civilisztika fejlődéstörténete. „Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért” Miskolc, 2003. 11. p.

<sup>131</sup> A „klasszikus” példaként szokás hivatkozni a középkori céhszabályokra, az uralkodók piaci árusítást reguláló normáira, a későbbi időszakból a védjegyszabályokra, stb.

fejlődéshez szükséges kedvező gazdasági környezet biztosítását tekintette feladatának anélkül, hogy tevőlegesen beavatkozott volna.

A XX. században bekövetkező változások az addig meghatározó szerepkörű fogyasztót kiszolgáltatottá tették. A fogyasztói társadalmat úgy szokás jellemezni, mint ahol a termelő által meghatározott kínálati piacokon és az általa rögzített árakon túlmenően a fogyasztó közvetlenül szembesült azzal, hogy az innovatív eljárások, a tömegtermelés eredményeképpen a technikai, jogi értelemben vett információi, gazdasági lehetőségei korlátozottá váltak. A tömegkultúra, a tömegkommunikációs eszközök és a gyakran agresszív marketing-módszerek befolyásoló hatása pedig tovább fokozza a döntési szituációk bonyolultságát számára, ami az állam fokozottabb beavatkozását igényelte.<sup>132</sup> Mindezek az *egyres fogyasztó helyzetét meghatározó tényezők*.

A *társadalom szintjén zajló folyamatok* körvonalazására Kopátsy Sándornak a fogyasztói társadalom jellemzőit taglaló, árnyaltabb megközelítést tükröző gondolatait idézem.<sup>133</sup> Alapvetésként rögzíteni szükséges, hogy Kopátsy szerint a fogyasztói társadalom a XX. század második felében a klasszikus kapitalizmust követően alakult ki, és lényegi ismérve, hogy a „termelést éppen úgy a fogyasztás irányítja, mint a politikai hatalmat a fogyasztók”.<sup>134</sup> A klasszikus kapitalizmus tőkése igyekezett minél olcsóbban termelni és ezzel menni a piacra, ami aztán sok esetben túltermeléshez vezetett. A fogyasztói társadalom a szolgáltatások társadalma; kevésbé az ár, mindinkább a minőség, a divatosság szerepe a meghatározó a termékek, a szolgáltatások értékesíthetőségében.<sup>135</sup> Mindez nyilvánvalóan a társadalom egy szűkebb rétege vonatkozásában igaz. A század második fele azonban a tömegek számára is jelentős változást hozott: a gazdasági és kulturális felemelkedés, a *társadalmi mobilitás* lehetőségét. Az anyagi javak birtoklása (az alapvető élelmiszerekkel való folyamatos ellátottság, a tartós fogyasztási cikkek birtoklásának jellemzővé válása) mellett az

---

<sup>132</sup> Hasonló véleményt olvashatunk Bordás Máriától. In: IMRE Miklós (Szerk.) i.m. 258-259. pp.

<sup>133</sup> KOPÁTSY Sándor: A fogyasztói társadalom közgazdaságtana. Privatizációs Kutatóintézet, Budapest, 1993.

<sup>134</sup> KOPÁTSY: i.m. 36. p. A termelést megelőző piac azt jelenti, hogy termelést a fogyasztók igényei határozzák meg. Tehát látszólagos ellentmondás feszül az általam – éppen fordítva, a termelő által meghatározott piac vonatkozásában – kifejtettek és a Kopátsy által meghatározott ismérv között. Az ellentmondás azért nem valódi, mert maga Kopátsy is a XX. század közepéig (klasszikus kapitalizmus időszaka) döntően a termelők által uralt piacot látja jellemzőnek és csak ezt követően látja elterjedni a választék és minőség szerint orientálódó fogyasztó meghatározó szerepét. Ehhez csak annyit fűznék hozzá, hogy ez utóbbi ismérv „megfigyelhetőségéhez” a gazdasági fejlettség, vagy másképp fogalmazva a fogyasztói jólét egy bizonyos foka is szükséges.

<sup>135</sup> KOPÁTSY: i.m. 140-141. pp.

egészségügyi szolgáltatások biztosítottága is széles társadalmi rétegekben vált jellemzővé, aminek következtében emelkedett az általános életszínvonal, és javult az emberek egészségügyi állapota.

Kiemelkedő fontosságú jellemző a *szellemi tőke felértékelődése*, ami a szerző által a társadalom legfontosabb színterének tartott munkaerőpiacon is megmutatkozik. A szellemi tőke olyan hiánycikk, amelyet jelentős költsége ellenére jól megfizetnek. Ezzel párhuzamosan a fizikai munka értékének csökkenése figyelhető meg. Kimutathatóan az utóbbi csoportot sújtják leginkább a munkaerő-piaci válságok is.<sup>136</sup>

Megfigyelhető a nemzetállami határok jelentőségének csökkenése is. A korábbi helyzethez képest – amikor egy-egy állam lehetett a globális gazdasági folyamatok alakítója lehetett – az államok kénytelenek a világgazdasági tendenciákhoz alkalmazkodni, közismert kifejezéssel egyre erőteljesebb a *gazdasági globalizáció*. Ez az alkalmazkodási kényszer viszont kiváltja az állam beavatkozásának szükségességét a gazdasági folyamatokba.<sup>137</sup>

A *fogyasztói társadalom és a fogyasztóvédelem közötti összefüggést* az adja, hogy a fogyasztói társadalom kialakulásának idején a fejlett társadalmakban a jóléti politika révén megvalósuló újraelosztás ideológiai alapja, hogy az alapvető jogok az állam minden polgárát megilletik. Erre az időszakra esik számos fogyasztói alapjog elismerése is. Ez a fejlődési folyamat azért hangsúlyos, mert a neoklasszikus elveket preferáló konzervatív kormányok ugyan az újraelosztást gyakran minimalizálták, de a fogyasztói jogok már nem voltak megkérdőjelezhetőek.

#### **4. A fogyasztóvédelem szerepe a szocialista hiánygazdaságokban**

Indokolt kitérni szocialista gazdaságok sajátosságaira is. Mondhatnom, hogy érintettségünk okán illendő a kérdés tárgyalása, ennél azonban fajsúlyosabb oka is van. Mégpedig az a tény, hogy a hiánygazdaság önmagában meghatározó befolyást gyakorolt a (hazai) fogyasztói kultúrára.

A szocialista gazdaság az államot középpontba állító, és a versenyt kizáró tervezetű gazdaság. A *kapitalista fogyasztói társadalom és a szocialista hiánygazdaság szembeállítás*a évtizedeken keresztül kedvelt témája volt mind a „nyugati”, mind a „keleti” gazdaság- és társadalomtudományi tárgyú írásoknak. A jellemző megközelítés

---

<sup>136</sup> KOPÁTSY: i.m. 64-68. és 72. p.

<sup>137</sup> KOPÁTSY: i.m. 80. p. és 118. p.

szerint a tömegfogyasztás és a fogyasztói társadalom a fejlett kapitalista országok sajátossága volt, ahol a verseny nagyobb áruválasztékot teremtett a fogyasztók számára, egyre növekvő mértékű és pazarlóbb fogyasztásra sarkallva őket. A szocialista országokban a fogyasztás látszólag kevésbé volt fontos, az ugyanis elvileg „csak” a termelés függvénye volt. Azt vagy a megtermelt javak hiányos volta korlátozta, vagy pedig az erőforrásokat és a tőkét az erőltetett iparfejlesztésre átcsoportosított gazdaságpolitika.<sup>138</sup>

A fogyasztás kiemelt szerepét ugyanakkor számos tény bizonyítja. Vörös Miklós politikai anekdotákat felidézve mutatja be, hogy az egyes nemzetek gazdaságpolitikájának eredményességét – nem csupán az állampolgárok – az életszínvonalon, a fogyasztás mértékén mérték le. A fogyasztás színvonalát, az életmódot összehasonlító diskurzusok a hidegháború időszakában „konyhavita” néven híresültek el.

A szocialista gazdaságok egyik legfontosabb jellemzője a *hiány*, pontosabban a fogyasztás, a választás lehetőségének hiánya volt.<sup>139</sup> Egyes szerzők egyenesen azt fejtegetik, hogy a mesterségesen fenntartott hiányállapotok és a rögzített árak a termelési erőforrások fölötti ellenőrzés kialakítását, azok kézben tartását szolgálták.<sup>140</sup> Mások szomorúnak és nyomasztónak nevezik a „kommunista” gazdaságok azon jellemzőjét, hogy a választék hiánya mellett az alapvető szükségletek beszerzése is nehézségekbe ütközött.<sup>141</sup>

A másik, amire mint jellemző tényezőre a szocialista rendszerek kapcsán utalni kell, az a *fogyasztást kísérő ideológiai megközelítés*, ami szerint az árubőség csak önző anyagiasságra csábít, ami nem fér össze a szocialista társadalom építése érdekében végzett önfeláldozó munkával, ugyanis az egyéni megelégedettség esetén semmi sem ösztönzi az embereket a közösség érdekében tett erőfeszítésekre.<sup>142</sup>

Fogyasztói társadalomról és fogyasztóvédelemről tehát nem beszélhattünk a

---

<sup>138</sup> Fehér Ferenc, Heller Ágnes, Márkus György, valamint Kornai János véleményét Vörös Miklós idézi. V.ö. VÖRÖS Miklós: Életmód, ideológia, háztartás. A fogyasztás politikuma az államszocializmus időszakában. Replika társadalomtudományi folyóirat 26. szám. 1997. június 20. p.

<http://www.c3.hu/scripta/scripta0/replika/honlap/26/voros.htm>. Utolsó letöltés 2010.10.03.14.12.

<sup>139</sup> Jelentőségét az is jelzi, hogy Kornai János 1980-ban e témában megjelent könyvének is ezt a címet adta. V.ö. KORNAI János: A hiány. KJK-KERSZÖV, Budapest, 1980.

<sup>140</sup> Fehér Ferenc, Heller Ágnes, Márkus György tanulmányának megállapításai. <http://www.c3.hu/scripta/scripta0/replika/honlap/26/voros.htm>. Utolsó letöltés 2010.10.03.14.12.

<sup>141</sup> HARVEY Brian W – PARRY Deborah L: The Law of Consumer Protection and Fair Trading. Butterworths, London, Dublin, Edinburgh, 1992. 4th ed. 12. p.

<sup>142</sup> Váci Mihálynak az Új Írásban Se az atombomba, se az isten! című írását Vörös Miklós idézi. <http://www.c3.hu/scripta/scripta0/replika/honlap/26/voros.htm>. Utolsó letöltés 2010.10.03.14.12.

szocializmus időszakában. Az állami beavatkozás a politikai elit hatalmának fenntartását, míg a széles társadalmi rétegek körében az erőltetett egyenlősítést szolgálta. A helyzet jellemzőeként Papp Zsigmond a hatalom koncentrációjának, a pozíciók stabilizálásának, társadalmi lehetőségek kihasználásának érdekében az állami tulajdon monopolizálásáról és a versenyző piac elutasításáról beszél.<sup>143</sup> Ez a helyzet azonban a rendszerváltozással alapjaiban változott meg, amire a későbbiekben még visszatérek.

## **5. Összefoglaló gondolatok a fogyasztóvédelem közgazdasági vetületeivel kapcsolatban**

A fogyasztóvédelem helyét és szerepét egy adott államban a fentiekből következően nagymértékben meghatározza az uralkodó fogyasztóvédelmi elmélet. Bármelyik is érvényesüljön, annyi bizonyos, hogy a fogyasztó felelősségét előtérbe helyező ókori elv, a „*Caveat emptor!*”<sup>144</sup> már rég nem tartható; a fogyasztók védelme kétségtelenül erőteljesebb eszközöket, nem egyszer állami beavatkozást igényel. A kontroll nélkül hagyott piacon kialakuló erőkoncentráció és a fogyasztói oldalról elkerülhetetlen információhiány tehát evidenciaként vetik föl a fogyasztó, mint *gyengébb fél védelmét*. Bár amint arra Hesselink is utal, a fogyasztói döntés meghozatalában szerepet játszó tényezők egyértelműnek kikiáltott megítélését árnyalja a korlátozott fogyasztói racionalitás problematikája, amit a következő fejezetben részletesen elemzek.<sup>145</sup>

A „szociális” megfontolásokon túlmenően egyre erőteljesebben jelenik meg a *fogyasztóvédelemnek a gazdasággal, a versenyképességgel való összefüggése* is, mint értékelendő, figyelembe veendő szempont. Ez utóbbi térnyerését figyelhetjük meg például az Európai Parlament és Tanács *A fogyasztók jogairól szóló* irányelvének tervezetében. Az indokolásban egyértelműen rögzítésre kerül a fogyasztóvédelmi szempontok és a vállalkozások versenyképessége közötti egyensúly megteremtésének

---

<sup>143</sup> IMRE Miklós (Szerk.): i.m. 68-69. pp.

<sup>144</sup> „Óvakodjék a vásárló!” Az elv arra utal, hogy a vásárlónak körültekintően kellett eljárnia egy ügylet megkötése során, figyelmetlenségét nem háríthatta az eladóra. Az ügylet tárgyának olyan hibája miatt ugyanis, amelyet kellő odafigyeléssel észlelhetett volna, utólag nem reklamálhatott. V.ö. JAKAB Éva: *Forum Romanum. Jogesetek és szerződési minták római jogból*. Generál Print Nyomda Kft., Szeged, 2003. 145. p. (D.21.1.1.6. *Ulpianus 1 ad edictum aedilium curulium*)

<sup>145</sup> V.ö. HESSELINK Martijn W.: „SMEs in European Contract Law” in: *The Future of European Contract Law. Essays in honour of Ewoud Hondius*, Editors: BOELE-WOELKI Katharina and GROSHEIDE F. W., Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2007. 359. p.

szükségessége.<sup>146</sup>

A korábbi minimumharmonizációs elven alapuló fogyasztóvédelmi tárgyú irányelvek széttöredezettséget, tagállamonként eltérő szabályozást eredményeztek, ami nem csupán a fogyasztókat tartja vissza az áruk és szolgáltatások határon átnyúlóan történő igénybevételeitől, hanem a vállalkozások számára is korlátokat jelent az adminisztrációs költségek jelentős volta miatt. Az irányelv tervezet tehát egyértelműen a belső piac hatékonyabb működését, a gazdasági növekedést célozza.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> A 14183/08. számú irányelv tervezet a fogyasztók jogairól Az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről szóló, 1985. december 20-i 85/577/EGK tanácsi irányelv, a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló, 1993. április 15-i 93/13/EGK tanácsi irányelv, a távollevők között kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről szóló, 1997. május 20-i 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól szóló 1999. május 20-i 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv felülvizsgálatát és szabályainak összefoglalását is jelenti majd. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/08/st14/st14183.hu08.pdf>. Utolsó letöltés: 2010.10.05.12.04.

<sup>147</sup> A jelenleg még tervezet formájában rendelkezésre álló dokumentum az „új generációs” maximumharmonizációt előíró irányelvek körébe tartozik. Kiemelendő ugyanakkor, hogy a minimumharmonizációból eredő jogszéttagolódást a „bajok gyökereként” megjelölni nem vita nélkül álló. A teljes harmonizációval érintett átfogó reformok kisebb mértékű elfogadottsága és az irányelv által szabályozott alkalmazási terület meghatározásának nehézségeiről konkrét német példákon keresztül Markus Artznál olvashatunk. V.ö. ARTZ Markus: Az európai fogyasztói magánjog teljeskörű harmonizációja. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010/ 9. szám. [http://www.fvszemle.hu/aktualis\\_szam/2010\\_szept/kilato/az\\_europai\\_fogyasztoi/](http://www.fvszemle.hu/aktualis_szam/2010_szept/kilato/az_europai_fogyasztoi/). Utolsó letöltés: 2010.10.05.12.15.

### III. A fogyasztóvédelmi jog dogmatikai alapkérdései

#### 1. A fogyasztóvédelmi jog fogalma

Jelen fejezet dogmatikai alapvetéseit annak a kérdésnek a tisztázásával kell kezdeni, hogy hogyan határozható meg a fogyasztóvédelmi jog fogalma. Azt, hogy a definíció megalkotása nem is annyira egyszerű, mi sem jelzi jobban, mint a majd' 600 oldalas *Cases, Materials and Text on Consumer law* című kötet bevezetőjében feltett kérdés: „Létezik-e [egyáltalán a fogyasztóvédelmi jog]?”<sup>148</sup> A válasz szerint nyilvánvalóan, hiszen a terjedelmes kötet erről szól.

A válasz tehát nem egyértelmű, a szakirodalomban többféle (megközelítést tükröző) definíció is elfogadott. *Borchert*<sup>149</sup> például fogyasztóvédelmi jog alatt a fogyasztó védelmét és érdekeinek érvényesülését szolgáló szabályok összességét érti, továbbá azokat, amelyek más nevesített célokat (így például a fogyasztói autonómia erősítését, a megtévesztés elleni védelmet, az egészség, a vagyon védelmét) szolgálnak. Érdekes módon külön hangsúlyozza, hogy a fogyasztót védő szabályok érvényesülése nem csupán az egyéni fogyasztó kezdeményezőkézségén és képességein kell, hogy múljon, hanem a hatóságok és fogyasztói szövetségek együttműködésén is; utalva ezzel arra követelményre, hogy a hatékony fogyasztóvédelemhez, hatékony intézményrendszer is szükségeltetik.

A hazai szakirodalomban *Fazekas Judit* által adott meghatározások a fogyasztóvédelem lehetséges funkcióira is utalnak. A *normativista* definíció szerint a fogyasztóvédelmi jog a fogyasztás során vagy a fogyasztás érdekében keletkező jogviszonyokat szabályozó normák összessége. A *protekcionista* fogalom a fogyasztók jogi védelmét célzó jogszabályokat középpontba állítva elismeri, hogy a fogyasztó, mint gyengébb fél fokozott védelemre szorul. A *korrekciós* fogalom a fogyasztói magatartás racionalizálását célzó jogszabályok összességét érti fogyasztóvédelmi jog alatt. Ez utóbbi, a fogyasztó oktatására, tájékoztatására nagy hangsúlyt helyező szemlélettel

---

<sup>148</sup> MICKLITZ Hans-W – STUYCK Jules – TERRY N Evelyn (Szerk.): *Cases, Materials and Text on Consumer Law. Ius Commune casebooks for the common law of Europe*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2010. 1. p.

<sup>149</sup> BORCHERT Günter: *Verbraucherschutzrecht*. Verlag C.H. Beck, München, 2003. 1-4. pp.

részben megelőzhető a fogyasztók károsodása, részben pedig az önálló jogérvényesítés is eredményesebbé válhat.<sup>150</sup>

Nyilvánvaló összefüggésben áll a fogalom-meghatározás azzal, hogy milyenek gondoljuk, pontosabban gondolja a jogalkotó a fogyasztót; tehát, hogy akinek a védelmét célul tűzzük, milyen ismérvekkel rendelkezik. Tudatos? Racionális? Körültekintő? Hiszékeny? Befolyásolható? A fogyasztó-modell jelentősége tehát cseppet sem elhanyagolható.<sup>151</sup>

Más oldalról közelítve a kérdéshez, megállapítható, hogy *interdiszciplináris* jogterületről van szó. A kifejezés részben arra utal, hogy a fogyasztóvédelmet nem csupán a jog, hanem más tudományterületek – így elsősorban a közgazdaságtan, a szociológia, sőt a pszichológia – is vizsgálódás tárgyává tették. Másrészt a jog keretein belül maradva arra a tényre is rávilágít, hogy a fogyasztóvédelmi jog a hagyományos jogágakból (legalábbis jelentős részükből) „kicsípett” magának egy területet, avagy helyet kért magának. Fazekas Judit megfogalmazása szerint a horizontálisan tagolódó jogágak egy vertikális metszetét hozta létre.<sup>152</sup>

A jogfejlődés eredményeképpen a szabályozás tárgyának és módjának különbözőségén alapuló jogágak mellett, a szabályozás funkcióját középpontba állító jogterületek megjelenése figyelhető meg. Gondolok itt például a környezetvédelmi jog, a versenyjog, vagy akár a munkajog területére. A szakirodalomban találkozhatunk olyan nézetekkel, amely szerint ezen „vegyes szakjogágazatok” megjelenése a modern állam magánjogi jogviszonyokba való fokozottabb beavatkozásának köszönhető.<sup>153</sup> A megjelenés indokától függetlenül tényként állapítható meg, hogy ezen funkcionális szemléletű jogterületek a klasszikus közjog-magánjog felosztást megbontják, mivel mindkét területet érintik. Ennek a ténynek a hangsúlyozása a külföldi jogirodalomban is egyértelműen megjelenik.<sup>154</sup>

A fentiek alapján a fogyasztóvédelmi jog, mint önálló, több jogágot érintő, interdiszciplináris jogterület definiálható, amely minimálisan a fogyasztás során és az annak érdekében keletkező jogviszonyokat szabályozó normákat foglalja magában. Önálló jogterületként való felfogását az indokolja, hogy az érintett jogágak jogi

---

<sup>150</sup> V.ö. FAZEKAS Judit: Fogyasztói jogok- fogyasztóvédelem. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 74-75. pp.

<sup>151</sup> A fogyasztó-modell kérdésének részleteire a fogyasztó fogalmának tárgyalásakor térek vissza.

<sup>152</sup> FAZEKAS Judit: i.m. (2007.) 74. p.

<sup>153</sup> Eörsi Gyula véleményét Fazekas Judit idézi. V.ö. FAZEKAS Judit: i.m. (2007.) 75. p.

<sup>154</sup> BORCHERT: i.m. 3-4. pp és MICKLITZ - STUYCK – TERRY: i.m. 1-3. pp.



kategóriáit olyan új nézőpontból világítja meg, ami az addigi szabályok átértékelésére készíti a jogalkotói és jogalkalmazói oldalt egyaránt.<sup>155</sup>

Megjegyzem, hogy a szabályozás minimumát alapul véve helyesebb a *fogyasztói jog* kifejezés használata, míg ha figyelembe vesszük a védelmi funkciót, vagy a fogyasztói magatartás racionalizálásának (a fogyasztó tanításának, oktatásának) célzatát, akkor a *fogyasztóvédelmi jog* megnevezés tükrözi jobban a valóságot. A két kifejezés az Európai Unió és a tagállamok viszonyában is ütköztethető. Cseres Katalin Judit szerint az elsősorban a piac integrációjára és a verseny hatékony működésére fókuszáló Unió esetében a fogyasztói jog (*consumer law*), míg a kérdést sokkal inkább szociális szempontból megközelítő tagállamok esetében a fogyasztóvédelmi jog (*consumer protection law*) kifejezés alkalmazása lehet indokolt.<sup>156</sup> A jelenlegi hazai szabályozást tekintve is szerencsésebbnek mutatkozik az utóbbi kifejezést használni.<sup>157</sup>

Visszakanyarodva a bevezetőhöz meg kell állapítanom, hogy akármelyik megközelítést veszem is alapul, igaznak minősül a kisebbségi ombudsman 1998. évi beszámolójában szereplő azon gondolat, hogy a fogyasztóvédelmi szabályok mindegyikének jellemzője, hogy jellegükben többféle érdeket védenek, de közös ezekben, hogy ezeket az egyes fogyasztó csak kis hatékonysággal tudná érvényesíteni. „Ez a megfontolás magyarázza az állami beavatkozást, amely végső soron büntetéssel sújtja azokat, akik ezen fogyasztói érdekekre nincsenek tekintettel.”<sup>158</sup>

## 2. A fogyasztóvédelmi jog és más jogágak kapcsolata

### 2.1. A fogyasztóvédelmi jog és a polgári jog

A fogyasztóvédelmi jog és a *polgári jog* kapcsolatának vizsgálata megkerülhetetlen, mivel „... a fogyasztási funkció realizálásának jogi eszközei elsősorban a magánjogi szerződések. A polgári jog az a jogág, amely tipikus és atipikus szerződési formákat szolgáltat a fogyasztás, mint gazdasági cél megvalósulásához.”<sup>159</sup> A típus szerződések közül a leggyakrabban emlegetett adásvételen kívül a közüzemi, a vállalkozási (pl.

---

<sup>155</sup> FAZEKAS Judit: i.m. (2007.) 75. p.

<sup>156</sup> CSERES Katalin Judit: i.m. 209-210. pp. (A szerző a 2006-os művében még az EC, azaz az Európai Közösség kifejezést használja.)

<sup>157</sup> A két kifejezést Fazekas Judit is felváltva használja a 2007-ben megjelent, többször hivatkozott, átfogó jellegű munkájában.

<sup>158</sup> <http://www.obh.hu/allam/1998/33.htm>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.12.37.

<sup>159</sup> FAZEKAS Judit: i.m. (1995.) 85. p.

utazási), a bérleti, a hitel-, és kölcsönszerződések, míg az atipikus szerződések közül például a lízing, a *timesharing*, vagy a távollevők között kötött szerződések említhetők.<sup>160</sup> A fogyasztói csoportokkal kapcsolatban napvilágra került visszaélések miatt középpontba kerültek a *konzorciós* szerződések. Az internet elterjedésével az elektronikus kereskedelmi szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás jelentősége is megnőtt.

A nevesített szerződéstípusokon túlmenően a kötelmi viszonyokat szabályozó normák közül a fogyasztókat védik a tisztességtelen általános szerződési feltételekre, a szavatosságra, a jótállásra, a termékfelelősségre vonatkozó jogszabályi rendelkezések. Tágabb körben vizsgálódva pedig közvetve a fogyasztói igényérvényesítést szolgálják például a szerződés érvénytelenségét vagy a kártérítést rendező szabályok is.<sup>161</sup>

A fogyasztóvédelmi jog interdiszciplinaritása abban is megmutatkozik, hogy a jelen dolgozatban már említett (és a későbbiekben is többször hivatkozott) Fttv. a közjog eszközeivel kényszeríti ki a jogkövető magatartást olyan esetekben, amelyek egyébként tipikusan a magánjog szabályozási tárgykörébe esnének. Példaként hozhatjuk a törvény mellékletében szereplő feketelista egyes pontjait, amelyek a magánfelek között realizálódó szerződéses viszonyban megtévesztést vagy erőszakot valósítanak meg. A lista 17. pontja szerint jogellenes *annak valótlan állítása, hogy az áru betegségek, illetve az emberi szervezet működési zavarai, vagy rendellenességei gyógyítására*, illetve a 24. pont szerint jogellenes *olyan benyomás keltése a fogyasztóban, hogy nem hagyhatja el az üzlethelyiséget, amíg nem köt szerződést*.<sup>162</sup> A közjog irányába való elmozdulás oka valószínűleg az a tapasztalat, hogy a jogalkotó elégtelennek ítélte meg a fogyasztói igényérvényesítést az információs, és gazdasági fölényben lévő féllel (kereskedő) szemben.

---

<sup>160</sup> Az atipikus szerződések részletes elemzését olvashatjuk például Papp Teklánál. V.ö. PAPP Tekla: Atipikus szerződések, Lectum Kiadó, Szeged, 2009.

<sup>161</sup> E vonatkozásban a *felsoroltak sorrendjében* irányadóak az 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.) Egyes szerződések fejezetének 365-378.§, 387.§, 389-416.§, 423-434.§, 522-528.§-ai, a 20/1999. (II.5.) Korm. rendelet az ingatlanok időben megosztott használati jogának megszerzésére irányuló szerződésekről, a 17/1999. (II.5.) Korm. rendelet a távollevők között kötött szerződésekről, a Ptk. kötelmi jog általános részéből a 209-209/B.§, 305-311/A.§, 248.§, valamint a termékfelelősségről szóló 1993. évi X. törvény, és a Ptk. kártérítésre vonatkozó XXIX. fejezete.

<sup>162</sup> Erre az összefüggésre mutat rá az a mű is, amely a fogyasztóvédelmi magánjog viszonyaira fókuszálva kitér az Fttv. szabályainak bemutatására is. V.ö. SZIKORA Veronika (Szerk.): Magyar fogyasztóvédelmi magánjog – európai kitekintéssel, Debrecen, 2010. 289-326. pp.

## 2.2. A fogyasztóvédelmi jog és a kereskedelmi jog

A *kereskedelmi jog* egyes szabályai közvetlenül a fogyasztó védelmére hivatottak, míg más szabályok csak közvetve, a kereskedők egymás közti viszonyának jogszabályszerűségét előírva védik a fogyasztót. E körben említhetők a fogyasztók tájékoztatását szolgáló címkézési szabályok, a csomagolásra, a vásárlói minőségi kifogások kezelésére, az üzletek működésére, a piacfelügyeletre vonatkozó normák, illetve a jelentős piaci erővel való visszaélést tilalmazó szabály.<sup>163</sup>

A *jegyző*, mint kereskedelmi hatóság fogyasztóvédelemmel kapcsolatos feladatait és hatáskörét meghatározó egyik kiemelkedően fontos *törvényi szintű* szabály a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény. A kereskedelmi hatóság adja ki az üzletek működési engedélyét, és ellenőrzi, hogy a vállalkozások betartják-e a kereskedelmi tevékenység folytatására előírt feltételeket. Jogszabálysértés esetén jogosult akár az üzlet azonnali bezáratására is. Emellett – mint általános hatáskörrel rendelkező szabálysértési hatóság – bírságot is elkövetése esetén is.

A kereskedelemről szóló törvény rendelkezéseinek betartását a jegyző mellett a *Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság* (a termék méretének, súlyának használhatóságának ellenőrzése, vásárlók könyvére vonatkozó szabályok betartatása, az üzlet nyitvatartási idejéről szóló tájékoztatás elhelyezésének ellenőrzése) és a *Gazdasági Versenyhivatal* (a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásokkal szemben) kényszeríti ki.

A kereskedelmi törvény mellett – a fentebb már hivatkozott – kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló kormányrendelet és a vásárokról, piacokról és a bevásárlóközpontokról szóló kormányrendelet<sup>164</sup> is rögzít fogyasztóvédelmi hatásköröket, amelyek a fentiek szerint közvetve – a kereskedelmi egységek jogszabályszerű működésének ellenőrzésén keresztül – kapcsolódnak a fogyasztóvédelemhez.

---

<sup>163</sup> E körben hivatkozható az 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről (Fgytv.) forgalmazással és szolgáltatásnyújtással összefüggő különös követelményeket rögzítő IV. fejezete, a 49/2003. (VII.30.) GKM rendelet a fogyasztói szerződés keretében érvényesített szavatossági és jótállási igények intézéséről, a 79/1998 (IV.29.) Korm. rendelet az áruk és a szolgáltatások biztonságosságáról és az ezzel kapcsolatos piacfelügyeleti eljárásról, a 210/2009. (IX.29.) a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről, a 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről.

<sup>164</sup> A vásárokról, piacokról és a bevásárlóközpontokról szóló 55/2009. (III.13.) Korm. rendelet

### 2.3. A fogyasztóvédelmi jog és a büntetőjog

A közjog területére átevezve említést kell tennem a *büntetőjog* fogyasztókat védő normáiról is. A szakirodalomban ennek kapcsán olyan újkeletű felvetésről is olvashatunk, amely szerint *csoporthatározatként* indokolt lehet a *fogyasztóvédelmi büntetőjog* kifejezés meghonosítása a jogirodalomban, azonban önálló jogágként az anyagi büntetőjog egységes szemlélete okán nem definiálható.<sup>165</sup> A Btk. a védett jogtárgyak körét illetően a *gazdasági érdekek védelmére* hivatott büntetőjogi tényállásokat foglalja magában.<sup>166</sup>

Kiemelendő, hogy a Btk. érintett tényállásainak megszületésekor egy utólagos normakontrollra irányuló indítvány kapcsán az Alkotmánybíróság is állást foglalt a büntetőjogi védelem szükségességéről a fogyasztóvédelem tárgykörében. Eszerint az Alkotmánynak a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát deklaráló rendelkezései nem korlátozhatatlanok. A rendelkezésre álló polgári jogi, közigazgatási jogi (szabálysértési jog) eszközök nem nyújtanak minden esetben kellő védelmet. A társadalomra veszélyesség kellő fokát elérő cselekmények esetében a büntetőjognak, mint végső eszköznek az alkalmazása válhat indokolttá.<sup>167</sup> Ezt az álláspontot tükrözi a jelenleg hatályos III. középtávú fogyasztóvédelmi politika is, amely szerint: „Azokkal a cégekkel szemben, amelyek esetében a közigazgatási jogi szankciók nem használnak, új eszközöket kell keresni, [...] végső eszközként élni kell a büntetőjogi következmények alkalmazásával.”<sup>168</sup> A lehetőség egyre gyakrabban merül föl a szakmai párbeszédtek témájaként újabban például a fentebb már említett fogyasztói csoportokkal kapcsolatban. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a *látszólag* pénzügyi tevékenységet végző csoportok valójában nem esnek a PSZÁF felügyeleti hatáskörébe, és a visszaéléssel érintett személyek száma és a tőke nagysága indokolja a szigorú – büntetőjog eszközeivel történő – fellépést.

---

<sup>165</sup> A Btk. csak az egyes büntetőjogi tényállásokat és nem a büntetőjog egyes ágait különíti el. V.ö. KARSAI Krisztina: Gondolatok a büntetőjogi fogyasztóvédelemről. In: Tanulmányok Dr. Besenyei Lajos 70. születésnapjára (Szerk.: Szabó Imre) Acta Jur. et Pol. Szeged, 2007. 353. p.

<sup>166</sup> 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló (Btk.) Gazdasági bűncselekmények fejezetében szereplő *Rossz minőségű termék forgalomba hozatala* (Btk.292.§, 293.§), *Minőség hamis tanúsítása* (Btk.295.§), *Áru hamis megjelölése* (Btk.296.§), *A fogyasztó megtévesztése* (Btk.296/A.§), *Versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban* (Btk.296/B.§), valamint a Vagyon elleni bűncselekmények között szereplő a *Vásárlók megkárosítása* (Btk.328.§).

<sup>167</sup> 334/B/2004. AB határozat a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 292.§-a, 293.§-a, 294.§-a és 296/A.§-a alkotmányellenességének vizsgálatáról

<sup>168</sup> [www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=14850](http://www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=14850) III. középtávú fogyasztóvédelmi politika (2007-2013). Utolsó letöltés: 2010.10.05.12.14.29.

A büntetőjogi fogyasztóvédelem egyik legnagyobb problémájának – a szűk szakmai körnek fenntartott elhatárolási problémákon túlmenően<sup>169</sup> – az alapvető fogalmi hiányosságokat tartom. Amint arra a későbbiekben részletesen kitérek, a fogyasztó fogalmának meghatározása bonyolult és vitatott kérdés, azonban a Btk. egyáltalán nem határozza meg a fogyasztó fogalmát. Ez olyan hiány, amelyet a jogalkalmazás egységessége, a jogbiztonság érdekében a jogalkotónak pótolnia kellene. Megjegyzem, a hatályos magyar Btk. egyébként csak két esetben, a *Fogyasztó megtévesztése*, illetve a *Vásárlók megkárosítása* tényállásánál használja *expressis verbis* a fogyasztó kifejezést.<sup>170</sup> Ennél azonban szélesebb körben védendő jogi tárgy a fogyasztók érdekeinek védelme, így mindenképp indokolt lenne egy pontos jogszabályi definíció, az eltérő tartalmú háttér(?)jogszabályok igénybevétele helyett.

#### 2.4. A fogyasztóvédelmi jog és a szabálysértési jog

Nem hagyható említés nélkül a közigazgatási jog és a büntetőjog határán elhelyezkedő, „bagatell büntetőjognak”<sup>171</sup> is nevezett *szabálysértési jog*, ahol szintén számos, fogyasztót védő rendelkezést találunk. Ezeknél elsősorban a társadalomra veszélyesség csekélyebb foka indokolja az enyhébb megítélést.<sup>172</sup> Az elhatárolás gyakorlati problémaként is jelentkezhet, amire egy 2007-ben, a fogyasztóvédelmi szervek körében az élelmiszer-biztonság kapcsán végzett átfogó ügyészi törvényességi felügyelet eredményeit kommentálva a legfőbb ügyész helyettese, Bonomi Nóra Katalin egy Szegeden tartott konferencián így utalt: „A szabálysértési eljárásokat vizsgálva észleltük, hogy több ügyben is [...] bűncselekményt bíráltak el szabálysértésként.”<sup>173</sup>

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény általános hatáskörű szabálysértési hatóságként a jegyzőt jelöli meg. Az NFH és területi felügyelőségei, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat regionális vagy kistérségi intézete, illetve a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal járnak el, mint különös hatáskörű

<sup>169</sup> Lásd e vonatkozásban részletesen KARSAI Krisztina: i.m. (2007.) 357-362. pp.

<sup>170</sup> Ide nem értve a más értelmű visszaélés kábítószerrel tényállását.

<sup>171</sup> A büntetőjog és a szabálysértési jog elhatárolásának problémáit lásd részletesen NAGY Ferenc: Magyar büntetőjog általános része. Korona Kiadó, Bp. 2004. 31-32. pp.

<sup>172</sup> Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII.28.) Korm. rendelet V. fejezetében szereplő fogyasztóvédelmi szabálysértések és a Btk. érintett tényállásai közötti párhuzam sok esetben a tényállások nevéből adódóan is egyértelmű (ti. azonosak). Pl.: *Áru hamis megjelölése* Szabs. rendelet 71.§ és Btk. 296.§, *Árdrágítás* Szabs. rendelet 72.§ és Btk. 301.§, *Rossz minőségű termék forgalomba hozatala* Szabs. rendelet 75.§ és Btk. 292-294.§, *Vásárlók megkárosítása* Szabs. rendelet 78.§ és Btk. 328.§.

<sup>173</sup> V.ö. Magyar Jogász Egylet. Huszonhatodik Jogász Vándorgyűlés, Szeged, 2007. október 11-13., Duna-Mix Nyomda Vác, 2008. 183-184. pp.

szabálysértési hatóságok.<sup>174</sup> E jogkörükben pénzbírságot, illetőleg egyes esetekben helyszíni bírságot szabhatnak ki,<sup>175</sup> valamint elkobozzák vagy elkobozhatják<sup>176</sup> azt a dolgot, amire a szabálysértést elkövették.

A helyszíni bírság alkalmazásával kapcsolatban (amelyre egyébként korábban szélesebb körben volt lehetőség) a gyakorlatban felmerült és ügyészségi törvényességi felügyelet keretében feltárt probléma volt, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrei a feltárt jogszabálysértés miatti helyszíni bírságot nem a helyszínen, hanem a hatóság hivatalos helyiségébe visszatérve szabták ki, amely gyakorlatot az ügyészség törvénytörőnek talált.

## **2.5. A fogyasztóvédelmi jog és a közigazgatási jog**

A közigazgatás fogyasztóvédelemmel való kapcsolatrendszerének feltérképezése kapcsán a kiindulópontot talán a *Kormány* fogyasztóvédelemben betöltött szerepének vizsgálata jelentheti. Az Alkotmány rendelkezése szerint a Kormány védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait.<sup>177</sup> Ezen személyi körbe nyilvánvalóan a szűkebb kört jelentő fogyasztók is beletartoznak. Amint arra a későbbiekben utalok, a fogyasztóvédelmi szabályok módosulása miatt a fogyasztói minőség elismerése kizárólag a természetes személyek esetében jöhet szóba.

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) a Kormány feladataként egyes fogyasztóvédelemben érintett szervek és szervezetek (országos gazdasági kamarák, a vállalkozások, valamint a fogyasztók érdekképviselői szervei, továbbá a fogyasztóvédelemmel összefüggő állami feladatot ellátó hatóságok) közötti, közös megegyezés elvén alapuló, a követendő elveket és optimális gyakorlatot rögzítő nyilatkozat létrehozásának *ösztönzését* határozza meg. A Kormánynak tehát eszerint részben kezdeményeznie, részben az érintettek részéről megnyilvánuló kezdeményezéseknek teret adva, bátorítania kellene ezen nyilatkozatok létrehozását. A nyilatkozat kapcsán nevesített célok – úgy is, mint a fogyasztói

---

<sup>174</sup> 1999. évi LXIX. törvény 32.§ (1) bekezdés és 34.§

<sup>175</sup> 218/1999. (XII.28.) Korm. rendelet 79. § Vásári és piaci szabályok megszegése

<sup>176</sup> 218/1999. (XII.28.) Korm. rendelet 75. § Rossz minőségű termék forgalomba hozatala, 77.§ Jogosulatlan kereskedés, 84.§ Élelmiszer minőségének megrontása, 85.§ Élelmiszer jogosulatlan előállítás, forgalomba hozatala, 86.§ Élelmiszer-egészségügyi szabálysértés.

<sup>177</sup> Alkotmány 35.§ (1) bekezdés a) pontja

döntéshozatali kultúra, a fogyasztói tudatosság fejlesztése, a fogyasztóbarát kereskedelmi gyakorlatok kialakítása, az érintettek közötti kapcsolat javítása, a kiszámítható, következetes, egységes hatósági jogalkalmazás elősegítése, a vállalkozói önszabályozás ösztönzése – pedig feltétlenül támogatandóak. Megvalósulásuk a fogyasztóvédelem optimálisan működő szervezetrendszerét jelentené. Megjegyzem, hogy az eddigi kezdeményezések – a később részletesen bemutatott Fogyasztóvédelmi Tanács, ami az érintett felek konzultációjának színtere, illetve Fogyasztóvédelmi Charta, ami az önszabályozás eszköze kívánt lenni – sajnálatosan nem tudták máig hatóan betölteni szerepüket (pontosabban ki sem tudtak bontakozni).

Említést kell tenni a *fogyasztóvédelemért felelős miniszter*<sup>178</sup> feladatairól is. Az egyes miniszterek feladat- és hatáskörét meghatározó hatályos kormányrendelet<sup>179</sup> a minisztériumi struktúra átszervezéséből adódó szükségszerű változtatásokon túlmenően érdemben nem módosította a miniszter feladatait. Amint azonban arra Köncse Tamásné rámutat, a fogyasztóvédelemnek a gazdasági vagy szociális tárcához való helyezése nem csupán szervezeti kérdés, hanem a fogyasztóvédelem kezelésének kormányzati irányultságára vonatkozóan is árulkodó. Ő maga a nem vitatott érdekvédelmi funkció mellett a gazdasági szempontok figyelembe vételének szükségességét hangsúlyozza, amiből adódóan a fogyasztóvédelem kérdéskörének a nemzetgazdasági miniszter hatáskörébe való tartozását a kormányváltást követően pozitív változásként értékeli.<sup>180</sup> A fogyasztóvédelem fogalmának meghatározásakor fentebb utaltam arra, a fogyasztók védelme kapcsán az Európai Unió is sokkal inkább a gazdasági szempontú megközelítést érvényesíti, sőt a gazdasági válság miatt is ez vált hangsúlyosabbá.

A miniszter, mint a fogyasztóvédelmi politika koncepciójának kidolgozója, javaslatot tesz a megvalósításhoz szükséges szervezeti és intézményi feltételekre is. Feladatául rendeli a törvény az állami ügyfélszolgálat működtetését is. A hazai fogyasztói kultúra fejletlensége okán valóban indokoltnak tűnik egy – a fogyasztók beadványait fogadó, azokat a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez továbbító, a fogyasztóknak

---

<sup>178</sup> A fogyasztóvédelem 1990-től kezdve számos alkalommal került más miniszter feladatkörébe. Ipari és Kereskedelmi Minisztérium (1990-1998), Gazdasági Minisztérium (1998-2002), Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (2002-2004), Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium (2004-2006), Szociális és Munkaügyi Minisztérium (2006-2010), Nemzetgazdasági Minisztérium (2010-).

<sup>179</sup> 212/2010. (VII.1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről.

<sup>180</sup> V.ö. KÖNCSE Tamásné: Új fogyasztóvédelmi koncepcióra várva. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010/9. szám [http://www.fvszemle.hu/aktualis\\_szam/2010\\_szept/muhely/uj\\_fogyasztovedelmi\\_koncepciora/](http://www.fvszemle.hu/aktualis_szam/2010_szept/muhely/uj_fogyasztovedelmi_koncepciora/). Utolsó letöltés: 2010.10.05.12.10.

az őket megillető eljárási jogokról tájékoztatást adó – központ működtetése, de amint arra a fogyasztók tájékoztatásával foglalkozó fejezetben rámutatok, a tényleges működés megítélése kevésbé pozitív, mint maga a szándék.

Az NFH felett gyakorolt irányítási jogköre keretében a miniszter jogosult az éves vizsgálati program jóváhagyására, valamint a főigazgató beszámoltatására. Ellátja a fogyasztóvédelmi civil szervezetek, valamint a legfontosabb alternatív vitarendezési fórum, a békéltető testület szervezésével, szabályozásával, fejlesztésével, támogatásával kapcsolatos feladatokat. A fogyasztói jogok védelme és érvényesítése érdekében más ágazati miniszterekkel együttműködve tehet, illetve kezdeményezhet intézkedéseket.

A fogyasztók védelmét szolgáló jogszabályok betartása, a jogkövető magatartás tanúsításának figyelemmel kísérése és szükség esetén szankcionálása, azaz a felügyelet gyakorlása a *fogyasztóvédelmi hatóságok* feladata. Az általános fogyasztóvédelmi hatáskörrel rendelkező Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságon kívül számos különös hatáskörű, fogyasztóvédelmi feladatokat ellátó szervet találunk a közigazgatás szervezetrendszerében. Ilyenek a hatósági felügyelet jellemzőinek tárgyalásánál már nevesített szervek: a pénzügyi szolgáltatási tevékenység felügyeletéért felelős PSZÁF, a gazdasági verseny szabadsága és tisztasága felett őrködő Gazdasági Versenyhivatal, a népegészségüggyel kapcsolatos állami feladatokat ellátó ÁNTSZ, a média, az elektronikus hírközlés, a postai és az informatikai szolgáltatások piacának törvényes és zavartalan működésének biztosításáért felelős Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a munkavédelemmel és a munkaügyi hatósági feladatok ellátásával foglalkozó Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség, a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal, az élelmiszerbiztonság kulcsszerve, a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal, az energiát (földgáz, távhő, elektromos áram) szolgáltató társaságok felügyelete mellett szabályozási és fogyasztóvédelmi feladatokat ellátó Magyar Energetikai Hivatal. (A felsorolást természetesen kiegészíthetjük azoknak szervezeteknek a területi szerveivel, amelyek a területi szintig kiépültek.)

Ezen szerveken túlmenően vannak olyan közigazgatási hatóságok, amelyek nem elsősorban fogyasztóvédelmi céllal jöttek létre, de kétségtelen, hogy az általuk alkalmazott eszközök ilyen hatásúak. Példaként hozhatjuk a környezetvédelem, természetvédelem területén működő hatóságokat, amelyek által kiszabott bírságok nyilvánvalóan nemcsak a környezet, a természet, hanem közvetve a fogyasztó védelmét is szolgálják. Ilyen hatóság például az Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi



és Vízügyi Főfelügyelőség, valamint annak területi felügyelőségei és az általuk kiszabható vízszennyezési, légszennyezési, zaj- és rezgésvédelmi, természetvédelmi, stb. bírság. Sőt, Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal által vizsgált számlaadási kötelezettség teljesítésének is van relevanciája a fogyasztói szerződés szempontjából.

Közös jellemző azonban, hogy a hatósági eljárás keretében objektív követelményrendszert érvényesítő, fogyasztóvédelmi célú felügyeletet ellátó közigazgatási hatóságok esetében a cél nem az egyéni jogsérelem orvoslása, hanem a közérdek védelme. A közigazgatási szervek nem jogosultak a panaszos fogyasztó és a bepanaszolt másik fél közötti jogvita eldöntésére, mivel ezzel a bíróság igazságszolgáltatási funkcióját vennék át. Más kérdés, hogy a fogyasztói panaszok révén nyert információk alkalmat adnak a hatósági eljárás (hivatalból) történő megindítására, a bepanaszolt személy magatartásának szankcionálására, és ezzel a fogyasztó érdekeinek (közvetett) védelmére. Ez az érdekvédelmi funkció azonban tipikusan a jövőre nézve valósul meg, mivel a panaszra okot adó körülményre nem jelent megoldást.<sup>181</sup>

A közigazgatási jog fogyasztóvédelmi joggal való kapcsolatának egyik kiemelt(en problémás) területét jelentik a *közszolgáltatások*. Jelentőségüket növeli, hogy a rendkívül kiterjedt – az oktatást, az egészségügyet, a közüzemi (távhőszolgáltatás, vízszolgáltatás) és a kommunális szolgáltatásokat, a közbiztonságot, stb. felölelő – szolgáltatási kört gyakorlatilag az állam minden polgára igénybe veszi. Az elsősorban *helyi önkormányzatok* által nyújtott közszolgáltatások esetén a fő gondot az jelenti, hogy az önkormányzatok sajátos kettős szerepkörben vannak jelen, hiszen képviselik a választópolgárok érdekeit (és e körben például önkormányzati rendeletet alkotnak), és tulajdonosi részesedésük révén a szolgáltatást nyújtó gazdasági társaság érdekeit is. Különösen fontos tehát fogyasztói érdekképviselőket bevonása az ármegállapítások kapcsán a tulajdonosi szemlélet ellensúlyozására.<sup>182</sup>

Megjegyzem, hogy az *önkormányzatok fogyasztóvédelemmel való kapcsolata* egyébként is kritika tárgyát képezheti.<sup>183</sup> Tény, hogy a fogyasztók problémái tipikusan helyi szinten jelentkező, a választópolgárok elégedettségét és a helyi közhangulatot

---

<sup>181</sup> A fogyasztóvédelemnek a versenyjoggal, valamint a pénzügyi joggal való kapcsolatával mélyebb elemzés keretében egy későbbi, a Gazdasági Versenyhivatal, illetve a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének tevékenységét taglaló fejezet keretében foglalkozom.

<sup>182</sup> V.ö. HOLLÓ Jánosné - RUSZIN Józsefné: Az önkormányzatok fogyasztóvédelmi feladat- és hatáskörének szabályozása, azok ellátásának értékelése és továbbfejlesztése a fogyasztóvédelmi törvény tükrében. Magyar Közigazgatás 1999/10. 595. p.

<sup>183</sup> A jegyzők ellenőrzési jellegű jogosítványait most nem vizsgálom.

nagymértékben befolyásoló problémák, amelyeket leghatékonyabban is helyi szinten lehet megoldani. Erre tekintettel határozza meg az Fgytv. az önkormányzatok fogyasztóvédelemmel kapcsolatos feladatait. A törvény feltételes módú megfogalmazása miatt (*segíthetik a fogyasztók önszerveződéseit, támogathatják a fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek helyi érdekérvényesítő tevékenységét, részt vállalhatnak a békéltető testület működésének feladataiból, önkéntesen a kamarával kötött megállapodás alapján, fogyasztóvédelmi tanácsadó irodát működtethetnek a helyi lakosság igényeinek függvényében*)<sup>184</sup> ezek az önkormányzatok fakultatív feladatoként jelennek meg. Tudatos, szervezett, önálló fogyasztóvédelmi tevékenységről nem beszélhetünk, a gyakorlatban gazdasági okokra való hivatkozással teljesen negligálják azokat, vagy – kedvezőbb esetben – alkalmoszerű együttműködés valósul meg.

Az Ötv. 8.§ (5) bekezdésében említett, lakossági önszerveződő közösségek körébe a fogyasztói társadalmi szervezetek is beletartozhatnak. A törvény közvetve maga is javaslatot tesz az együttműködés lehetséges formáira, mikor nevesíti, hogy a szervezeti és működési szabályzatban a képviselő-testület tanácskozási jogot adhat e szervezetek képviselőinek a képviselő-testület, illetve bizottsága ülésein.

### 3. A fogyasztó fogalma

A fogyasztóvédelmi célzatú jogszabályok egyik alapkérdése a védendő jogalany, a fogyasztó (és nyilván ennek ellenpárjaként a kereskedő-vállalkozó) fogalmának rögzítése. A definíciók hatályának kijelölése korántsem egyértelmű, amire az e körben az Európai Unió (és annak tagállamai) e tárgyban keletkezett joganyagát áttekintő *Consumer Law* című kötet is utal, amikor a tagállamokon belüli, a tagállamok közötti és az uniós *acquis* eltéréseire hivatkozik.<sup>185</sup>

A fogalom-meghatározás egyik lényeges pontja a szakmaiság léte vagy hiánya. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó általában úgy tekinti, hogy a fogyasztó laikusként, míg a kereskedő-vállalkozó megfelelő szakmai tudással felvértezve vesz részt a szerződéses kapcsolatokban. A természetes személyek laikussága többnyire nem kérdőjelezhető meg. Méltányolható érvek hozhatók föl ugyanakkor a saját tevékenységi területükön professzionálisnak számító, de ezen a szakmai tevékenységi körön kívül eljáró jogi személyek, nonprofit szervezetek, kisvállalkozók, stb. fogyasztói körbe való bevonására

---

<sup>184</sup> Fgytv. 44.§

<sup>185</sup> V.ö. MICKLITZ - STUYCK – TERRY: i.m. 29. p.

is, részben az ő oldalukon is kimutatható információhiány, részben a gyengébb igényérvényesítő képesség okán.<sup>186</sup> Változó szabályozás mutatható ki abban is, hogy a fogyasztói kör csak természetes személyekre vagy jogi személyekre, és jogi személyiséggel nem rendelkező társaságokra is kiterjed-e.

Általánosnak az üzleti körön kívül eljáró természetes személyek fogyasztóként való definiálása tekinthető, sőt a tagállami jogok ilyen tárgyú esetleges eltéréseit az Unió jogának maximumharmonizációt előíró irányelvei lassanként felülírják. A jogfejlődés tehát természetes személyekre szűkülő fogalom irányába hat, ennek ellenére a fogyasztó fogalom kitágításának kérdése időről-időre fölvetődik.

Ennek kapcsán a jelenlegi álláspont az, hogy a fogalom kiszélesítése önmagában nem jelentené a probléma megoldását, figyelemmel különösen az ún. vegyes ügyletekre, ahol a magán és az üzleti célok keveredése figyelhető meg. Emiatt a fogyasztónak főként az információs aszimmetria okán fennálló hátrányos helyzetét enyhítő aktív beavatkozás szorgalmazása mellett<sup>187</sup> megjelent olyan álláspont is, amely a kereskedelmi vagy szakmai célból akár csak részben eljáró személyt már nem tartja védendőnek, mint gyengébb félt.<sup>188</sup>

Fontos látni emellett azt is, hogy a „szilárd fogyasztó-definíció”<sup>189</sup> megalkotása önmagában nem kielégítő. Az Európai Unió jogában a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat szabályozó *UCP-irányelv*,<sup>190</sup> míg a hazai jogban a Gazdasági Versenyhivatal következetes, már az irányelv implementálását megelőzően is folytatott gyakorlata mutatott rá arra, hogy a *fogyasztó jogalkalmazó szervek gyakorlatában pontosított fogalma* nélkülözhetetlen.<sup>191</sup>

---

<sup>186</sup> MICKLITZ - STUYCK - TERRYIN i.m. 32-34. pp.

<sup>187</sup> C-168/05.

<sup>188</sup> V.ö. C-541/99., C-464/01. és MICKLITZ - STUYCK - TERRYIN i.m. 53-54. pp.

<sup>189</sup> V.ö. A kifejezést Vékás Lajostól kölcsönöztem. V.ö. VÉKÁS Lajos: Az európai közösségi magánjog sajátos alanyáról: a „fogyasztó” fogalmáról. Európai Jog 2002/5. szám 3. p.

<sup>190</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról) A UCP rövidítés az irányelv címében szereplő angol kifejezésre, az *unfair commercial practices*-re utal. (A továbbiakban: Irányelv vagy UCP-irányelv.)

<sup>191</sup> Megjegyzem, hogy a magyar nyelvű szakirodalomban egyes szerzők az irányelvben foglaltaknak való megfelelésre (az abban foglalt határidőre) következetesen az *implement* kifejezést használják, (V.ö.: VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 2005. 207-209. pp. (az érintett fejezetet Várnay Ernő írta). Az SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszékének professzorával, Bodnár Lászlóval folytatott szóbeli konzultációk alapján a professzor is hangsúlyosan az *implement* kifejezés használata mellett tör lándzsát. Máshol az *implement* fordításaként az átültetés kifejezés használatos, sőt a két kifejezést gyakran szinonimaként alkalmazzák. V.ö. pl. CSÁSZÁR Mátyás: Az Európai Unió jogforrási rendszere. (In: Tanulmányok az Európai Unió jogi

Elfogadom azt a tételt, hogy „az átlagfogyasztó nem más, mint egy nem létező, virtuális fogyasztó”,<sup>192</sup> mégis szükségesnek mutatkozik egy standard kimunkálása, ami hangsúlyosan nem törvényi definíció, de az érintett szervek közzétett gyakorlata révén igazodni lehet hozzá.

Nézzük meg, hogyan alakul a fogyasztó fogalma az Unió egyes normáiban, illetve hazai jogszabályokban előbb a törvényi definíciók szintjén, majd a jogalkalmazói gyakorlatban!

### 3.1. A fogyasztó jogszabályi definíciója

Az Európai Unió normarendszerét áttekintve, a fogyasztóvédelmi programok mellett az egyes fogyasztóvédelmi tárgyú irányelvekben találkozhatunk a fogyasztó definíciójával. A már hivatkozott 2005/29/EK irányelven kívül megemlíthető az Európai Parlament és Tanács 1997. május 20-i 97/7/EK irányelve a távollevők között kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről, az Európai Parlament és Tanács 1999. május 25-i 1999/44/EK irányelve a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól, a Tanács 1993. április 5-i 93/13/EGK irányelve a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről, a Tanács 1985. december 20-i 85/577/EGK irányelve az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről, stb.

A további részletes vizsgálódást kizárólag a dolgozatban középpontba állított UCP-irányelvre (továbbiakban: Irányelv) szűkítem le, figyelemmel részben arra, hogy az alkalmazott definíciók hasonlóak és arra is, hogy ez a magyar joganyagban jelentős változásokat eredményezett.

Az Irányelv hatályát rögzítő rendelkezések között találhatjuk a kereskedő és a fogyasztó fogalmát. A *kereskedő* az a természetes vagy jogi személy, aki, illetve amely,

---

intézményei és a jogharmonizáció köréből. Szerk.: Tóth Károly, Kiadja az SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszéke, Szeged, 1998. 90. p., továbbá FELFÖLDI Enikő: Az európai integráció magyar országgyűlést érintő alkotmányos vonatkozásairól. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás (Szerk.: Bodnár László), Kiadja az SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszéke, Szeged, 2001. 93. p. Álláspontom szerint az átültetés kifejezés nem tükrözi tökéletesen az angol szó jelentéstartalmát; azaz nem utal arra, hogy nem pusztán az irányelv szövegének nemzeti jogba való átvételéről van szó, hanem a nemzeti jogalkotó fórum számára előírt (rendszerint jogalkotást jelentő) kötelezettségről annak érdekében, hogy az irányelvben megfogalmazott cél megvalósuljon. Az irányelvben foglaltaknak való megfelelés esetén a tagállam kötelezettsége nem tevőleges, de figyelemmel kell lenni arra, hogy az irányelv hatálya alatt a tagállami jogalkotó a belső jogszabályt nem módosíthatja tetszőlegesen.

<sup>192</sup> GERI István: A fogyasztóvédelem megoldatlan kérdései és fonák oldala. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010. május IV. évfolyam 2. szám. 53. p.

az Irányelv szabályozási körébe tartozó kereskedelmi gyakorlatok során kereskedelmi, ipari, kézműipari vagy szakmai tevékenységével összefüggő célok érdekében jár el, (illetve a kereskedő nevében vagy érdekében jár el.)<sup>193</sup> A *fogyasztó* ezzel szemben az a természetes személy, aki az imént felsorolt tevékenységek valamelyikén kívül eső célok érdekében jár el.<sup>194</sup> Az elhatárolásnak a szakmai elem-laikus elem mentén való megtörténte a fentiekben kifejtettek szerint a nemzeti jogokban is bevett, elfogadott módszere a szabályozásnak. Ami a magyar jogban új elem, az a fogyasztó fogalmának a természetes személyekre való leszűkítése. Semmi sem indokolja, hogy a jogi személyt, aki szolgáltatást vesz igénybe, vagy valamilyen más kereskedelmi tevékenység alanya, kizárjuk a védelmi körből, mivel szenvedhet jogsérelmet, és ebből következően igényelne jogvédelmet, bár az ilyen irányú uniós jogfejlődéssel szembe menni nyilvánvalóan nem tudunk.<sup>195</sup>

Az irányelv tárgyi hatálya egyébként még egy szempontból figyelmet (és egy rövid kitérőt) érdemel, ez pedig, hogy az kizárólag a fogyasztók és a kereskedők között<sup>196</sup> megvalósuló tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra terjed ki. Nem vonatkozik tehát a vállalkozások egymás közötti kereskedelmi gyakorlataira. A gyakorlatban elhatárolási nehézséget okozhat, ha mind a fogyasztó, mind a versenytárs érdeke sérül. Például a magyar jogban is ismert jóhírnév megsértése nyilvánvalóan sérti a versenytárs érdekeit, de közvetve a fogyasztói döntéshozatali mechanizmusban is szerepet játszik, tehát a fogyasztó érdeke is sérülhet.

A mindkét irányú, tehát fogyasztók és kereskedők, valamint kereskedők egymás közötti viszonyait is lefedő irányelv megalkotásának elsősorban politikai akadályai voltak. A fentiekben említettek szerint az irányelv szabályozási tárgyköre jelenlegi formájában is a tagállamok által kizárólagosan, önállóan szabályozott terület volt. Kétségtelen, hogy az irányelv a jogalkalmazás számára nehézséget jelenthet; ennek következtében tárgyi hatályt illetően a jogirodalomban olvasható azon kritikák, amely szerint az Irányelv a közösségi szabályozás kettéválását vonja maga után, teljes

---

<sup>193</sup> Irányelv 2. cikk b) pont

<sup>194</sup> Irányelv 2. cikk a) pont

<sup>195</sup> Az objektíve jobban megragadható laikus elem – szakmai elem elhatárolás mellett áll ki például Hámori Antal is. V.ö. HÁMORI Antal: A „fogyasztó”- fogalom „dilemmái” különös tekintettel az Fgytv. módosításában és az új Ptk. javaslatban foglaltakra. Magyar Jog 2009/2. szám 93-94. p.

<sup>196</sup> Az angol nyelvű megjelölés *business, customer* folytán az ilyen viszonyokat a szakirodalomban szokás B2C viszonyként megjelölni.

mértékben megalapozottnak tekinthetők.<sup>197</sup>Zárójelben jegyzem meg, hogy a magánszemélyek egymás közötti szerződéses viszonyainak megítélése is jelenthet problémát, különösen, ha az egyik fél professzionálisnak tűnő meghatalmazottal, kereskedelmi ügynökkel, vagy más közvetítővel jár el.<sup>198</sup>

Az Irányelvet implementáló – a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. (Fttv.) – törvény hatályba lépésével a kettéválás a magyar jogban is megvalósult. A tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpvt.) ezt követően kizárólag az üzletfél, azaz a fogyasztónak nem minősülő személy vonatkozásában tiltja a megtévesztést. Az *Fttv.* tartalmazza a fogyasztóval, azaz az *önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személlyel* szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmát.<sup>199</sup>

Az Irányelv implementálása a fentiekre tekintettel szükségessé tette néhány magyar jogszabály módosítását, és kiváltotta a korábban szélesebb körű fogyasztó fogalom leszűkülését. 2008. 08. 31. napjáig az Fgytv. 2.§ e) pontja szerint fogyasztónak az a személy minősült, aki *a gazdasági vagy szakmai tevékenység körén kívül* - árut vett, rendelt, kapott, használt, illetve akinek a részére a szolgáltatást végezték, továbbá, aki az áruval vagy szolgáltatással kapcsolatos tájékoztatás vagy ajánlat címzettje volt. A definícióból kiemelendő az alanyi kör kötetlensége (természetes személy, jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet), a magán, és nem üzleti célból történő fogyasztás, a fogyasztás aktusának többféle lehetséges jogcíme (adásvétel, bérlet, lízing, kölcsön, hitel, ajándékozás, stb.), valamint az utolsó fordulatot figyelembe véve az, hogy a szerződésnek nem kellett feltétlenül realizálnia.

---

<sup>197</sup> V.ö. KELEMEN Kinga A tisztességtelen piaci magatartás és a fogyasztóvédelem kapcsolata a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv tükrében. (In: Tisztességtelen verseny - fogyasztóvédelem Egy európai irányelv átültetésének margójára. Szerk.: Vörös Imre) MTA Jogtudományi Intézet 2007. 51-54. p., FIRNIKSZ Judit - BALOGH Virág – GRIMM Krisztina: A tisztességtelen versenyt érintő jogharmonizációs folyamat a joggyakorlat tükrében (In: Tisztességtelen verseny - fogyasztóvédelem Egy európai irányelv átültetésének margójára. Szerk.: Vörös Imre) MTA Jogtudományi Intézet 2007. 218-220. p., és VÍGH József Ferenc: A fogyasztó védelme érdekében tett újabb lépés az EU jogalkotásában: irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról. Külgazdaság Jogi melléklet. 2007/9-10. szám 105. p. Megjegyzem, hogy a szerző itt még természetesen a Lisszaboni Szerződés előtti terminológiát használja.

<sup>198</sup> MICKLITZ - STUYCK - TERRYIN i.m. 34-37. pp.

<sup>199</sup> V.ö. 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról (Tpvt.) 2/A§ és Fttv. 2.§ a) pont és 3.§

A Ptk. a gazdasági és szakmai tevékenységi körén kívül eső célból szerződést kötő személyről beszélt, tehát kizárólag szerződést kötő jogalanyra korlátozta a védelmet.<sup>200</sup>

A 2008. augusztus 31. napjáig hatályos Tpvt. még tovább tágította a „szokásos” fogyasztó fogalmát; fogyasztónak tekintette a megrendelőt, a vevőt és a felhasználót, idesorolva tehát a gazdasági vagy szakmai tevékenysége körében eljáró, de a megrendelő vagy felhasználó pozíciójában lévő személyt is.

A jelenleg hatályos<sup>201</sup> jogszabályok fogyasztónak egységesen csak a természetes személyt tekintik.

A védett jogalanyi kör leszűkítése mellett mind a korábbi, mind a jelenlegi helyzetre jellemző az egységes definíció hiánya, ami akkor jelenthet problémát, ha egy jogszabály maga nem definiálja a fogyasztó fogalmát, sem utaló szabályt nem rögzít erre nézve.<sup>202</sup>

### 3.2. A fogyasztó fogalma az esetjogban

Kiemelendő, hogy bár az Irányelv az előbbieket szerint pontos fogyasztó definíciót ad, a fogalom meghatározását követően a normaszövegben kizárólag az átlagfogyasztó kifejezéssel operál, amelynek pontos tartalmát viszont nem határozza meg. Ez utóbbi vonatkozásában csak az Irányelv preambulumban található utalás arra nézve, hogy az Európai Bíróság<sup>203</sup> esetjogának alapulvétele szükséges a fogalom tartalmának meghatározásához.

E vonatkozásban rögzítésre került, hogy „az átlagfogyasztókra vonatkozó vizsgálat nem statisztikai alapú vizsgálat. A nemzeti bíróságok és hatóságok – az Európai Bíróság esetjogának figyelembevételével – saját mérlegelési jogkörükben határozzák meg az átlagfogyasztó adott esetben tanúsított jellegzetes viselkedését.”<sup>204</sup>

Röviden utalnék arra tényre, hogy az Irányelv elfogadását megelőzően a Bizottság által közrebocsátott tervezetben még egyértelműbb volt az uniód bírói esetjog átvételére

---

<sup>200</sup> Ptk. 685.§

<sup>201</sup> Fgytv. 2.§ a) pont, Fttv. 2.§ a) pont, a Tpvt. utaló szabályt tartalmazó 2/A§ (1) bekezdése.

<sup>202</sup> A magyar joggyakorlatban ezzel kapcsolatban felmerült, de már orvosolt problémákra utal Fazekas Judit a távollevők között kötött szerződésekről szóló kormányrendelet kapcsán. V.ö. FAZEKAS Judit: i.m. (2007.) 155. p.

<sup>203</sup> Meg kívánom jegyezni, hogy a UCP irányelv és a későbbiekben hivatkozott ítéletek születésekor még helyes – Európai Bíróság – terminológia helyett, a Lisszaboni Szerződés 2009 decemberében történő hatályba lépését követően az *Európai Unió Bírósága* kifejezés használatos. Ha a dolgozat szövegében általában említtem a szervet, akkor a most hatályos Európai Unió Bírósága kifejezést, míg ha egy korábbi jogesettel összefüggésben, akkor a „korabeli”, *Európai Bíróságot* használom.

<sup>204</sup> Irányelv preambulumban (18)

vonatkozó kötelezettség. A tervezet szövege ugyanis akkor még úgy fogalmazott, hogy az Irányelv az Európai Bíróság által kidolgozott átlagfogyasztóra vonatkozó tesztet kodifikálja.<sup>205</sup> Később ez a kötelezettség „enyhült”, és a már említett módon szerepel az Irányelv szövegében.

Az Fttv. a szöveg szintjén szintén nem tartalmazza az átlagfogyasztó kifejezést, de tartalmilag közelítve a normaszöveghez, könnyen azonosíthatjuk azt. Eszerint a kereskedelmi gyakorlat megítélése során az olyan fogyasztó magatartását kell figyelembe venni, aki *ésszerűen, tájékozottan, az adott helyzetben elvárható figyelmességgel és körültekintéssel jár el*, figyelembe véve az adott kereskedelmi gyakorlat, illetve áru nyelvi, kulturális és szociális vonatkozásait is.

A fentiekből következően az Unió valamennyi tagállama – illetve annak érintett szervei – számára kiemelkedő jelentőséggel bír az e tárgykört érintő (bíróági) esetjog ismerete. A dolgozatban ezen túlmenően a német és a magyar esetjog rövid bemutatására teszünk kísérletet. A német jogterületen lezajlott fejlődési folyamatnak a külön történő kiemelését a magyar versenyjogi szemlélet némethez való közel állása indokolta. Az Universitát Giessen professzora, Fritz Traub által jegyzett összehasonlító elemzés alapjául szolgáló magyar országtanulmány megállapítása szerint a fogyasztó védelmét szolgáló magyar versenyjogi szabályozás nagymértékben megegyezik a német joggal.<sup>206</sup> Alappal feltételezhetjük tehát, hogy a fogyasztó-fogalom alakulása során nyert tapasztalataikat a magyar hatóságok is hasznosítani tudják.

#### **4. Kitekintés - az átlagfogyasztó fogalma az Európai (Unió) Bíróság(ának) esetjogában<sup>207</sup>**

Ahogy azt már fentebb jeleztem, az Irányelvhez fűzött indokolás kimondja, hogy az átlagfogyasztóval szembeni tisztességtelenség statisztikailag nem vizsgálható. A mondottak összecsengenek a *Freiburger Kommunalbauten v Hofstetter ügyben*<sup>208</sup> született döntésben foglaltakkal, amely szerint a nemzeti bíróságok és hatóságok

---

<sup>205</sup> FIRNIKSZ Judit - BALOGH Virág – GRIMM Krisztina: i.m. 235.p.

<sup>206</sup> TRAUB: i.m. 74. p.

<sup>207</sup> Amint arra már utaltam, a jelenlegi uniós terminológia az Európai Unió Bírósága kifejezést alkalmazza, azonban a jogesetek keletkezésekor az Európai Bíróság volt használatban.

<sup>208</sup> C-237/02.



számára a *saját megítélésük, mérlegelésük kell, hogy döntő legyen az átlagfogyasztó reakciójának értékelésekor egy adott ügyben.*<sup>209</sup>

Mindez azt is jelenti, hogy az átlagfogyasztó sem rendelkezik számszerűsítetten meghatározható, statisztikailag pontosan igazolható jellemzőkkel. Az átlagfogyasztó ismérvei mindig egy konkrét ügyben, a vizsgált esettel, az érintett termékkel vagy szolgáltatással összefüggésben vizsgálandóak. Ha az áru vagy szolgáltatás vonatkozásában az összes fogyasztó felvevő piacot jelent, akkor az átlagfogyasztó az összes fogyasztó átlaga. Ha a címezettek köre szűkebben vonható meg, akkor az átlagfogyasztót ezen szűkebb keresztmetszetben lévő fogyasztók átlagtagjai jelentik. A Kelemen Kinga által is hivatkozott tanulmány arra is kitér, hogy bizonyos esetekben a nyelv is lehet olyan korlátozó tényező, amely a vizsgált fogyasztók csoportjának szűkebb körben való megvonását teszi szükségesé. Ilyen lehet például az az eset, amikor egy terméket csak kevesek által használt és értett nyelven reklámoznak.<sup>210</sup>

A kezdeti (Maastrichti Szerződés előtti) időszakban a fentiek alapján az Európai Bíróság választott témám szempontjából releváns ítéleteiben alapvetően azt vizsgálta, hogy mennyiben egyeztethető össze az eljárás alá vont magatartása a Római Szerződés áruk, személyek, szolgáltatás és a tőke szabad áramlását biztosító 30. cikkével<sup>211</sup>? Gyakoriak voltak a reklámozással összefüggésben fölmerült esetek. A reklámozás, mint szolgáltatás egyike a négy szabadságnak, tehát védelemben részesítendő. Ezen túlmenően a reklám információ is, amely megkönnyíti a választást a fogyasztók számára, s ekként fontos szerepe van a verseny fenntartásában.<sup>212</sup>

#### **4.1. GB-INNO ügy**

A *GB-INNO* ügyben<sup>213</sup> előzetes döntéshozatali eljárás keretében járt el az Európai Bíróság. A megvizsgálandó kérdés az volt, hogy a Belgiumból Luxemburgba bevitt

---

<sup>209</sup>TWIGG-FLESNER Christian – PARRY Deborah – HOWELLS Geraint – NORDHAUSEN Anett - W MICKLITZ Hans – STUYCK Jules – WILHELMSSON Thomas: An analysis of the application and scope of the unfair commercial practices directive. A report for the department of trade and industry. 2005. 15. p., <http://www.bis.gov.uk/files/file32095.pdf> . Utolsó letöltés: 2011.03.29.18.03.

<sup>210</sup> An analysis of the application and scope of the unfair commercial practices directive. A report for the department of trade and industry. 2005. 16-17. pp. A magyar jogirodalomban megjelent hivatkozás kapcsán v.ö. KELEMEN Kinga: i.m. 59. p.

<sup>211</sup> EUMSZ 36.cikk

<sup>212</sup> Lásd ennek részleteit DAUSES Manfred A.: Az Európai Bíróság gyakorlata a közös piaci fogyasztóvédelem és versenyszabadság kérdéseiben. Jogtudományi Közöny 1996/9. szám 364-367. pp.

<sup>213</sup> C-362/88.

reklámanyagokra vonatkozik-e az árengedmények feltüntetésére vonatkozóan tilalmakat rögzítő luxemburgi szabály? A jogesetbeli reklámban alkalmazott tájékoztatás megfelelt a belga előírásoknak: teljes körű volt, utalt az árengedmény fennálltának idejére, és feltüntette a korábbiak mellett a csökkentett árakat. A luxemburgi szabályok a fogyasztók megtévesztésének elkerülése érdekében azonban tilalmazták korlátozott idejű árengedményekkel kapcsolatos kereskedelmi ajánlatokat, ha megjelölték az ajánlat időtartamát, vagy feltüntették a korábbi árakat.

Az Európai Bíróság döntésében megfogalmazott alaptétel szerint a közösségi fogyasztóvédelmi jog alapvető eleme a fogyasztó tájékoztatása, az információ szabad áramlása.<sup>214</sup> A reklám pedig a fentebb már említettek szerint a fogyasztói tájékoztatás egyik eszköze. Azzal, hogy a fogyasztót gátolják a reklámhoz való hozzájutásban, végső soron az áruk szabad áramlása szenved sérelmet, abban az értelemben, hogy ha a fogyasztó nem szerez tudomást a más tagállambeli kereskedelmi ajánlatokról az ott közzétett formában, nem is mehet el ebbe a tagállamba megvásárolni azt.

Az Irányelv indokolása két, az átlagfogyasztó további megítélése szempontjából releváns jogesetet is említ, a Gut Springenheide, és a Clinique eseteket.<sup>215</sup>

## 4.2. Clinique ügy

Az időben később lezajlott *Clinique* ügyet<sup>216</sup> ismertetem előbb, mivel az ebben megjelenő lényegi kérdések még szintén a Maastricht előtti időkhöz kapcsolnak vissza. Az ügyben az amerikai Estée Lauder cég német és francia leányvállalata a német UWG<sup>217</sup> szigorú szabályaira tekintettel nem a szokásos *Clinique* megnevezéssel hozta forgalomba termékeit az akkori NSZK-ban, hanem *Linique* megnevezéssel. Tartottak ugyanis attól, hogy az eredeti megnevezésből a fogyasztók gyógyászati termékre következtetnének, amely az UWG szerint megtévesztésnek minősülne. A későbbiekben a cég egyes termékeit a költségek csökkentése céljából a más államokban szokásos megjelöléssel hozta forgalomba az NSZK-ban is, amely magatartása miatt eljárás indult ellene. Az előzetes döntéshozatali eljárásban a Bíróság elé kerülő ügyben az volt a

---

<sup>214</sup> V.ö. KESSLER Jürgen: A versenyjogi megtévesztési tilalom és az európai piaci rend. Versenyfelügyeleti Értesítő 1996. évi 9. szám 316. p. és CSERES Katalin Judit: i.m. 210. p.

<sup>215</sup> V.ö. KELEMEN Kinga: i.m. 57. p.

<sup>216</sup> C-220/98.

<sup>217</sup> Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb= Tisztességtelen verseny elleni törvény

kérdés, hogy „az EK Szerződés 30. és 36. cikke<sup>218</sup> értelmezhető-e úgy, hogy ezek a cikkek nem teszik lehetővé a tisztességtelen versenyre vonatkozó olyan nemzeti előírás alkalmazását, amely megengedi, hogy egy másik európai országban jogszerűen előállított ... kozmetikai termék behozatalát és forgalmazását azzal az indokolással tiltsák meg, hogy a „Clinique” terméknev a fogyasztókat megtévesztené [...] ha ezt a terméket ezen a néven az európai közösség más országaiban jogszerűen és mindenféle kifogás nélkül forgalmazzák?”<sup>219</sup>

A konkrét ügyben kétség nélkül megállapítható volt, hogy egy az áruk forgalmazását akadályozó UWG-beli szabályról volt szó, amelyet a szerződésben foglalt kivételek egyike, jelen esetben a fogyasztók egészségének védelme tehetett volna csak jogszerűvé. A Bíróság szerint azonban a termék megnevezése nem elegendő a megtévesztő hatás kiváltásához figyelemmel arra is, hogy a kozmetikai termékeket nem gyógyszertárak, hanem illatszerboltok forgalmazták, kiszerelésük is eltért a gyógyászati termékektől.

### 4.3. Gut Springenheide ügy

A másik a *Gut Springenheide ügy*,<sup>220</sup> amelyben egy reklám fogyasztókra gyakorolt hatását vizsgálták. Az ügyben a Gut Springenheide GmbH 10 friss 6 gabonás tojás felirattal reklámozott és értékesített olyan tojásokat, amelyek állítása szerint olyan tyúkoktól származtak, amelyek takarmányának 60%-a 6 különféle gabonából állt. A kérdés az volt, hogy ezen állítás alkalmas-e a fogyasztók megtévesztésére. Az ügyben az Európai Bíróság által hozott döntés szerint nem volt szükség szakvélemény beszerzésére vagy fogyasztók körében végzett közvélemény kutatásra. Álláspontja szerint annak eldöntésében, hogy egy állítás, megjelölés vagy leírás alkalmas-e a fogyasztó megtévesztésére, az olyan átlagfogyasztóból kell kiindulni, aki megfelelően informált, kellően figyelmes és körültekintő.<sup>221</sup> Mindamellet a Bíróság nem zárta ki a közvélemény-kutatás, vagy szakértői vélemény beszerzésének lehetőségét, amennyiben azt az eljáró nemzeti bíróság szükségesnek ítéli meg.

---

<sup>218</sup> EUMSZ 36. és 42. cikk

<sup>219</sup> KESSLER Jürgen: i.m. 317. p. Megjegyzem továbbá, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépést követően az Európai Közösségről szóló szerződés helyett az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés kifejezés használatos.

<sup>220</sup> C-210/96.

<sup>221</sup> Szó szerint „... an average consumer, who is reasonably well-informed, and reasonably observant and circumspect..” V.ö. C-210/96. 31. pont.

## 5. Az átlagfogyasztó fogalmának alakulása néhány védjegyekkel kapcsolatos ügyben

A Gut Springenheide ügyre történt utalás a Bíróság ítéletében a *Lloyd ügyben*,<sup>222</sup> amelyben a Lloyd Schuhfabrik Meyer & Co GmbH ellen védjegybitorlás kérdésében indult eljárás. Ítéletében a Bíróság annak eldöntése kapcsán, hogy a fogyasztó számára két védjegy összetéveszhető vagy sem, szó szerint visszatér a korábban már kimondott (és a későbbiekben többször visszatérő) fordulathoz, amely szerint az átlagos fogyasztóból kell kiindulni, aki megfelelően informált, kellően figyelmes és körültekintő.<sup>223</sup>

Ugyanez állapítható meg a *Koninklijke Philips Electronics NV versus Remington Consumer Products Ltd ügyben*,<sup>224</sup> amelyet eredetileg szintén védjegybitorlás miatt indított Angliában a Philips társaság a Remington ellen. A High Court elutasító döntése ellen a Philips a Court of Appeal-höz fellebbezett, és ez utóbbi fordult előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Bírósághoz. Az ügyben felmerült, az egyes védjegykategóriák lajstromozhatóságával kapcsolatos problémák nem tartoznak a vizsgálódásom körébe. Számomra az ítélet azon pontja releváns, amely kimondja, hogy valamely áru formájából álló megjelölés megkülönböztető képességét [...] a szokásosan tájékozott, ésszerűen figyelmes és körültekintő átlagfogyasztó általi feltehető észlelését tekintetbe véve kell értékelni.<sup>225</sup>

A védjegyek lajstromozhatóságával, illetve a védjegybitorlással kapcsolatos ügyekben mindig központi kérdés volt, hogy egy adott termék célcsoportja – amely szokásos mértékben tájékozott, ésszerűen figyelmes és körültekintő, átlagos fogyasztókból áll – hogyan észlelné az adott védjegyet. A fogyasztóval szemben támasztott ezen követelményekre 2004-ben az Európai Bíróság már mint állandó ítélkezési gyakorlatra hivatkozott a *Picasso-ügyben*<sup>226</sup>, melyben Picasso örökösei

---

<sup>222</sup> C-342/97.

<sup>223</sup> V.ö. 221. számú lábjegyzet.

<sup>224</sup> C-299/99.

<sup>225</sup> C-299/99. 63. pont. Megjegyzem, hogy a fogyasztóval szemben támasztott követelmények leírása a magyar szövegben itt némileg eltér a korábban már említettől. Ebben az ügyben az Európai Unió Bírósága honlapján található hivatalos magyar fordítást vettem alapul, de az eredeti angol nyelvű szöveg teljes mértékben megegyezik a korábbiakkal. V.ö. 221. számú lábjegyzetbeli idézet.

<sup>226</sup> T-185/02. 35. pont

sikertelenül támadták a PICARO szómegjelölésű és különféle járművökön alkalmazni kívánt védjegyet.

Később a Bíróság gyakorlata tovább finomodott, és rögzítésre került, hogy ha a védjegy által érintett termék valamennyi fogyasztónak szánt, általános fogyasztási cikk, akkor azon célközönséggel szemben sem támaszthatók speciális ismérvek, amelynek észlelése az adott ügy eldöntése szempontjából releváns.<sup>227</sup> A nyelvi tényezők azonban itt is korlátozóak lehetnek, miként az a QUICK-GRIP megjelölésű szóvédjegy ügyében<sup>228</sup> kiderült. Az angol nyelvű megjelölés miatt a szokásos fogyasztó csoportja itt az angol ajkú átlagfogyasztókra szűkül.

Az is kifejtésre került, hogy a fogyasztók által tanúsított figyelem foka, mértéke nagymértékben függ a megvenni kívánt áru értékétől, illetve az adott területen való jártasság fokától. A Henkel KGaA egy általa forgalmazott tisztítószer dobozának alakja kapcsán<sup>229</sup>, a New Look Ltd a ruházati ágazatban alkalmazott védjegyek kapcsán,<sup>230</sup> a La Española ügyben<sup>231</sup> a Koipe Corporation az általa árusítani kívánt olívaolaj üvegének címkéje kapcsán hivatkozott sikertelenül a fogyasztók részéről megnyilvánuló különleges figyelemre, amely az összetéveszthetőséget kizárná.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Európai Unió Bírósága bizonyos korrekciókat alkalmazva a körütekintő, megfelelően tájékozott, ésszerűen eljáró fogyasztóból indul ki. Az, hogy ez nem jelenthet abszolút mércét, egyértelműen kiderül az Irányelv (18) bekezdéséből, amely utal az esetleges társadalmi, kulturális és nyelvi tényezők által generált eltérésekre, illetve azon fogyasztói csoportok tagjaira, akik egyes tulajdonságaik (pl. koruk, betegsük) miatt kiszolgáltatottak. Azokban az esetekben, amikor a fogyasztóknak ezen szűkebb köre a címzett, akkor ezen csoport tagjai képezik az átlagfogyasztó-modell viszonyítási alapját.

Az Európai Unió Bírósága által alkalmazott fogyasztó-modell jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni: vízváltó lehet egy magatartás jogi megítélése, azaz annak a szabályozással való összeegyeztethetősége, illetve jogszabályba ütközésének megítélése kapcsán.

---

<sup>227</sup> T-115/03.

<sup>228</sup> T-61/03.

<sup>229</sup> T-393/02.

<sup>230</sup> T-117/03., T-119/03. és T-171/03. egyesített ügyek

<sup>231</sup> T-363/04.

## 6. A német fogyasztó-fogalom igazodása az Európai (Unió) Bíróság(ának) esetjogához

A német Legfelsőbb Bíróság az általa alkalmazott fogyasztó-modell felülvizsgálatára kényszerült az Európai Unió Bírósága joggyakorlatának hatására. Amint azt Vida az egyik kommentátort idézve kifejti, a német Legfelsőbb Bíróság korrigálta a fogyasztóról alkotott képét.<sup>232</sup>

Az Európai Unió Bírósága gyakorlatában megjelenő „értelmes fogyasztó” modellje szemben állt a német joggyakorlatban elfogadottal, az ugyanis az olyan fogyasztó modelljéből indul ki, aki „az ütődöttség határán mozog, szellemileg kiskorú, gyámkodásra és segítségre szorul és akit a megtévesztő reklámozással való félrevezetés legkisebb veszélye ellen is óvni kell.”<sup>233</sup> A megfogalmazást lehet túlzónak minősíteni, de az alábbiakban ismertetett jogesetek azt is megmutatják, hogy a megjegyzés nem nélkülöz minden alapot.

### 6.1. Yves Rocher ügy

Jól példázza a korábbi német jogszemléletet az Európai Bíróság elé kerülő *Yves Rocher ügy*.<sup>234</sup> A Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft, egy a tisztességtelen gazdálkodás ellen küzdő német egyesület az említett francia cég német leányvállalata ellen indított pert az UWG 6.§-ára való hivatkozással, amely tiltotta<sup>235</sup> egy termék régi és új árának egymás mellett szembeötlő módon való feltüntetését, a termék ilyen módon való reklámozását. A szabályozás indoka az volt, hogy a gazdasági szereplőnek ne legyen lehetősége a fogyasztó oly módon való félrevezetésére, hogy egy általa ténylegesen korábban nem érvényesített árat feltüntetve régi árként a fogyasztóban a kedvező vásárlás lehetőségének képzetét keltse. Való igaz, hogy a piaci szereplők gyakran visszaéltek a fogyasztó vásárlási kedvére kedvezően ható árcsökkentés feltüntetésével,<sup>236</sup> ezzel azonban a fogyasztó tájékoztatását szolgáló ténylegesen

---

<sup>232</sup> VIDA Sándor: Az „átlagos” fogyasztó az európai és a német védjegyjogban. Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle 109. évfolyam 2. szám. 2004. április, <http://www.mszh.hu/kiadv/ipsz/200404/02-eurjog-vida.html?printable=1>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.13.28.

<sup>233</sup> Emerichet idézi Vida. V.ö. VIDA Sándor: A fogyasztó fogalma az Európai Bíróság gyakorlatában. Versenyfelügyeleti Értesítő 1999. évi 1. szám 40. p.

<sup>234</sup> C-126/91.

<sup>235</sup> Meg kívánom jegyezni, hogy a hivatkozott szakaszt egy 1994-es módosítás hatályon kívül helyezte.

<sup>236</sup> A bevételcsökkentést célzó fiktív árkedvezmény a mai magyar piacon is gyakran alkalmazott fogás, amelyet az illetékes szervek megfelelően szankcionálnak is. V.ö. például 21/2007.Vj., 149/2007.Vj., 39/2008.Vj.

alkalmazott árak szembeállítása is tiltottá vált. A Bíróság – megfelelően a fent hivatkozott 1975-ös tanácsi határozatban foglaltaknak – a fogyasztóvédelem egyik alapvető pillérének tartja az információhoz való hozzájutás jogosultságát. Az Európai Bíróság így a Római Szerződés 30. cikkelyébe<sup>237</sup> ütközőnek találta a fenti jogszabályhelyet, tehát kimondta, hogy alkalmas a tagállamok közötti kereskedelem korlátozására, és ezt a korlátozást nem teszi lehetővé egyetlen a Szerződésben felsorolt kivétel sem.<sup>238</sup>

Visszautalva tehát a GB-INNO ügy kapcsán kifejtettekre, a Bíróság megerősítette, hogy a fogyasztó információhoz jutáshoz való jogát olyannyira elsődlegesnek tekinti, amely jogot a fogyasztó érdekében sem lehet korlátozni.

## **6.2. Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln E.V. versus Mars GmbH**

A túlzott mértékű védelem hasonló megnyilvánulásával találkozhatunk a *Mars-ügyben*.<sup>239</sup> Egy a tisztességtelen verseny ellen fellépő német szövetség többek között az alperesi cég által forgalomba hozott jégkrémek csomagolásán szereplő „+10%” feliratot kifogásolta. A felperesi szövetség arra hivatkozott, hogy a „+10%” felirat feltüntetése a termékeken olyan módon történt, amely a fogyasztóban azt a képzetet kelthette, hogy a termék volumene az új jelölést tartalmazó rész méretének megfelelően növekedett, holott a csomagolásnak ez a része több mint a termék 10%-a. A Kölni Tartományi Bíróság az Európai Bíróság előzetes döntését kérte az ügyben. Az Európai Bíróság szerint az ésszerűen körütekintő fogyasztókról feltételezhető hogy tudják, nincs szükségszerű összefüggés a termék tömegének növekedéséhez kapcsolódó reklámjelzések mérete és a tömeg növekedésének mérete között.<sup>240</sup>

Érdekes, hogy az ügyben 1999-ben még a Bíróság döntésével egyetértő Vida 2007-re némileg módosította álláspontját, és egy kevésbé mechanikus, differenciáltabb fogyasztó modellje mellett teszi le voksát. Véleménye szerint már a Mars-ügyben is figyelembe kellett volna a Bíróságnak vennie azt, hogy az ügyben érintett termék

---

<sup>237</sup> EUMSZ 36. cikk

<sup>238</sup> V.ö. VIDA: i.m. (1999.) 42. p.

<sup>239</sup> C-470/93.

<sup>240</sup> V.ö. VIDA (1999.) i.m. 43. p.

(jégkrém) tipikus vásárlói gyermekek, így nem az átlagos fogyasztóból, hanem az átlagos gyermekfogyasztóból kellett volna kiindulni.<sup>241</sup>

Visszatérve a korábban említett különbségre a német és az európai fogyasztói felfogás között, több neves szerző álláspontját tekintve úgy tűnik, Németországban is elfogadottá vált a változtatás szükségessége. Jürgen Kessler szerint „A Bíróság fogyasztópolitikai koncepciója [...] jelentősen eltér a német versenyjogi gyakorlat „vezérmotívumaitól”. A koncepció az öntudatos, érdeklődő fogyasztó modellje, aki hasznosítja a termékekre vonatkozóan rendelkezésre álló információkat és döntéshozatalának alapjává teszi őket.”<sup>242</sup>

A *Nissan ügyben*<sup>243</sup> hozott ítélet kapcsán Vida és Riesenhuber a Főügyész<sup>244</sup> perösszefoglalóban megjelenő azon római jogi mondást idézik, amely úgy hangzik: „Vigilantibus non dormientibus iura succurrunt”, azaz „A jog az ébereké és nem az alvóké”.<sup>245</sup> Mindez jól mutatja, hogy mekkora utat kellett bejárnia a német joggyakorlatnak a gyámoltott fogyasztó pozíciójától az öntudatos, és magáért tenni akaró-tudó fogyasztó modellül állításáig.

Egyet kell értenem Kesslerrel, aki – utalva az Európai Bíróság egy ítéletében foglaltakra – kiemeli, hogy a fogyasztókra vonatkozó elképzelések nem csak az egyes tagállamokban eltérőek, hanem egy-egy tagállamon belül is továbbfejlődnek. Egy a fogyasztók kielégítésével foglalkozó belföldi ágazat előnyének megőrzése végett azonban a tagállamok jogi szabályozással nem segíthetik elő a fogyasztói szokások megmerevedését.

Érdemes Alfred Hagen Meyer gondolataira is kitérnünk. Meyer elemzésére egyrészt Traub hivatkozik egy átfogó tanulmányában,<sup>246</sup> amikor azt mondja, hogy az Európai Bíróság döntéseiben egyre inkább a kritikus, figyelmes, körültekintő, megfontolt fogyasztót állítja modellként. Ennél is érdekesebb azonban Meyernek a Dausés által

---

<sup>241</sup> VIDA Sándor: A reklám és a gyermekek az EK és néhány tagállam jogában. (In. Tisztességtelen verseny - fogyasztóvédelem Egy európai irányelv átültetésének margójára. Szerk.: Vörös Imre) MTA Jogtudományi Intézet, 2007. 108-110. pp.

<sup>242</sup> KESSLER: i.m. 317. p.

<sup>243</sup> C-373/90.

<sup>244</sup> Megjegyzem, hogy a mai terminológiában már a Főtanácsnok kifejezés használatos.

<sup>245</sup> VIDA: i.m. (1999.) 42. p. és RIESENHUBER Karl: Europäisches Vertragsrecht. Berlin, 2006. 126. p. [http://books.google.hu/books?id=Fp8MRrYJGgWC&printsec=frontcover&dq=RIESENHUBER+Karl:+Europ%C3%A4isches+Vertragsrecht.&source=bl&ots=CfdelsZCyG&sig=MSadccVZ6GZzqQ68RqiRVXxc\\_Y4&hl=hu&ei=toG0TLGJAcrlswbq49GtCA&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=4&ved=0CCsQ6AEwAw#v=onepage&q&f=false](http://books.google.hu/books?id=Fp8MRrYJGgWC&printsec=frontcover&dq=RIESENHUBER+Karl:+Europ%C3%A4isches+Vertragsrecht.&source=bl&ots=CfdelsZCyG&sig=MSadccVZ6GZzqQ68RqiRVXxc_Y4&hl=hu&ei=toG0TLGJAcrlswbq49GtCA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4&ved=0CCsQ6AEwAw#v=onepage&q&f=false). Utolsó letöltés: 2010.10.05.12.20.

<sup>246</sup> TRAUB Fritz: A fogyasztó fogalma a versenyjogban. Jogösszehasonlító áttekintés. Versenyismeret 1995. XLIII. (október-november) 73. p. (fordította: Pappné Ritter Jolán)



idézett gondolata,<sup>247</sup> amely szerint az áruforgalom liberalizálásának előrehaladásával az Európai Bíróság ítéleteiben célzatosan növeli a fogyasztók racionalitása és tanulóképessége iránti követelményeket. A fejlődés a fogyasztótól a termékek figyelmes szemügyre vételét követeli meg a lényeges tulajdonságok megragadása érdekében.

## 7. A magyar fogyasztó-modell

Figyelemmel arra, hogy az Fttv. hatályba lépését megelőzően az Európai Unió Bírósága jogértelmezéséhez hasonló gyakorlat a hazai közigazgatási szervek közül *csak* a GVH esetében alakult ki, ezen szerv esetjogát választom a magyar gyakorlatot bemutató elemzés alapjául.<sup>248</sup>

A GVH – az általa követett, a fogyasztói döntések szabadságára vonatkozó alapelveket feltáró-magyarázó dokumentum<sup>249</sup> szerint – abból indul ki, hogy a fogyasztó „nem önmaga ellensége”, az adott helyzetből igyekszik a számára elérhető legtöbbet „kihozni”. A fogyasztó magatartásának egyrészt meghatározó eleme a *racionalitás*. Az így cselekvő fogyasztó döntéshelyzetben felkutatja a döntés meghozatalához szükséges információkat, addig, míg az abból származó előny (bevétel) egyenlő nem lesz az információszerzés költségével. A fogyasztói döntés meghozatalában ugyanakkor helyet kap a szubjektum is; a fogyasztó – mérlegelve a döntés várható következményeit – a feltárt alternatívák közül a *számára* legjobbnak tűnőt választja. A GVH meghatározása szerint: a fogyasztó optimalizálásra törekszik.

Az imént vázolt fogyasztói döntési folyamat az ún. *igazi*, vagy *problémamegoldó* fogyasztói döntésre igaz. A GVH fogyasztói döntések szabadságára vonatkozó alapelveit rögzítő dokumentumban újabban<sup>250</sup> már a döntések fajtára vonatkozóan differenciáltabb szemlélettel találkozhatunk. Míg a korábbi gyakorlat csak az „igazi”

---

<sup>247</sup> DAUSES: i.m. 371. p.

<sup>248</sup> Az Fttv. végrehajtásáért a később részletezendő hatásköri szabályok szerint a GVH mellett az PSZÁF és az NFH is felelős. Ezen szervek azonban a GVH-tól eltérően az eddigiekben nem vállalkoztak a fogyasztó fogalmával kapcsolatos elméleti álláspontjuk összefoglalására. Jelen fejezetben a GVH-nak hangsúlyozottan a fogyasztó fogalmával kapcsolatos álláspontja kerül értékelésre. A szerv gyakorlatának a felügyeleti jogkör gyakorlása szempontjából történő értékelésére a IV. fejezetben térek vissza.

<sup>249</sup> A fogyasztói döntések szabadságára vonatkozó, GVH által követett alapelvek címet viselő dokumentum jogi minősége nem tisztázott, hiszen nem jogforrás, a GVH gyakorlatát azonban teljes mértékben meghatározza, így közvetve a piaci szereplőket is befolyásolja. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/11695FFBAC14C71AC.pdf>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.13.40.

<sup>250</sup> A korábbi, *Háttérmagyarázat. A Gazdasági Versenyhivatal által követett, a fogyasztói döntések szabadságára vonatkozó alapelvek* címet viselő dokumentumban a fogyasztói döntéseknek kevésbé differenciált elemzése volt olvasható.

döntést vette figyelembe, jelenleg említésre kerülnek az ún. *korlátozott problémamegoldáson alapuló döntések* és az ún. impulzus-döntések is. Az előbbi esetben a fogyasztó nem motivált az információkeresésben, például a környezet hatása miatt, vagy az információk özöne miatti kifáradás, illetve érdektelenség okán, és a döntéshozatal leegyszerűsítése érdekében hüvelyujj szabályokra támaszkodik. Az *impulzus-döntés*nél a fogyasztó erőteljes és ellenállhatatlan készletet érez a termék azonnali megszerzésére. A GVH álláspontja szerint azonban korlátozott mértékben ugyan, de a felvázolt két utóbbi döntéstípusnál is érvényesül a racionalitás (mivel részben a döntéshozatalt megelőzően már tudomásra jutott és interiorizált információkra is alapoz a fogyasztó a döntéshozatalkor).

A fogyasztóval szembeni ismérvek rögzítésekor az alapelvek kissé óvatosan fogalmaznak. A Versenytanács Fttv.-vel kapcsolatban megjelentett 2010-es elvi állásfoglalásaiban azonban már egyértelmű a visszautalás: „A vizsgált kereskedelmi gyakorlat megítélésénél az olyan fogyasztó magatartását kell alapul venni, aki ésszerűen tájékozottan, az adott helyzetben elvárható figyelmességgel és körültekintéssel jár el.”<sup>251</sup> A fentebb megrajzolt fogyasztói modell – első pillantásra – úgy tűnik, megfelel az Európai Unió Bírósága esetjogában kimunkált megfelelően informált, kellően figyelmes és körültekintő fogyasztónak. Vannak azonban olyan vélemények, amely szerint a magyar joggyakorlat nagy része összeegyeztethetetlen a Római Szerződés 30. cikkével, valamint szigorúbb, mint az EU országok közül is a legszigorúbbnak tartott joggyakorlata.<sup>252</sup>

Álláspontom szerint a GVH Versenytanácsának *egyes határozataiban* megjelenő fogyasztó-modell az azóta felülvizsgált túlzottan protekcionista német modellhez hasonlítható, illetve a joggyakorlat ilyen irányba történő elmozdulását teszi lehetővé. Más döntésekben<sup>253</sup> viszont teljesnek mondható az összhang az Európai Unió Bírósága gyakorlatával. Megjegyzem, az összevetés természetesen nem lehet teljes körű, mivel nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Tpv. 83.§-a szerint a Versenytanács ügy érdemében hozott határozatának bírósági felülvizsgálata kérhető, amellyel elmarasztaló

---

<sup>251</sup> 84/2009.Vj. A GVH Versenytanácsának elvi állásfoglalásai (2010.) 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról. 4.2. pont <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/1391133F8C04A1496.pdf>. Utolsó letöltés 2010.10.03.13.45.

<sup>252</sup> Vida Sándor itt Petschet idézi. V.ö. VIDA Sándor: fogyasztó versenyjogi védelme a megtévesztéssel szemben. Magyar Jog 2000/11. szám 665-666. pp.

<sup>253</sup> 2005. november 1-től (igazodva a Ket. rendszeréhez) a később részletezendő versenyfelügyeleti eljárásban kétféle döntés hozható. Az ügy érdemében a Versenytanács által hozott döntés neve a határozat, az egyéb kérdésekben a Versenytanács vagy a vizsgáló által hozott döntés neve a végzés.

döntés esetén az eljárás alá vontak igen gyakran élnek is. A GVH határozatainak alapul vétele mégsem vezet megtevesztő eredményhez, figyelemmel a bírói felülvizsgálatok során született nagyarányú helybenhagyó ítéletekre, valamint arra a tényre, hogy a GVH maga is beépíti a jogerős bírói ítéletekben foglaltakat a későbbi döntéseibe.

### **7.1. A fogyasztói döntési eltérés a GVH értelmezésében**

Mielőtt azonban kritika tárgyává tenném a GVH egyes döntéseiben megjelenő gyakorlatot, fontos kitérni a fogyasztói döntési eltérés problematikájára. A kiindulópont az, hogy a GVH a fogyasztó döntési szabadságát védi.<sup>254</sup> Ennek során, ha a fogyasztó a rendelkezésére álló információk birtokában olyan döntést hoz, amely eltér az objektív értelemben vett optimális döntéstől – a GVH fellépésének szükségessége szempontjából – meg kell vizsgálni, hogy mi okozta ezt az eltérést. A GVH e vonatkozásban három esetet különít el.

Nem szükséges a GVH beavatkozása abban az esetben, ha maga *a fogyasztó a felelős* a hiányos informáltságért, tehát nem „vette a fáradságot” a szükséges információk felkutatásához.

Az információhiány okozói a kínálati oldal szereplői is lehetnek. *Elkerülhető információhiányról* beszélünk, ha a kínálati oldal szereplői a (számukra) rendelkezésre álló *információkat nem teszik elérhetővé* a fogyasztó számára, noha ezt megtehetnék. Ez megvalósulhat az információk visszatartásával, az információhoz való hozzájutás megnehezítésével, a rendelkezésre álló információk manipulálásával. Lehetséges, hogy a kínálati oldal szereplői az információhiány előidézése érdekében *beavatkoznak a fogyasztói információkeresés folyamatába*. Például valótlan információt közölnek a fogyasztóval, agresszív eladási módszereket alkalmaznak (időkorlátot szabnak a döntés meghozatalára, stb.), illetve szisztematikusan kihasználják a fogyasztói döntések során tapasztalható korlátozott racionalitást.<sup>255</sup>

Előállhat olyan gazdasági szituáció, amikor az *információhiány nem kerülhető el*, ugyanis azt nem a hanyag fogyasztó, illetve nem a helyzetével visszaélő kínálati oldali

---

<sup>254</sup> 200/2000.Vj. A GVH Versenytanácsának elvi állásfoglalásai 2010. (egységes szerkezetben a korábbi években kiadott állásfoglalásokkal) 8.5. pont.  
<http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/13908B1C365CEFE2C.pdf>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.13.46.

<sup>255</sup> A korlátozott racionalitás problematikája részletesebb vizsgálatot igényel, ezért erre a későbbiekben még visszatérek.

szereplő okozza. Ilyen esetekben a GVH szabályozással igyekszik kiküszöbölni a piaci anomáliákat, de konkrét felelős hiányában nincs lehetősége versenyfelügyeleti eljárás lefolytatására. Ez tapasztalható például a *komplex, gyorsan elavuló termékek* esetén, amikor a fogyasztóra az átfogó és aktuális információk megszerzése túl nagy terhet róna (az információkeresés költsége meghaladná a kereséssel megszerezhető előnyöket). Vannak olyan termékek, szolgáltatások, amelyek esetén a *fogyasztó elégedettségét* az ügylet lebonyolítása után a *felektől független tényezők befolyásolják*. (Például a részvényvásárlást az árfolyam tartós esése esetén nem fogom sikeresnek ítélni, függetlenül attól, hogy a vásárlás pillanatában tökéletesen elégedett voltam.) Bizonyos termékek esetében az az időintervallum, amelyen belül a fogyasztó számára világossá válik saját elégedettsége vagy elégedetlensége, hosszúra nyúlhat. Ezeket a termékeket nevezi a közgazdaságtan *bizalmi jószágoknak*. Ilyen például a pénzügyi szolgáltatások igénybevétele.

## **7.2. A felsőfokú jelzők alkalmazásával kapcsolatos határozatok**

A felsőfokú jelzők alkalmazásával kapcsolatban a GVH következetes álláspontot képvisel. Eszerint abban az esetben, ha egy vállalkozás magáról vagy termékéről olyan felsőfokú jelzőt állít, amelynek a fennálltát a reklámozás teljes időtartama alatt nem tudja objektív ismérvek alapján, hitelt érdemlően alátámasztani, jogsértést követ el.<sup>256</sup>

Visszatérő probléma például a No.1. rövidítés alkalmazása<sup>257</sup>, amely a GVH értelmezésében önmagában a többi termékhez képest kiemelkedő minőséget, illetve minőségbeli elsőséget jelent. Nem értek egyet ezen állásponttal, szerintem a fogyasztók az ilyen kifejezéseket megfelelően kezelik,<sup>258</sup> a reklámok nyelvezetében gyakran megjelenő „szokásos” túlzások közé sorolják őket. Problémásnak találok, hogy az olyan ízléstől függő kifejezések alkalmazását, mint legfinomabb, legszebb, stb. nem is

---

<sup>256</sup> 40/2004.Vj. A GVH Versenytanácsának elvi állásfoglalásai 2010. (egységes szerkezetben a korábbi években kiadott állásfoglalásokkal) 8.14.pont  
<http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/13908B1C365CEFE2C.pdf>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.13.46.

<sup>257</sup> 40/2004. Vj., 127/2004. Vj., 165/2004.Vj.

<sup>258</sup> Viszonylag szűk és nem reprezentatív mintán elvégzett vizsgálataim alapján.

lehet megfelelő módon alátámasztani, hiszen a fogyasztók körében végzett felmérés is azok szubjektív értékítéletét tükrözné.<sup>259</sup>

Más megítélés alá eshet, ha a nem bizonyított felsőfokú jelzők alkalmazása kiszolgáltatott fogyasztói csoportokkal szemben történik meg. Például egy gyógyhatású rákellenes készítmény a leghatékonyabbnak és legerősebbnek minősítése, az állítást alátámasztó megfelelő vizsgálati eredmények nélkül. Az egészség helyreállítására szolgáló termékek ugyanis bizalmi termékek, amelyeknél különösen fontos, hogy a sérülékeny, egészségügyi problémákkal küzdő fogyasztókban ne keltsenek hiú ábrándokat.<sup>260</sup>

Álláspontom szerint a megfelelően alá nem támasztott felsőfokú jelzők használatának következetes bírságolása nem hagyható teljes egészében kritika nélkül. Egy *differenciáltabb gyakorlat* kialakítása azonban valóban megoldást jelenthetne.

### 7.3. „A tájékoztatás nem teljes körű...”

A Versenytanácsi határozatokban<sup>261</sup> visszatérő fordulatként kerül megállapításra, hogy a fogyasztói döntés meghozatala egy folyamat, amelynek nemcsak egészét, hanem egyes részeit is védi a GVH.<sup>262</sup> A korábbi Tpt.<sup>263</sup> a fogyasztói döntések *befolyásolásának tilalmáról* beszélt, azaz nemcsak azok a magatartások vonhattak maguk után szankciót, amelyek teljes egészében meghatározták a fogyasztó magatartását, hanem az olyanok is, amelyek érdemben kihatással voltak a döntési folyamatra.

A fogyasztók felé irányuló minden tájékoztatással szemben *máig* alapvető követelmény, hogy a fogyasztó reális képet kaphasson az érintett vállalkozásról, annak árujáról, vagy az általa nyújtott szolgáltatásról. Ennek a követelménynek a reklámokkal szemben is érvényesülnie kell, azaz a reklámban közölt információknak is egyértelműnek

---

<sup>259</sup> Felsőfokú jelzők alkalmazásának tilalmával kapcsolatos GVH határozatok pl.: 3/1997.Vj., 62/1997.Vj., 93/11999.Vj., 4/2000.Vj., 66/2000.Vj., 103/2000.Vj., 209/2000.Vj., 161/2002. Vj., 15/2003.Vj., 40/2004.Vj., 150/2004.Vj., 165/2004.Vj., 71/2009.Vj.

<sup>260</sup> 19/2008.Vj.

<sup>261</sup> Az eljárási szabályok részletei egy későbbi fejezetben kerülnek ismertetésre.

<sup>262</sup> Ebből a mondatból az a tény is következik, hogy a GVH nem magát a fogyasztót, hanem a fogyasztói döntések szabadságát védi.

<sup>263</sup> A korábban említettek szerint 2008. szeptember 1. előtt a Gazdasági Versenyhivatal hatásköre fogyasztó megtévesztéses ügyekben a Tpt. 45.§-án alapult. Ezen időpont után a GVH a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése miatt az Fttv. 10.§-ának (3) bekezdése alapján járhat el, ha a kereskedelmi gyakorlat a gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmas. A Tpt. a továbbiakban az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalmával az üzletfelek megtévesztését szankcionálja.

és pontosnak kell lennie. Ez azért is hangsúlyos, mert az információ átadására szolgáló csatornák között a reklámnak kiemelkedő szerepe van, figyelemmel arra, hogy nagy nyilvánossághoz, közvetlenül jut el.<sup>264</sup>

A Tpv. korábbi releváns rendelkezései<sup>265</sup> a tisztességtelen befolyásolásra alkalmas tájékoztatást szankcionálták. Ebből következően a tájékoztatás akkor is megvalósult, a magatartás befejezettnek minősült, ha utóbb más csatornákon (internetes portál, ügyfélszolgálat, stb.) keresztül az információhiány pótolható volt, vagy az adott piaci szereplő a vásárlás vagy szolgáltatás nyújtásának helyszínén kiegészítő információt szolgáltatott és megszüntette a fogyasztó hiányos informáltságát. Ennek oka részben a reklám becsaló hatása, tehát, hogy a megtévesztő információk hatására a fogyasztó utóbb gyakran akkor is szerződést kötött, ha a szerződés megkötését megelőzően volt lehetőség a teljes körű informálódásra.

Figyelembe veendő e körben a GVH piactanulmányokra alapozott állítása, amely szerint a reklámokban közölt információk „felfogásának”, érzékelésének lehetősége eltér az egyes marketingkommunikációs eszközök esetében. Az alkalmazott egyes csatornák között különbség mutatkozik abban, hogy azok csak figyelem felkeltésére vagy részletesebb információk közlésére is alkalmasak, mivel információátadási kapacitásuk eltér egymástól. Egyetértek azzal, hogy nyilvánvalóan más hatást gyakorol egy apró betűs szöveg egy út menti óriásplakáton, egy pár másodpercig felvillantott reklámon, vagy a nyomtatott sajtóban megjelenve.

Az apró betűs szöveg, valamint a hiányos vagy megtévesztő tájékoztatás megítélésében – a némi bizonytalanság után – évek óta következetesnek tekinthető és a bíróság által is megerősített gyakorlata alakult ki a GVH-nak. 2004-ből azonban még két – egymásnak ellentmondó tartalmú – határozat említésre méltó. Az egyikben<sup>266</sup> az eljárás alá vont számára még mentesülést jelentett, ha a nyomtatott sajtóban megjelenő reklámjaiban elhelyezett apró betűs szöveg tartalmazta azokat a kiegészítő információkat, amely kizárta a fogyasztók megtévesztését; a másokban<sup>267</sup> az ilyen magatartást tanúsító piaci szereplőt megbírságolták. Az utóbbi indokolása szerint a nyomtatott sajtóban megjelenő reklámok is csak korlátozott terjedelmű üzenetek továbbítására képesek, a fogyasztó *ténylegesen nem érzékeli az apró betűs szöveget*.

---

<sup>264</sup> 43/2008. Vj. 24. pont. Ezt erősítik meg a 31/2008. Vj. számú határozatban foglaltak is.

<sup>265</sup> 2008. szeptember 01. előtt hatályos Tpv. 8.§ (1) és (2) bekezdése

<sup>266</sup> 6/2004. Vj.

<sup>267</sup> 191/2004. Vj.

Bár a későbbi gyakorlat fényében az elsőként említett 6/2004. Vj. számú határozatban foglaltak csupán „botlásnak” tűnnek, magam mégsem vetném el teljesen ezt a fogyasztó felelősségét előtérbe helyező álláspontot. Nem fér kétség ahhoz, hogy az egyes reklámhordozók információátadási kapacitása eltér egymástól. Ha a fogyasztó tisztában van ezzel, akkor egy televízióban látott reklámspotnak vagy újsághirdetésnek a rá gyakorolt összbemomása alapján nem hoz azonnal döntést, hanem utánajár a rendelkezésre álló egyéb információknak. Álláspontom szerint ezért nem lenne kívánatos azon vállalkozások bírságolása, amelyek esetében az alkalmazott kommunikációs csatornákon a közölt információk együttesen teljes körűek. E körben elképzelhetőnek tartom azt a korlátozást is, hogy kizárólag az írásos anyagokkal támogatott szóbeli tájékoztatás teheti teljes körűvé a reklámok figyelemfelhívó, és esetlegesen hiányos tájékoztatását, így adva lehetőséget a magatartás szankcionálása alóli mentesülésre.

Utóbbi években megjelenő határozatok és ezek bírói döntésekkel való megerősítése<sup>268</sup> alapján azonban egyértelmű, hogy a gyakorlat nem ebbe az irányba mozdult el. Az érintett határozatokban rögzítésre került, hogy már az is kifogásolható, ha a megtévesztő információk hatására fogyasztó felkeresi a reklámozót további információk beszerzése végett, mert ennek során lehetőség van a fogyasztó meggyőzésére, a szolgáltató ráveheti a fogyasztót a szolgáltatás igénybe vételére. A megtévesztésre alkalmas tájékoztatás által felkeltett vásárlási igényt ugyanis nem feltétlenül oltja ki a végső döntést közvetlenül megelőzően kapott valós tájékoztatás.<sup>269</sup>

A probléma kétséget kizáróan két oldalról vizsgálendő. A *vállalkozásoknak* egyrészt biztosítaniuk kell a fogyasztói információkeresés zavartalanságát. Ennek során még a teljes körű információátadásra alkalmatlan reklámozás során is biztosítani kell, hogy a tájékoztatás ne legyen félreérthető, vagy félrevezető. Még a valós információkat közlő reklám is lehet félrevezető, ha emellett olyan információk elhallgatására is sor kerül, amelyek hiányában a tájékoztatást megtévesztésre alkalmas. A megtévesztésre való alkalmasság objektíve vizsgálendő, nem szükséges annak tényleges bekövetkezése.<sup>270</sup> *Másrészről a fogyasztónak* általában elvárható mértékű információkeresést kell lefolytatnia. Nem értékelhető a kínálati oldal terhére, ha az őt ért hátrány a saját

---

<sup>268</sup> V.ö. 30/2007.Vj., 49/2007.Vj., 50/2007.Vj., 118/2007., 4/2008.Vj., 21/2009.Vj., 83/2009.Vj., 95/2009.Vj., 108/2009.Vj., valamint a jelen pontban később hivatkozott döntések.

<sup>269</sup> 191/2007.Vj.

<sup>270</sup> A 30/2007.Vj.számú ügyben található utalás 18/1999. Vj. számú ügyre. V.ö. továbbá 61/2007.Vj., 14/2008.Vj.

magatartására vezethető vissza.<sup>271</sup> A GVH bírói gyakorlat által is megerősített álláspontja szerint a „reklámok valóságtartalmában fenntartás nélkül megbízó fogyasztó racionális fogyasztónak minősül.” (!) A fogyasztónak az üzleti tisztességben bízva nem kell kételkednie a reklámban nyújtott tájékoztatásban, az ugyanis már nem egy körültekintő, hanem gyanakvó fogyasztót tételezne fel.<sup>272</sup>

Az Fttv. 2008. szeptember 1. napján történő hatályba lépésétől sokan<sup>273</sup> az eddig ismertetett hazai gyakorlat megváltozását várták, figyelemmel arra, hogy a jogszabály kifejezetten az ügyleti döntés meghozatalát nevesíti a védelem tárgyaként. A törvény szerint<sup>274</sup> ügyleti döntés a fogyasztó arra vonatkozó döntése, hogy kössön-e, illetve hogyan és milyen feltételek mellett kössön szerződést, továbbá, hogy gyakorolja-e valamely jogát az áruval kapcsolatban. *Expressis verbis* a döntés meghozatala kerül tehát a középpontba. A GVH szerint a fogyasztói döntést azonban nem szigorúan a magánjog szerinti szerződési akarat kifejezéseként kell értékelni; másképpen fogalmazva ügyleti döntés meghozatalára sor kerülhet tényleges szerződéskötés nélkül is. Ügyleti döntésnek minősülnek pl. a fogyasztó azon döntései is, amelyek révén azonosítja a kielégítendő szükségletet, választ a versenytársak és azok különböző feltételekkel nyújtott szolgáltatásai közül. Egy fogyasztói döntési folyamat során több ügyleti döntés is hozható.<sup>275</sup>

Az Fttv.-t alkalmazó versenytanácsai döntések egyértelműen arra utalnak, hogy a GVH a korábbi gyakorlat teljes körű fenntartására törekszik. Eszerint a fogyasztónak nyújtott tájékoztatásnak – és e körben jelentőségüknél fogva kiemelten a reklámoknak – hitelesnek, igaznak és pontosnak kell lenni. A reklám akkor is jogsértőnek minősülhet, ha a fogyasztónak utóbb módja van a teljes körű tájékozódásra. A versenyjogi értékelés kiindulópontja a reklámmal közvetített hangsúlyosan megjelenő üzenet. E körben kiemelendő, hogy az egyes marketingkommunikációs eszközök (nyomtatott sajtó, televíziós reklám, óriásplakát, internetes honlap, szóbeli közlés) információátadási

---

<sup>271</sup> V.ö. 113/2007.Vj. 32.7. és 32.12. pontok

<sup>272</sup> 58/2009.Vj. A szövegben a racionális fogyasztótól elvárható magatartást 30/2007. Vj. számú döntés bírósági felülvizsgálata során született ítéletek alapján rögzítették. Ld. továbbá 116/2007. Vj., 56/2008. Vj., 84/2009.Vj.

<sup>273</sup> Talán ez az oka a reklámokban azóta gyakran fölcsendülő figyelmeztetés szinte általánossá válásának, miszerint: „A tájékoztatás nem teljes körű, további információk érdekében keresse föl az Önhöz legközelebb eső ügyfélszolgálatunkat.”

<sup>274</sup> Fttv. 2.§ h) pont

<sup>275</sup> 104/2009.Vj., 132/2009.Vj. A GVH Versenytanácsának elvi állásfoglalásai (2010.) 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról. 2.2. pont. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/1391133F8C04A1496.pdf>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.13.45.



kapacitása eltérő. Önmagában az ominózus „apróbetű” alkalmazása nem jelent jogsértést, mindig az adott kommunikációs eszköz és a közvetített információ jellegének együttes értékelésével dönthető csak el tisztességtelen befolyásolásra való alkalmasság. Amikor az információ észlelhetősége, olvashatósága bizonytalanná, kétségessé válik, a tájékoztatás egyensúlya megbomlik, ami a magatartás szankcionálásához vezet.<sup>276</sup>

A fentiek alapján nem vitatható, hogy a fogyasztótól elvárható magatartás, az általa beszerezendő-beszerezhető információk erőteljesen függenek az adott árutól vagy szolgáltatástól. A fogyasztó hátrányára fennálló információs aszimmetria és ebből következően a leküzdendő információhiány jóval nagyobb lehet a pénzügyi szolgáltatásoknál, mint például egy cipővásárlásnál. Arról nem is beszélve, hogy tudományos kutatás eredményeire számszerűsített adatokkal való hivatkozást a fogyasztó gyakran nem is tudja ellenőrizni.<sup>277</sup> Jelen helyzetben azonban úgy tűnhet, hogy a fogyasztónak nem kell semmiféle erőfeszítést tennie az információhiány megszüntetése érdekében; ha fenntartás nélkül bízunk a reklámok valóságtartalmában, akkor racionálisan eljáró, tehát védendő fogyasztónak minősül.

Tény, hogy ez a tétel a jelenlegi gyakorlatban főként a pénzügyi intézményekkel szemben lefolytatott eljárásokban jelent meg, ahol a fogyasztó a termék bizalmi jellege miatt fokozottan kiszolgáltatott. A döntések szövegében azonban semmi sem utal arra, hogy alkalmazása csak bizonyos területekre korlátozódna. Az elv kiterjesztése nyilvánvalóan abszurd eredményekhez vezetne.<sup>278</sup> Ezzel nem azt mondom, hogy a GVH jelenlegi gyakorlatában ez tapasztalható; de azt igen, hogy a gyakorlat jövőbeli ilyen irányú elmozdulása nem zárható ki.

A tájékoztatás pontossága, egyértelműsége és valós tartalma vonatkozásában teljes egészében egyetértek a kialakult gyakorlattal. A tájékoztatás teljes körűsége vonatkozásában viszont már kevésbé. A gyógyszerreklámokból ismert „*A kockázatok és mellékhatások tekintetében kérjük, kérdezze meg kezelőorvosát, gyógyszerészét!*” formula analógiájára elterjedőben lévő, „*A tájékoztatás nem teljes körű. További*

---

<sup>276</sup> V.ö. 86/2007. Vj., 31/2008.Vj. A két döntés hivatkozásként a GVH Versenytanácsának elvi állásfoglalásai között is megjelenik, ami jelzi jelentőségüket. Ld. előző hivatkozás.

<sup>277</sup> Ezért is különösen fontos, hogy a termékre vonatkozó tájékoztatásból kiderüljön, hogy egy adott jellemző objektív (klinikai instrumentális módszerek alkalmazása) vagy szubjektív (önértékelő kérdőívek, fogyasztói tesztek alkalmazása) hatékonysági vizsgálat eredménye. Például amikor kozmetikai termékek kedvező tulajdonságának hatását számszerűsítve, százalékos értékekben mutatják be. V.ö. 116/2007. Vj., 56/2008. Vj.

<sup>278</sup> Egy szemléletes példával élve: vajon racionális az a fogyasztó, aki elhiszi a reklámban elhangzó azon kijelentést az energiáitáról, hogy elfogyasztása után repülni tud, mert az „szárnyakat ad”?

*információk érdekében kérjük, keresse föl az Önhöz legközelebbi fiókunkat!*” megjegyzés alkalmasnak tűnik a fogyasztó figyelmét felhívni, a felelős, tudatos, aktív tájékozódást elősegítő hozzáállásra. Ez nyilvánvalóan nem áll összhangban azzal a tétellel, miszerint a fogyasztónak nem kell kutakodnia a reklámban közölt információkat illetően. Ennek a problémának megoldása lehet a „kényes területeken” – így elsősorban a pénzügyi szolgáltatások területén – szigorúbb tájékoztatási szabályok előírása.

A fentiek vonatkozásában a GVH részéről is némi „visszafogottság” tapasztalható. Értve ezalatt azt, hogy a korábbi gyakorlat következetes továbbvitele mellett az Fttv.-re vonatkozó új, egységes elméleti álláspont még várat magára, ennek kialakításához a GVH álláspontja szerint az alkalmazott jogszabályoknak a versenytanácsai határozatokban történő további részletes elemzése szükséges. Ennek megfogalmazása egyértelműbbé tehetné a piaci szereplőktől elvárható magatartást, és teljes mértékben eloszlatná a fenti kételyeket, így mihamarabbi megalkotását tartom szükségesnek.

#### **7.4. Az érzékeny fogyasztói csoportok védelmét szolgáló határozatok**

A GVH gyakorlatában is megjelenik a kiszolgáltatott fogyasztói csoportok védelme, amelyre az Fttv. a UPC-irányelvhez hasonlóan külön utal.

A személyes érintettségéből fakadó kiszolgáltatottság kapcsán a GVH kifejtette, hogy egyes reklámok az emberi hiszékenységet, és kiszolgáltatottságot meglövegolva megalapozatlanul ígérek kedvező változást, gyógyhatást. Ilyen esetekben gyakran bebizonyosodott, hogy az áru hatékonyságát sokkal inkább a hiten alapuló placebohatás, semmint a tudományosan alátámasztható tulajdonságok eredményezhették.<sup>279</sup> Az esetenként „csodás gyógyulást” ígérő gyógyhatású készítmények fogyasztói tehát a GVH gyakorlatában fokozott védelemben részesítendő, sérülékeny fogyasztói csoportként jelennek meg. A GVH szerint ezen fogyasztók szemében gyógyító hatás a termék minden más tulajdonságát megelőzi, a fogyasztók „a gyógyulás vagy gyógyító hatás reményében lényegesen *érzékenyebben* reagálnak az ezt ígérő tájékoztatásra, és *anyagi erejüket meghaladó kiadásokra is hajlandóak.*”<sup>280</sup> Ilyen esetekben teljes mértékben megalapozott a fokozott védelem.

<sup>279</sup> A 199/1992. Vj., 200/1992. Vj., 35/1993. Vj.

<sup>280</sup> 2/2004. Vj. A tudományos eredmények által alá nem támasztott gyógyító hatás túlhangsúlyozására található példa 123/2003. Vj., 152/2003. Vj., 165/2003. Vj., 2/2004. Vj., 19/2008. Vj., 30/2008. Vj., 154/2008. Vj., 35/2009. Vj., 70/2009. Vj. számú Versenytanácsai határozatokban is.

## 8. A fogyasztói döntési eltérés új megközelítése - a kilátásmélet (*Prospect Theory*)

A fogyasztói döntés vizsgálatával nem csupán a közgazdaságtan foglalkozik, számos más tudomány – pl. a gazdaságpszichológia, gazdaságetika, marketing-tudomány – vizsgálja. A modern közgazdaságtanban hosszú ideig megfellebbezhetetlen volt az a tétel, amely szerint a gazdasági élet szereplői megfelelő információk birtokában racionálisan döntenek.

A GVH imént bemutatott modelljében, bizonyos korrekciókkal, szintén a racionalitást állítja a középpontba. Érdekes azonban arra is figyelni, hogy nem mindig egyértelműek a fogyasztók optimálistól eltérő döntésének okai. „Egyszerű” a helyzet abban az esetben, ha a döntési helyzet előtt fennálló információhiányért a fogyasztóval szemben álló gazdálkodó a felelős, a GVH versenyfelügyeleti eljárást folytat le és szankcionálja a magatartást. Mindemellet azonban nem biztos, hogy magától értetődőnek kellene tekinteni azt a tételt, hogy a tökéletesen tájékozott fogyasztót mindig a racionalitás vezérli.

„A racionalitás tehát nem elemzendő probléma [volt] a közgazdaságtanban, hanem vitán felül álló axióma.”<sup>281</sup> A széles körben elfogadott, Secchi által „ikonikusként”<sup>282</sup> jellemzett neoklasszikus elmélet egyik szélsőséget jelentő nézetét ma már sokan cáfolják, többek között Daniel Kahneman is, aki tevékenységéért (pszichológusként!) 2002-ben közgazdasági Nobel-díjat kapott. Kutatásaival Kahnemann azt igyekezett igazolni, hogy bizonytalan helyzetben az emberek viselkedését a racionalitás helyett sokkal inkább a hüvelykujjszabályok és heurisztikus eljárások alkalmazása jellemzi. Bár nézeteit, illetve kísérleteinek a valóságban való érvényesülését többen vitatták, érdekesnek tűnik az általa (illetve szerzőtársa Amos Tversky által) alkotott kilátásméletben leírt irracionális magatartásformák a GVH gyakorlatában való megjelenésének vizsgálata, illetve ennek alapján néhány következtetés levonása.

---

<sup>281</sup> HÁMORI Balázs: Kísérletek és kilátások. Daniel Kahneman. *Közgazdasági Szemle* L. évfolyam, 2003. szeptember 782. p.

<sup>282</sup> SECCHI Davide: *Extendable rationality. Understanding decision making in organizations*. Springer, 2010. 27. p.

[http://books.google.hu/books?id=fjx3MaplSgMC&pg=PA27&dq=Neoclassical+Theory+versus+Prospect+Theory&hl=hu&ei=Pv9cTfjXDoqo8APLgNmVAg&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=2&ved=0CDEQ6AEwAQ#v=onepage&q&f=false](http://books.google.hu/books?id=fjx3MaplSgMC&pg=PA27&dq=Neoclassical+Theory+versus+Prospect+Theory&hl=hu&ei=Pv9cTfjXDoqo8APLgNmVAg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CDEQ6AEwAQ#v=onepage&q&f=false) (Utolsó letöltés: 2011.03.29.12.11)

Az átlagfogyasztó számára a mai piaci viszonyok nehezen áttekinthetőek; a termékek és szolgáltatások sokasága és komplexitása, a rendelkezésre álló információk tekintetében hátrányukra fennálló aszimmetria bizonytalanná teszi a fogyasztókat. A bizonytalan helyzet „kényelmetlen” a fogyasztó számára, igyekszik azt kiküszöbölni, ezért a döntéshozatalhoz gyakran hüvelykujjszabályokra támaszkodik. A hiányos informáltság – melynek, amint azt fentebb már kifejtettem számos oka lehet – tehát bizonyos racionálistól eltérő magatartásformákhoz vezethet. Ezek tipikus megjelenési formáit vizsgálta Kahneman és Tversky. Az alábbiakban az általuk felsorakoztatott magatartásminták rövid jellemzésén túlmenően a GVH gyakorlatából merített példákon keresztül igyekszem érzékeltetni megjelenésüket.

Megjegyzem, hogy a megfelelő informáltság sem feltétlenül eredményez racionális döntést. A témával foglalkozó hazai közgazdászok annak cáfolatául, hogy elegendő információ birtokában a fogyasztó racionálisan cselekszik, a „szerencsejátékos tévedését” hozzák példaként, utalva arra, hogy az emberek nem a valószínűségszámítás szabályai alapján tesznek „x”-et a lottószelvény egyes mezőibe, vagy helyezik el a zsetont a rulettasztal mezőin.<sup>283</sup> Szintén jó példa lehet az a fogyasztó, aki – a cigaretta egészségre gyakorolt káros hatásaival tökéletesen tisztában léve – rágyújt, vagy a második tábla csokoládéját majszolja el aznap.

### **8.1. Keretezési hatás (*framing effect*)**

A keretezési hatás lényege, hogy egy döntési szituációban nagy jelentősége van annak, hogy hogyan adják elő, miként „csomagolják” a fogyasztó számára a problémát. „Éppúgy keretezési hatást válthatnak ki a döntést megelőzően nyújtott *információk mennyiségében* mutatkozó különbségek, mint *a probléma előadásának módja* vagy *az opciók száma*, amelyeket a döntéshozóknak felkínálnak.”<sup>284</sup> Kiemelendő, hogy a keretezési hatás a megfigyelések szerint nem csak bizonytalansági helyzetben érvényesül, hanem olyan esetekben is, amikor a fogyasztó számára minden szükséges információ rendelkezésre áll a döntés meghozatalához. Ez utóbbi akkor figyelhető meg, ha a döntés eredményét a fogyasztónál realizálódó előnyként jelenítik meg.

---

<sup>283</sup> V.ö. HÁMORI: i.m. (2003.) 783. p. és FENYŐVÁRI Zsolt: Fogyasztói racionalitás versenyszabályozás. In: A szociális identitás, az információ és a piac. (Szerk.: Czagány László - Garai László) SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei. JATEPress, Szeged, 2004. 320. p.

<sup>284</sup> HÁMORI: i.m. (2003.) 785. p.

Ezen hatás illusztrálására számos példa hozható a versenyjogi gyakorlatból is, hiszen a marketingszakma azon dolgozik, hogy még szebbnek lássuk (az esetleg amúgy csúnya) menyasszonyt az esküvő előtt. A versenyjogi szankcionálás szükségessége szempontjából a lényeg csak az, hogy a cicomázás ne lépje túl a törvényes kereteket. A GVH általi szankcionálást vonhat ugyanis maga után, ha olyan díszeket aggatnak a jelöltre, amellyel az egyáltalán nem rendelkezik, vagy a tényleges tulajdonság került ezáltal eltakarásra.

A keretezési hatás megjelenésének tipikus esete például a különösen előnyös vásárlás hamis látszatának keltése<sup>285</sup> azáltal, hogy ténylegesen soha nem érvényesített (fiktív) árhoz képest ígérnek jelentős mértékű árengedményt.<sup>286</sup>

Megjegyzem, ez utóbbi probléma – ahogy fentebb már olvasható volt – a német versenyjogi gyakorlatban is feltűnt, ahol ezen visszaélés megelőzésére az UWG tiltotta az árak szembeötlő összehasonlítását.

## 8.2. Bizonyossági hatás (*certainty effect*)

A bizonyossági hatás lényege, hogy a fogyasztók előnyben részesítik a biztosan bekövetkező dolgokat a bizonytalanokkal szemben, még akkor is, ha azok bekövetkezésének valószínűsége azonos, vagy kisebb, mint a bizonytalan dologé. Ennek a hatásnak az érvényesülése figyelhető meg például akkor, ha a fogyasztó azért vesz meg egy terméket vagy igényel egy szolgáltatást, mert (garantált) ajándék, nyeremény kapcsolódik hozzá.

Bizonyára minden olvasó talált már a postaládájában egy közvetlenül neki szóló,<sup>287</sup> a „fődíj”, de legalábbis rendkívül értékes dolog<sup>288</sup> átvételének lehetőségéről értesítő küldeményt, amelyről utóbb kiderült, hogy az emberek százainak kézbesített levélben említett ajándék nem csak hogy nem értékes, de a hozzájutáshoz további termék(ek) megrendelése szükséges. A cél az ilyen eladási módszereknél, hogy a biztos nyeremény

---

<sup>285</sup> Tpv. 8.§(2) bekezdés d) pont

<sup>286</sup> 22/1998. Vj., 45/1998. Vj , 32/2002. Vj., 55/2003. Vj.

<sup>287</sup> A reklámozásnak ezt a formáját nevezi a szakirodalom *direct mail*nek, amelynek értékelésekor a 18/2006. Vj. számú döntés szerint figyelemmel kell lenni arra, hogy nem csupán figyelemfelhívó szerepköre lehet, hanem a fogyasztó által nem kívánt szerződés megkötéséhez vezethet, így fokozott elvárások támaszthatók vele szemben.

<sup>288</sup> A 8/1996. Vj. számú Versenytanácsi határozat azt mondja ki, hogy értéktelen nyereménytárgyak „luxus” tárgyként való megjelölése egy csomagküldő szolgálat keretében való ajánlattételkor, önmagában alkalmas magatartás a fogyasztók megtévesztésére.

középpontba helyezése elterelje a figyelmet a tényleges áruforgalmazási tevékenységről. Ezen a fogyasztók döntési szabadságát korlátozó üzleti fogások azt sugalmazzák, hogy a fogyasztónak kizárólag azt kell eldöntenie, hogy igénybe veszi-e a számára biztosított ajándékot vagy sem, háttérbe szorítva annak mérlegelését, hogy a fogyasztónak ténylegesen szüksége van-e a megrendelendő árucikkre.<sup>289</sup>

### **8.3. Felidézési előítélet (*availability bias*)**

A gyakran átélt eseményeket az emberek könnyen felidézik. A felidézési előítélet arra hívja fel a figyelmet, hogy a fogyasztóra intenzív hatást gyakorló eseményeket a fogyasztó gyakorinak fogja megítélni és könnyen felidézi anélkül, hogy azok valóban gyakoriak lennének. Erre építenek például azok a reklámok, amelyek erőszakos, tragikus vagy szexuális elemeket tartalmaznak, vagy a meglepetés erejével kívánnak hatni, de ide sorolhatók azok a reklámok is, amelyek a személyes érintettségéből fakadó kiszolgáltatottságot használják ki.

Mindannyian ismerjük azokat a reklámokat, amelyek minden testi bajtól-kíntól, problémától (betegségektől, elhízástól, potenciazavaroktól) megszabadító „csodaszereket”, gyógyhatású termékeket kínálnak a fogyasztónak. A gyógyhatású termékek vásárlóit a hazai versenyjog fokozott védelemben részesítendő, sérülékeny fogyasztói csoportként kezeli. A GVH szerint ezen fogyasztók szemében gyógyító hatás a termék minden más tulajdonságát megelőzi, a fogyasztók „a gyógyulás vagy gyógyító hatás reményében lényegesen *érzékenyebben* reagálnak az ezt ígérő tájékoztatásra, és *anyagi erejüket meghaladó kiadásokra is hajlandóak.*”<sup>290</sup>

### **8.4. A (birtokolt javak iránti) elkötelezettségi hatás (*endowment effect*)**

A fogyasztó a birtokában lévő dolgokat sokkal nagyobbra értékeli, mint azokat, amelyeket még nem szerzett meg, még akkor is, ha a racionalitás azt diktálja, hogy a jövőbeli dolog esetleg nagyobb előnyt jelent számára. A fennálló helyzethez való ragaszkodás számos pszichológiai vizsgálat tárgya volt már,<sup>291</sup> számunkra elegendő annak említése, hogy ezt a jelenséget használják ki a marketing szakemberek, amikor a

---

<sup>289</sup> 8/1996. Vj., 5/1997. Vj., 94/1997. Vj., 160/1997. Vj., 59/2009. Vj.

<sup>290</sup> 2/2004. Vj. A nem igazolható gyógyhatás állításának GVH általi szankcionálására a fentiekben több példát is hoztam.

<sup>291</sup> Ezekre vonatkozóan utalást találunk: HÁMORI: i.m. (2003.) 789. p.

fogyasztók márkahűségére vagy az ún. *Diderot-effektusra* építve kívánnak értékesíteni egy terméket.

A márkahűséggel való manipuláció egészen „hétköznapi termékek” esetén is megjelenik. Megfigyelhető, hogy egyes termékek (pl.: élelmiszerek, az alább vizsgált esetekben: ásványvíz és joghurt, de említhetem az elhíresült fűszerpaprika-ügyet is) esetén a fogyasztó bízik az általa korábban megismert márka jó minőségében, a termék beszerzése rutinszerűvé válik számára. Ez „azzal jár, hogy a fogyasztó nem fordít figyelmet arra, hogy minden vásárlás előtt megvizsgálja, a termék megváltozott-e vagy sem, ugyanazon név alatt – akár változatlan, akár egyes elemeiben módosult csomagolásban – ugyanazon összetételű terméket kap-e, mint korábban vagy sem.”<sup>292</sup> Ha a termék előállítója egy a korábban már megismert termék külső ismertető jegyeivel azonos, de minőségi jellemzőit tekintve eltérő terméket hoz a forgalomba, akkor megfigyelhető, hogy a fogyasztók gyakran a hiányos tájékoztatás áldozatául esnek.

A fentebb említett Diderot-effektust pedig egy készletként jellemezhetjük, amely olyan vásárlásra ösztönzi a fogyasztót, amely biztosítja az általa birtokolt javak „társadalmi összeillését”. (A könnyebb megértés kedvéért: ha vásárolok Chanel kosztümöt, nem leszek elégedett, míg a Távols-Keleti boltban vásárolt cipőmet le nem cserélem egy a *kosztümhöz illő* Gucci-darabra.) Gyakran találkozunk azzal is, hogy a „*Diderot-hatást szándékosan manipulálják, szimbolikus célokra használják ki, azt sugallva, hogy egy-egy új jószág megvásárlásával „egészen új emberek” leszünk, megváltoztathatjuk nem csak a bennünket körülvevő anyagi világot, hanem egész személyiségünket.*”<sup>293</sup> Különösen a még kiforratlan fiatalok esetében áll fenn a veszélye, hogy a manipuláció sikeres, és elhiszik, hogy bizonyos javak birtoklása személyiségüket is sikeressé teszi.

## **8.5. Reprezentatívítási előítélet (*representativeness bias*)**

A reprezentatívítási előítélet azt mondja ki, hogy a fogyasztók nagyobb jelentőséget tulajdonítanak az időben később bekövetkező eseményeknek, míg a korábbiak valószínűsége csökken a szemükben, függetlenül az események bekövetkezésének tényleges valószínűségétől. Ezt használják ki a marketing szakemberek arra, hogy „nem

---

<sup>292</sup> 157/2003. Vj. (Hasonló esettel találkozhattunk a 129/2004. Vj. számú Versenytanácsi határozatban.)

<sup>293</sup> HÁMORI Balázs: Érzelemgazdaságtan. A közgazdasági elemzés kiterjesztése. Kossuth Kiadó, Budapest, 1998. 118. p.

reális magatartásminták „túlközvetítésével” bírják rá a fogyasztót viselkedése megváltoztatására”.<sup>294</sup>

Ezen hatás kapcsán érdemes az ókori mondást idézni, amely szerint *non omne licitum honestorum*, azaz nem minden tisztességes, ami szabad. Tehát lehet, hogy az ezen hatást megtestesítő reklámok nem ütköznek a jogszabályi tilalomba, de elgondolkodtató milyen hatása van például a fiatalokra az, hogy bizonyos reklámok egyes áruk fogyasztásához kapcsolnak egy életérzést, jobb életminőséget, stb. Gondoljunk csak az „Érezz rá Amerika ízére!” szlogenre, a csokoládéra, amely által egyenesen a szeretet ízét ízelhetjük, vagy a gumicukorra, ami a gyerekeket boldoggá teszi.

## 8.6. Összekapcsolási téveszme (*conjunction fallacy*)

Az összekapcsolási téveszme megjelenéséről akkor beszélhetünk, ha a fogyasztó egy adott termékről rendelkezésére álló információkat úgy kapcsolja össze, hogy téves következtetést von le annak tényleges tulajdonságairól. A jó minőségű termékre utaló- emlékeztető dolog azonban gyakran nem nyújtja az elvárt színvonalat a fogyasztó számára.

1993-ból való a Versenytanács azon határozata,<sup>295</sup> amelyben a versenyfelügyeleti szerv egy megtévesztő parfüm-összehasonlítást szankcionált. „Világmarkák csak 200 Ft-ért!” hirdették az ismert, jó nevű parfümök tökéletesen illathú másolatait oly módon, hogy az eredeti parfüm is ábrázolásra került. A megtévesztésnek ezen nyilvánvaló esetével ma már ritkán találkozhatunk, az eszközök kifinomultabbá váltak. Manapság gyakori a termék származási helyével való manipuláció, amikor azért tüntetnek fel a ténylegestől eltérő származási helyet, mert a feltüntetett helyhez a fogyasztók a jó minőséget társítják. Ez az ún. eredet hatás.

„Az angol whisky jó” sztereotípiára épített például az a külföldi honosságú vállalkozásra utaló elnevezéssel rendelkező magyar gyártó (XY Ltd), amely a termék címkéjén a whisky elnevezés mellett kizárólag angol nyelvű feliratokat tüntetett fel.

---

<sup>294</sup> FENYŐVÁRI: i.m. (2004.) 322. p

<sup>295</sup> 67/1993. Vj.



Ezek „együttesen azt a hamis látszatot keltik, hogy az adott áruk külföldiek, de azzal legalábbis azonos minőségűek.”<sup>296</sup>

Példaként hozhatjuk azt is, amikor bérfeldolgozás keretében Magyarországon gyártott motorolaj származási helyeként Németországot tüntetik fel, arra való hivatkozással, hogy a megbízó német cég. A Versenytanács álláspontja szerint ebben az esetben a termék származási helyéről szóló információ hatással lehet a fogyasztók döntésére, mivel olyan termékénél, „mint a motorolajok, melyek döntően befolyásolják a motorok élettartamát, működését, az információnak nagy jelentőséget lehet tulajdonítani. A fogyasztókban ugyanis egy ország által gyártott termékről kialakított képben szerepet játszik az ismert műszaki-termelési színvonal, a technológiai fegyelem, ezért egyáltalán nem mindegy, ...hogy mely országban történik az előállítás, akkor sem, ha az a .....[megrendelő] cég irányítása, ellenőrzése és receptúrája szerint történik. Másként viszonyulhatnak egy korábbról ismert gyártó sajátjaként előállított termékhez, mint például egy más helyen, bér munkában gyártotthoz.”<sup>297</sup>

Ezen hatás kapcsán nem hagyhatjuk említés nélkül az egyik nagy sajtóvisszhangot kiváltó, fogyasztóvédelmet érintő témáját: a fűszerpaprika-botrányt. Az esettel a GVH is foglalkozott.<sup>298</sup> Ha az imént a motorolajok kapcsán azt mondtam, hogy a termék származási helye döntő lehet a fogyasztók által a termék minőségéről kialakított kép kapcsán, akkor ez az élelmiszerek esetében hatványozottan igaz. „... az élelmiszerek esetében a fogyasztói szokások alakulásában a mennyiségi fogyasztás helyett mindinkább a minőségre helyeződik a hangsúly, és a fogyasztók sok termék esetében a kiváló minőséget azáltal látják bizonyítottnak, ha azonosítható földrajzi eredetű mezőgazdasági terméket vagy élelmiszert vásárolnak.”<sup>299</sup> Versenyjogi szempontból a kérdés az ügyben elsősorban az volt, hogy lehetővé tették-e az eljárás alá vont vállalkozások, hogy a fogyasztók annak ismeretében döntsenek egyik vagy másik termék mellett, hogy tudatában vannak az import fűszerpaprika felhasználása tényének. A fűszerpaprikát a köznyelvben gyakran hungarikumként említik, ez „pedig utal arra a tényre, hogy e termék azon élelmiszerek közé sorolható, melyeknél különösen jelentős

---

<sup>296</sup> 133/2003. Vj. (Hasonló eset korábban is előfordult egy „francia konyak” esetében. 5/1995. Vj.)

<sup>297</sup> 65/1997. Vj.

<sup>298</sup> Meg kell jegyezni, hogy a GVH eljárása kizárólag az eljárás alá vontak 2003. és 2004. évben tanúsított magatartására terjedt ki, a 2005. évre, amikor a fertőzött import paprika felhasználásának ténye napvilágra került, már nem.

<sup>299</sup> 197/2004. Vj.10. p.

az az érték, melyet a fogyasztók szemében a termékek földrajzi kötődésével szoros összefüggésben álló egyedi tulajdonságok képviselnek.”<sup>300</sup>

Érdeemes megemlíteni, hogy az „országimázs” szerepének változása is megfigyelhető az utóbbi időben. Papp-Váry Árpád példák sorával igazolja, hogy míg korábban az olyan államra utalás volt megfigyelhető egy-egy termék kapcsán, amelynek az imázsa erős volt adott kategóriában, az utóbbi időkben a fogyasztók nyitottságának növekedésével az egzotikus, szokatlan termékek, márkák országok iránt, ennek épp az ellenkezője is megfigyelhető. A szerző azonban nem a fogyasztó védelme szempontjából vizsgálja a kérdést.<sup>301</sup>

### **8.7. Beakaszkodás és igazodás (*anchoring and adjustment*)**

A rövid, figyelemfelkeltést megcélzó reklámok nem teszik lehetővé a termék megismerését, de „beakaszkodnak” a fogyasztó tudatába, aki később látszólag minden indok nélkül, véletlenszerűen dönt az adott termék mellett, valójában gyakran a korábban látott reklám eredményeként. Érvényesülhet ez a hatás egy a figyelemfelkeltést meghaladó tájékoztatást nyújtó reklám kapcsán is, különösen, ha a tájékoztatás egyoldalú.

Ennek kapcsán utalnék a hazai piacon a mobiltelefon-szolgáltatók közötti napjainkig észlelhető „médiaharcnak” a hatásaira, amelyet az előfizetők kegyeiért vívnak. A GVH a mobil rádiótelefon szolgáltatás piacát egy speciális piacnak tekinti. Az itt megjelenő szolgáltatások nem csupán a laikus fogyasztó számára nehezen összehasonlíthatóak, az egyes szolgáltatók által nyújtott csomagok összevetése a szakemberek számára sem könnyű feladat. Az összehasonlítás nehézségei (és a piaci pozíciókért folyó éles harc gerjesztette agresszív reklámozás) miatt a reklámok és az abban közölt információk jelentősége felértékelődik ezen a piacon, a szolgáltatók és csomagjaik közötti orientáció alapját jelentik.

---

<sup>300</sup> 197/2004. Vj.

<sup>301</sup> V.ö. PAPP-VÁRY Árpád: A származási hely (made in) szerepe a fogyasztók döntéseiben. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010/9. szám.  
[http://www.fvszemle.hu/aktualis\\_szam/2010\\_szept/gazd\\_fogy/a\\_szarmazasi\\_hely/](http://www.fvszemle.hu/aktualis_szam/2010_szept/gazd_fogy/a_szarmazasi_hely/). Utolsó letöltés: 2010.10.05.16.08.

## 9. Kahneman tételeinek kritikája és az ebből levonható következtetések

A fogyasztók által fent leírt helyzetekben tanúsított irracionális magatartások tényleges érvényesülését sok kritika érte. Egyes kutatók szerint a Kahneman által végzett kísérletek laboratóriumi körülmények között zajlottak, ezért nem alkalmasak a valóság megjelenítésére. Szerintük a fent leírt hatások – különösen a keretezési hatás – csak akkor érvényesülnek, ha a fogyasztó nem rendelkezik elegendő információval a döntés következményeit illetően. Ellenkező esetben képes arra, hogy "valós értékükön kezelje a manipulatív céllal rázúdított külső információkat".<sup>302</sup> Egyet kell azonban értenem Hámorival, mikor erre azt mondja, hogy ebben az esetben a modellek nagyon is alkalmazhatóak, hisz az emberek sokkal többször döntenek hiányos információk birtokában, mint tökéletesen informáltan.

A List által végzett, a két versengő elmélet (*neoclassical theory versus prospect theory*) tézisei között történő döntést célzó kísérletek szerint a tapasztalatlan, gyakorlatlan fogyasztókra sokkal inkább érvényesek Kahneman megfigyelései, míg a jelentős piaci tapasztalatokkal rendelkező fogyasztók sokkal inkább a neoklasszikus téziseknek megfelelően, racionálisan cselekszenek. Nagyon lényeges tehát az a felismerés, amely szerint lehetséges, hogy a kísérleti alanyok a racionálistól eltérő magatartást tanúsítottak a kísérlet során, de a valós életben a fogyasztók számos tapasztalatot szerezhetnek és az elkövetett hibáikból okulva, korábbi tévedéseiket felismerve, később már racionálisan döntenek. Egy tanulási folyamat tehát lényegesen megváltoztathatja a kísérlet eredményét.<sup>303</sup>

Ennek ismeretében visszatérhetünk a kahnemani kiindulópontához: a bizonytalan szituációban gyakran irracionális lépésekhez folyamodó fogyasztóhoz, aki azonban egy tanulási folyamat eredményeként (saját kárán tanulva) képes a racionális magatartás elsajátítására.<sup>304</sup>

Az iménti gondolatokat alapul véve levonható legfontosabb következtetés, hogy a fogyasztó fogalmának ismérvei, illetve ezek megítélése nem lehet konstans, amelyet a fennálló helyzetnek megfelelően kell bebetonozni a jövő számára. A modellként állított fogyasztóval szemben támasztott elvárások részben kultúra-függőek, de egy adott

---

<sup>302</sup> Levin I. és szerzőtársai ( Johnson R., Deldin P., Russo C., Carstens L., Cressey L., Davis C., Schnittjer S., Thee S.), valamint Wang X. T. foglalkoztak e kérdéssel. V.ö. HÁMORI: i.m. (2003.) 795. p.

<sup>303</sup> LIST John A.: Neoclassical Theory versus Prospect Theory: Evidence from the Marketplace. NBER Working Paper Series, No. 9736., Cambridge, 2003. <http://www.nber.org/papers/w9736.pdf>. Utolsó letöltés 2011.03.29.14.49.

<sup>304</sup> HÁMORI: i.m. (2003.) 796. p.

társadalomban is érzékelhetőek változások. Az, hogy a vizsgált társadalom fogyasztói hol tartanak a fent említett tanulás folyamatban és hogy a saját kárukon tanulás megvalósul-e, avagy újra és újra beleesnek ugyanabba a hibába, meghatározza a jog eszközeivel való fellépés mikéntjét és a gyakorlat esetleges megváltoztatását vonja maga után.

## **10. Összefoglaló gondolatok a fogyasztóvédelmi jog alapfogalmaival kapcsolatban**

A fejezetben alapvető tételként került rögzítésre, hogy a *fogyasztóvédelmi jog* egy funkcionális szempontból megragadható, a klasszikus jogági felosztáson túlmutató jogterület. Éppen ezen jellemzője teszi szükségessé a más jogágaktól való elhatárolást a közjogba és a magánjogba tartozó jogágak esetén is. E körben két fontos terület maradt érintés nélkül: a versenyjog és a pénzügyi jog területe. Ezekre részletesebb és átfogóbb elemzés keretében egy későbbi fejezetben térek vissza.

*A fogyasztó definiálása* a fogyasztóvédelmi jog egyik sarokköve. Kitértem arra, hogy mind az Unió jogát, mind az egyes tagállamok szabályozását tekintve fontos kérdés volt a fogyasztó-fogalomnak a laikus személyek mellett a kis- és középvállalkozásokra, a nonprofit társaságokra, valamint a jogi entitásokra (olyan esetekben, amikor azok nem a saját szakmai tevékenységükkel kapcsolatban járnak el) való kiterjesztésének dilemmája. Bármely fenti kérdést vizsgálom, meg kell állapítanom, hogy a megszülető megoldással, azaz a fogalomnak a nem szakmai és nem kereskedelmi célokból eljáró természetes személyekre szűkítésével, az uniós jog a korrekten meghatározható minimum talaján kívánja biztosan megvetni a lábát, és nem merészkedik a fogalom-kiterjesztése miatt felmerülő bizonytalanságok ingoványára. A maximumharmonizáció térhódítása miatt pedig a tagállamok egyre inkább alkalmazkodni kénytelenek ehhez.

A jogalkalmazó szervek által kimunkált *átlagfogyasztó modellje* szintén központi szerepű. A vele szemben támasztott követelmények jelentősége, hogy meghatározza egy magatartás jogi megítélését, azaz annak a szabályozással való összeegyeztethetőségét, illetve jogszabályba ütközését. E körben szükségesnek látom visszanyúlni a Kahnemani téziseknél kifejtett végkövetkeztetéshez és Meyer korábban idézett gondolatához, amely szerint *a fogyasztóvédelmi hatáskörrel rendelkező szervek által alkalmazott fogyasztói modellnek a társadalmi-gazdasági változásokhoz rugalmasan alkalmazkodó modellnek*

*kell lennie.* Hazánkban a piacgazdaságba való átmeneti időszakban indokolt volt a fogyasztó fokozott védelme, hisz a fogyasztó addig általa ismeretlen üzleti fogások (szenvedő) alanyává vált. A mai kor fogyasztójától véleményem szerint *többnyire elvárható*, hogy tudja: bizonyos üzleti fogások, a reklámok a figyelemfelkeltés eszközei, amelyek természetüknél fogva egy termék vagy szolgáltatás pozitívumainak (sokszor akár túlzó) kihangsúlyozására és az esetleges negatívumok háttérbe szorítására (elhallgatására) törekszenek.

Nem értek egyet azzal, hogy a racionális fogyasztó fenntartás nélkül bízhat a reklámok valóságtartalmában. Szerintem a tudatos fogyasztó nem elégedhet meg a közölt információkkal; a termék megvásárlása, a szolgáltatás igénybevétele során meg kell győződnie arról, hogy az rendelkezik-e az általa elvárt tulajdonságokkal. Az a fogyasztó, aki tisztában van a tipikus tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal – függetlenül az első benyomástól –, nem fog néhány információ-töredék alapján megismertnek vélt terméket kizárólag ez alapján megvásárolni, tehát esetében fel sem merül a megtévesztés lehetősége! A másik oldalról nézve a vállalkozó ugyanakkor az üzleti tisztesség okán nem alapozhat arra, hogy az ésszerűen eljáró fogyasztónak „úgyis” ellenőriznie kell a reklám valóságtartalmát.<sup>305</sup>

Úgy vélem mára a fogyasztók nagyobb hányada esetében elvárható, hogy a ne csupán a védelmükre rendelt szervek gyámolítására támaszkodjanak. Ha a fogyasztót védő szervek joggyakorlatukkal maguk is erősítik a figyelmetlen, nem körültekintő, a segítséget kívülről váró fogyasztói attitűdöt, az megítélésem szerint tovább hátráltathatja a tudatossá válás folyamatát. A kritikus magatartás elsajátítása minden fogyasztó önös érdeke. Akár önmaga jár el ekként, akár valamely fogyasztói érdekképviselő segítségét veszi igénybe (még az anyagi vagy jó esetben „csak” erkölcsi kárának bekövetkezése előtt!), az sokszor hatékonyabb, mint az erre rendelt bürokratikus szervektől várni a segítséget.

Kétségtelen ugyanakkor, hogy a fogyasztók egy szűkebb köre valóban fokozottabb odafigyelésre és védelemre szorul életkora, betegsége miatti kiszolgáltatottsága okán, illetve a kereskedelmi tevékenységgel érintett speciális területek (pl. pénzügyi szolgáltatások) is igényelhetnek az általánostól eltérő, speciális gyakorlatot. Erre

---

<sup>305</sup> 6/2004.Vj. 200/2000.Vj. A GVH Versenytanácsának elvi állásfoglalásai 2010. (egységes szerkezetben a korábbi években kiadott állásfoglalásokkal) 8.31. pont.  
<http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/13908B1C365CEFE2C.pdf>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.13.46.

tekintettel indokolt a jogalkalmazó szervek gyakorlatában a differenciált fogyasztó-modell alkalmazása.

## IV. Egyes felügyeleti szervek tevékenysége a gyakorlatban

### 1. A vizsgálat tárgyát képező intézményrendszer

A *rendszerváltozás* annak nyilvánvaló politikai hatása mellett, társadalmi és gazdasági változásokat is hozott: adottá váltak a fogyasztói társadalom kialakulásának feltételei. Nem lehetett azonban egy tollvonással negligálni azokat a hatásokat, amelyeket a rendszerváltást megelőző politikai, gazdasági, társadalmi berendezkedés idézett elő. A központilag irányított gazdaság, a hiány, a termékek közötti választás lehetőségének korlátozása kétségtelenül befolyással voltak a fogyasztói szokások, a fogyasztói kultúra alakulására is. Az áruválaszték növekedése, valamint az új típusú kereskedelmi és marketingmódszerek kezelése önmagában azonban nem volt elegendő; az addig többnyire passzív szerepkörbe kényszerített fogyasztói magatartást is meg kellett változtatni. A tudatos, önálló fogyasztó kialakításának igényével már ekkortól találkozhatunk.

A rendszerváltozás imént ismertetett hatásai mellett volt egy másik tényező, ami a fogyasztóvédelem hazai fejlődése kapcsán figyelembe veendő. A korábban szétszórta és heterogén jelleggel jelenlévő fogyasztóvédelmi szabályok<sup>306</sup> helyett az átfogó fogyasztóvédelmi szabályozás iránti igény megszületését, és ezzel a magyar fogyasztóvédelmi szabályozás történetében új fejezetet az *uniós csatlakozásra való felkészülés* jelentette. Ismert, hogy az 1991-ben megkötött és az 1994. évi I. törvénnyel<sup>307</sup> kihirdetett Társulási Megállapodás 67. cikke az integráció egyik alapvető előfeltételévé (tehát elvileg nem kötelezettséggé) tette a magyar jogszabályoknak a közösségi jogszabályokhoz való közelítését, az új jogszabályoknak a közösségi jogszabályokkal való összeegyeztethetőségét.

---

<sup>306</sup> Ezek jellemzője, hogy nem kifejezetten fogyasztóvédelmi céllal készültek, nem egy átfogó fogyasztóvédelmi koncepció eredményeként, hanem a magánjogi szemlélet alapján a gyengébb felet védtek garanciális jellegű normákkal. V.ö. FAZEKAS Judit: A fogyasztóvédelem múltja, jelene és jövője a fogyasztóvédelmi törvény tükrében. In: Tanulmányok a fogyasztóvédelemről. Közgazdasági és jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998., 16-18. pp.

<sup>307</sup> A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről. A 68. cikk a fogyasztói érdekvédelmet is nevesíti a harmonizálandó területek között. A jogharmonizáció követelményeit részletesen az Európai Tanács 1995 júniusában tartott cannes-i ülésén elfogadott és Fehér Könyvként ismertté vált dokumentuma tartalmazza.

A fogyasztók érdekeinek védelmével mára számos állami szerv foglalkozik.<sup>308</sup> Az állami intézményrendszer egyik sajátossága, hogy a feladatokat ellátó hatóságok felügyelete és a rájuk vonatkozó jogszabályok megalkotása megoszlik az egyes ágazati minisztériumok között. Az átfogó-átgondolt szabályozás hiányára való tekintettel nem az intézményrendszer hiánya, hanem működésének kevésbé hatékony volta az, ami kritika tárgyát képezheti.

Részletesebb vizsgálódást igényel az is, hogy mi a fogyasztóvédelmi szervek feladata? *„A klasszikusan értelmezett fogyasztóvédelmi munka még most is sokaknak azt jelenti, ha sérelem érte őket vásárláskor vagy valamilyen szolgáltatás igénybevétele során, akkor a fogyasztóvédelem<sup>309</sup> megoldja a problémájukat, utasítja a „szemben álló” feleket a sérelem orvoslására. A gondoskodó államról kialakított és kialakult kép érthetően nehezen változik, hiszen az „kényelmesebb” megoldásokat biztosított. A kereskedőknek és szolgáltatóknak ezzel szemben az a véleményük, hogy a fogyasztóvédelem pusztán ellenőriz és – többnyire – bírságol, s ezzel lezártnak tekint minden problémát.”<sup>310</sup>* Az idézet nem vázol kedvező képet: az egyik oldalon tehát a reparációs igénnyel fellépő fogyasztó, a másikon a bírsággal ”kalkuláló”, de a fogyasztó szempontjait figyelmen kívül hagyó vállalkozó figyelhető meg.

A hatósági felügyelet – ami a korábban levezetett definíció alapján a felügyeletet ellátó és a felügyelt piaci szereplő közötti jogviszony, amelynek középpontjában a felügyelt tevékenységének folyamatos figyelemmel kísérése (ellenőrzése) és szükség esetén intézkedés megtétele áll – léte és szükségessége nem vitatott. Kérdéses viszont, hogy mennyire igazodtak a fogyasztóvédelmi célzatú felügyeleteink a modern kor követelményeihez, azaz mennyiben figyelhető meg a preventív eszközök alkalmazása, a szankciót középpontba helyező attitűd (és jogi szabályozás) mellett? A felügyelet által alkalmazható eszközök fejlődése tehát az egyik követendő tényező.

---

<sup>308</sup> A „közismerteken” kívül ilyen az ÁNTSZ, a Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal, a Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal, az Országos Gyógyszerészeti Intézet, stb.

<sup>309</sup> Az NFH megbízásából 2008 decemberében a Szonda IPSOS telefonos közvélemény- kutatást végzett. A fogyasztóvédelmi szervezetrendszer ismertségére vonatkozó kérdések kapcsán a válaszadók 32%-a említette a fogyasztóvédelmet, mint olyan intézményt, ahová a fogyasztó panaszával fordulhat, nem specifikálva, hogy állami szervekre vagy civil szervezetekre gondolnak-e. Az NFH aktív ismertségi mutatója 12%. Ennyien nevezték meg a hatóságot, mint fogyasztóvédelemmel foglalkozó szervezetet spontán módon, közvetlen rákérdezés nélkül. V.ö. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. március III. évfolyam 1. szám 85-88. pp.

<sup>310</sup> SZÉLES Sándor: A szolgáltató hatóság feladatai, lehetőségei a régiókban. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. március. III. évfolyam, 1. szám 67. p.



A másik vizsgálandó terület, hogy az eredetileg csak a hatékony felügyeleti munka közvetett hatásaként jelentkező fogyasztóvédelmi funkció hogyan jelenik meg egyre explicitebb módon. (Kezdetben a versenyjog és a pénzügyi felügyelet nem foglalkozott fogyasztóvédelemmel, így a fogyasztóvédelmi felügyelet kialakult sémái örökítődtek át a mára már kibővült szervezetrendszer többi tagjára is.) Nem hagyható figyelmen kívül, hogy – figyelemmel a korábban definiált védelmi funkcióra – a közigazgatási hatóságokon keresztül megvalósuló fogyasztóvédelmi tevékenység állampolgárok általi megítélése nagymértékben meghatározza az állam működésének megítélését a részükről. E körben a vizsgált szervezetek eljárásainak ügyfeleit kell görcső alá venni, azaz megvizsgálni, hogy mely személyi körnek biztosítja a jogalkotó, hogy jogait és kötelezettségeit érintő eljárásban részt vegyen.

Az alábbiakban a bevezetőben említettek szerint a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete és a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységére szűkítem le a vizsgálódásom.

## **2. Az Állami Kereskedelmi Felügyeletről a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságig**

### **2.1. A fogyasztói érdekvédelem történeti aspektusa (1952-1990)**

#### **2.1.1. Az Állami Kereskedelmi Felügyelet**

A fogyasztók érdekeinek védelmét szolgáló első szervezet az 1952-ben létrehozott *Állami Kereskedelmi Felügyelet* volt, amely még nem önálló szervként, hanem a Belkereskedelmi Minisztérium szervezetén belül működő felügyeleti főosztályra és városi és megyei kereskedelmi felügyelőségekre tagozódva működött.<sup>311</sup> A Felügyelet miniszternek való közvetlen alárendeltsége a kinevezési jogkör vonatkozásában nem csupán a felügyeleti főosztály vezetőjének a kinevezésének jogát, hanem az egyes területi egységek vezetőinek és valamennyi kereskedelmi felügyelőnek a kinevezését is jelentette; illetve ő jelölte ki a felügyelők alkalmazási feltételként előírt vizsgáztatását végző vizsgabizottság tagjait is.

A statváló MT határozat a belkereskedelemre vonatkozó szabályok megtartását, az állami fegyelem kereskedelem területén való megszilárdítását tűzte elsődleges céljául, a

---

<sup>311</sup> 1021/1952. (VII.12.) MT határozat az Állami Kereskedelmi Felügyeletről

fogyasztókra csupán egyetlen pontjában utalt, amikor a fogyasztók panaszának, a panaszkönyvek vezetésének és a panaszok elintézési módjának a Felügyelet általi rendszeres, folyamatos ellenőrzését említette.

Érdekessége az MT határozatnak, hogy kezdetben a felügyelőségek működésére vonatkozó eljárási szabályokat is rögzítette, figyelemmel arra, hogy az államigazgatási eljárásra vonatkozó általános kódex még nem született meg.<sup>312</sup> Annak megalkotását követően az Áe. szubszidiárius szabályként volt jelen a felügyeleti eljárás részletszabályait rögzítő belkereskedelmi miniszteri rendeletek mögött.<sup>313</sup> Sajátos – a kor viszonyait tükröző – megoldás volt továbbá, hogy *kötelező jelleggel* előírták a városi és megyei felügyelőségeknek az állami szervekkel, a tanácsok végrehajtó bizottságaival (kereskedelmi osztályával, „felügyeleti ellenőrző szerveivel” (?), állandó bizottságaival) való együttműködést, sőt a végrehajtó bizottságnak való „időről-időre” (!) történő beszámolást a tevékenységükről. Ilyen beszámolási kötelezettséget azonban például a miniszter irányában már nem rögzítettek.

### **2.1.2. Az Állami Kereskedelmi Felügyelőség és területi kereskedelmi felügyelőségek**

A Felügyeletet 1967-ben *Állami Kereskedelmi Felügyelőséggé* szervezték át,<sup>314</sup> az önállósodás eredményeképp a belkereskedelmi miniszter közvetlen felügyelete alá tartozó, hatósági jogkörrel és önálló költségvetéssel rendelkező szervvé vált.<sup>315</sup> A szintén kétszintű szervezetrendszer (Állami Kereskedelmi Főfelügyelőség, és területi kereskedelmi felügyelőségek) elsődleges feladataként azonban már kifejezetten a fogyasztói érdekvédelmet jelölte meg a jogalkotó.<sup>316</sup> (Bár a preambulumban a fogyasztók érdekeinek fokozottabb védelme mellett a kereskedelmi munka színvonalának emelése is említésre került). Új elem, hogy míg a jogelőd szerv a

---

<sup>312</sup> Az utalás nyilvánvalóan az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényre történt. Az MT határozat a felügyelőség eljárásának részletszabályai kapcsán egy a belkereskedelmi miniszter által alkotott ügyviteli szabályzatra utalt.

<sup>313</sup> 12/1958. (X.29.) BkM rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelet eljárási szabályairól, 9/1960. (IX.15.) BkM rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelet eljárási szabályairól szóló 12/1958. (X.29.) BkM rendelet módosításáról, 4/1963. (VII.24.) BkM rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelet eljárásáról, 1/1966. (I.8.) BkM rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelet eljárásáról szóló 4/1963. (VII.24.) BkM rendelet módosításáról

<sup>314</sup> 10/1967. (IV.22.) Korm. rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelőségről

<sup>315</sup> A közvetlen felügyelet a normák tartalmát vizsgálva a Főfelügyelőség vezetőjének és helyettesének kinevezését, valamint az eljárás lefolytatására utasítás lehetőségét jelentette.

<sup>316</sup> A 10/1967. (IV.22.) Korm. rendelet 2.§ (2) bekezdésében

kihágási, illetve szabálysértési eljárásoknak csupán a lefolytatását kezdeményezhette, az átszervezés 1968-tól szabálysértési hatósági jogkört is eredményezett.<sup>317</sup> Az eljárási részletszabályokat rögzítő belkereskedelmi miniszteri rendelet<sup>318</sup> az egyéb hatósági eljárások vonatkozásában az Áe.-t szubszidiárius<sup>319</sup> szabályként rendelte alkalmazni.

A fogyasztói érdekvédelem körében a statuáló kormányrendelet *expressis verbis* a felügyeleti feladatként említette a fogyasztói panaszok intézését, aminek kapcsán a végrehajtási rendelet kimondta, hogy a fogyasztói megkárosítás esetén az Felügyelőség a felelős személy felelősségre vonásán túlmenően az egység vagy szerv vezetőjét a vásárló kártalanítására utasítja (!).<sup>320</sup> Mindez azt jelentette tehát, hogy a fogyasztó panasa nem csupán közvetetten, a vonatkozó jogszabályi előírások kikényszerítésével nyert feloldást, hanem egy hatóságot jogosítottak föl arra, hogy kártalanításra kötelezze a jogsértő szervet. Azon túlmenően, hogy ez minden későbbi időszakban a polgári peres bíróság hatáskörébe tartozó kérdés volt, a jogsértő tevékenység és a kártalanítás fogalma sem kapcsolhatók össze. Az említett eszköz értékelése kapcsán azonban figyelemmel kell lenni arra a tényre is, hogy az érintett időszakban az e körben kötelezett pozícióba kerülő gazdálkodó egységek túlnyomórészt állami tulajdonban voltak.

További érdekesség, hogy a *de jure* a központi szervnek alárendelt területi kereskedelmi felügyelőségek a megyei (fővárosi) tanácsok végrehajtó bizottságaival való együttműködés keretében az utóbbiak részéről beszámolóra voltak kötelezethetők, továbbá célvizsgálatok elvégzését kérhették, ami a szakmai függetlenséget is kérdésessé tette.

### **2.1.3. Az Országos Kereskedelmi Főfelügyelőség és megyei (fővárosi) kereskedelmi felügyelőségek**

Egy újabb átszervezés következtében a felügyelőségek 1970 januárjától *Országos Kereskedelmi Főfelügyelőség*ként és megyei (fővárosi) kereskedelmi

---

<sup>317</sup> Ismert, hogy az 1950-53 között fennálló dichotómiát (büntett-kihágás) az 1953. évi 16. tvr. megszületésével új jogintézményként a szabálysértés is „színesítette”. A kihágások és a szabálysértések 1955-ig léteztek párhuzamosan, amikor az előbbit az 1955.évi 17. tvr. megszüntette. A szabálysértésre vonatkozó szabályokat a vizsgált időszakban végül az 1968. évi I. törvény és a 17/1968. (IV.14.) Korm. rendelete tartalmazta. V.ö. FAZEKAS - FICZERE i.m. 549-550. pp.

<sup>318</sup> 11/1968. (X.10.) BkM rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelőség eljárásáról

<sup>319</sup> Azaz, ha a miniszteri rendelet nem tartalmazott speciális szabályokat, az Áe.-t kellett alkalmazni.

<sup>320</sup> 2/1967. (VIII.26.) BkM rendelet 20.§ (1) bekezdés, majd az újabb végrehajtási rendelet, a 11/1968. (X.10.) BkM rendelet 17.§ (1) bekezdése

felügyelőségekként működtek tovább. Ez utóbbiak a megyei (fővárosi) tanácsok végrehajtó bizottságának szervezetébe integrálódtak, annak csoportjaként (illetve a fővárosban osztályaként) működtek, vezetőjük a végrehajtó bizottságtól nyerte el kinevezését, költségvetésük is ennek részét képezte. Mindez lehetővé tette a – korábban említett – beszámoltatásra vonatkozó szabályok külön említésének mellőzését. A szakmai munka önállósága megkérdőjelezhető volt, részben a vezető kinevezésére vonatkozó rendelkezések, részben azon szabály okán, hogy a megyei felügyelőségeknek az országos főfelügyelőség célvizsgálataiba való bevonásához a végrehajtó bizottság hozzájárulása kellett.<sup>321</sup>

#### **2.1.4. Az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség és területi szervei**

A Minisztertanács 1988-ban ezt a szervet is megszüntette, és jogutódjaként az *Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőséget* hozta létre.<sup>322</sup> Az új struktúrában a kereskedelmi miniszter felügyelete alatt álló, országos hatáskörű költségvetési szervként működő központi szerv és a megyei (fővárosi) tanácsok végrehajtó bizottságának szakigazgatási szerveként meghatározott területi szervek különültek el. Mindez még mindig nem jelentett teljes függetlenséget (szervezeti szempontból egészen biztosan nem!), bár a szakigazgatási szerv szakmai irányítójaként már a központi szervet nevesítették, amit a megyei (fővárosi) tanács végrehajtó bizottsága útján láthatott el.<sup>323</sup>

A tevékenység tartalmilag részben pontosításra, részben kiegészítésre került. Az MT rendelet a fogyasztói érdekvédelem és a minőségvédelem biztosítása érdekében a jogi és magánszemélyek által végzett kereskedelmi tevékenységek és az illetékes miniszter irányítási jogkörébe tartozó szolgáltatások gyakorlására vonatkozó jogszabályok és hatósági előírások megtartásának vizsgálatáról, valamint piacfelügyeleti ellenőrzés végzéséről beszélt. Szemben tehát a korábbi jogszabállyal – amely alapszabályként a fogyasztók érdekeinek védelmét jelölte meg, és csak a részletszabályokból derült ki, hogy a felügyeleti tevékenység csak a kereskedelmi tevékenységekre korlátozódik – ez a rendelet új szempontok beemelése mellett (minőségvédelem) már a feladat meghatározásnál is pontosabban fogalmazott, és a felügyeleti tevékenységet a

---

<sup>321</sup> 43/1969. (XII.11.) Korm. rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelőség szervezetének módosításáról és 16/1969. (XII.11.) BkM rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelőség eljárásának módosításáról

<sup>322</sup> 61/1988. (VII.22.) MT rendelet a kereskedelmi és piacfelügyelőségekről

<sup>323</sup> Szintén a nagyobb fokú függetlenség jele, hogy az új szabályok szerint a felügyelőségek a Főfelügyelőség vizsgálataiban szükség szerint vettek részt. A korábbi szabályokkal ellentétben tehát nem kellett a végrehajtó bizottság hozzájárulása. 61/1988. (VII.22.) MT rendelet 3.§ (2) bekezdés

kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos normák betartatására korlátozta. Lényeges változás ugyanakkor, hogy a fogyasztói érdekvédelmi vizsgálat kapcsán az észlelt hibák, hiányosságok megszüntetésére kötelezésről tesz említést az MT rendelet, és az előzőekben említett kártalanításra kötelezést a működési rendet rögzítő kereskedelmi miniszteri rendeletben sem találhatjuk.<sup>324</sup> Igaz ez nem jelentette a fogyasztói vitákba való érdemi beavatkozás lehetőségének megszűnését, mivel a vásárlók minőségi kifogásainak intézéséről szóló – később részletezett – 4/1978. (III.1.) BkM rendelet 2003-ig hatályban volt, és széles körben biztosította azt.

Új (és átmeneti) elem volt a szerv profiljában, hogy fentebb részletezett fő feladatainak ellátása érdekében ellenőrizhette a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvény szabályainak betartását, és a jogszabályba ütköző egyes magatartások esetén kezdeményezhette a kereskedelmi miniszternél a magatartás megtiltását. A szintén később részletezett, alapvetően magánjogi jogérvényesítést preferáló versenytörvény komplementer jellegű szabályként illesztette be az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség, mint piacfelügyeletet gyakorló országos hatáskörű szerv, valamint a piacfelügyeletért felelős kereskedelmi miniszter ilyen jogkörét. Erre elsősorban azért volt szükség, mert a magánjogi jogérvényesítést a jogalkotó nem minden esetben tartotta hatékonynak. A hatósági eszközök alkalmazására a versenyjog területén ekkor pedig még nem volt külön szerv; a Gazdasági Versenyhivatalt ugyanis csak a következő versenytörvény, az 1990. évi LXXXVI. törvény hozta létre.

## **2.2. A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség létrehozása és a kezdeti időszak (1991-1996)**

Az 1989-90 körül megváltozó társadalmi-gazdasági viszonyok a fogyasztók hangsúlyosabb védelmét indokolták; 1991-ben erre tekintettel jött létre a célt már nevében is megjelenítő *Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség*,<sup>325</sup> és annak területi szerveiként a megyei (fővárosi) fogyasztóvédelmi felügyelőségek. A létrehozásról rendelkező 1991. évi XX. törvény<sup>326</sup> az országos hatáskörű központi szervet az ipari és

---

<sup>324</sup> V.ö. 8/1988. (VIII. 24.) KeM rendelet a kereskedelmi és piacfelügyelőségek működési rendjéről.

<sup>325</sup> A szerv az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség jogutódjaként jött létre.

<sup>326</sup> A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről. 71-73.§§

kereskedelmi miniszter irányítása és felügyelete alá helyezte.<sup>327</sup> A törvény indokolásában szereplő magyarázat szerint a korszerű piacgazdaság kiépítését célzó intézkedések megteremtették a piaci viszonyok és a szabad verseny kibontakozásának feltételeit. A piac öntisztító hatása azonban még nem érvényesült, ami a fogyasztót kiszolgáltatottá tette. Mindez a hosszabb előkészítést igénylő fogyasztóvédelmi törvény megalkotásáig szükségessé teszi egy a fogyasztók védelmét szolgáló intézmény létrehozását. A felügyelőség létrehozása azt a célt is szolgálta, hogy mentesítse az önkormányzatokat olyan „közügy” ellátásától, ami nem kapcsolódik szorosan a közhatalom helyi gyakorlásához. Szükségesnek tartotta azonban a felügyelőségek és az önkormányzatok együttműködését.

A felügyelőség feladataként a fogyasztói érdekvédelem és a minőségvédelem biztosítása érdekében a kereskedelmi tevékenység és a fogyasztási szolgáltatások gyakorlására vonatkozó, a minőségi előírások érvényesítését szolgáló jogszabályok,<sup>328</sup> hatósági előírások megtartásának ellenőrzését, a fogyasztóknak nyújtott tájékoztatást az általa tett megállapításokról (különösen az áruösszehasonlító vizsgálat eredményeiről) és jogaik érvényesítésének elősegítését jelölte meg; utalt továbbá a külön jogszabályokban meghatározott jogkövetkezmények alkalmazásának lehetőségére.

Látható, hogy a statuáló norma a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség tevékenységének középpontjába az ellenőrzést és az ennek eredményétől függően alkalmazandó jogkövetkezmények alkalmazását helyezte. Az utalásban szereplő külön jogszabály, így elsősorban a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségről szóló 95/1991. (VII.23.) Kormányrendelet lehetővé tette a termék (szolgáltatás) értékesítésének megtiltását vagy feltételhez kötését (mennyiségi vagy minőségi kifogás esetén); a termék, áru

---

<sup>327</sup> A fogalmak tartalma nem került rögzítésre. A részletes szabályozást tartalmazó 95/1991. (VII.23.) Korm. rendeletben is csak a minisztert a főfelügyelőség vezetője vonatkozásában megillető kinevezési és felmentési jogkör kerül nevesítésre. (Megjegyzem, hogy a főfelügyelőség vezetőjét csak 2005.10.01. napjától nevezik főigazgatónak.) A fentebb már említett országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről szóló 1040/1992. (VII.29.) Korm. határozat pedig nyilvánvalóan csak 1992-től irányadó.

<sup>328</sup> A főfelügyelőség és a felügyelőségek a törvényben meghatározott feladataik ellátása érdekében ellenőrzik, különösen: *a*) a kis- és a nagykereskedelmi, a vendéglátóipari, az idegenforgalmi tevékenység, valamint a szolgáltatások gyakorlására vonatkozó jogszabályok, hatósági előírások megtartását; *b*) a termékek (árúk, alkatrészecskék, alapanyagok stb.) forgalmazására (eredet, tárolás, felhasználás, előállítás, csomagolás, szállítás, értékesítés) vonatkozó jogszabályok, hatósági előírások megtartását; *c*) az árúk és a fogyasztási szolgáltatások minőségére és minőség tanúsítására vonatkozó előírások betartását, a vásárlók minőségi kifogásának intézését; *d*) az áru mérésének - ideértve a mérőeszköz hitelességét is -, elszámolásának, valamint a kiállított számlának a helyességét; *e*) a belföldi reklám és hirdetései tevékenységre vonatkozó tilalmak betartását; *f*) a hatósági árakra vonatkozó rendelkezések betartását; *g*) a vásárlók tájékoztatására vonatkozó jogszabályi előírások betartását; *h*) a fogyasztói érdekvédelmi szempontból a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvényben foglaltak megtartását. 95/1991. (VII.23.) Korm. rendelet 2.§

forgalmazásának megtiltását (a kötelező előzetes minőségvizsgálat nélküli forgalomba hozatal esetén); a mérőeszköz használatának megtiltását és használatból való kivonását (nem hitelesített, lejárt hitelességű, vagy hamis mérőeszköz); a vizsgálat során észlelt hibák, hiányosságok megszüntetésére való kötelezést és a megtett intézkedésről visszajelzés kötelezővé tételét; az üzlet bezárásának elrendelését (a fogyasztók életét, egészségét veszélyeztető értékesítési körülmények esetén a szabálytalanság megszüntetéséig); áru, termék megsemmisítéséről intézkedést (a fogyasztók életének, egészségének veszélyeztetése esetén). A jogszabály minta (és ellenminta) vételre, valamint próbavásárlásra is feljogosította az eljáró felügyelőket. A figyelemmel kíséresi jog megvalósítása érdekében előre tervezett országos és helyi szintű vizsgálatok megszervezésére került sor. Az Áe. szabályait szubszidiárius szabályként alapul véve eljáró szerv,<sup>329</sup> külön jogszabályban meghatározott esetekben szabálysértési hatóságként szintén eljárhatott. A hatáskörébe nem tartozó büntető vagy szabálysértési ügyekben pedig feljelentést tett az arra illetékes szervnél. Kiemelendő, hogy a kormányrendelet feljogosította a felügyelősegeket a hatáskörükbe tartozó ügyekben a fogyasztói panaszok intézésére. E körben elsősorban a vásárlók minőségi kifogásainak intézéséről szóló 4/1978. (III.1.) BkM rendelet merül föl. Ez előírta, hogy ha a hiba jellegével, a javítás módjával, az árleszállítás mértékével, vagy más lényeges műszaki kérdésben előálló, a vásárlók részére közvetlenül árusító gazdálkodó szervezetek, magánkereskedők, kisiparosok (e két utóbbi kategória képviselőit hívjuk a későbbiekben egyéni vállalkozóknak) és a fogyasztók közötti vita esetén a KERMI szakvéleményét kell beszerezni, amelynek tartalma kötelező volt a gazdálkodó szervezetre nézve.

1995-ben a fogyasztóvédelem hatékonyságának javítása érdekében sorra kerülő átszervezésekre keretében<sup>330</sup> megszűnt a *KERMI*,<sup>331</sup> így az FVF hatásköre kibővült. Annak – a felügyelősegek, illetve a főfelügyelőség általi – ellenőrzése, hogy a forgalomba hozott termékek rendelkeznek-e megfelelő tanúsítvánnyal, szakvéleménnyel, a szükséges vizsgálatok a főfelügyelőség saját, újonnan létrehozott

---

<sup>329</sup> Hatósági ügyekben elsőfokon a megyei (fővárosi) felügyelősegek, míg felettes szervként a főfelügyelőség vezetője volt jogosult eljárni.

<sup>330</sup> 2192/1995. (VII.6.) Korm. határozat a fogyasztóvédelem hatékonyságának javításáról.

<sup>331</sup> Egészen pontosan 1995.10.01. napjától állami tulajdonban lévő céggént, KERMI Minőségellenőrző és Szolgáltató Kft. néven, az akkreditált laboratóriumi státuszt elnyerve folytatta tovább tevékenységét 2006.09.18-ig. A műszaki vizsgálatot és elemzést főtevékenységként végző céget ekkor a TÜV SÜD Product Service GmbH vásárolta meg.

laboratóriumában is elvégezhetőekké váltak; csakúgy, mint a minőségi kifogások kapcsán előbb említett kötelező szakvéleményekhez szükséges vizsgálatok.

A kezdeti időszakban végzett ellenőrzések tapasztalatai azt mutatták, hogy a gazdasági változások nem jártak együtt a kereskedelmi tisztesség növekedésével, sőt a „fogyasztóellenes praktikák felerősödése észlelhető. [...] A szűkülő kereslet mellett a kínálati verseny erősödik, a fogyasztók tájékozottsága és tudata még nem tudott kellőképpen alkalmazkodni az új helyzethez.”<sup>332</sup>

A tárgyalt időszak fontos rendelkezése még, hogy a 149/1994. (XI. 17.) Korm. rendelet az ipari és kereskedelmi miniszter feladatává tette a fogyasztóvédelmi politika alapelveinek és az intézményrendszerre vonatkozó javaslat kidolgozását, a koncepcióra azonban 1999-ig várni kellett.<sup>333</sup>

### **2.3. A fogyasztóvédelmi felügyelet kettős irányításának időszaka (1997-2006)**

A területi államigazgatási szervek reformjának fő irányairól szóló 1105/1995. (XI.1.) Korm. határozatban rendelte el a Kormány a közigazgatás területi szintjének átalakítását. Ennek eredményeként 1997. január 1-én lépett hatályba a fogyasztóvédelmi felügyelet vonatkozásában – a később sok kritikát kiváltó<sup>334</sup> – *kettős irányítást* eredményező jogszabály. Mindez azt jelentette, hogy a megyei (fővárosi) fogyasztóvédelmi felügyelőségek a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok szervezetébe integrálódtak, és azok szakigazgatási szerveiként működtek tovább. Ez végső soron az akkori Belügyminisztérium alárendeltségébe való tartozást eredményezett szervezeti és pénzügyi szempontból. A területi felügyelőségek szakmai tevékenységét azonban továbbra is az FVF, illetve ezen keresztül az Ipari, Kereskedelmi

<sup>332</sup> Másfél évtized a Fogyasztóvédelem 2006. júniusi számának melléklete III. p.

<sup>333</sup> Az ipari és kereskedelmi miniszter feladat- és hatásköréről szóló 149/1994. (XI. 17.) Korm. rendelet 4.§ (1) bekezdés j) pontja szerint a miniszter az érintett érdekképviselői szervek bevonásával kidolgozza a fogyasztóvédelmi politika alapelveit, javaslatot tesz megvalósításának szervezeti és intézményi feltételeire, intézkedéseket tesz, illetőleg kezdeményez a fogyasztói jogok védelme érdekében. (1036/1999. (IV.21.) Korm. határozat a fogyasztóvédelmi politika koncepciójáról).

<sup>334</sup> A problémát testközelből érzékelő szerzőpáros, Bósz Endréné Wéber Aranka a Tolna megyei Közigazgatási Hivatal vezetője, valamint Varga Tibor, a Tolna megyei Fogyasztóvédelmi Felügyelőség igazgatója részletesen bemutatja a feszültséget kiváltó problémákat és az ennek ellenére kialakított hatékony szakmai munkát. In: BÓSZ Endréné Wéber Aranka - VARGA Tibor: A Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, mint szakmailag önálló szakigazgatási szerv. Magyar Közigazgatás 1997. november XLVII. évfolyam, 11. szám. 672-682. pp. Hasonló véleményt olvashatunk: Másfél évtized - a Fogyasztóvédelem 2006. júniusi számának melléklete III. p., HUSZAY Gábor: A fogyasztóvédelmi politika új elemei. Fogyasztóvédelem 5. évfolyam 7- 8. szám. 2003. július-augusztus. 9. p., KOZÁK Tamás: A kormány fogyasztóvédelmi politikája. Fogyasztóvédelmi Szemle 1 évfolyam 1. szám. 2004. március 77. p.



és Idegenforgalmi Minisztérium<sup>335</sup> irányította. Az osztott irányítás a munka hatékonyságának növelését célozta, ehelyett azonban számos feszültség forrásává vált, mivel az egyik oldalról meghatározott szakmai követelmények és a másik oldalról a megvalósításukhoz biztosított költségvetési források nem mindig voltak összhangban.

Az uniós csatlakozásra való felkészülés jegyében mind sürgetőbbé vált a szétszórt, heterogén és elsősorban magánjogi szemléletű fogyasztóvédelmi szabályok helyett egy *egységes fogyasztóvédelmi törvény* megalkotása. A 2145/1996. (VI.13.) Korm. határozatból<sup>336</sup> az a kormányzati szándék is nyilvánvalóvá vált, hogy ez nem egy átfogó fogyasztóvédelmi kódex lesz. A magánjogban eddig is meglévő fogyasztóvédelmi szabályok integrálása helyett, azok felülvizsgálatát tűzték ki célul.<sup>337</sup> Az 1998 márciusában hatályba lépő fogyasztóvédelmi törvény<sup>338</sup> preambulumban a fogyasztói érdekek védelmét és az érvényesítésükhöz szükséges intézményrendszer továbbfejlesztését tűzte ki célul. Külön fejezetben rendelkezett a fogyasztóvédelem három pilléréről: az érintett állami szervekről, az önkormányzatokról és az érdekképviselésekről (civil szektor). Ekkortól vált a hatályos a jogi normák szintjén is nyilvánvalóvá, hogy a fogyasztóvédelem nem kizárólag állami feladat, noha a – korábban ismertetett okoknál fogva tapasztalható – állampolgári passzivitás ebbe az irányba hat.<sup>339</sup>

A 90-es évek végére bizonyos szemléletváltás is bekövetkezett, amit Huszay Gábor az FVF akkori főigazgatója a következőképpen fogalmazott meg: „A fogyasztóvédelem a közigazgatás olyan területe, ahol az igényes műszaki, jogi és közgazdasági szempontból egyaránt szakszerű tevékenység gyakran elfogultan megjelenő emberi, fogyasztói problémák megoldására irányul. Rendkívül fontos tehát, hogy a fogyasztót, mint embert lássuk a panasz mögött, és a szakszerűség mellett kellő empátiát, megértést, segítőkészséget is mutassunk. A fogyasztóvédelem gyakran

---

<sup>335</sup> Amint arra fentebb már utaltam, a fogyasztóvédelem szakmai irányításának a gyakori minisztériumi átszervezések következtében sok gazdája volt, miként arra is, hogy az ábrázolt szervezeti modell *nem volt előzmény nélküli*, hiszen a kereskedelmi felügyelőségeknél már találkozhattunk vele.

<sup>336</sup> 2145/1996. (VI.13.) Korm. határozat a fogyasztóvédelmi szabályok korszerűsítésének koncepciójáról, valamint az ezzel kapcsolatos további feladatokról

<sup>337</sup> Ezek a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény és a belkereskedelemtől szóló 1978. évi I. törvényt érintették.

<sup>338</sup> 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről. A békéltető testületekre vonatkozó joganyag csak 1999. január 1-jén lépett hatályba.

<sup>339</sup> Amint arra már korábban is utaltam, az önkormányzatok fogyasztóvédelemben betöltött szerepe, aktivitása a mai napig elmarad az elvárttól. Az önkormányzatok ezt az anyagi források szűkösségével magyarázzák, de be kell látni, hogy a település lakosságának (a fogyasztóknak) a közérzetét és ezen keresztül a települési képviselők újraválasztását is befolyásolja a fogyasztóvédelem helyi színvonala. A képviselő-testületnek ezért öns érdek is lenne a téma intenzívebb kezelése.

„humánszolgáltatásként” működik, ezért a *szakszerűsége túl meg kell tartanunk, sőt fejlesztenünk kell szolgáltató jellegű hatósági tevékenységünket, nyitottságunkat.*”<sup>340</sup>

Mindez a fogyasztóvédelmi felügyelőségeknek újonnan biztosított jogi eszközök áttekintésével a tételes jog szintjén is kimutatható.

A 89/1998. (V.8.) Kormányrendelet<sup>341</sup> megkísérelte pontosítani az illetékes miniszter<sup>342</sup> és a központi hivatalként definiált FVF viszonyát. Eszerint a miniszter *irányítási és felügyeleti* jogkörében a főigazgató kinevezésére, felette munkáltatói jogkörök gyakorlására, ellenőrzésére és beszámoltatására, az FVF szervezeti és működési szabályzatának és éves munkaprogramjának jóváhagyására jogosult. Látható, hogy ezzel a jogszabály-hellyel sem fogunk a pontos jogi fogalmak használata miatt példálózni. A kettős irányítás fenntartása miatt rögzítésre került a főigazgató szakmai irányító jogkörének tartalma is. Ennek keretében az ágazati szakmai követelmények érvényesülésének ellenőrzésére, valamint a felügyelőségek vezetőinek utasítására volt jogosult (ami azonban a hatósági jogkörök gyakorlására nem terjedhetett ki).

A törvény az FVF és a területi felügyelőségek jogosítványaként jelölte meg az olyan „klasszikus” felügyeleti eszközöket, mint a fogyasztóvédelmet érintő jogszabályok megtartásának felügyelete,<sup>343</sup> a fogyasztókat érintő általános szerződési feltételek figyelemmel kísérése. Emellett a hatósági szemléletet háttérbe tolva normatív szinten nóvumként megjelennek olyan tevékenységek, mint

- az együttműködés a fogyasztóvédelmi tevékenységet ellátó más szervekkel, együttműködési megállapodások kötése,
- szakmai segítség nyújtása a civilek tevékenységéhez és az oktatás terén,
- tájékoztatási tevékenység (fogyasztói jogokat ismertető kiadványok megjelentetése, termék-összehasonlító vizsgálatok eredményeinek közzététele),
- önkormányzatok fogyasztóvédelmi tevékenységének segítése (módszertani segédanyagok készítése, tanácsadó irodák működésének támogatása).

Továbbra is fennmaradt a fogyasztók minőségi kifogásaival és panaszaival kapcsolatos ügyintézés kötelezettsége. E körben Legfelsőbb Bírósági döntés

---

<sup>340</sup> 10 éviújk – a Fogyasztóvédelem 2008. évi decemberi számának melléklete VI. p. Kiemelés tölem: F.O.

<sup>341</sup> 89/1998. (V.8.) Korm. rendelet a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szervezetéről, feladat- és hatásköréről, valamint a fogyasztóvédelmi bírság felhasználásáról. 1-2. §§

<sup>342</sup> Ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszter

<sup>343</sup> A részletszabályokat a 89/1998. (V.8.) Kormányrendelet 4.§-a rögzíti.

pontosította, hogy a polgári jogi és a közigazgatási jogi eszközök egymással párhuzamosan állnak a fogyasztó rendelkezésére; a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásának nem feltétele a polgári eljárás kizártsága. Ami ennél is fontosabb, hogy kizárólag polgári jogi igény érvényesítésére irányuló kérelem esetén azonban a fogyasztóvédelmi hatóság nem rendelkezik hatáskörrel.<sup>344</sup>

A jogszabálysértés megállapítása esetén a bírságolás<sup>345</sup> mellett a jogsértő állapot megszüntetésére, a magatartás folytatásának megtiltására, az áru forgalomból való kivonására, illetve megsemmisítésére, az üzlet bezárásának elrendelésére volt jogosult a hatóság. Ezek az áru megsemmisítése kivételével ideiglenes intézkedésként is elrendelhetők voltak. Ekkor jelent meg a határozat nyilvánosságra hozatala, mint eszköz, ami azonnali végrehajtás alkalmazása esetén kötelező is volt.<sup>346</sup>

A fogyasztók széles körét érintő vagy jelentős nagyságú hátrányt okozó, jogszabályba ütköző tevékenység esetén a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség (illetve az ügyész, vagy a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezet is) pert indíthatott a fogyasztók jogainak érvényesítése iránt.<sup>347</sup> 2003. január 1-től a jogszabályszöveg úgy módosult, hogy a fogyasztók széles körének védelme vagy jelentős nagyságú hátrány kiküszöbölése érdekében indítható a per. Ez az ún. *actio popularis*, amikor a bíróság ítéletének hatálya az arra jogosult által indított keresetnek való helyt adás esetén mindenkire kiterjed (*erga omnes* hatályú).

A látszólag egyértelműen a fogyasztók érdekét szolgáló eszközzel kapcsolatban számos – máig fennálló – szabályozási bizonytalanságot fedezhetünk fel. Az egyik a keresetindítási határidővel áll kapcsolatban. A kereset a jogsértés bekövetkezését követő

---

<sup>344</sup> EBH 2006.1477.

<sup>345</sup> Az Fgytv. 48.§-ában rögzített bírságolási jogkör kapcsán nem került rögzítésre sem a bírság minimuma, sem a maximuma, azt az eset összes körülményeire tekintettel rendelte a jogalkotó kiszabni, ami a későbbiekben kritika tárgyát képezte. V.ö. BALOGH Zsolt: A környezetvédelemmel, egészségüggyel és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos felügyeletokről. Magyar Közigazgatás. 1999/1-2. szám 44. p., BODNÁR József: Az egyes fogyasztóvédelmi jogszabályok kritikája a jogalkalmazó szemszögéből. Fogyasztóvédelmi Szemle 1. évfolyam 2. szám. 2004. június 60-61. pp., valamint a határozatlan bírságok problematikájáról általában olvashatunk NAGY Marianna A közigazgatási jogi szankciórendszer című munkájában. Osiris Budapest, 2000. 111-121. pp.

<sup>346</sup> A hatósági fórumrendszer első fokán a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségek álltak. A határozataik ellen benyújtott fellebbezést az FVF vezetője volt jogosult elbírálni. Az általa hozott közigazgatási határozatnak minősülő aktus felülvizsgálata pedig a bíróságtól volt kérhető.

<sup>347</sup> 2003. január 1-től az Fttv. hatályba lépéséig a biztosítási, valamint pénzügyi és nyugdíjpénztári szolgáltatásokkal kapcsolatban a PSZÁF is jogosult volt keresetindításra, illetve bizonyos uniós jogsértések esetén is alkalmazható eszköz. A fogyasztók érdekeinek védelme, mint alapszabályban rögzített cél teszi csak lehetővé a társadalmi szervezetek számára a perindítást. A BH 2010.70. számú eseti döntésben kifejtésre került, hogy a fogyasztóvédelmi társadalmi szervezeteket tömörítő szövetség sem rendelkezik perbeli legitimációval, ha szervezet céljai között nem szerepel a fogyasztók érdekeinek közvetlen védelme.

egy éven belül volt benyújtható. Figyelemmel arra, hogy a jogszabály a határidő jogvesztő jellegére kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, a szakirodalomban megoszlanak a vélemények a határidő elévülési vagy jogvesztő jellegét illetően.<sup>348</sup> Magam egy jogalkotói mulasztásnak tekintem a jogvesztő jelleg feltüntetésének pótlását, de ennek pótlásáig a határidőt elévülési jellegűnek tekintem. Nincs pontosítva a védett jogszabályi kör, ami így feltételezhetően valamennyi fogyasztóvédelmi jellegű szabályt jelenti. Problémát jelenthet továbbá a fogyasztók széles köre érdekeltiségének meghatározása. Ezzel kapcsolatban egy Legfelsőbb Bírósági döntés pontosította, hogy nem a per tárgyává tett jogszabálysértő magatartás ellen kifogást tevők száma, hanem a sérelmezett tevékenység által érintett fogyasztói kör a releváns.<sup>349</sup>

Az elmarasztalt alperes köteles a sérelmet szenvedett fogyasztó igényét kielégíteni, ez azonban nem érinti a fogyasztónak azon jogát, hogy a polgári jog szabályai szerint önmaga pert indítson igényének érvényesítésére. Az eszköz közérdek védelmét szolgáló jellege abban is kifejezésre jut, a bíróság az igény érvényesítőjét feljogosíthatja az ítélet országos napilapban való közzétételére. Ennek költségei a jogsértőt terhelik. A gyakorlatban ezzel kapcsolatban felmerült probléma, hogy bizonyos esetekben a költségek közzétevő általi előlegezése is problémát jelent.

Az uniós csatlakozásra való felkészüléssel összefüggésben megvalósult feladatok kapcsán röviden említést teszek a termékbiztonság ellenőrzésével összefüggő piacfelügyeleti tevékenységről. A *piacfelügyelet* a fogyasztóvédelmi tevékenység egy szűkebb szegmense, amely hangsúlyozottan a termékek és szolgáltatások piacának egyes állami szervek általi, biztonsági szempontú monitorozását jelenti. Az Fgytv. a piacfelügyeleti feladatok ellátásának *irányítását* a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörébe utalta, figyelemmel e körben arra, hogy a biztonságossági követelmények betartásának ellenőrzése nem csupán a területi fogyasztóvédelmi hatóságok feladata.<sup>350</sup> A Központi Piacfelügyeleti Információs Rendszer (KPIR), mint számítógépes adatbázis

---

<sup>348</sup> Kaszainé Mezei Katalin az előbbi, míg Fazekas Judit az utóbbi véleményen van. V.ö. KASZAINÉ MEZEI Katalin: Fogyasztói jogok. Kézikönyv kereskedőknek, szolgáltatóknak, vállalkozóknak és vásárlóknak. HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 1998. 87. p. és FAZEKAS Judit: i.m. (2007.) 248. p.

<sup>349</sup> BH 2004. 108

<sup>350</sup> Piacfelügyeleti hatáskörrel rendelkező szervek pl.: a Nemzeti Közlekedési Hatóság, Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal (MÉBIH), Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal (MKEH), Magyar Bányászati Hivatal, Országos Mérésügyi Hivatal (OMH), Országos Munkavédelmi és Munkabiztonsági Főfelügyelőség (OMMF), Országos Tisztifőorvosi Hivatal, stb. A megfelelő információáramlás érdekében szigorú együttműködési kötelezettséget ír elő számukra a jogszabály. V.ö. 79/1998. (IV.29.) Kormányrendelet 2000.01.01. napjától hatályos módosítása az áruk és szolgáltatások biztonságosságáról és az ezzel kapcsolatos piacfelügyeleti eljárásról.

működtetéséhez szükséges informatikai fejlesztéseket és belső szervezeti korszerűsítéseket a „rendszergazda” fogyasztóvédelmi hatóságnál kellett megvalósítani, amelynek tényleges tevékenysége a többi piacfelügyeleti szerv irányában inkább koordinációs jellegű (szemben a jogszabályban megjelölt irányítási jogkörrel). A Kormány II. középtávú, 2003-2006-ig szóló fogyasztóvédelmi politikája is kiemelten kezelte a kérdést a fogyasztók biztonságának biztosítása érdekében.<sup>351</sup> A területi korlátokra tekintettel csak megemlítem, hogy már az csatlakozás előtt is részesei voltunk a veszélyes termékeket az Európai Unión belül nyilvántartó gyorsriasztási rendszernek, a TRAPEX-nek. Az uniós csatlakozást követően a RAPEX nevet viseli a rendszer, magyar részről kapcsolattartási pontot az NFH jelenti.

#### **2.4. A hazai fogyasztóvédelem megújulása (2007-)**

A fogyasztóvédelem néhány feszítő problémája – elsősorban a kettős irányítás megszüntetése és a kaotikus bírságrendszer felszámolása – az Európai Unióhoz való csatlakozást követően nem várhatóan sokáig magára. A hazai fogyasztóvédelem teljes megújulását eredményező, *III. középtávú fogyasztóvédelmi politika*<sup>352</sup> megvalósítására irányuló, 2007-2010 közötti időszakra szóló cselekvési program végrehajtásához szükséges kormányzati intézkedésekről szóló 1033/2007. (V.23.) Kormányhatározat tartalmazza a változások legfontosabb sarokköveit. Ehelyütt azon intézkedések és jogalkotói lépések ismertetésére vállalkozom, amelyek a fogyasztóvédelmi hatóság helyzetét érintették.

A hivatkozott kormányhatározat előírta a kettős irányítás megszüntetését és a területi felügyelőségeknek a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szervezetébe való (vissza)integrálását. 2007. szeptember 1. napjával létrejött a fogyasztóvédelem új, egységes szerve (a lényeges változást külsőleges jegyekkel is kifejezendő) új névvel, *Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság* néven. A korábban megvalósult kormányzati szerkezetátalakítás eredményeképpen területi szintről a regionalizált szervek átvétele történt meg. A régiószékhelyet magukba nem foglaló megyékben a továbbiakban a regionális szerv szervezeti egységeiként kirendeltségek működtek. Összefoglalva tehát:

---

<sup>351</sup> 1012/2003. (II.25.) Korm. határozat a II. középtávú, 2003-2006-ig szóló fogyasztóvédelmi politikáról.

<sup>352</sup> A politika főbb elemei ismertetésre kerültek a Fogyasztóvédelem 2007. szeptemberi számában 6. p. A három fő pillér: a hatékonyabb állami fellépés, a civil szféra fogyasztóvédelemben betöltött szerepének erősítése, a tudatos fogyasztói magatartás kialakításának elősegítése. Az egyes részleteire a későbbiekben még visszatérek.

a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség és a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségek helyét általános jogutódként a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság és annak regionális illetékességű területi szervei vették át.<sup>353</sup>

A központi szerv a fogyasztóvédelemért felelős miniszter irányítása alatt álló, önállóan gazdálkodó költségvetési szervként működő központi hivatalként került meghatározásra. Az átszervezés legfontosabb eredményének a gyakorlati szakemberek az egységesítést látták. Az egységes szemléletű fogyasztóvédelmi politika kialakulásának lehetőségét, a megyénként eltérő, kiszámíthatatlan bírságok megszűnését, a felügyelői munka egységesítését.<sup>354</sup> Arra is utalhatunk, hogy az erőforrások hatékonyabb átcsoportosítása valósítható ilyen módon meg egy-egy vizsgálat lefolytatásánál. Van az egységességnek egy másik olvasata is, amely szerint egységes fogyasztóvédelmi hatóságról csak akkor beszélhetünk, ha van egy olyan hatóság, amely minden fogyasztóvédelmi kérdésben eljár. A fogyasztók a jelzőből arra is következtethetnek, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság bármilyen fogyasztóvédelmi problémájuk esetén eljár. Ez nyilvánvalóan téves felfogás (amelynek orvoslása részben az oktatás révén megoldható); itt sokkal inkább a hatáskör problémája kerül előtérbe. Ezt a fogyasztói nézőpontot előtérbe helyezve mondta Baranovszky György, hogy „... nincs Magyarországon egységes fogyasztóvédelmi hatóság”.<sup>355</sup>

A kormányhatározat előírta az NFH *finanszírozási rendszerének átdolgozását* a hatóságoknak a jogsértések feltárásában és megszüntetésében való ösztönzése, valamint a szankcionálás visszatartó erejének növelése céljából. A jogszabály módosítás eredményeképpen a fogyasztóvédelmi hatóság finanszírozása 2008. január 1-től költségvetési forrásból történik, azaz függetlenné vált a bírságbevételektől. A befolyó bírságbevételek meghatározott hányada ugyanakkor a fogyasztói érdekek képviseletét

---

<sup>353</sup> A közigazgatás korszerűsítése az Európai Unióhoz való csatlakozásra való felkészülési folyamattal összefüggésben vált hangsúlyosabbá, bár az államháztartási reformmal kapcsolatban más korábban is felmerült a szükségessége. Az egyes Unió tagállamokban nincs egységes közigazgatási struktúra, az Unió csak bizonyos alapelszerű követelményeket fogalmaz meg a tagállami közigazgatási szervek működésével kapcsolatban. Ezek: a szubszidiaritás, a decentralizáció és az integráció. Így került előtérbe a korábban többnyire megyei szinthez rendelt feladatok átfogóbb közigazgatási egységekhez, régiókhöz való telepítésének kérdése; a hatékonyság növelése érdekében és nem utolsósorban arra való tekintettel, hogy az Unió Strukturális és Kohéziós alapjai is régiókban gondolkodnak. Az innen származó támogatások megszerzéséhez így elengedhetetlen volt a régiók megszervezése.

<sup>354</sup> Kathy Attila korreferátuma a huszonhatodik jogász vándorgyűlésen. BENISNÉ Györffy Ilona (szerk.): Huszonhatodik Jogász Vándorgyűlés – Szeged, 2007. október 11-13. Magyar Jogász Egylet kiadványa, Budapest, 2007. 188. p., BARCSA Lajos: Így szervezünk mi I. Fogyasztóvédelem 12. évfolyam 1-2.szám. 2010. január-február I-II. p.

<sup>355</sup> Baranovszky György korreferátuma a huszonhatodik jogász vándorgyűlésen. i.m. 199. p.

ellátó társadalmi szervezetek támogatására fordítandó.<sup>356</sup>

Fontos jogalkotói lépés volt a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság *általános fogyasztóvédelmi hatáskörrel való felruházása* a korábbi szubszidiárius helyett. Ez azonban – amint arra Kathy Attila és Baranovszky György korábban idézett véleményükben utaltak – nem jelent kizárólagos hatáskört fogyasztóvédelmi ügyekben.

Eszerint az NFH, illetve annak területi szervei járnak el minden fogyasztóvédelmi ügyben, kivéve azokat, amelyekben jogszabály kifejezetten más hatóság eljárási jogát nevesíti. A közigazgatási hatósági ügyekben elsőfokon regionális illetékességgel a felügyelőségek, másodfokon országos illetékességgel az NFH központi szerve jár el. A központi és területi szervek közötti viszonyt a jogalkotó úgy rendezte, hogy ha a 225/2007. (VIII.31.) Korm. rendelet<sup>357</sup> másként nem rendelkezik, úgy általános fogyasztóvédelmi hatóságként a területi szervek kerülnek kijelölésre, és külön nevesítésre kerültek a központi szervekre telepített feladatok.<sup>358</sup> Például: jogszabálytervezetek véleményezése, jogszabály módosítás kezdeményezése, KPIR működtetése, nemzetközi kapcsolatok koordinálása, szakmai továbbképzés megszervezése.

A hatáskör vonatkozásában jelentős átrendeződést eredményezett az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK számú, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelvnek hazai implementálása, ami a fentiekben már kifejtettek szerint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvénnyel történt meg.<sup>359</sup> Ezzel párhuzamosan több jogszabály, a témát érintően az Fgytv., Tpv. és a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény (Grtv.) módosítása is szükségessé vált. Az implementáció során felmerült legfontosabb kérdés a hatáskörtelepítés kérdése volt. Az Irányelvben foglalt normákhoz hasonló szabályok vizsgálata és érvényesítése a GVH feladata volt az Fttv. hatályba lépését megelőzően. A GVH gyakorlata kiforrottnak (volt) tekinthető a fogyasztók védelmét szolgáló Tpv.-beli rendelkezések értelmezését illetően, amit az évenként bővített és irányadónak tekintett elvi állásfoglalásaik gyűjteménye is igazol. A problémát az jelentette, hogy a GVH elsődleges feladata a piac tisztasága felett való őrködés, a piaci folyamatok törvényes mederben tartása, és csak másodlagosan, ezen

---

<sup>356</sup> A részletes szabályozást a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság által kiszabott egyes bírságok felhasználásáról szóló 336/2007. (XII.13.) Kormányrendelet rögzíti.

<sup>357</sup> A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságról

<sup>358</sup> 225/2007. (VIII.31.) Korm. rendelet 6.§ (1) bekezdés

<sup>359</sup> Eredetileg 2007.12.31. napjáig kellett volna az implementációt elvégezni.

keresztül a fogyasztók védelme. További problémaként jelentkezett, hogy a GVH országos hatáskörű szerv, budapesti székhellyel, amelynek nincsenek területi, helyi szervei, így a fogyasztókhöz való közelsége és a problémák hatékony orvoslása nem lett volna megoldott. Mindezen problémák ellenére a GVH-t az általa lefolytatott eljárások tartalma és következetes gyakorlata miatt nem lehetett figyelmen kívül hagyni.

A végső megoldás – egy több oldalról vitatható, és a magyar gyakorlattól merőben eltérő – rendszer felállítása formájában jelent meg. Az Fttv. hatáskörmegosztást rögzít, még hozzá két irányban, horizontálisan és vertikálisan is. Azok az ügyek, amelyek a gazdasági versenyt érdemben érintik, továbbra is a GVH hatáskörébe tartoznak, igaz az eljárás jogalapját a továbbiakban nem a Tpv-t.-ben, hanem az Ftv.-ben találjuk. A gazdasági versenyt érdemben nem érintő ügyekben a törvény egy horizontális tagolást alkalmaz: a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete által felügyelt tevékenységek kapcsán az eljárás a Felügyelethez, míg egyéb esetekben NFH-hoz tartozik. Ez utóbbi, területi szervekkel rendelkező hatóság révén az ügyfelekhez való közelség is biztosítottá vált. A korábbi hatásköri szabályok nyomán kialakult gyakorlatot „tiszteletben tartva” egy kivétel is megfogalmazásra került: ha a jogsértő magatartás kizárólag valamely pozitív tájékoztatási kötelezettség megsértésében ölt testet, vagy ha a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat a terméken, annak csomagolásán, terméken elhelyezett címkén, vagy az ahhoz tartozó használati-kezelési útmutatóban jelenik meg, akkor a verseny érintettségétől függetlenül kizárólag az NFH, illetve a PSZÁF jogosult eljárni.

Látható, hogy a hatásköri rendszer felvázolása nem túl egyszerű, így felmerül a kérdés, hogy mi történik, ha az érintett szervek számára nem egyértelmű az adott ügy hatáskörükbe tartozása,<sup>360</sup> arról nem is beszélve, hogy a jogaikban sértett érdekelt vajon hogyan igazodnak el ezen jogi szabályozási környezetben?

Az érintett hatóságok közötti együttműködés részletei kapcsán az Fttv. egy tripartit együttműködési megállapodás megkötését említi.<sup>361</sup> Hangsúlyozottan említi, és nem előírja. Ez az együttműködési megállapodás<sup>362</sup> ugyan létrejött, és talán lehetővé is teszi az információk jobb áramlását az érintettek között és egy egységes gyakorlat létrejöttét is, de kiemelendő, hogy nem jogszabályról van szó, a benne foglaltak betartatása adott esetben problémát jelenthet. Megjegyzem a jogszabály célját – a fogyasztók védelmét –

---

<sup>360</sup> Az Fttv. 11.§-a tartalmazza ugyan a verseny érintettségének megállapításához szükséges ismérvek felsorolását, de a gyakorlat még így is számos problémát hozhat felszínre.

<sup>361</sup> Fttv. 12.§ (3) bekezdés

<sup>362</sup> Elérhető valamennyi érintett szerv honlapján: [www.gvh.hu](http://www.gvh.hu), [www.nfh.hu](http://www.nfh.hu), [www.pszaf.hu](http://www.pszaf.hu)



figyelembe véve a legfontosabb, hogy az a fogyasztók helyzetét könnyítő szabály, hogy nem jár jogvesztéssel, ha az eljárást nem az arra hatáskörrel rendelkező szervnél indítják meg, az Fttv. kifejezetten rendelkezik az áttételről, amennyiben az szükséges.<sup>363</sup> Szintén említésre méltó az érintett hatóságok között egymás irányában fennálló értesítési kötelezettség az eljárás megindításáról, ami a párhuzamosan lefolytatott eljárások kiküszöbölését célozza.

A *szankcionálási rendszer megújítására* egyik szempontból az egységesítés jegyében került sor, másrészt megfigyelhető a differenciáltabb, a jogsértésekre hatékonyabb reakciót jelentő eszközök bevezetése is. Egységesítésről van szó annyiban, hogy a korábban kiszabható anyagi jogi bírságok helyébe (fogyasztóvédelmi, reklámfelügyeleti, minőségvédelmi) 2008. szeptember 1-től a *fogyasztóvédelmi bírság* lépett. A korábban kritika tárgyává tett határozatlan bírságösszegre vonatkozó szabályozás is változott. A törvény rögzíti a minimumot és maximumot, lehetővé teszi ugyanakkor a jogsértő vállalkozás tényleges piaci erejének figyelembevételét a jogsértés súlya, időtartama, a magatartás ismételt tanúsítása, a jogsértéssel elért előny, mint „szokásos” mérlegelési szempontok mellett. A bírság összege tizenötezer forintról a vállalkozás előző évi nettó árbevételének 5%-áig, de maximum százmillió forintig terjedhet, feltéve, hogy a Számviteli törvény hatálya alá tartozó vállalkozás éves nettó árbevétele a százmillió forintot meghaladja. Egyéb vállalkozás esetében a bírságmaximum szintén a nettó árbevétel 5%-a, de legfeljebb ötszázezer forint. Mindkét esetre igaz, hogy ha a jogsértés a fogyasztók széles körének testi épségét vagy egészségét sérti vagy veszélyezteti, vagy a fogyasztó széles körének okoz jelentős vagyoni hátrányt, emelkedik a bírság maximuma (kettőmilliárd, illetve ötmillió forintig).

A fogyasztóvédelmi hatóság főszabály szerint választhat a bírság kiszabása és az Fgytv.-ben meghatározott egyéb szankciók alkalmazása között, és az eset összes körülményeitől függően a leghatékonyabbat alkalmazza. Csekély súlyú jogsértés esetén nem indokolt, néhány kiemelt esetben azonban *kötelező* a bírság alkalmazása. Ezek:

---

<sup>363</sup> Fttv. 20.§ (1) bekezdés és 23. § (1) bekezdés. Megjegyzem, hogy hatáskör, illetve illetékesség hiányában az áttételre vonatkozó szabályokat a Ket. 22.§ (2) bekezdése is rögzíti, és figyelemmel arra, hogy az érintett szervek mindegyike a Ket. hatálya alá tartozó közigazgatási hatóság, köteles is lenne azt betartani. Az Fttv.-ben szereplő külön szabályozás indoka az áttételre biztosított határidő hosszabb volta. A Ket. szerint az áttételre a haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított öt munkanapon belül kell, hogy sor kerüljön. Az Fttv. alapján minderre haladéktalanul, de legkésőbb a jogsértő gyakorlat észlelésétől, illetve a kérelem megérkezésétől számított huszonkét munkanapja van az NFH-nak, illetve a PSZÁF-nak.

ismételt jogsértés, fogyasztók életét, testi épségét, egészségét sértő vagy veszélyeztető, vagy a fogyasztók széles körét érintő jogsértés, illetve – a fokozott veszélyeztetettség okán – a 18. életévüket be nem töltött személyek védelmét célzó jogi normák megsértése esetén.

Összességében a bírság szabályok átláthatóbbá váltak (minimum és maximum meghatározása) és szigorodtak. A korábbi gyakorlathoz képest jelentősen magasabb bírságösszegek kiszabása vált lehetővé, ami hozzájárul a represszivitás, mint cél eléréséhez.<sup>364</sup>

Új intézkedési lehetőség a jogsértéssel érintett *üzlet ideiglenes bezárásának elrendelése* a jogszerű állapot helyreállításáig. Erre szintén a fogyasztók életének, testi épségének, egészségének védelme vagy a fogyasztók széles körét kárral fenyegető veszélyhelyzet elhárítása adhat okot. A 18 éven aluliak szeszes itallal, dohánytermékkel vagy szexuális áruval való kiszolgáltatásának tilalmát rögzítő rendelkezések megsértése esetén a hatóság legfeljebb egy évre megtilthatja az érintett termék forgalmazását, ismételt jogsértés esetén az érintett üzletet legfeljebb 30 napra ideiglenesen bezárathatja. Elgondolkodtató, hogy ezen jogkövetkezmény alkalmazása nyilvánvalóan nem azonos súlyú egy dohánytermékek és újságok árusítására specializálódott trafiknál, valamint az áruskáló jóval szélesebb körével rendelkező multinacionális cégnél. A 18 év alattiak védelmét szolgáló rendelkezések betartásának ellenőrzésénél különösen nagy jelentősége van a próbavásárlásoknál igénybe vehető (18 év alatti) közreműködő személyeknek. Másként ugyanis nem lehetne hatékonyan ellenőrizni.

A hatósági szemlélet háttérbe szorulását igazolja (legalábbis a jogalkotói szándékot jelzi), hogy általánosan alkalmazhatóvá vált a *hatósági szerződés* intézménye.<sup>365</sup> A szerződés megkötésére – határozathozatal helyett – a hatóság és a jogsértő vállalkozás között kerül sor, feltéve, hogy a vállalkozás kötelezettséget vállal a jogsértő magatartás megszüntetésére és magatartásának az Fgytv.-ben meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezésekkel való összhangba hozatalára. Az intézmény alkalmazását csak a bizalmi tőke eljátszása zárhatja ki a vállalkozás részéről; hiszen nem alkalmazható olyan jogsértések szankciójának alternatívájaként, amikor a szerződésben meghatározott teljesítési határidőn belül ismételten kerül sor az eredeti jogsértésre.

---

<sup>364</sup> Ismert, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság korábbi bírságai olyan csekély összegben kerültek kiszabásra, amely nem jelentett valódi visszatartó erőt. A jogszabálysértő vállalkozások egyszerűen belekalkulálták a költségvetésbe az esetlegesen kiszabott bírságot.

<sup>365</sup> Korábban csak uniós jogsértések esetén, szűk körben volt alkalmazható.

A III. középtávú fogyasztóvédelmi politika egyéb megfontolásra érdemes szankciók alkalmazásának lehetőségét is felvetette. Így például az állami forrásokra vonatkozó pályázati lehetőségekből való kizárást, a közbeszerzési eljárásokból az ajánlatkérői pozíciótól való eltiltást. Elképzelhetőnek tartom, hogy a szankciók ilyen irányú elmozdulása a hatékonyságot is elősegítené.

A preventív szemléletű fogyasztóvédelem erősítését célozták a *nyilvánosságra hozatal új szabályai*, mivel tapasztalatok azt mutatták, hogy a „nyilvánosság preventív módon hozzájárul a jogsértések számának csökkenéséhez”.<sup>366</sup> A fogyasztóvédelmi hatóság a 2008. szeptember 1-je után indult eljárásokban hozott valamennyi jogerős határozatát köteles nyilvánosságra hozni. E körben kiemelkedő fontosságú, hogy pontosan meghatározásra kerültek a közzétéendő adatok, így a jogszabálysértő vállalkozás neve is. Másrészt kibővült azon határozatok köre, amelyeket az esetleges jogorvoslatra tekintet nélkül nyilvánosságra kell hozni.<sup>367</sup> A közzététel a hatóság honlapján, vagy a hatóság által egyéb célszerűnek tartott módon történik. Lehetőség van a nemzeti hírügynökség tájékoztatására is.

Mindezek hatása többirányú. Egyrészt átláthatóbbá válik a hatóság tevékenysége, ami megteremti az alapját az irányában fennálló bizalomnak. A nyilvánosság lehetőséget nyújt a fogyasztók informálódására, tehát hogy az esetleges jogszabálysértő vállalkozásokról tájékozódjanak. Harmadrészt nem kis szerepe van a nyilvánosságnak a vállalkozói oldal jövőbeli jogsértéseinek megelőzésében.

## 2.5. Új elemek a fogyasztóvédelemben

A fogyasztóvédelmi hatóság szervezetére és működésének hátterét jelentő jogszabályokra vonatkozó fentebb ismertetett változások egy új korszak kezdetét jelenthetik a fogyasztóvédelemben. A szemléletváltás lényegét úgy jellemezhetnénk, hogy a korábbi bírságcentrikus, a hatósági jogviszonyokat előtérbe helyező szemlélet

---

<sup>366</sup> HORVÁTH Sándor: Eredmények és feladatok a kormány 2007-2010 közötti időszakra szóló fogyasztóvédelmi cselekvési programjának tükrében. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. június III. évfolyam 2. szám. 88.p.

<sup>367</sup> Ilyenek, például ha határozat fellebbezésre tekintet nélkül történő végrehajtását rendelte el (a gyermek- és fiatalkorúak védelmét szolgáló rendelkezések megsértése miatt, környezetvédelmi okból, a fogyasztók testi épségének, egészségének védelme érdekében, a fogyasztók széles körét érintő kárral fenyegető veszély elhárítása érdekében), a határozathozatalra a termékbiztonsági előírások megsértése miatt került sor; a jogsértéssel érintett üzlet bezárását vagy az áru forgalmazásának, illetve értékesítésének megtiltását rendelte el. Fgytv. 51.§. Megjegyzem, hogy a jogszabályszerzővek pontosításra került a Ket. 2008. évi CXI. törvénnyel elfogadott módosítása miatt.

helyett a *partnerség* és a *bizalom* is előtérbe kerülnek, amelyet meg kell teremteni a fogyasztók és a gazdálkodó szervezetek között, a hatóság és a vállalkozások, valamint hatóság és a fogyasztók kontextusában is. A jogszabályi változások mindehhez keretet adnak, de a tartalmi jellemzők kialakítása, az intézményrendszer fogyasztóbarát működtetése az érintettek feladata.<sup>368</sup> A felek között jelenleg fennálló érdekellentét „részben okozója, részben eredménye a két szféra közötti [vállalkozók, fogyasztók] bizalmatlanságnak. Ebből a szempontból állami feladat kell, hogy legyen a bizalom helyreállítása.”<sup>369</sup> Az állam, mint pártatlan harmadik fél a *Fogyasztóvédelmi Tanács* felállításával teremtette meg a felek konzultációjának színterét.<sup>370</sup> „Ha az új fórum jól működik, bázisa lehet az együttműködésnek, a közmegegyezésnek. És annak a párbeszédnek, amely az új szemléletű fogyasztóvédelem kialakításához nélkülözhetetlen.”<sup>371</sup> A működését 2008. június 30-án megkezdő tripartit testület célja tehát egy hatékony érdekegyeztető fórum létrehozása, amely konzultációs, véleményezési, javaslattevési joggal rendelkezik a fogyasztóvédelmi koncepció kialakításában, és megvalósításában, a jogszabályok előkészítésében és stratégiai jellegű jogalkalmazási kérdésekben. E körben figyelemmel kíséri és véleményezi a fogyasztóvédelmi hatáskörrel rendelkező hatóságok tevékenységét, a fogyasztókat érintő jogszabálytervezeteket; jogszabály módosítást kezdeményez a fogyasztók jogainak érvényesítése érdekében, véleményt nyilvánít a fogyasztói tájékoztatással, oktatással, képzéssel összefüggő koncepciókról, a fogyasztói vitarendezés kérdéseiről, a Kormány fogyasztóvédelmi politikájáról és az ezzel összefüggő cselekvési programokra vonatkozó javaslatokról.

A fórum tagjainak kiválasztásánál a reprezentativitás elve érvényesült, azaz mind a kormányzati, mind a vállalkozói, mind a fogyasztói oldal képviseletében azok a szervezetek, illetve személyek vesznek részt, aki a fogyasztóvédelem alakulására meghatározó befolyással bírnak. A *kormányzati oldal* tagjai a fogyasztóvédelem területén feladat- és hatáskörrel rendelkező minisztériumok képviselői, illetve a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság és a Gazdasági Versenyhivatal képviselője; a *fogyasztói oldal* tagjai a maguk között delegált, illetve a miniszter által felkért

---

<sup>368</sup> V.ö. Beszélgetés Wittich Tamással, az NFH főigazgatójával: bizalomról, szigorrról, közmegegyezésről. *Fogyasztóvédelem* 10. évfolyam 8-9. szám. 2008. július-augusztus. 8-9. pp.

<sup>369</sup> WITTICH Tamás: Az állam szerepe a megújuló honi fogyasztóvédelemben. *Fogyasztóvédelmi Szemle* 2009. március III. évfolyam. 1. szám. 64. p.

<sup>370</sup> 1023/2008. (IV.7.) Korm. határozat a Fogyasztóvédelmi Tanács létrehozásáról

<sup>371</sup> Wittich Tamás nyilatkozata. 10 évünk - a Fogyasztóvédelem 2008. évi decemberi számának melléklete VI. p.

fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek elnökei, és az Országos Érdekegyeztető Tanács munkavállalói oldalának képviselője; a *vállalkozói oldal* tagjai a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, a Magyar Agárkamara, a Magyar Ügyvédi Kamara, valamint a miniszter által felkért országos gazdasági érdekképviseleti szervezetek képviselői és az Országos Érdekegyeztető Tanács munkáltatói oldalának képviselője.

A kormányhatározat további specializációra is lehetőséget ad részben ágazati, részben területi szempontok alapján vezérleve. Ennek megfelelően egyrészt Ágazati Szakkollégiumok hozhatók létre a fogyasztóvédelemmel érintett egyes ágazatok speciális kérdéseinek megvitatására. (Pl. élelmiszer-ágazat, kereskedelem, közüzemi és pénzügyi szolgáltatások, turisztika, stb.) A szakkollégium tagsága a Tanácson kívülről is szerveződhet; az egyetlen megkötés, hogy minden szakkollégium tagja a Tanács titkára és az NFH főigazgatója. E követelmény nyilvánvalóan az információknak a Tanácsba való becsatornázását célozza. A regionális fogyasztóvédelmi fórumok összehívása pedig a területi érdekek megjelenítésére ad lehetőséget. Az NFH regionális igazgatója hívja össze az adott földrajzi területen belül a civil és szakmai szervezetek, kamarák, egyéb fogyasztóvédelmi feladatot ellátó hatóságok részvételével működő fórumot.

A 2008. év folyamán rendszeresen ülésező Tanács napirendjeinek több visszatérő pontja is akadt. A turisztikai ágazat kapcsán merült föl a feketegazdaság visszaszorításának szükségessége, ám a megtárgyalt problémák a vizsgált témám vonatkozásában általános következtetések levonására is alkalmasak, így nem mellőzhető a megemlítésük. Eszerint a jogszabályok a felügyeleti szerveket – azon belül is elsődlegesen az NFH-ra gondolok – elsődlegesen a legálisan működő vállalkozások jogszabályoknak megfelelő működésének ellenőrzésére hozták létre. Ezeknek a szerveknek személyi apparátusa többnyire nem elegendő a „feketén” működő vállalkozások feltárására. A probléma összetettségét mutatja, hogy egy illegálisan működő vállalkozás is nyújthat az egyes fogyasztóknak az ő szempontjukból kifogástalan szolgáltatást, így a jogellenes működés problémája a fogyasztói oldalról nem feltétlen kerül napvilágra. Ezért nagy a jelentősége a probléma több oldalról – a fogyasztóvédelmi mellett, adó- és munkajogi oldalról – való megközelítésének, az

érintett szervek együttműködésének.<sup>372</sup>

A Fogyasztóvédelmi törvény 2008. évi XLII. törvénnyel történő módosítása révén az állami intézményrendszerre vonatkozó szabályok között találunk utalást egy az országos gazdasági kamarák, a vállalkozások szakmai-érdekképviseleti szervezetei, a fogyasztói érdekek képviseletét ellátó társadalmi szervezetek, valamint a fogyasztóvédelemmel összefüggő állami feladatot ellátó hatóságok közös megegyezésén alapuló, a követendő elveket és a legjobb gyakorlatokat rögzítő nyilatkozat létrehozására. Maga a módosító törvény nevesíti *Fogyasztóvédelmi Chartaként* a paktumot, amelynek kezdeményezése – a törvénybeli helyéből is adódóan – állami feladat. A megállapodás a jóhiszeműség, a tisztesség, a jogkövető magatartás, az együttműködés, a tájékoztatás, a fogyasztóbarát szemlélet, az önszabályozás, az ellenőrizhetőség, a kiszámíthatóság és a következetesség alapelvei mentén jönne létre. Növuma, hogy rendkívül széles körben – a tripartit összetételű Tanácshoz hasonlóan – mindhárom érintett oldal számára biztosítja az aláírás lehetőségét. (A vállalkozói oldalról csak a szakmai szervezetek lehetnének aláírók.) Központi eleme az önkéntes kötelezettségvállalásokat tartalmazó fejezet, amely külön rögzítené a kormányzati oldal és a hatóságok, a civil szervezetek, valamint a vállalkozások érdekképviseletei által tett vállalásokat. E vonatkozásban lényeges, hogy ezek ne legyenek túl általános követelmények, se a jogszabályi rendelkezések egyszerű megismétlései. A fogyasztói oldal igénye a betartatható, és ebből következően szankcionálható követelmények rögzítése, ami jelen esetben az önkéntességgel nem összeegyeztethető. Jelen pillanatban úgy tűnik, hogy a vállalások teljesítése – a Charta normatív jellegének hiányában – önkéntes, de részben a jog, részben a nyilvánosság erejével azok elmaradása esetén a kikényszerítés is megoldhatóvá válik. Az ellenőrzések lefolytatásában nagy szerepet kapnak a civilek. A Fogyasztóvédelmi Tanácsban 2008 során és 2009. év elején lezajlott vitákat követően a felek egy szerkesztőbizottság létrehozásában állapodtak meg, amely munkájának tárgyasult formáját eddig nem tárta a nyilvánosság elé.<sup>373</sup>

A Charta elfogadásával válna lehetővé a *fogyasztóbarát védjegy* bevezetése is,<sup>374</sup> ugyanis a Chartában foglalt önkéntes vállalások a védjegyprogramhoz csatlakozni

---

<sup>372</sup> Ilyen Együttműködési Megállapodás jött létre az APEH, a Vám- és Pénzügyőrség, az NFH, az OMMF, az ÁNTSZ, az FVM Élelmiszerláncot Ellenőrző Hatóságai és Szervei, a MÉBIH és az ORFK között 2008. január 31. napján.

<sup>373</sup> V.ö. Fogyasztóvédelem 11. évfolyam 11-12. (111-112.) szám 2009. november-december 10.p.

<sup>374</sup> A 1033/2007. (V.23.) Korm. határozat már 2008.december 31-i határidővel szükségesnek tartotta a védjegy bevezetését.

kívánóktól kikényszeríthetők lennének. Az illetékes minisztérium tulajdonát képező tanúsító védjegy pályázati úton lenne elnyerhető, nyilvánvalóan azon szervezet által, amely a pályázati kiírásban szereplő, a fogyasztóvédelmi jogszabályokba rögzített minimumkövetelményeken felüli, feltételeknek eleget tesz. A termékek vonatkozásában már számos meglévő védjeggyel való párhuzamosságot elkerülendő, a fogyasztóbarát védjegy csak a szolgáltatásokra, illetve a termékek értékesítésére, mint szolgáltatásra terjedne ki. A részletszabályok még ebben az esetben is vita tárgyát képezik. Kérdéses, hogy hány fogyasztóbarát módon nyújtott szolgáltatás szükséges a védjegyprogramban való részvételhez? Mi zárja ki a védjegy használatát? Elegendő egyetlen fogyasztóvédelmi bírság kiszabása az érintett gazdálkodó szervezettel szemben? Ezen kérdések eldöntése is a jövő zenéje. Álláspontom szerint azonban az utóbbi időszakban tapasztalható visszaélések<sup>375</sup> okán nagyon szigorú feltételrendszer lenne szükséges a védjegy elnyeréséhez, és következetes ellenőrzés annak fenntartásához. Ellenkező esetben a védjegy nem váltaná be a hozzá fűzött reményt. Nem jelenthetne bizalmat a termék iránt a fogyasztói oldalról, és versenyelőnyt a piacon a vállalkozók oldaláról.

Hosszú ideje napirenden van az Fgytv.-ben<sup>376</sup> rögzített rendelkezés alapján annak a *miniszteri utasításnak* a megalkotása, amely a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságnak a fogyasztóvédelmi törvényben meghatározott jogkövetkezmények alkalmazására vonatkozó tevékenységét szabályozza, a szankciókiszabás egységesítését célozza. Az egyelőre csak tervezet formájában rendelkezésre álló dokumentum szerint a szankció kiszabásának célja a jogsértéstől való visszatartás, illetve a jogsértések visszaszorítása. Alapelv a kétszeres értékelés tilalma. A tervezet felsorakoztatja azokat a körülményeket, amelyek figyelembe veendőek, és amelyeket figyelmen kívül kell hagyni a szankció kiszabása során, továbbá rögzíti azokat az eseteket, amikor a szankció alkalmazása mellőzhető. A tervezet szól a hatósági szerződéskötés, valamint az ideiglenes üzletbezárás esetköreiről, és rögzíti a bírságkiszabás háromlépcsős rendszerét.<sup>377</sup>

A fent említett intézmények és eszközök mind arra utalnak, hogy az NFH hatósági szerepköre visszaszorulóban van, párhuzamosan a fogyasztóvédelem társadalmasításával, annak ösztársadalmi ügyé váló válásával. Egyre inkább

---

<sup>375</sup> Gondoljunk csak a kiváló magyar termék védjeggyel ellátott, mérgező aflatoxinnal szennyezett import paprikát tartalmazó örölt piros paprika forgalomba hozatalára.

<sup>376</sup> Fgytv. 47.§ (7) bekezdés

<sup>377</sup> A Fogyasztóvédelmi Tanács üléseiről készített feljegyzések nyomon követhetők az alábbi helyen: <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=21140>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.18.16. Az ülésekről szóló utolsó beszámoló 2009 áprilisában jelent meg.

nyilvánvaló, hogy a fogyasztóvédelmi problémák hatékony megoldására a fogyasztóvédelmi hatóság nem egyedül vállalkozik, hanem minden érintettel egyeztetve kísérli azt meg. Fontos azonban látni, hogy a központi kezdeményezések önmagukban nem elegendők. Wittich Tamás álláspontját felidézve rögzíthetjük, hogy a fogyasztóvédelem tartalmi megítélését, azt, hogy az egyes fogyasztó hatékonyak ítélik-e az intézményrendszer működését, elsősorban a *helyi szinten zajló események* döntenek el. A fogyasztó ugyanis ezzel szembesül testközelből. Ezért különösen fontos helyi szinten is azoknak mechanizmusoknak a kiépítése, amelyek – a Fogyasztóvédelmi Tanácshoz hasonlóan – érdemi konzultációt tesznek lehetővé valamennyi érintett fél között. Jó példa erre az a 2008 májusában létrejött megállapodás, amelyet az NFH Dél-alföldi Regionális Felügyelőségének igazgatója, valamint a régióban érintett három megyei Kereskedelmi és Iparkamara vezetői írtak alá.<sup>378</sup> A felek ebben lefektették a rendszeres konzultáció alapjait: a hatóság vállalta az új jogszabályi rendelkezések ismertetését, az ismétlődő hiányosságokról és a feltétlenül orvosolandó problémákról való tájékoztatást, igény esetén kamarai rendezvényeken előadás tartását. A vállalkozói oldalt képviselő kamarák egyértelműen pozitívként jelölték meg a jogszabály-változásokról időben való értesülés, így a tudatos szabálykövető magatartás kialakításának lehetőségét, amely hozzájárulhat a gazdaság kifehérítéséhez. Zárójelben jegyzem meg, hogy a kötelező kamarai tagság korábbi megszüntetése egyértelműen a kamara szerepének csökkenése irányában hat, mivel így egy fontos presszionáló eszköz – a kamarából való kizárás lehetősége – veszett el a (fogyasztóvédelmi) jogszabályokat sértő kamarai tagokkal szemben.

A másik irányt a civilekkel való kapcsolattartás jelenti. A társadalmi szervezetek a legtöbb uniós tagállamban, így nálunk sem rendelkeznek hatósági jogkörrel, azaz nem végezhetnek ellenőrzést például a kereskedelmi egységekben. Ez azonban nem zárja ki, hogy megfigyelést végezzenek, és erről feljegyzést készítsenek. A civilek feladata nyitott szemmel járni és jelezni a hatóság felé, mondta az előbb említett igazgató, dr. Horváth Zsuzsanna egy a civilek szerepét hangsúlyozó konferencián.<sup>379</sup> Fontos a napi kapcsolat és a rendszeres konzultációs lehetőség megteremtése a hatóság és a civilek között, az együttműködés továbbfejlesztése, az éves témaellenőrzések megtervezése, a

---

<sup>378</sup> Forrás: Fogyasztóvédelem 10. évfolyam 6-7. szám. 2008. május-június. Melléklet IV. p.

<sup>379</sup> Az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával megvalósuló *Mindennapi fogyasztóvédelem a Dél-Alföldön – falvaktól a városokig* című projekt zárókonferenciája 2010. május 25. napján került megrendezésre Szegeden. A konferencián Horváth Zsuzsanna igazgató tartott előadást *A civil fogyasztóvédelem és a hatóság kapcsolata a dél-alföldi régióban* címmel.



tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok feltárása, a piacfelügyeleti tevékenység keretében a fogyasztók életét, egészségét veszélyeztető termékek felkutatása kapcsán. Tudomásul kell venni, hogy lehet bármilyen kiemelten kezelt kérdés a fogyasztóvédelem a kormányzati politikában, valósuljon meg bármilyen nagymértékű költségvetési forrásból finanszírozott létszámfejlesztés az egyes felügyelőségeken (a realitás talaján maradva persze), a civil szektor nagyobb arányban képes megfigyelései révén lefedni a piac egyes szegmenseit, mint a témavizsgálatokra koncentráció „államiak”.<sup>380</sup>

## **2.6. Az egyéni panaszkezelés, mint a fogyasztóvédelmi szabályozás neuralgikus pontja**

Elöljáróban visszautalok a bevezetőben részletezett – Európai Bizottság ajánlásában megjelenő – fogyasztói panasz fogalomra annak érdekében, hogy a hazai tételes jogi panaszfogalomtól elkülönítsem és igazoljam a címben szereplő kifejezés használatának helyességét.

A fogyasztóvédelem hatósági feladatainak ellátása során a hatóság hosszú ideig érdemben be tudott avatkozni a gazdálkodó szervezet és a fogyasztó közötti vitába. Ismert, hogy az Állami Kereskedelmi Felügyelőség 1967-től 1988-ig tartó fennállása alatt jogosult volt kártalanításra kötelezni az általa vizsgált egység vagy szerv vezetőjét a fogyasztó megkárosítása esetén. Emellett 1978-tól egészen 2003-ig hatályban volt a vásárlók minőségi kifogásainak intézéséről szóló belkereskedelmi miniszteri rendelet, ami a KERMI 1995-ös átszervezésétől kezdve a vitás esetekben a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szakvéleményének kötelező beszerzését és az abban foglalt alkalmazását írta elő (azt megelőzően a KERMI adta a szakvéleményt). Ez utóbbival kapcsolatban megjegyzem, hogy igaz, hogy a minőségi kifogások nem fedik le a fogyasztói panaszok teljes palettáját, de a gyakorlati szakemberek véleménye szerint döntő hányaduk ilyen tárgyú.<sup>381</sup> 2003-tól az uniós csatlakozásra való felkészülés

---

<sup>380</sup> A gondolat nem minden előzmény nélküli, elég, ha a belkereskedelem társadalmi ellenőrzéséről szóló 7/1973. (VI. 23.) BkM rendelettel szabályozott társadalmi ellenőrökre gondolunk. A megbízatásukat a szakszervezeti és tanácsi szervektől kapó, igazolvánnyal ellátott ellenőrök utasítás adására nem, de észrevételek, javaslatok tételére voltak jogosultak, és szükség esetén bejegyzést tettek az ún. ellenőrzési könyvbe, vagy jegyzőkönyvet vettek fel. Ezeket további intézkedések megtétele véget az illetékes szervezetnek továbbították.

<sup>381</sup> BARANOVSKY György (szerk.): Fogyasztói panaszok, békéltető testületi eljárás. FEOSZ, Budapest, 2007. 8-9. pp.

jegyében a szavatossági és jótállási szabályok felülvizsgálatára és új jogszabályok megalkotására került sor. A fogyasztói szerződés keretében érvényesített szavatossági és jótállási igények intézéséről szóló, máig hatályban lévő 49/2003. (VII.30) GKM rendelet hatályba lépésekor már csak a – korábban kötelező – szakvélemény kérésének lehetőségéről beszélt.

Már a többször hivatkozott 4/1978. (III.1). számú belkereskedelmi miniszteri rendelet hatálya alatt sem volt probléma nélküli a fogyasztóvédelmi hatóság eljárási lehetőségének megítélése, amire az OBH 3122/2001. számú ügy is utal.<sup>382</sup> Ebben a lehetséges fórumokat többször megjárta ügyben volt olyan elsőfokú hatósági vélemény is, amely szerint egyedi szerződésből eredő kötelezettség elmulasztása miatt államigazgatási szerv nem járhat el, erre csak a bíróság jogosult. A Főfelügyelőség ezzel szemben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a tipikus polgári jogi szerződésből fakadó vita ellenére a fogyasztók minőségi kifogásaival kapcsolatos panaszok intézése a felügyelőségek, és nem a bíróságok feladata. Ez utóbbi véleményt osztotta egyébként az országgyűlési biztos is.

A helyzet 2003-at követően vált igazán kritikussá, amikortól a korábban említettek szerint megszűnt a kötelező szakvéleménykérés, de az Fgytv.-ben továbbra is szerepelt, hogy a hatóság jogosult a fogyasztók minőségi kifogásaival és panaszaival kapcsolatos ügyek intézésére.<sup>383</sup> A korábbi szabályok rögzülése a fogyasztóknak jelentős problémát okozott, a fogyasztóvédelmi hatóságot ennek okán mindenféle fogyasztással összefüggésben felmerült problémájuk megoldására hivatottnak gondolták. Ebben az időszakban született néhány – a legfelsőbb bírói fórumtól származó – értelmező döntés, amelyek azt fejtegetik, hogy a fogyasztóvédelmi törvény fent idézett rendelkezése nem jelenti azt, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság polgári úton érvényesíthető követelés elbírálására is hatáskörrel rendelkezne, nem járhat el sem a jótállásból eredő igények érvényesítése, sem a hibás teljesítés orvoslása kapcsán.<sup>384</sup>

2008. szeptember 1. napjával hatályba lépett az Fgytv. átfogó módosítása, ami a panaszkezelés vonatkozásában szűkítette a hatóság hatáskörét, csupán a *fogyasztói panaszok intézésére vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzését* tette lehetővé. A fogyasztók alapvető érdekeit védő szabályozás kialakítása érdekében egységessé vált és az Fgytv.-ben került elhelyezésre a panaszkezelésre vonatkozó normarendszer. A

---

<sup>382</sup> [www.obh.hu/allam/jelentes/200103122.rtf](http://www.obh.hu/allam/jelentes/200103122.rtf). Utolsó letöltés 2010.10.03.18.19.

<sup>383</sup> Fgytv. 43.§ i) pont. a rendelkezés 2006.12.31-ig volt hatályban.

<sup>384</sup> KGD 2007.90., KGD 2008. 65.

vállalkozást minden esetben a törvényben pontosan meghatározott tartalmú tájékoztatási kötelezettség terheli a panaszügyintézés helye és módja tekintetében. A szóban bejelentett fogyasztói panaszt a vállalkozó köteles azonnal megvizsgálni és szükség szerint orvosolni. Amennyiben a panasz kezelése nem lehetséges, vagy a fogyasztó az ajánlott elintézési móddal nem ért egyet, úgy jegyzőkönyvet kell felvenni és az addig szóbeliként kezelt panasz írásbelivé válik. Az írásbeli panaszt a vállalkozó 30 napon belül köteles írásban megválaszolni. Indokolással ellátandó esetleges elutasító válaszában köteles a fogyasztót arról is tájékoztatni, hogy panaszával mely további fórumhoz fordulhat, azok pontos címét is megjelölve. Egyes vállalkozások (pl.: a közüzemi, a pénzügyi, a biztosítási, a pénztári szolgáltatási, stb.<sup>385</sup>) a panaszkezelés és fogyasztói tájékoztatás céljára ügyfélszolgálatot kötelesek működtetni. Az ügyfélszolgálat minden esetben köteles a fogyasztó panaszát 15 napon belül megválaszolni. Ez alól csak a fogyasztó által személyesen bejelentett és azonnal orvosolt panasz jelent kivételt.

Emellett több olyan jogszabályt is találunk, amelyek az egyéni fogyasztó panaszának érdemi kezelését tették lehetővé a jogszabályban meghatározott körben. A fentebb már említett Fogyasztókkal szembeni tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvény lehetőséget biztosított a fogyasztóvédelmi hatóságnak, hogy érdemben foglalkozzon azokkal a fogyasztói panaszokkal, amelyek a megtévesztő kereskedelmi gyakorlatokat érintik. 2008. január 1-től a villamos energia-szolgáltatók, míg 2009. július 1-től a földgáz-szolgáltatók ellen benyújtott panaszok vizsgálatában is eljárhat az elszámolásra, számlázásra, díjfizetésre vagy mérésre, fizetési késedelem miatt végrehajtott felfüggesztésre vagy kikapcsolásra, illetve az ismételt bekapcsolásra vonatkozó rendelkezések megsértése esetén. Az NFH nem sértheti a Magyar Energia Hivatal hatáskörét.<sup>386</sup> További korlátozás, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság hatásköre csak a lakossági fogyasztókkal szembeni jogsértésekre terjed ki. A lakossági fogyasztás azon felhasználói körre terjed ki, akik saját háztartásuk fogyasztása céljára vásárolnak energiát, és ezzel nem folytatnak jövedelemszerzés céljából gazdasági tevékenységet, függetlenül attól, hogy természetes személyekről vagy jogi személyekről van szó.<sup>387</sup>

---

<sup>385</sup> Az Fgytv. felsorolása nem taxatív, a kötelezett vállalkozások körét külön törvény tovább bővítheti.

<sup>386</sup> Például szabálytalan vételezés esetén a Magyar Energia Hivatal jogosult eljárni.

<sup>387</sup> Ezzel sajátos módon megkavarodik a jogalanyok köre, mivel a hatályos Fgytv. a fogyasztó fogalmát a természetes személyekre szűkítette le. Itt kibővül(het) a személyi kör a jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, feltéve, hogy gazdasági tevékenységének célja nem a jövedelemszerzés. Ilyenek lehetnek például a nonprofit társaságok.

Kiemelendő, hogy a hatósághoz beérkező „fogyasztói jelzések”<sup>388</sup> jogi minősítésüket illetően különféleké lehetnek; ebből következően eltérő kezelést is igényelnek a hatóság részéről. Különbséget kell tenni az ügyféli kérelem, a közérdekű bejelentés, valamint a panasz között. A Ket. szabályai szerint elbírálendő, *ügyféltől származó kérelem* az érintett jogát vagy jogos érdekét érinti. A Ket.-ben rögzített felhatalmazás alapján társadalmi szervezetek is kaphatnak ügyféli státuszt.<sup>389</sup> Ennek alapján az Fgytv. ügyféli jogállással ruházta fel a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásában az általa védett fogyasztói érdekek körében a fogyasztói érdekek képviselőit ellátó társadalmi szervezeteket és az Európai Gazdasági Térség bármely tagállamának joga alapján létrejött ugyanilyen szervezeteket (bizonyos uniós normák megsértése miatti fellépésnél), ha azok az Európai Hivatalos Lapjában közzétett jegyzékben szerepelnek;<sup>390</sup> a Reklámtörvény rendelkezése alapján szintén ügyfélként vehetnek részt az eljárásokban a nemdohányzók védelmét ellátó társadalmi szervezetek a dohánytermékek reklámjára, valamint a dohánytermékekkel összefüggő szponzorálásra vonatkozó szabályok megsértése miatt.<sup>391</sup> Az ügyfélként való minősítés jelentősége, hogy az eljárás ezen résztvevőjét megilletik az ún. ügyféli jogok, például a nyilatkozattételi, a jogorvoslati jog, vagy, hogy vele az ügyben hozott valamennyi hatósági döntést közölni kell.

Ettől eltérően, *közérdekű bejelentés*nek minősül, ha a bejelentő olyan körülményre hívja föl a hatóság figyelmét, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a (fogyasztói) közösség vagy az egész társadalom érdeke. Itt tehát nem az egyéni jog vagy jogos érdek érvényesítése a bejelentés tételének célja. A bejelentő nem minősül ügyfélnek, vele szemben nem a Ket., hanem a 2004. évi XXIX. törvény<sup>392</sup> alkalmazandó; amelynek alapján joga van a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről való tájékoztatásra, de jogorvoslatra nincs.

A *panasz* esetében szükségesnek tartom a törvényi definíció pontos idézését, amely szerint az olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási –

---

<sup>388</sup> A bevezetőben említett panasz fogalma magas absztrakciós szintje miatt mindhárom részletezett fogalmat (kérelem, panasz, közérdekű bejelentés) magában foglalja.

<sup>389</sup> Ket. 15.§ (5) bekezdés

<sup>390</sup> Fgytv. 46.§ (2) bekezdés. Ilyen pl. a vizsgát 2005/29/ EK irányelv is.

<sup>391</sup> 2008. évi XLVIII. törvény 26.§ (2) bekezdés

<sup>392</sup> 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról. 141-143.§§

eljárás hatálya alá.<sup>393</sup> Ilyen lehet például, amikor a panaszos az eljáró hatósági ügyintéző tiszteletlen magatartását sérelmezi. Két olyan tényező van, ami a gyakorlatban megnehezíti panasznak a Ket. szerint elbírálható kérelemtől való elhatárolását. Az egyik a két meghatározás közös pontja: az egyéni jog sérelme. A másik (egy már idejétmúlt tényező), hogy a Ket. 2009. október 1. napja előtt hatályos szövege a kérelem fogalmának rögzítésekor a külön jogszabályban meghatározott panaszt is nevesítette, mint a kérelem egy formáját.<sup>394</sup> Egyértelműen fogalmaz ugyanakkor a jogalkotó, amikor azt mondja, hogy a 2004. évi XXIX. törvényben nevesített panaszról csak akkor lehet szó, ha az eljárás nem tartozik más hatósági vagy bírósági eljárás hatálya alá. A Legfelsőbb Bíróság egyik eseti döntésében így fogalmaz: „A Ket. 29.§-a szerinti panasz és bejelentés fogalma alatt legfeljebb egyes különös eljárási rendelkezések folytán panaszként nevesített, de tartalmát tekintve a Ket. szerint értelmezhető kérelmek esetére vonatkozik. Ettől el kell különíteni azokat az eseteket, amikor egy eljárás csak hivatalból indulhat, de az észlelés a Tv. [panasztörvény] 141.§-a szerinti panasz vagy bejelentés szerint történik.”<sup>395</sup> Ez utóbbi esetben tehát a hatóság a panaszbeadványban rögzítettek alapján legfeljebb hivatalból indíthat eljárást, ha ezt egyébként szükségesnek tartja.

Azt, hogy az elhatárolás a gyakorlatban az ügyfeleknek és a hatóságnak egyaránt nehézséget okoz, több példa is alátámasztja. Az egyik az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2007-ben lefolytatott eljárásában található.<sup>396</sup> Jelentésében a biztos egy fogyasztó – jótállási igényének elégtelen kielégítése miatti – panaszára kapcsán tett lényegében a fent idézett eseti döntésben foglalt megállapításokat, miután a hatóság a kérelmet a 2004. évi XXIX. törvény hatálya alá tartozó panasznak tekintve a panaszt nem ügyfélként, hanem bejelentőként kezelte. Ennél az egyedi esetenél, ami nyilván jelezhet elszigetelt problémát, aggasztóbb az NFH Közép-magyarországi Regionális Felügyelőségének gyakorlata, illetve a lehetséges fejlődés irányvonala.<sup>397</sup> A követendő eljárási rendről szóló „központi utasítást” kifogásolva, amely alapján

---

<sup>393</sup> 2004. évi XXIX. törvény 141.§ (2) bekezdés

<sup>394</sup> Ket. 29.§ (1) bekezdés. Azóta a részletező felsorolás mellőzésre került, a törvény egyszerűen kérelmet említ. A nem jogi végzettségű jogalkalmazók nagy számára tekintettel a magyarázó jellegű részletezés eltörlését Kilényi Géza kedvezőtlen változásnak tekinti. V.ö. KILÉNYI Géza (szerkesztő-lektor): Kézikönyv a Ket. módosításáról. Változások a közigazgatási hatósági eljárásban és szolgáltatásban. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009. 58. p.

<sup>395</sup> BH 2010. 106

<sup>396</sup> OBH 2818/2007. [www.obh.hu/allam/jelentes/200702818.rtf](http://www.obh.hu/allam/jelentes/200702818.rtf). Utolsó letöltés: 2010.10.03.18.31.

<sup>397</sup> Az aktuális problémák és a lehetséges jövőkép egy tanulmányban látott napvilágot. BOBÁL Pál – BÉKY Zoltán Balázs: A hatósági panaszügyintézés kihívásai. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010. május IV. évfolyam 2. szám. 59-72. pp.

szerintük tartalmától és formájától függetlenül valamennyi fogyasztói panaszt Ket. szerinti kérelemként kell kezelni, a fogyasztó érdekét hatékonyabban szolgáló panaszkezelési „rendet” vázoltak föl. Eszerint a fogyasztói beadványok hiányosságai (gyakori a név, a lakcím föl nem tüntetése, a konkrét kérelem megjelölésének elmaradása) gyakran nem teszik lehetővé a Ket. formalizált szabályai szerinti elbírálást. Erre tekintettel – javaslatuk szerint – először a 2004. évi XXIX. törvény szerinti panaszeljárást kellene megindítani, és a kivizsgálás eredményétől függően kerülhet sor hatáskör hiánya miatti áttételre, a jogsértés hiányának megállapítása esetén a panasz elutasítására, a hatósági eljárás hivatalból történő megindítására, vagy a beadvány megfelelő kiegészítése esetén a későbbiekben a Ket. szerinti kérelemnek tekinteni a beadványt és lefolytatni kérelemre az eljárást. Az egyetlen gond ezzel a fogyasztó problémájának megoldására fókuszáló megoldással, hogy nem veszi figyelembe az idézett – a Ket. szerinti kérelmet és a „panasztörvény” szerinti panaszt elkülönítő – legfelsőbb bírósági döntést, továbbá nyilvánvalóan a fent hivatkozott jogszabályokat sem. A kétféle fogyasztói problémát a hatékonyság nevében összemosó gyakorlat így valószínűleg nem állja meg a helyét a jogszabályoknak való megfelelést vizsgáló fórumokon.

A másik hangsúlyozandó elem, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság általi egyedi panaszügy-kezelés élesen elkülönítendő a polgári jogi igényérvényesítéstől. A hatóság nem jogosult például fogyasztói túlfizetés esetén arra kötelezni a szolgáltatót, hogy fizesse vissza a többletet, nem jogosult a vállalkozás szerződésszegése esetén a polgári jogban meghatározott jogkövetkezményeket alkalmazni, vagy a fogyasztó kárának megtérítésére kötelezni a vállalkozást. A hatóságoktól származó információk szerint rendkívül nagy számban vannak jelen azok a fogyasztók, akik a panaszügyintézés alatt a problémájuk teljes körű megoldását, közvetlen reparációt várnak, így csalódottak, ha hatáskör vagy jogsértés hiányában elutasító határozat születik. A fogyasztó tehát elégedetlen, amelynek feloldására nem a fent ismertetett módszert javaslom.

A probléma hatékony megoldását jelenthetik az immár országos hálózatban működő, de a helyi szinten jelen lévő Fogyasztóvédelmi Tanácsadó Irodák, amelyekre a fogyasztó tájékoztatására vonatkozó fejezetben visszatérek.

A másik – elsősorban a jogalkotó számára – megfontolandó tényező a formalizált kérelem kitöltésének kötelezővé tétele, amellyel a tanácsadó irodát kikerülő ügyfél esetében is biztosítható lenne a kérelmek Ket. szerinti minimumnak való megfelelése.

## 2.7. A meglévő eredmények továbbfejlesztése vagy új utak keresése?

A fogyasztóvédelmi hatóság élére 2010. 07. 12-i hatállyal kinevezett főigazgató – Pintér István – ügyfélközpontú és vállalkozóbarát szemlélet kialakításáról beszélt beiktatásának napján.<sup>398</sup>

A vállalkozóbarát megközelítés érvényesítéséhez azt a tény kell alapul venni, hogy a hatósági ellenőrzés eredményétől függően kiszabott szankciók nem egyforma mértékben sújtják a multinacionális vállalatokat, valamint a kis- és középvállalkozásokat. Ahhoz, hogy a hatósági eljárás célja valóban a jogkövető magatartásra nevelés és ne az elrettentés legyen, a deklarált jogpolitikai elveken túlmenően egyéb rendelkezések is szükségesek. Ennek szellemében került elfogadásra a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény módosítása,<sup>399</sup> amely 2011. január 1. napjától lehetővé teszi, hogy a hatósági ellenőrzést végző szervek első esetben előforduló jogsértés esetén csak figyelmeztetést alkalmazzanak. Ezekhez a hatóságokkal szemben is újfajta követelményeket támaztó elvárásokhoz illeszkedik a Ket. – már 2010. január 1-jén hatályba lépett – módosítása, amely a hatósági ellenőrzésre vonatkozó rendelkezések között lehetővé teszi azt, hogy jogszabálysértés megállapítása esetén a hatóság előbb az ügyfél figyelmét csupán felhívja a jogszabálysértésre, és végzésben kötelezze annak megszüntetésére, és csak ennek eredménytelensége esetén indítsa meg hivatalból a hatáskörébe tartozó eljárást.<sup>400</sup> A törvény rendelkezésénél fogva kizárt az intézmény alkalmazása adó- és vámügyekben, valamint, ha a kifogásolt cselekmény az emberi életet, testi épséget, egészséget közvetlenül veszélyezteti, vagy környezetkárosodás következett be.

Problémásnak látom az *első esetben előforduló jogsértés* kifejezés gyakorlatban való alkalmazhatóságát annak pontatlansága miatt. Nem tisztázott, hogy az adott ellenőrzést végző hatóságnál első jogsértésről van szó, vagy valamennyi hatósági ellenőrzést végző szervről? Úgy vélem – ám lehet, hogy a joggyakorlat később rációfol erre –, hogy a jogalkotó szándéka nyilván az előbbire irányult. Első jogsértés alatt ugyanazon

<sup>398</sup> <http://www.nfh.hu/portal/informaciok/hirek/foig.html>. Utolsó letöltés 2010.10.03.18.33.

<sup>399</sup> 2010. évi LXXXIV. törvény a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény módosításáról. Magyar Közlöny 130. szám 2010. augusztus 11. Ennek a módosításnak a gyakorlati jelentősége nagy, figyelemmel arra az indokolásban is hivatkozott tényre, miszerint a foglalkoztatottak 80%-a ebben a szektorban dolgozik.

<sup>400</sup> V.ö. Ket. 94.§

tényállásba ütköző magatartást értjük vagy ugyanazon hatóság által ellenőrzött más jogszabálynak ugyanazon vállalkozás általi megsértését is? Az elsőnek minősülő jogsértést egy központi adatbázisban is rögzítik, hogy a területi szervek számára is elérhető legyen az információ? Mindezek a kérdések még válaszra várnak. A jogalkotó szándéka nyilvánvaló: megszüntetni azt a fentebb már említett aránytalanságot, amit az a tény generál, hogy egy szankció nem ugyanolyan súllyal esik latba egy kisvállalkozásnál, mint egy multinál. A bírság összegénél ez már kifejezésre jut, egyéb szankcióknál kevésbé.

Mindezeket egészíti ki az a rendelkezés, amely szerint a hatóság bírságkiszabásban való érdekeltsége megszüntetése érdekében a kis- és középvállalkozásokkal szemben kiszabott bírságok a hatóság működési és egyéb költségeire nem használhatók fel.

A másik jelentős lehetséges változás, hogy a kormányváltást követően a közigazgatási szervezetrendszerben lezajlott (illetve jelenleg is zajló) reformok előreláthatólag a fogyasztóvédelmi hatóságra is kihatnak. A 2008-ban kialakított régiós berendezkedés helyett *várhatóan* újra fölállnak a megyei felügyelőségek. A regionalizálás mellett szóló gazdasági érvek mellett már korábban is megjelentek a megyei tagozódás előnyeit taglaló vélemények. A gyorsabb és kevésbé bürokratikus ügyintézés lehetősége mellett a megyei szintű szerveződés mellett legfontosabb érv a helyi sajátosságok figyelembe vételének fokozottabb lehetősége.<sup>401</sup>

A változás másik lehetséges iránya, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság elveszti önállóságát, és a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének szakigazgatási szerveként működik tovább.

### **3. A pénzügyi felügyelet**

#### **3.1. A pénzügyi felügyelet létének indokai**

A pénzügyi felügyelet léte indokoltasága már nem kérdéses sehol a világban, a piac önreguláló szerepét hangsúlyozó „laissez faire” elve meghaladottá vált. A speciális pénzügyi felügyeleti szervek létrehozásának szükségessége mára tehát szinte axióma azonban – az uralkodó közgazdasági tézisektől most függetlenül magam – a céltom, hogy bemutassam azokat az okokat, amelyek ezt szükségessé teszik.

---

<sup>401</sup> V.ö. Fogyasztói páholy. Közéleti diskurzus, disputa nyugdíjas igazgatókkal Fogyasztóvédelem 11. évfolyam 11-12. (111-112.) szám 2009. november-december 7. p., valamint GERI István i.m. 57. p.



A kiinduló pontot az a megállapítás jelenti, hogy a pénzügyi szervezetek (bankok, biztosítók, befektetési szolgáltatók, nyugdíjpénztárok, egészségpénztárok, stb.) gazdálkodó szervezetek, amelyeknek elsődleges célja a profitszerzés. Önmagában ez még nem meghatározó ismérv, hiszen más gazdálkodó szervezetek (kivéve a nonprofit céllal létrejötték) célja is a haszon maximalizálása, azonban a vizsgált esetben *a szolgáltatás tárgya a pénz*. A pénz az esetek nagy részében nem kézzelfogható papírpénz formájában, hanem *bonyolult pénzügyi termékek* formájában ölt testet, amely megnehezíti a pénzügyi szervezetek ügyfelei számára azok megértését, összehasonlítását. Gyakori jellemző továbbá, hogy a *szolgáltatás és az ellenszolgáltatás esedékessége nem esik egybe*; az ügyfél gyakran évekkel, vagy évtizedekkel később szembesül pénzügyi döntése eredményével (biztosítás, nyugdíjpénztárok). A pénz a másik oldal számára is központi elem, mert a pénzpiac kielégítő működése a gazdasági növekedés, az innováció mértékét is meghatározza. Az egyes pénzügyi szervezetek esetleges belső zavarai, a pénz-újraelosztó funkció diszharmóniája nem csak „házon belül” jelentenek problémát, hanem akár az egész gazdasági rendszer visszaesését, a pénzügyi bizalom megingását indíthatják el. A pénzügyi szervezeteknek jelentős tehát a gazdaság működésének egészére gyakorolt *externális hatásuk*.<sup>402</sup> Az esetleges negatív hatások továbbgyűrűzésének megakadályozása érdekében fontos, hogy ezen szervezetek kockázatvállalási hajlandóságát olyan keretek között tartsa a felügyeleti rendszer, hogy az a stabilitást ne veszélyeztesse. A kockázatvállalás teljes kiiktatása azonban se nem lehetséges, se nem kívánatos, mivel az a fejlődés és növekedés lehetőségét is kizárná.

Követelmény, hogy a pénzügyi szervezetek ne élhessenek vissza azokkal a többletinformációkkal, amelyekkel a piac többi szereplőivel szemben rendelkeznek az egyes pénzügyi termékekről. Az egyes piaci szereplők oldalán a többi hátrányára jelentkező *információs aszimmetria* az értékpapírpiacra különösen könnyen kialakul, és vezethet például olyan – a büntetőjog által is szankcionált – cselekményekhez, mint a bennfentes kereskedelem.

Széles körű közgazdasági ismeretek, bonyolult pénzpiaci termékek megkonstruálása és kezelése, tehát egyértelmű szakmai fölény az egyik oldalon, laikus ügyfelek a másikon – ez eredményezi a *tudásbeli aszimmetriát*, ami mint később látható lesz, nem csupán az egyes befektető számára jelenthet problémát. A hiányok leküzdése,

---

<sup>402</sup> A hatás nyilvánvalóan nem azonos mértékű. A magyar pénzügyi felügyelet például a szankció kiszabásakor az ún. KOMOD besorolást veszi alapul az adott intézmény piacra gyakorolt hatásának vizsgálatakor.

csökkentése érdekében a pénzügyi szervezetek számára pontosan meghatározott adatkörre vonatkozó tájékoztatási kötelezettséget írnak elő a jogszabályok. Ez önmagában még nem elegendő, ha például – bizonyára minden olvasó szembesült már vele – az apró betűvel írt, és szakmai kifejezésekkel telezsúfolt általános szerződési feltételekre gondolunk. Az újdonság, hogy egyes szervezetek vállalják, hogy a tájékoztatást az ügyfél számára is érthetően, szóbeli magyarázattal kiegészítve teszik meg, ami egyértelműen ügyfélbarát hozzáállást sejtet.<sup>403</sup>

A pénzügyi szervezeteket felügyelő intézmények feladata tehát a fenti kockázati tényezők kiküszöbölésével a pénzpiacok zavartalan működésének biztosítása, valamint a biztonságos működésbe vetett társadalmi bizalom megőrzése.

### **3.2. A felügyelő intézmények megújulásának szükségessége**

A fenti okok által determinált, általánosság szintjén mozgó feladat-meghatározás nem elegendő a felügyeleti működés tartalmának kialakításához; szükséges a pénzügyi világ fejlődését meghatározó legalapvetőbb tendenciáknak a kutatása. „A modern pénzügyi piacok jellegzetessége a korlátokat (határokat) nem ismerő, általános voltuk, ebből következően méreteik dinamikus bővülése, a technikai fejlődéssel való szoros együttmozgásuk.”<sup>404</sup> Az alábbiakban az egymással összefüggésben lévő jellemzők rövid bemutatásával kívánok rámutatni ezeknek a felügyeleti tevékenységet befolyásoló hatásukra.

#### **3.2.1 A pénzügyi piac jelenlegi jellemzői**

Az új kihívást jelentő elemek egyike a *pénzügyi közvetítés volumenének növekedése*. A gazdasági növekedés eredményeképpen a felhalmozott vagyon (banki betétek, biztosítási tartalékok, tőkepiaci megtakarítások, stb.) jelentős mértékben gyarapodott.<sup>405</sup> További, dinamizmust elősegítő tényező a demográfiai helyzet változása, az átlagéletkor világszerte tapasztalható hosszabbodása, ami szintén együtt járt a tartalékok

---

<sup>403</sup> V.ö. NÁRAY László: A pénzügyi szervezetek felügyelete. (In: Gazdasági kormányzás. Változás és alkalmazkodás a magyar gazdaságirányítás intézményrendszerében. Szerkesztette: Bod Péter Ákos – Báger Gusztáv) Aula Kiadó Kft. 2008. 219-221. pp.

<sup>404</sup> FARKAS István: A pénzügyi piacok felügyelete: Quo vadis domine? Felügyelet és Ellenőrzés, 2006/1. LI. évfolyam 79. p.

<sup>405</sup> Egy 2003-as IMF-től származó jelentés adatai szerint a 2001 végén a világ országainak teljes GDP-jét közel ötszörösen haladta meg a pénz- és tőkepiacok kapitalizációja. V.ö. FARKAS István: A korszerű pénzügyi felügyelet feladatai. Fejlesztés és Finanszírozás 2005/2. szám 34. p.

növekedésével. Ez utóbbi tényező azt is elősegítette, hogy a klasszikus banki szolgáltatások (betétgyűjtés, hitelnyújtás) helyett a tőkepiacra való közvetlen belépés, a *befektetési típusú szolgáltatások igénybevétele* vált jellemzőbbé.

A közvetített tőke méretének nagyarányú növekedése súlypontivá tette *a technológiai fejlődés szerepét* is a pénzügyi szektorban. Az egyes pénzügyi intézményeknek egy időben kell rendkívül nagy számú tranzakciót biztonságosan kezelniük, másrészt lehetővé kell tenni, hogy az ügyfelek a nap bármely órájában lefolytathassák a különböző pénzügyi műveleteket.<sup>406</sup> A nagy adatátviteli kapacitású, gyors, megbízható számítástechnikai rendszerek megjelenésének további hozadékai lettek. Egyrészt a rendkívül nagy adathalmazon, gyorsan elvégzett műveletek új utakat nyitottak a kockázatelemzés előtt, lehetővé téve a gyorsan változó gazdasági környezethez alkalmazkodó új termékek kifejlesztését. Másrészt az elektronikus, mobil eszközök igénybevételével a termékek és szolgáltatások új értékesítésének (és igénybevételének) lehetőségei nyíltak meg. Ehhez azonban nyilvánvalóan szükséges volt a technológiai fejlődés eredményeinek (mobiltelefon, internet) a lakosság széles köreibben való elterjedése is.

Megfigyelhető a pénz- és tőkepiaci *szolgáltatások komplexebbé válása*. A banki és biztosítási elemek kombinálása mellett megjelentek a pénzügyi és nem pénzügyi termékeket egyesítő termékek, jellemzővé vált a kiegészítő szolgáltatások nyújtása.<sup>407</sup> Ezen termékek megjelenésének elsődleges oka, hogy a technológiai fejlődés miatt rendkívül gyorsan meghozható döntések, az idő és a tér relativizálódása<sup>408</sup> felerősítették a kockázat megosztása és transzferálása iránti igényt, ami ezen igényeket kielégítő, új termékek megjelenésének irányában hatott.

A fenti tényezők a szolgáltatást nyújtó *intézmények szerkezetére* is hatást gyakoroltak, a gazdaságos méret kialakítása, valamint a költségek csökkentése érdekében intézményi koncentrációk voltak megfigyelhetőek. Mind a szolgáltatások, mind az intézmények terén jellemző tehát az egységesülés.

Végezetül meg kell említenünk azokat az integrációs folyamatokat, amelyek a

---

<sup>406</sup> Ennek a határokon átnyúló szolgáltatások igénybevétele esetén különösen az időzónák eltérése esetén van jelentősége.

<sup>407</sup> Az életbiztosítással kombinált lakáshitelek szinte már mindennapinak számítanak, csakúgy, mint a kedvezményeket nyújtó vásárló kártyák.

<sup>408</sup> A technikai eszközök alkalmazása lehetővé teszi például egy hazánkban tartózkodó befektető számára, hogy éjjel bekapcsolódjon a világ egy másik szegletén a helyi időnek megfelelően aktív tőzsdei tevékenységbe.

nemzeti piacok relativizálódásához, a *szolgáltatások nemzetközi szintéren történő összefonódásához* vezettek. Mindez az Európai Unión belül, ahol a négy szabadság részeként a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása biztosított, szinte természetes – bár megjegyzem nem probléma nélküli<sup>409</sup> –, de globális mértékben is működik.

A világszerte érzékelhető, fent ismertetett tendenciák hatásai alól a magyar piac sem tudja kihúzni magát, tekintettel arra, hogy méretéből adódóan is inkább átvevője, mint alakítója a nemzetközi hatásoknak. A fenti jellemzők, ha kis késedelemmel is, de megjelentek hazánkban is.<sup>410</sup>

### 3.2.2. Új típusú felügyelet

A fenti folyamatok szükségessé tették a pénzügyi felügyeletet ellátó intézmények alkalmazkodását a kihívásokhoz. Ismeretes, hogy a pénzügyi felügyelet számos formája valósul meg a világ országaiban. Ad absurdum még az is előfordul, hogy a központi bank látja el a pénzügyi felügyeleti funkciókat is. Ennek a megoldásnak egyértelmű előnye a gazdaság makro- és mikromutatóiról való pontos ismeret és ennek birtokában a hatékony fellépés lehetősége. Kétséges azonban, hogy a monetáris és a prudenciális feladatok összeegyeztethetősége, figyelemmel a gyakran felmerülő ellentétes igényekre.

A termékek és intézmények integrációja gyakorlatilag eldöntötte tette az egységes (*integrált*) *felügyelet versus specializált felügyelet* vitát.<sup>411</sup> A komplex termékek megjelenése ugyanis specializált felügyeletnek esetén felügyeleti arbitrázshoz vezetne, azaz az egyes pénzügyi intézmények igyekeznének termékeiket úgy csoportosítani, hogy a számukra legkedvezőbb szabályozás hatálya alá essenek.<sup>412</sup> Az egységes felügyelet tehát kiküszöböli az arbitrázás lehetőségét; lehetővé teszi továbbá az azonos tevékenységek összehangolt szempontok szerinti felügyeletét, és az egyes szegmensekben megszerzett információk és kimunkált módszerek más piaci

<sup>409</sup> Az Unión belül a szakértők szerint elsősorban a *home country control*, azaz hazai ország felügyeletének elve okoz problémákat. A *host country*, azaz a fogadó állam és a hazai állam felügyelő hatóságainak hatásköre gyakran kerül összeütközésbe egymással.

<sup>410</sup> A tendenciák ismertetéséről és a magyar piac számszerűsített adatairól részletesen olvashatunk Farkas Istvánnál. In: FARKAS István: i.m. (2006.) 80-86. pp.

<sup>411</sup> A hazai szakirodalomban az integrált felügyelet mellett érvelő írások olvashatóak. V.ö. LIGETI Sándor: Egységes pénzügyi felügyelet, specializált felügyelet. *Gazdaság és jog*. 2004/6. szám 16. p., SEREGDI László: A PSZÁF jelenlegi helyzete, a várható, illetve indokolt változások. (In: Pénzpiacok szabályozása Magyarországon. Szerkesztette: Lentner Csaba) Akadémiai Kiadó. Budapest, 2006. 271-272.p., NÁRAY László i.m. 226. p. és FARKAS István: i.m. (2005.) 37- 38. pp.

<sup>412</sup> Ehhez persze szükséges az a magyar jogszabályoknál is gyakori helyzet, hogy azonos típusú tevékenységek szabályozásánál nincs átfogó elméleti keret, gyakoriak a nem megindokolható eltérések az egyes ágazati törvényekben.

szektorokban való felhasználását. Úgy tűnik a jelenlegi tendencia a fent megjelölt döntő érv miatt az állami felügyelet integrálódásának irányába hat, noha ellenérvek természetesen itt is vannak. A túlzott bürokratizálódástól,<sup>413</sup> valamint a potenciális *moral hazard*tól (közömbösségi kockázat) félnek az ellenzők.<sup>414</sup> Ez utóbbi oka az ügyfelek azon vélekedése, hogy az egységes felügyelet az egyes intézmények közötti kockázatokat is kiküszöböli.

A komplex termékek megjelenése azt is eredményezte, hogy a pénzügyi felügyeletnek a korábbi szervezetcentrikus ellenőrzések helyett, a tevékenységekre kell koncentrálnia, és vizsgálódásainak középpontjába helyeznie.

A szervezeti megoldások körül zajló viták mellett még egy – jellemzően a 90-es években lezajlott – szemléletbeli változásról is szót kell ejteni. Ez pedig a korábbi szabály alapú (*compliance* típusú) felügyeletnek a *kockázat alapú felügyelet*té válása. A korábbi időszakban a felügyelet megelégedtek a jogszabályok betartásának ellenőrzésével. A pénzügyi piacra vonatkozó szabályozással kapcsolatban azonban fokozottabban érzékelhető volt az az egyébként más területeken is megjelent probléma, hogy a jogszabályok nem képesek a változásokhoz elég gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni. A jogszabályok betartásának ellenőrzése önmagában nem volt elegendő a később jelentős problémákat okozó piaci kockázatok kiszűréséhez. A kockázat alapú felügyelet feladata annak felmérése, hogy egy adott intézmény által kidolgozott becslési eljárások, kockázatkezelési rendszerek megfelelnek-e az általa vállalt kockázatoknak? Ennek nyilvánvaló előfeltétele, hogy a szabályozás lehetővé tegye az intézményeknek saját kockázatbecslési metódus kidolgozását.

A hazai szakirodalomban egy új felügyeleti felfogásról olvashatunk,<sup>415</sup> ami az *integrált, kockázatokra fókuszáló, proaktív felügyelet* képében jelenik meg. Mindezt kiegészíti a *folymatos, tartalmi felügyelet* követelménye. Nézzük meg, mit is jelent ez?

A kiindulópont továbbra is az egyes pénzügyi intézmények jogszabályoknak megfelelő működésének ellenőrzése. Ez azonban nem a végcél. Az ellenőrzés során begyűjtött adatok feldolgozása, csoportosítása és új összefüggésekbe helyezése révén

---

<sup>413</sup> TAYLOR M.: *Peak Practise: How to Reform the UK's Regulatory System*, Centre for the Study of Financial Innovation, London, 1996. 15. p. Idézi: LIGETI Sándor: Egységes pénzügyi felügyelet, specializált felügyelet. *Gazdaság és jog* 2004/6. szám 16. p.

<sup>414</sup> GOODHART C. – HARTMANN P. – LLEWELLYN D.T. – ROJAS-SUAREZ L.- WEISBORD S.: *Financial Regulation*. Routledge, London, New York, 1998. 154. p. Idézi: LIGETI Sándor: i.m. 16. p.

<sup>415</sup> Megjelenik az ellenőrzés a felügyelet elhatárolásának egy sajátos megközelítése, amely szerint a felügyelet az ellenőrzésnél dinamikusabb fogalom; a *volt* helyett a *lesz*, a *jelen* helyett a *lehetséges* vizsgálata a tárgyköre. FARKAS István: i.m. (2006.) 87. p. és 91-95. pp.

valószínűleg az ún. 360 fokos megközelítés: valamennyi releváns pénzügyi jelenség minden oldalról való megértése és megítélése. A nagy mennyiségű adat áttekintése általános következtetések levonására, és jövőbeli piaci folyamatok becslésére ad lehetőséget, ami az erőforrások jobb kihasználásához vezet.

Ebben a folyamatban megnő a jogi szempontból kötelező erővel nem bíró felügyeleti ajánlások szerepe. Már említettem, hogy a jogalkotási mechanizmus lassúsága miatt nem alkalmas a piaci folyamatokra való gyors reagálásra, így az egyes „átmeneti időszakokban” a felügyeleti ajánlások komoly eligazító szereppel bírnak.<sup>416</sup>

A tartalmi szempontú felügyelés koncepciója szükségessé teszi továbbá a piac más szereplőivel való együttműködést. Az új piaci jelenségeket a „másik” oldalról ismerő szakmai szövetségekkel (legyenek akár az egyes piaci szegmensek szakmai szövetségei, akár a piaci szereplők számára szolgáltatást nyújtók szakmai szövetségei) való kooperáció lehetőséget ad a problémák gyorsabb feltárására és megértésére. A piaci folyamatok átláthatóságát segíti továbbá a felügyeletet ellátó társhatóságokkal kötött együttműködési megállapodás is. Ilyen például az Fttv. alapján kötött, fentebb már említett tripartit megállapodás a GVH, a PSZÁF és az NFH között.

Végül megemlítem, hogy a fogyasztóvédelem, mint új szempont is megjelenik a pénzügyi felügyeletek látóterében, de ennek részletes tárgyalására a későbbiekben kerül sor.

### **3.2.3. Nemzetek feletti felügyelet?**

A határokon átnyúló szolgáltatások megteremtették az igényt az egyes államok pénzügyi felügyeletei közötti együttműködésre, a közös ajánlások kidolgozására, a jogszabályokban rögzített követelmények egységes értelmezésére, esetenként azok egységesítésére is.

A nemzetközi szinten zajló ezen munka kapcsán kiemelendő az *OECD* és az *IMF* *tevékenysége*. Szintén nem hagyhatók említés nélkül Nemzetközi Fizetések Bankja (BIS) keretei között működő a *Bázei Bankfelügyeleti Bizottság* által a nemzetközi szinten tevékenykedő pénzintézetekre vonatkozóan kidolgozott ajánlások. A Bizottság Bazel II-ként ismert tőke megfelelési irányelve a piaci, a működési és a

---

<sup>416</sup> A PSZÁF 2005-ben vezette be az interneten történő konzultáció lehetőségét, ami alkalmas a piaci szereplőknek számukra fontos információknak a Felügyelettel való egyeztetésére.

hitelkockázatokkal foglalkozik, míg a legújabb, nemrég elfogadott és 2013-tól fokozatosan bevezetendő Bazel III a Bazel I-nél szigorúbb tőkemegfelelési mutatók, valamint a biztonsági tartalék teljesítését írja elő.

A határok nélküli belső piac megteremtése érdekében a követendő standardok mellett az egységesítendő jogszabályokra helyezik a hangsúlyt az Európai Unión belül. Az ún. *Lámfalussy-folyamat* keretében megvalósuló jogalkotási procedúra a hivatalos döntéshozók (Bizottság, Parlament) és a kormányok pénzügyminiszterei által alkotott szakértői bizottságok mellé harmadik szinten bevonja a tagállami felügyeletek szakértőiből álló bizottságokat is. Ezek: a Bankfelügyeletek Bizottsága (CEBS), a Tőkepiaci Felügyeletek Bizottsága (CESR) és a Biztosítók és Nyugdíjpénztárak Felügyeleteinek Bizottsága (CEIOPS). A harmadik szintű bizottságok a jogalkotási folyamatban való tanácsadó szerepkörön túlmenően feladatuknak tekintik a felügyeleti gyakorlatokra vonatkozó ajánlások, iránymutatások kidolgozását, a munka összehangolását.<sup>417</sup>

A szakértői bizottságok tevékenysége, és a tagállami felügyeletek közötti hagyományosan kétoldalú megállapodáson alapuló együttműködések helyett ugyanakkor egyre határozottabb hangok jelentek meg egy *egységes európai felügyelet* kialakításának szükségességét illetően, elsősorban a pénzügyi válság által feltárt hiányosságok kiküszöbölése céljából, részben pedig a globális kihívásokra reagálva. Egy Jacques de Larosiére által vezetett bizottság integrált összeurópai felügyelet létrehozását javasolta az egyes országok szintjén már nem kezelhető problémák orvoslására.<sup>418</sup> Az új rendszer része az Európai Rendszerkockázati Testület (ESRB), amely makroszinten látna el prudenciális feladatokat; e körben figyelmeztetéseket adna ki a rendszerszintű kockázatokról, és ajánlásokat bocsátana ki ezek kezelésére. A Testület ajánlásai jogilag nem bírnának kötelező erővel, de összetétele (az európai Központi Bank (EKB) elnöke tölti be a Testület elnöki tisztségét, alelnök, a tagállamok jegybankelnökei, az EKB alelnöke, az európai felügyeleti hatóságok elnökei, az Európai Bizottság képviselője) révén jelentős befolyásoló hatást várnak tőle az ajánlások címzettjeire nézve. Emellett a mikroprudenciális kérdések vonatkozásában a tagállami felügyelő hatóságok által alkotott hálózat jelentené az Európai Pénzügyi Felügyeleti

---

<sup>417</sup> V.ö. FARKAS István: i.m. (2005.) 40-42. pp.

<sup>418</sup>

[http://www.pszaf.hu/bal\\_menu/eu/kiemelt\\_temak/larosiere\\_eu/delarosiere\\_090309.html?query=Jacques de Larosi%C3%A9re](http://www.pszaf.hu/bal_menu/eu/kiemelt_temak/larosiere_eu/delarosiere_090309.html?query=Jacques%20de%20Larosi%C3%A9re). Utolsó letöltés:2010.10.03.18.42

Rendszert (ESFS), amelytől azt várják, hogy a feladatok megosztására és a kölcsönösségre épülő működőképes európai hálózattá váljon. A jelenleg létező – és fentebb már említett – három bizottság helyébe három jogi személyiséggel rendelkező felügyeleti hatóság lépne: az Európai Bankfelügyeleti Hatóság (EBA), az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-felügyeleti Hatóság (EIOPA) és az Európai Értékpapírpiaci Felügyeleti Hatóság (ESA). Ezek az új európai felügyeleti hatóságok átveszik a jelenlegi felügyeleti bizottságok összes feladatát, emellett további feladatokat, konkrét jogi hatáskört és nagyobb felelősséget kapnak.<sup>419</sup>

A Bizottság jelenleg tehát a jelenleg már működő struktúrára épített szektorális modellt veszi alapul az új felügyelet szervezetének kialakításakor. A magyar pénzügyi felügyelet álláspontja ettől némileg eltér. Egyetértve az európai szintű felügyelet létrehozásának szükségességével, szerintük megfontolandó az uniós szintre emelt prudenciális felügyeleti, valamint a nemzeti felügyelet hatáskörében tartott piacfelügyeleti és fogyasztóvédelmi funkciók elválasztása. Ennek oka, hogy a likviditási problémák kezelése nemzetközi szinten, míg a piaci viszonyok és jogszabályok naprakész ismeretét megkövetelő piacfelügyeleti problémák helyi szinten oldhatók meg hatékonyabban.<sup>420</sup> Ennek a megoldásnak kapcsán felmerül a Taylor-féle „twin peaks” modell, amely egy olyan kétágú felügyeletre utal, amely elválasztja a pénzügyi rendszerek biztonságának felügyeletére és az ügyfelek védelmére vonatkozó tevékenységet, az igényelt eltérő felügyeleti technika miatt.<sup>421</sup>

A pénzügyi válság generálta nyomás miatt az új rendszer részleteinek kidolgozása elvileg nem ütközött ellenállásba a tagállamok részéről, sőt a fenti javaslatcsomagot az Európai Parlament is megszavazta 2010. szeptember 22-én.<sup>422</sup>

### **3.3. A hazai pénzügyi felügyelet kialakulása**

A modern magyar pénzügyi felügyeleti rendszer közel száz éves múltra tekint vissza. Jelen fejezetben a céloom nem az átfogó történeti áttekintés, csupán néhány, a modern

---

<sup>419</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0252:FIN:HU:PDF>. Utolsó letöltés 2010.10.03.18.44.

<sup>420</sup> [http://www.pszaf.hu/data/cms1534789/egys\\_ges\\_Eur\\_pai\\_Uni\\_s\\_p\\_nz\\_gyi\\_fel\\_gyelet.pdf](http://www.pszaf.hu/data/cms1534789/egys_ges_Eur_pai_Uni_s_p_nz_gyi_fel_gyelet.pdf). Utolsó letöltés:2010.10.03.18.46. és Kihívások előtt a Felügyelet. Interjú Farkas Istvánnal. Biztosítási Szemle LV. évfolyam. 2009/ 4. szám 42-47. pp.

<sup>421</sup> A Taylor-féle modellt említi Ligeti Sándor. V.ö. LIGETI Sándor: i.m. 16. p.

<sup>422</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0335&format=XML&language=HU>. Utolsó letöltés: 2010. 10.03.18.47.



értelemben vett felügyelet szempontjából kiemelkedő fordulópontot emelek ki. Asztalos László György az 1916. évi XIV. törvénycikkkel felállított *Pénzintézeti Központot* tekinti a PSZÁF elődjének,<sup>423</sup> bár megjegyzése szerint a pénzügyi szakigazgatás, illetve a pénzügyi műveletek végzői felett már Szent István óta állami és egyházi felügyelet érvényesült.<sup>424</sup> A Pénzintézeti Központra vonatkozó törvényjavaslat vészterhes időkben való előterjesztése nem kedvezett az átfogó reformoknak. Érdeemes azonban az előterjesztő Telszky János pénzügyminiszter néhány – a javaslat indokoltságával kapcsolatos – gondolatát felidézni: „Az, hogy a pénzpiac nagyobb megrázkódtatása a kisebb pénzintézetek egy jelentékeny részét válságos helyzetbe juttatja, a szakemberek előtt nem volt meglepetés. Ellenkezőleg, már régen a háború kitörése előtt tudták, hogy az ország pénzintézeti szervezete nem egészséges és reformra szorul. A magyar kereskedelmi törvény liberális intézkedése, az engedélyezési és minden megelőző ellenőrzési intézkedések hiánya azt idézte elő, hogy aránylag igen nagy számban keletkeztek pénzintézetek, amelyeknek egy része nélkülözötte a gazdasági létjogosultságot, és hogy ez intézetek egy részének saját tőkéje nem állott arányban az általuk kezelt idegen pénzekkel, továbbá, hogy ezeket a többnyire takarékpénztári betét jellegével bíró idegen pénzeket nem mindig helyezték el oly módon, ahogy takarékpénztári betétek elhelyezendők volnának.”<sup>425</sup> Az idézet jól tükrözi a pénzügyi felügyeletnek a prudens működést biztosító tevékenység ellenőrzésére irányuló feladatát; továbbá azt a napjainkra már többször átélt tapasztalatot, miszerint a gazdasági válságok a felszínre hozzák a szabályozás hiányosságait. Megjegyzem, az előterjesztéstől eltérően a Pénzügyi Központ végül nem minden pénzintézet, csak a tőle kölcsönt vagy hitelt felvevő tagjai vonatkozásában végezhetett felügyeleti tevékenységet. Ennek ellenére ez volt az első olyan intézmény, amely független, felelős, modern felügyeletet valósított meg.

Negatív előjellel ugyan, de jelentős a magyar pénzügyi felügyelet szempontjából az 1948. év is. Az 1947. évi XXX. törvény<sup>426</sup> ugyanis az MNB és a Pénzintézeti Központ I. Kúriájába tartozó, azaz a legnagyobb pénzintézetek magyar természetes személyek

---

<sup>423</sup> ASZTALOS László György: Kilencven éve alapították a magyar pénzügyi felügyeletet. Pénzügyi Szemle L. évfolyam. 2005. évi összevont szám. 71-90. pp.

<sup>424</sup> Az önálló államiság elvesztése következtében 1526 után az önálló szabályozás lehetősége nem volt adott.

<sup>425</sup> TELSZKY János: A magyar állam pénzügyei a háború alatt. MTA Kiadása, Budapest, 1927. 355-356. pp. Idézi ASZTALOS: i.m. 81. p.

<sup>426</sup> A Magyar Nemzeti Bank és a Pénzintézeti Központ I. Kúriájába tartozó, részvénytársasági alapon működő pénzintézetek magyar tulajdonban lévő részvényeinek állami tulajdonba vételéről. Az államosításnak a jogszabály szerint legkésőbb 1948. március 1. napjáig kellett megtörténnie.

vagy belföldi székhellyel bíró jogi személyek tulajdonában álló részvényeinek állami tulajdonba vételét rendelte el. Mindez együtt járt az érintett pénzügyi intézet korábbi igazgatósága megbízatása megszűnésével és az ideiglenes vezetőség kormány általi kijelölésével. Ezek feladata volt gondoskodni az új igazgatóság megválasztásáról. Később az MNB jegybanki szerepköre kiegészült a vállalati számlavezetési és hitelezési feladatokkal. A lakosság részére szintén állami tulajdonú bank nyújthatott szolgáltatásokat. A tőzsde is bezárta kapuit. Az állam ilyen mértékű megjelenése esetén a különálló állami felügyelet sem volt indokolt.

A 80-as évek végén már tapasztalhatóak voltak a pénzügyi rendszerben megvalósuló állami monopólium bomlásának jelei. A pénzügyi felügyelet szempontjából ez először a Pénzügyminisztériumon belül létrehozott önálló osztályok (pénzügyi önkormányzati osztály, bankfelügyeleti osztály) létrehozását jelentette. A következő fokozatként megjelentek a Pénzügyminisztérium apparátusáról levált, egy-egy pénzügyi szektor felügyeletét ellátó szervek. 1987-ben az Állami Biztosításfelügyelet,<sup>427</sup> és az Állami Bankfelügyelet,<sup>428</sup> 1990-ben az Állami Értékpapír-felügyelet (1994-től Állami Értékpapír- és Tőzsd felügyelet), 1993-ban az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyelete.<sup>429</sup> A kormánytól való függetlenség szempontjából kardinális kérdésnek tekinthetők: a statuáló jogszabály jogforrási hierarchiában betöltött helye, a vezető kinevezésének joga, az önálló apparátus és az önálló gazdálkodás lehetősége. Így például az Értékpapír-felügyeletről már a Tőkepiaci törvény<sup>430</sup> rendelkezett, vezetőjét az MNB elnökének és a pénzügyminiszternek a javaslatára a miniszterelnök nevezte ki, de a gazdasági ügyeit a PM intézte. Ezzel szemben az 1987-ben megalakult Bankfelügyelet csak az 1991-es újraszabályozását követően rendelkezett a függetlenség eme jellemzőivel.

A 90-es évek végétől megindult a felügyelet integrálódása. Előbb a bank- és értékpapírfelügyelet egyesült Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet néven 1997-ben, majd az önkéntes pénztári felügyelet feladatai bővültek a megalakuló magánnyugdíjpénztárak felügyeletével 1998-ban. Végül az 1999. évi CXXIV. törvény rendelkezett a bank-, az értékpapír-, a biztosítás-, és a pénztárfelügyelet feladatait egyesítő *Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete* 2000. április 1. napjával történő

---

<sup>427</sup> 56/1986. (XII.10.) MT rendelet az állami biztosításfelügyeletről

<sup>428</sup> 55/1986. (XII. 10.) MT rendelet az állami bankfelügyeletről

<sup>429</sup> 1993. évi XCVI. törvény az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról

<sup>430</sup> 1990. évi VI. törvény egyes értékpapírok nyilvános forgalomba hozataláról és forgalmazásáról, valamint az értékpapírtőzsdéről

felállításáról. A törvény indokolásában utalt a pénzügyi rendszer biztonságos működésének a gazdaság stabilitásában játszott kiemelkedő szerepére, a fentebb már részletezett nemzetközi folyamatok hatásaira (pénzügyi intézmények és termékek összefonódása, a tőkebefektetések volumenének növekedése), valamint az uniós csatlakozásra való felkészülés jegyében a hatékony felügyeleti munka kialakításának szükségességére. A gyakorlatban pedig az előző évek tőzsdeválsága és brókercsődjei irányították rá a figyelmet az új típusú felügyeleti felfogás fontosságára.

A PSZÁF azóta számos átszervezésen ment keresztül elsősorban a vezetését illetően, illetve jogállása is változott. Az eredetileg elnök által vezetett országos hatáskörű közigazgatási szerv szervezetét 2004 májusában átalakították. A felügyelet két szervezeti egységre bomlott: a főigazgató által vezetett *hivatalra* és a *Felügyeleti Tanácsra*. Ez utóbbi egy 5 tagból álló testület volt, amelynek elnökét a miniszterelnök javaslatára az országgyűlés, míg tagjait szintén a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezte ki és mentette fel. A főigazgató kinevezése és felmentése a miniszterelnök jogköre volt. Mindegyik megbízatás hat évre szólt.

A pénzügyminiszter felügyeleti és ellenőrzési jogköre kiterjedt a Felügyelet szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyására, a felügyeleti tevékenység értékelésére és ellenőrzésére, jogosult volt a Felügyeleti Tanács elnökének beszámoltatására és az esetleges hiányosságok feltárása esetén azok megszüntetésére való felszólításra. A felügyeleti jogkör csak a titokvédelmi szabályok betartása mellett volt gyakorolható. Ezen túlmenően a Felügyeleti Tanács elnöke a felügyelet tevékenységéről évente beszámolási kötelezettséggel tartozott a kormánynak. A hivatali szervezet élén álló főigazgató negyedévente tájékoztatta a pénzügyminisztert a felügyelet tevékenységéről.

A közigazgatás rendszerében 2007-ben megvalósult szerkezetátalakítás eredményeképpen a felügyelet 2007. január 1-től *kormányhivatali* státuszt kapott.

2010. január 1-től újabb jelentős változás következett be. Az *autonóm jogállást* kapott szervezetet az *elnök* vezeti. A Felügyelet két alelnöke a Felügyelet szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint, az elnök irányításával közreműködik a Felügyelet vezetésében. A Felügyelet elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök hat évre nevezi ki. A Felügyelet két alelnökét a Felügyelet elnökének javaslatára a miniszterelnök hat évre nevezi ki. A Felügyelet egyik alelnökét a

miniszterelnök a Felügyelet elnökének javaslatára megbízza a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos feladatok ellátásával.

Emellett létrejött a Pénzügyi Stabilitási Tanács,<sup>431</sup> mint a PSZÁF munkáját segítő, valamint a pénzügyi stabilitási kérdéseket koordináló fórum. A Tanács tagjai a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter, az MNB elnöke és a PSZÁF elnöke. Az elnöki tisztséget évenként felváltva a Tanács ülésein tagként jelen lévő három intézmény vezetője látja el.

A Tanács folyamatosan értékeli a pénz-, tőke-, biztosítási és pénztári piac stabilitását, illetve megtárgyalja, észrevételezi a PSZÁF kockázati jelentéseit. Javaslatot tehet a kormánynak vagy a kormány tagjának jogszabály megalkotására, illetve törvényalkotás kezdeményezésére. A testület a PSZÁF számára javasolhatja ajánlás kiadását, közigazgatási hatósági eljárás megindítását vagy más intézkedés megtételét, megtárgyalja a Felügyelet éves beszámolóját, valamint figyelemmel kíséri annak jogalkalmazó tevékenységét is. A Tanács egyetértése szükséges a PSZÁF ajánlásainak kiadásához, kiemelt ellenőrzési célterületeinek félévenkénti meghatározásához.

### **3.4. A Felügyelet feladatai**

A pénzügyi piac szereplőinek felügyelete alapvetően a piac zavartalan és eredményes működését, a piaci viszonyok átláthatóságát, a tisztességes piaci verseny fenntartását, a pénzügyi piacokkal szembeni bizalom erősítését, a pénzügyi szervezetek által nyújtott szolgáltatások igénybevevői érdekeinek védelmét célozza, amint azt a hatályos felügyeleti törvényből kiolvashatjuk.<sup>432</sup>

Ezen célok megvalósítása érdekében gyakorolt felügyeleti feladatok az alábbi pontok köré csoportosíthatóak:

- a) a szervezetek piacra lépésének engedélyezése annak érdekében, hogy a piacon csak megfelelő gazdasági erővel, szakmai, technikai és személyzeti háttérrel rendelkezők lehessenek jelen. Fontos feladat az engedély nélkül tevékenykedő szervezetek kiszűrése is;

---

<sup>431</sup> Létrehozásáról a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvényt módosító, a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének hatékonyabbá tételéhez szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXLVIII. törvény rendelkezett.

<sup>432</sup> 2007. évi CXXXV. törvény preambulum és 1.§

- b) a működési szabályok (pl.: tőketartalékok képzése, törvény által előírt szabályzatok, megfelelő kockázatkezelési metódusok kidolgozása és alkalmazása) betartatása;
- c) a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó szabályok betartatása, ügyfélszolgálatok jogszabályoknak megfelelő működésének ellenőrzése, közvetlenül a Felügyelethez beérkező fogyasztói panaszok kezelése, fogyasztók tájékoztatása az oktatás támogatása, a honlapon és egyéb fórumokon tájékoztató adatok közzététele révén;
- d) a piacról való kilépés engedélyezése és – a Felügyelet általi kizárás esetében – annak kontrollálása, az ügyfelekkel való megfelelő elszámolás biztosítása érdekében;
- e) a pénzügyi visszaélésekkel szemben való fellépés (bennfentes kereskedelem, pénzmosás, piacbefolyásolás). Ez utóbbiak gyakran a büntetőjogi fellépést is igényelnek, de többnyire csak a felügyelet van abban a helyzetben, hogy egyáltalán érzékeli az állami fellépés szükségességét.<sup>433</sup>

Munkám szempontjából a Felügyelet fogyasztók irányában kifejtett tevékenysége igényel további vizsgálódást, ezt megelőzően azonban a fogyasztóvédelmi tevékenységre is kiható intézkedés- és bírságpolitika főbb elemeinek bemutatása szükséges.

### **3.5. A Felügyelet intézkedés- és bírságpolitikája**

Az NFH-val ellentétben az autonóm jogállású PSZÁF-nak nem a felügyeletet gyakorló miniszter utasítására kell várnia, intézkedési- és szankciópolitikáját maga alkotta meg. A felügyeleti tevékenység jogi szabályait tartalommal megtöltő politikák nyilvánosságra hozatalának célja annak egyértelművé tétele valamennyi piaci szereplő számára, hogy milyen elvek szerint, milyen eszközökkel történik a pénzügyi intézmények és egyes személyek jogkövető magatartásának elősegítése.

A PSZÁF-ot elsődlegesen a pénzügyi piacok zavartalan és eredményes működésének biztosítása, a tisztességes piaci verseny fenntartása, a piaci viszonyok átláthatóságának megteremtése, a pénzügyi piacokkal szembeni bizalom erősítése, a fogyasztók érdekeinek érvényesülése vezérli. A Felügyelet eljárásai, intézkedései során mindig

---

<sup>433</sup> V.ö. NÁRAY: i.m. 232-234. pp.

egyedileg mérlegel, melyek során érvényre juttatja a törvényesség, a törvény előtti egyenlőség, a tisztességes, szakszerű és egyszerű eljárás elvét. Ezen elvek a Ket. alapelvei között is megjelennek. Figyelemmel arra, hogy a Ket. a Psztv. eltérő rendelkezései hiányában alkalmazandó, így az alapelvek megjelenítése az intézkedési politikában nem jelent nóvumot, legfeljebb hangsúlyosabbá teszi azokat. Határozatainak indokolásában a PSZÁF minden esetben szerepelteti a cselekmény értékelését befolyásoló mérlegelési szempontokat,<sup>434</sup> a figyelembe vett enyhítő és súlyosító tényezőket. Az egyedi mérlegelés azt is jelenti, hogy ha egy ügy súlya vagy jelentősége indokolja, a Felügyelet eltérhet korábban elfoglalt jogi álláspontjától, illetve háttérbe szoríthatja a fokozatosság és az arányosság elvét.

A Felügyelet általános, a piac egészének orientálására alkalmas eszközei: az intézmények vezetői számára követendő magatartást, vagy a felügyelet véleményét rögzítő *vezetői körlevél*,<sup>435</sup> a Felügyelet jogalkalmazási gyakorlatát rögzítő *ajánlás*,<sup>436</sup> az állásfoglalás, a tájékoztató, az irányelv.<sup>437</sup> Az első eszköz alkalmazását a szervezeti és működési szabályzat, a másodikat a PSZÁF-ot satutuáló Psztv. teszi lehetővé, míg az utóbbi kettő eszköz kibocsátására a – fentiekben kifejtettek szerint több sebből vérző – Jat. ad felhatalmazást. A törvény egyértelműen csak az országgyűlést, a köztársasági elnököt és a kormányt jogosítja föl állásfoglalás keretében jogszabály értelmezésre, így az intézkedési politika itt olyan jogértelmező, jogalkalmazási szempontot tükröző eszközről beszél, amely „nem tekinthető a Jat.-beli jogi iránymutatásnak”. Álláspontom szerint kevésbé elfogadható az állásfoglaláshoz kapcsolt felügyeleti magyarázat, de a megalkotandó új jogalkotási törvény talán rendezzi a kötelező erővel nem bíró normák terén tapasztalható kaotikus helyzetet.

Konkrét piaci szereplőt érintő, egyedi eszköz: az értékelő megbeszélés, a cselekvési terv, a prudenciális levél, a vizsgálati levél, a határozat, az ideiglenes intézkedést tartalmazó végzés és a hatósági szerződés. Ez utóbbira kizárólag a később részletezendő fogyasztóvédelmi eljárás keretében kerülhet sor. A felsorolt eszközök skálája a gyors korrekciót lehetővé tevő személyes tárgyalástól az érintett pénzügyi szervezet

---

<sup>434</sup> E körben figyelembe veszi a cselekmény pénzügyi piacokra gyakorolt lehetséges hatásait, súlyát, a fogyasztók védelmének érvényesülését, az intézmény jövőbeli zavartalan működésének lehetőségét, a jogszabálysértés súlyát.

<sup>435</sup> 8/2007. (MK 64.) PM utasítás a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete Szervezeti és Működési Szabályzatáról 17.§ (6) bekezdés

<sup>436</sup> Psztv.11.§ (2) bekezdés b) pont

<sup>437</sup> Jat. 55.§

tevékenységébe hangsúlyozottabban beavatkozó határozatig terjed, ami nem hangsúlyozza túl a hatósági szerepkört, és differenciált, hatékony fellépést tesz lehetővé.

A bírság – a fentebb már említett, bár az NFH-nál szintén meg nem valósult – háromlépcsős rendben kerül meghatározásra. Elsőként a törvényi keretek figyelembe vételével a kiszabható bírság szélsőértékei kerülnek meghatározásra. Ezt követően az adott helyzetben, az adott piaci szereplővel szemben kiszabható bírságtétel kerül pontosításra a pénzügyi intézmény piacra gyakorolt hatása alapján.<sup>438</sup> Végül az enyhítő és súlyosító körülmények figyelembevételével szabható ki a konkrét bírságösszeg. Érdekes, hogy a jogilag kötelező erővel nem bíró ajánlások be nem tartása súlyosító körülmény, ha annak betartásával a jogsértés elkerülhető lett volna. Közvetve tehát szankcionálásra kerülhet egy jogilag nem kötelező aktus megszegése is.<sup>439</sup>

### **3.6. A Felügyelet fogyasztóvédelmi tevékenysége**

Kiindulópontként fontosnak tartom annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy mi indokolja, hogy a Felügyelet fogyasztóvédelmi feladatokat is ellásson? Figyelemmel elsősorban arra, hogy vannak fogyasztóvédelmi hatáskörrel felruházott más hatóságok is; továbbá nem kerülheti el a figyelmünket az sem, hogy a Felügyelet működési kereteit rögzítő jogszabály célként az ügyfélvédelmet és nem a fogyasztóvédelmet határozza meg.

Miként a bevezetőben már utaltam a piacgazdaságra való átmenet óta eltelt viszonylag rövid időnek a fogyasztói kultúrára gyakorolt hatására, azaz annak kiforratlanságára, úgy ez a pénzügyi kultúra kapcsán is elmondható. Az egyik oldalon a profitot elsődleges célként központba helyező és az eladás kényszere alatt működő pénzügyi szervezetek, a másik oldalon az alacsony pénzügyi kultúrával rendelkező, sokszor kizárólagosan a reklámok által közvetített üzeneten orientálódó, felszínesen tájékozódó fogyasztók képe jelenik meg. Látni kell azonban, hogy az egyes fogyasztó hiányos informáltsága nem csupán az adott fogyasztó kárát eredményezheti. A tömeges mértékű információhiány az egész pénzügyi rendszer számára kockázatot jelent, mert a „fel nem ismert, ám tömegesen mégis vállalt kockázatok koncentrált jelentkezése (berobbanása) a szolgáltatókat is veszélybe sodorhatja. A PSZÁF fogyasztóvédelmi

---

<sup>438</sup> A PSZÁF az ún. KOMÓD hatásbesorolásban elfoglalt hely szerint gyenge, közepesnél, gyengébb, közepesnél erősebb és erős hatású intézményeket különít el.

<sup>439</sup> [http://www.pszaf.hu/data/cms2139280/intezkedesi\\_politika.pdf](http://www.pszaf.hu/data/cms2139280/intezkedesi_politika.pdf). Utolsó letöltés: 2010.10.03.18.56

tevékenysége [...] nem elsősorban az egyedi fogyasztói panaszok orvoslására irányul, hanem a panaszokat úgy fogja fel, mint a tartalmi felügyelet egyik fontos, általános, a rendszerkockázatot is érintő információját.”<sup>440</sup>

A PSZÁF tehát az elsődlegesen a pénzügyi rendszer stabilitását, átláthatóságát célzó, fentebb részletezett alaptevékenységein (engedélyezés, ellenőrzés) keresztül egyrészt közvetetten, áttételesen valósítja meg az ügyfelek védelmét. Ennek során a fogyasztók védelmét szolgáló jogszabályok betartását is ellenőrzi. Másrészt a jogfejlődés eredményeképpen egyre fokozódó mértékben kifejezett fogyasztóvédelmi tevékenységet is ellát. 2009. szeptember 1. napjától minősül ex lege *fogyasztóvédelmi hatóságnak* a pénzügyi szervezeteknek a Felügyelet által ellenőrzött tevékenysége vonatkozásában.<sup>441</sup>

A korábban említettek szerint 2010 januárjától a Felügyelet egyik alelnökét kifejezetten megbízzák a fogyasztóvédelmi feladatok ellátásával, ami a fogyasztóvédelem témájának a pénzügyi felügyeleti tevékenységen belüli jelentőségének növekedését jelzi. Ez a folyamat erősödött tovább 2010 szeptemberétől az új szervezeti és működési szabályzat elfogadásával.<sup>442</sup> Ebben látható, hogy a közvetlenül az egyik alelnöknek alárendelt Fogyasztóvédelmi Igazgatóságon belül négy főosztály került kialakításra, ami a feladatok differenciálását és szakszerűbb, eredményesebb ellátását célozza.

A *Fogyasztóvédelmi vizsgálatok főosztálya* folytatja le a fogyasztóvédelmi téma- és célvizsgálatok vizsgálati szakaszát, előkészíti a fogyasztóvédelmi tárgyú állásfoglalásokat, ajánlásokat,<sup>443</sup> közérdekű keresetek indítását javasolhatja, figyelemmel kíséri a pénzügyi intézmények ellen benyújtott fogyasztói panaszokkal kapcsolatban a szolgáltató magatartását, stb.

A *Fogyasztói igényérvényesítési főosztályhoz* tartozik a fogyasztóvédelmi téma- és célvizsgálatok, a kérelemre indult eljárások jogérvényesítési szakasza, a közérdekű igényérvényesítések előkészítése, eljár a kérelemre illetve a hivatalból indult fogyasztóvédelmi eljárásokban.

---

<sup>440</sup> FARKAS István: i.m. (2006.) 95. p.

<sup>441</sup> 153/2009. (VII. 23.) Korm. rendelet a pénzügyi szektorban érvényesülő fogyasztóvédelem hatékonyságának növeléséhez szükséges egyes kérdésekről

<sup>442</sup> [http://www.pszaf.hu/data/cms2104314/60\\_2010\\_SZMSZ\\_alairt\\_20100901.pdf](http://www.pszaf.hu/data/cms2104314/60_2010_SZMSZ_alairt_20100901.pdf). Utolsó letöltés 2010. 10.03.18.58.

<sup>443</sup> Ilyen például a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének 14/2001. számú ajánlása a pénzügyi szervezetek ügyfélszolgálati tevékenységéről, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének 15/2001. számú ajánlása a fogyasztók pénzügyi szervezetek általi tájékoztatásáról.



Az *Ügyfélszolgálati főosztály* működteti az ügyfelekkel közvetlen kapcsolatban álló ügyfélszolgálatot, amelynek keretében a személyes, a telefonos és az írásos megkeresésekre kell reagálnia. Mindez csak részben szolgálja az ügyfelek elégedettségének elérését, az osztály a beérkező információk feldolgozásával rendszeres jelentéseket készít, külön felhívva az illetékes osztály figyelmét a kirívó és a pénzügyi rendszer egészének működése szempontjából is jelentőséggel bíró témákra. A főosztály előzetesen véleményezi a fogyasztók felvilágosítását szolgáló tájékoztató füzetek, brossúrák tartalmát. Az ügyfelekkel való közvetlen kontaktus pedig ezek terjesztésére is lehetőséget biztosít neki.

A *Fogyasztópolitikai főosztály* a pénzügyi fogyasztóvédelmi politika kereteinek kialakítását, a fogyasztók informálását, pénzügyi ismereteinek bővítését, a fogyasztói tudatosság növelését állítja tevékenysége középpontjába. E körben tájékoztató kiadványokat jelenít meg papír alapon és internetes honlapján, együttműködik a civilekkel, a szakmai érdekvédelmi szervezetekkel, az alternatív vitarendezési fórumokkal. A szabályzat e főosztályhoz rendeli a Felügyelet fogyasztóvédelmi tevékenységével kapcsolatos feladatok ellátását, valamint ezeknek az egyes szervezeti egységek közötti összehangolását. Ez némileg félrevezető, mert az eddigiekben felsorolt többi főosztály is nyilvánvalóan ellát a jogalkotó által a Felügyelethez telepített fogyasztóvédelmi feladatokat. Helyesebb lenne így kizárólag a koordinációra szorítkozni a feladat megfogalmazásakor.

Az ügyfelekre koncentráló *Ügyfélszolgálati főosztály* kivételével az igazgatóság valamennyi főosztályánál nevesítésre került a GVH-val és az NFH-val való együttműködés kötelezettsége a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal kapcsolatos eljárások tekintetében.

Az eszközök egyik célja jól láthatóan a *fogyasztói tudatosság növekedésének*, az ismeretek megszerzésének elősegítése a pénzügyi piacok és szolgáltatások sajátosságairól és az ügyfelekre háruló kockázatokról; csak ezek birtokában születhet ugyanis megfelelő informáltságon alapuló, tudatos fogyasztói döntés.

A fogyasztóvédelmi tevékenység a másik irányban a *felelős szolgáltatói magatartás ösztönzésére*, illetve kikényszerítésére irányul. Összefüggésbe hozható ezzel célkitűzéssel az a szembetűnő változás, hogy az átszervezés eredményeképpen a korábbiakkal ellentétben nincs Panaszkezelési Osztály. Ebben a Felügyeletnek az a politikája jut kifejezésre, hogy fogyasztók jogainak fokozottabb védelme ellenére sem

panaszkezelő fórummá kíván válni, hanem a pénzügyi intézményeket kívánja rákényszeríteni az ügyfelekkel való megfelelő „bánásmódra”. Ez egyértelmű szemléletváltást tükröz a megelőző helyzethez képest.

Ennek kapcsán *jövőbeni tervezett változás* a pénzügyi intézményeknél jogszabályi kötelezettségként előírni a fogyasztóvédelmi felelős alkalmazását, valamint a Felügyelet irányában arról való kötelező adatszolgáltatást, hogy az adott intézménynél hányan foglalkoznak panaszkezeléssel. Ezen utóbbi adat összevetve a Felügyelethez esetlegesen benyújtott nagyszámú kérelemmel már rámutathat a pénzügyi szervezet panaszkezelési rendszerének hiányosságaira, és indokolhatja az adott szervezet kötelezését megfelelő rendszer kialakítására.

Az átszervezés eredményeképpen a fogyasztókkal közvetlen kapcsolatban lévő ügyfélszolgálat kapcsán felmerül, hogy a PSZÁF az NFH-val ellentétben nem rendelkezik területi szervekkel, így székhelyének az ügyfelektől való földrajzi távolsága miatt a személyes kontaktust preferáló ügyfelek esetében kevésbé lehet hatékony. A probléma tervezet szintjén rendelkezésre álló megoldásaként régióként felállított tanácsadó irodák megszervezése merült föl. A PSZÁF tervei szerint a fogyasztóvédelmi eljárásokban kiszabott és befolyt bírságbevételek bizonyos hányadát fordítja *civil szervezetek ilyen tárgyú támogatására*, azaz a tanácsadói tevékenység ellátására; feltételként írva elő a megfelelő képzettség meglétét, az állandó (a hét munkanapján, hivatali időben) rendelkezésre állást, a Felügyelet képzéseiben való részvételt, és a szakaszosan, az időszakonkénti beszámoló eredményétől függően lehívható támogatást.

### **3.6.1. A fogyasztói panaszok kezelése**

A PSZÁF-nak eredetileg egyedi panaszügyek intézésében egyáltalán nem volt hatásköre. Tevékenysége fogyasztóvédelmi jellegének erősítésében nagy szerepet játszott az egyes pénz- és tőkepiaci tárgyú törvények módosításáról szóló 2002. évi LXIV. törvény, ami három ágazati törvény – a biztosítási szektort szabályozó Bit., a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló Hpt., és a tőkepiacot rendező Tpt. – fogyasztóvédelmi szabályait egységesítette. A módosítás előtt csak a Bit. tartalmazott olyan rendelkezést, amely biztosította, hogy a PSZÁF-hoz forduló ügyfelek bejelentései minden esetben kivizsgálásra kerüljenek.<sup>444</sup> Ezt követően, mindkét másik említett

---

<sup>444</sup> Bár a panasztörvényként ismert 1977. évi I. törvény rendelkezései is alkalmazhatóak voltak.

jogszabály átvéve a Bit. szabályozását úgy rendelkezett, hogy a Felügyelet a pénzügyi intézmény ellen, hozzá beérkezett írásos bejelentést az érintetthez köteles továbbítani. Ez biztosította, hogy a fogyasztói panasz rendezése az elintézésre hatáskörrel rendelkező fórumhoz kerüljön. Az érintett intézmények a panaszt 30 napos határidőn belül érdemben megvizsgálni, és ennek eredményéről, mint az ügyfelet, mind a Felügyeletet tájékoztatni voltak kötelesek. A határidő és a Felügyelet irányában fennálló tájékoztatási kötelezettség garancia volt arra, hogy a panasz nem marad kivizsgálás nélkül. A felügyeleti kontrollt erősítő szabály volt az iratbetekintési jog biztosítása.<sup>445</sup> Ez a jogszabály biztosította a közérdekű keresetindítás jogát is a Felügyeletnek.

A Ket. 2005. novemberi hatályba lépésével egyidejűleg a pénzügyi felügyelet hatósági eljárására vonatkozó szabályok is átstrukturálásra kerültek. A jogalkotó az 1999. évi CXXIV. törvény hatósági eljárásra vonatkozó V. fejezetén belül helyezte el a Felügyelet fogyasztói bejelentésekkel kapcsolatos eljárására vonatkozó szabályokat, amelyek így az ágazati jogszabályokból átkerültek PSZÁF működésének alapjait rögzítő kerettörvénybe. A törvény a Psztv. - Áe. viszonyához hasonlóan határozta meg a Ket.-hez való viszonyát, azaz a Psztv. hatálya alá tartozó eljárásra a Ket.-et a státusztörvényben és az ágazati törvényben foglalt eltérésekkel rendelte alkalmazni.

A Felügyelet valamennyi, a törvény hatálya alá tartozó pénzügyi intézmény engedély- és bejelentésköteles tevékenységével kapcsolatos írásos fogyasztói bejelentést 15 napon megvizsgálni volt köteles. A cél azonban nem a pénzügyi szervezet és annak ügyfele közötti jogvita elbírálása volt, hanem az, hogy amennyiben – a bejelentés vagy a pénzügyi intézmény által tett észrevétel alapján – valószínűsíthető volt, hogy a pénzügyi intézmény magatartása az ágazati jogszabályokba, a felügyeleti határozatokba vagy saját belső szabályzatába ütközik, úgy a Felügyelet hivatalból megindíthassa a szükséges hatósági eljárást. A pénzügyi intézmény szükség esetén eljárási bírsággal is ösztönözhető volt az észrevétele megtételére.<sup>446</sup> A bejelentőt ebben az eljárásban tájékoztatási jog illette meg az ügye elintézéséről.

A hatósági eljárásoktól való elkülönülés hangsúlyozása érdekében a Psztv. 2007. július 01. napján hatályba lépő módosítása kivette a fogyasztói bejelentésre vonatkozó

---

<sup>445</sup> 1995. évi XCVI. törvény a biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről (Bit.) 124.§, 1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról (Hpt.) 203/A. §, 2001. évi CXX. törvény a tőkepiacról (Tpt.) 390/A.§

<sup>446</sup> A határidő elmulasztása esetén 50.000 Ft-tól 1.000.000 Ft-ig terjedő eljárási bírságot szabhatott ki a Felügyelet.

szabályokkal kapcsolatos eljárást a hatósági eljárás szabályai közül, és tartalmi módosítás nélkül külön fejezetben helyezte el azt.

Az Fttv. 2008. szeptember 1-jén hatályba lépő rendelkezései az újrakodifikált<sup>447</sup> pénzügyi felügyeleti törvényt is módosították. Az új szabályok szerint a Felügyelethez bárki bejelentéssel vagy panasszal fordulhatott, aki a pénzügyi szervezetek működésére és tevékenységére vonatkozó jogszabályi rendelkezésekbe, a pénzügyi szervezetek belső szabályzatába, a Felügyelet határozataiba, illetve az Fttv.-be ütköző magatartást észlelt.<sup>448</sup> Feltűnő, hogy az Fgytv. Panaszkezelés, ügyfélszolgálat címet viselő VI. fejezete nem esik a felügyeleti tevékenység hatálya alá, amely zavaró hiányosság volt a pénzügyi szervezetek tevékenységének felügyeletében, tekintettel arra, hogy így az érintett szervezetek tevékenységének egy fontos szegmense kiesett.

A bejelentés és a panasz közötti lényeges különbség, hogy a bejelentőnek pontosan meghatározott adattartalommal rendelkező (bejelentő és bejelentett azonosítására alkalmas adatok, jogsértés megjelölése, annak alapjául szolgáló magatartás leírása, tények és bizonyítékok) beadvánnyal kellett a Felügyelethez fordulnia; ezek bármelyikének hiánya esetén beadványát panaszként kezelték. A két beadványtípus elhatárolása tehát sokkal inkább formai szempontok alapján, semmint a jelzett probléma jelentősége, azaz tartalmi okok alapján történt. A bejelentési eljárás szükségképpen végzéssel zárult,<sup>449</sup> ami lehetett az eljárást lezáró és felügyeleti ellenőrzést elindító, áttételt elrendelő, vagy megszüntető végzés. E két utóbbi ellen a bejelentő a Fővárosi Bírósághoz fordulhatott fellebbezéssel. A panaszeljáráásban nem került sor végzések meghozatalára, a panaszost csupán a tájékoztatás joga illette meg. Mindkét eljárás alkalmat adhatott azonban arra, hogy a Felügyelet hivatalból hatósági eljárás indítson a bejelentett vagy bepanaszolt szervezettel szemben.

Az előbbiekből következően a panaszost, illetve a bejelentőt ebben az eljárásban az ügyfél jogállása nem illette meg. Arra azonban alkalmas lehetett, hogy az egyéni igénye érvényesítésére indított békéltető testületi vagy bírósági eljárásban bizonyítékként

---

<sup>447</sup> Az 1999. évi CXXIV. törvényt 2007. december 1-napjától a 2007. CXXXV. törvény váltotta föl.

<sup>448</sup> A módosítás mintájául egyértelműen a GVH később ismertetett közérdekű igényérvényesítési modellje szolgált.

<sup>449</sup> A végzés terminológia alkalmazása a bejelentésre vonatkozó eljárásban hozott érdemi döntésre – az általános és különös eljárási szabály viszonyától függetlenül – zavaró eltérésnek tűnik a Ket.-tól. Az ok nyilván az említett GVH-modell átvételéből fakad, ahol a bejelentéssel és a panasszal kapcsolatos eljárás nem része a versenyfelügyeleti eljárásnak, amelyben egyébként kizárólag a Versenytanács döntése minősül érdemi döntésnek, azaz határozatnak; ugyanúgy, ahogy a Psztv. alapján elbírált bejelentéssel vagy panasszal kapcsolatos eljárás sem része a PSZÁF által lefolytatott hatósági eljárásoknak.

használja föl az esetleges elmarasztaló határozat eredményét. Bár – mint ismeretes – a bíróságot a hatóság határozata sem köti, az alternatív vitarendezési fórumé pedig végképp nem.

2009. szeptember 1-től a – korábban már említett – 153/2009. (VII.23.) Korm. rendelet a PSZÁF-nak az általa felügyelt szervezetek és személyeknek a Psztv. hatálya alá tartozó tevékenysége vonatkozásában biztosított fogyasztóvédelmi hatásköre révén megszűnt a pénzügyi szervezetek felügyelete vonatkozásában az Fttv. hatályba lépésével előálló, fentebb részletezett hiányosság, azaz biztosítottá vált, hogy a pénzügyi szervezetek fogyasztóinak védelmét teljes körűen a pénzügyi szervezeteket felügyelő hatóság láthassa el.

A felügyeleti törvény 2010. január 1-től újra a hatósági eljárások között szabályozza az immár *expressis verbis* fogyasztóvédelminek nevezett eljárást. Az új eljárás megszünteti a különbséget a panasz és a bejelentés között. A fogyasztóvédelmi eljárásban *ügyfélnek* – eltérően a PSZÁF által lefolytatott többi eljárásban alkalmazott *ügyfélfogalomtól*<sup>450</sup> – a Ket. szerinti *ügyfél* tekintendő azzal a kiegészítéssel, hogy *ügyféli* jogállást kaphat az a külföldi pénzügyi felügyeleti hatóság is, amelynek feladatkörét az ügy érinti, illetve az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett jegyzéken szereplő társadalmi szervezet meghatározott uniós normák megsértése miatt indított eljárások vonatkozásában. Megállapítható, hogy a fogyasztóvédelmi eljárásban megállapított eltérő *ügyfélfogalom* kifejezett célja az volt, hogy a pénzügyi szolgáltatók *ügyfelei*, azaz maguk a fogyasztók is *ügyfélként* vehessenek részt az eljárásban. A Felügyelet által lefolytatott más eljárásokban azonban a közérdek kerül előtérbe, ott a Ket.-ben szabályozottnál szűkebb fogalommal találkozunk. Problémás azonban, hogy míg az Fttv. a korábban kifejtettek szerint a természetes személyekre szűkíti le a védendő (és az eljárás kezdeményezésére *ügyfélként* jogosult) alanyi kört, az ágazati jogszabályok a fogyasztókkal szembeni kereskedelmi gyakorlatokkal, különösen a tájékoztatási szabályokkal kapcsolatban szintén az Fttv.-t hívják föl, ha a jogsértés fogyasztót érint;<sup>451</sup> addig a fogyasztóvédelmi eljárásokban alkalmazandó másik két jogszabály – a Grtv. és az Ektv. –, valamint a már említett ágazati törvények a

---

<sup>450</sup> A Psztv. 28.§-a szerint a Felügyelet engedélyezési, felügyeleti ellenőrzési, és piacfelügyeleti eljárásában *ügyfélnek* minősül az, akire nézve a Felügyelet jogot vagy kötelezettséget állapít meg, akit a Felügyelet ellenőrzés alá von, aki az engedélyezés iránt kérelmet nyújt be, akire nézve a Felügyelet által vezetett hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. A fogyasztóvédelmi eljárás *ügyfélfogalmára* a 27.§ a) pontja és a 48/B. §-ok irányadóak.

<sup>451</sup> Hpt. 215/A.§, Bit.167/A.§, Tpt. 406/A.§

fogyasztói körön kívül eső ügyfelek vonatkozásában a jogi személyek, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek ügyféli jogállását is elismerik.<sup>452</sup>

A Felügyelet a fogyasztóvédelmi eljárás keretén belül ellenőrzi a pénzügyi szervezeteknek az általuk nyújtott szolgáltatások igénybevevőivel (a fogyasztóval) szemben tanúsítandó magatartására vonatkozó, az ágazati szabályokban (továbbá annak végrehajtására kiadott jogszabályban) megállapított kötelezettségek, valamint az Fttv., a Grtv., és az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (Ektv.) rendelkezéseinek betartását. A Pszvtv. és az ágazati jogszabályok nem határozzák meg külön az első fordulatban említett fogyasztóvédelmi rendelkezéseket, e vonatkozásban a 13/2009. számú Vezetői körlevél melléklete ad eligazítást, jelezve, hogy az ott található felsorolás nem tekinthető taxációnak. A mellékletet áttanulmányozva túlnyomó többségben a fogyasztó tájékoztatását szolgáló szabályokat találhatunk. Továbbra sem tartozik a Felügyelet hatáskörébe a fogyasztók szerződéses vitáinak elbírálása, e körben a Pszvtv. – a korábbi szabályt egyértelműbbé téve – nevesíti a szerződés létrejöttének, érvényességének, joghatásainak, megszűnésének, a szerződésszegésnek és joghatásainak megállapítását.

A jogsértés elkövetésétől számított 3 éven belül megindítható eljárásra a Ket. szabályai alkalmazandóak a Pszvtv.-ben, valamint a felsorolt ágazati törvényekben foglalt eltérésekkel. Az eljárás kérelemre és hivatalból is indulhat. A kérelem benyújtását jelentősen megkönnyíti, hogy 2010. október 12. napjától elektronikus dokumentumként az Ügyfélkapun keresztül is eljuttatható a Felügyelethez.

A kérelemre indult eljárás a hatósági eljárás „szokásos” forgatókönyve szerint zajlik. A kérelem beérkezését követően a Felügyelet megvizsgálja, hogy a kérelem elbírálására rendelkezik-e hatáskörrel és illetékességgel, illetve hogy hiánypótlás szükségeltetik-e. A kérelmek nagy száma kerül elutasításra azon okból, hogy a kérelmező a bíróság hatáskörébe tartozó eljárás lefolytatását kéri. A Felügyelet a gyakorlatban ilyenkor az elutasító végzéshez egy részletes tájékoztató levelet is mellékel, kitérve az alternatív vitarendezési eszközök és a jogi segítségnyújtás igénybevételeének lehetőségére is.

---

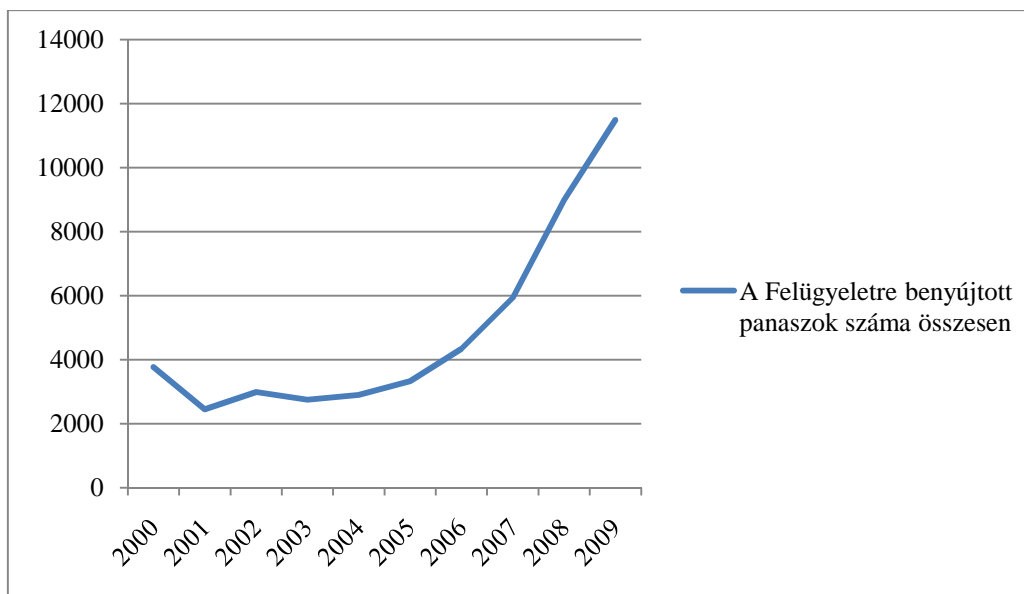
<sup>452</sup> Az Ektv. 1.§ (1) bekezdés d) pontja szerint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás igénybe vevője természetes, illetve jogi személy, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet is lehet. A Grtv. 26.§ (2) bekezdése a nemdohányzók védelmét ellátó társadalmi szervezetet ruházza föl ügyféli jogállással a dohánytermék reklámjára, valamint dohánytermékkel összefüggő szponzorálásra vonatkozó rendelkezések megsértése miatt indított eljárásban. Ágazati törvények közül pl.: Bit.3.§ (1) bekezdés 61. pont., Tpt. 5.§ (1) bekezdés 128. pont.

A Felügyeletnek a fogyasztók általi panaszkezelési fórumként való kezelésétől való további (a fentebb ismertetett szervezeti változásokon túlmenően) elhatárolódást-eltávolodást eredményezhet az a tervezett jogszabály-módosítás, amely a hatósági eljárás indítása előtt kötelezővé tenné a fogyasztó számára a panasza rendezésének megkísérlését az érintett pénzügyi szolgáltatóval.

A tényállás tisztázása a hatóság feladata, amelynek keretében iratok dokumentumok bekérésére, tanú meghallgatására, szakértő igénybe vételére, helyszíni ellenőrzésre kerülhet sor. A hatóság próbaügylet megkötésére is jogosult. Újra visszatér az a szabály, hogy a pénzügyi intézménnyel szemben a megkeresés nem teljesítése vagy késedelmes teljesítése esetén eljárási bírság szabható ki. Az ügyintézési határidő 45 munkanap, ami 22 munkanappal meghosszabbítható. A hatóság eljárása a határozathozattal zárul. A Felügyelet a határozatai rendelkező részét minden esetben, míg jogsértés megállapítása esetén a határozatot teljes terjedelmében nyilvánosságra hozza. A pénzügyi felügyelet vonatkozásában új elemként lehetséges a határozathozatal helyett *hatósági szerződés* megkötése azzal az ügyféllel, aki vállalja a jogszabálysértés megszüntetését és magatartásának a jogszabályokkal való összhangba hozatalát a szerződésben meghatározott módon. Kizárt a hatósági szerződés kötésének lehetősége az olyan ügyféllel, aki a korábban vele kötött szerződés teljesítési határidején belül újra elköveti az ominózus jogsértést. A hatóság honlapján – egyébként kötelezően – közzétett információk szerint a Felügyelet 2008-ban három alkalommal élt ezzel a lehetőséggel.

A hatóság a hivatalbóli eljárás keretében cél- és témavizsgálatot tarthat a fent meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezések betartásának ellenőrzése érdekében. Az eljárás a korábban ismertetettekhez hasonlóan a Ket. szabályai szerint kerül lefolytatásra azzal, hogy az eljárási határidő 6 hónap.

A következő ábra a Felügyeletre benyújtott panaszok számát mutatja. Meg kívánom jegyezni, hogy az éves jelentések e tárgykörben nem reagáltak arra az átmeneti időszakra, amikor a panasz és a bejelentés fogalma elkülönült. Ettől függetlenül tényként állapítható meg a fogyasztói megkeresések nagyarányú növekedése.



1. ábra A PSZÁF-hoz benyújtott panaszok száma<sup>453</sup>

### 3.6.2. A fogyasztóvédelmi eljárás szankciórendszere

A fogyasztóvédelmi eljárásban *önálló szankciórendszer* került kialakításra, amely a bírság represszív jellege mellett fogyasztók védelme érdekében fokozottabban igyekszik érvényre juttatni a prevenciót is. Ha a hatóság az általa ellenőrzött jogszabályi rendelkezések, vagy a saját határozatainak a megsértését észleli, az alábbi jogkövetkezményeket alkalmazhatja:

- a) elrendeli a jogsértő állapot megszüntetését,
- b) megtiltja a jogsértő magatartás további folytatását,
- c) határidő tűzésével a feltárt hiányosságok megszüntetésére kötelezi a szolgáltatót, amely a megtett intézkedésről a Felügyeletet értesíteni köteles,
- d) feltételhez kötheti vagy felfüggesztheti a tevékenység nyújtását a jogszerű állapot helyreállításáig,
- e) bírságot szabhat ki.

Látható, hogy a törvény az enyhébb beavatkozást jelentő intézkedéstől (a,b,c pontok) a pénzügyi szolgáltató működését érdemben befolyásoló (d pont) eszközökig terjed. A bírság kiszabása főszabály szerint opcionális, csak a fogyasztók széles körét érintő, illetve 6 hónapon belüli ismételt jogsértés esetén kötelező. Összege az NFH-ra vonatkozó szabályozásnál már ismertetett fogyasztóvédelmi bírsággal azonos mértékű

<sup>453</sup> [http://www.pszaf.hu/bal\\_menu/jelentesek\\_statisztikak/eves](http://www.pszaf.hu/bal_menu/jelentesek_statisztikak/eves). Utolsó letöltés: 2010. 10.03.19.05.



lehet azzal, hogy itt a fogyasztók széles körének okozó vagyoni hátrány okozása ad alapot az emelt összegű bírság kiszabására.

A felügyeleti bírságolásnál irányadó általános szempontok közül<sup>454</sup> a fogyasztóvédelmi eljárásban kifejezetten a fogyasztóvédelmi jellegű szempontok figyelembevételére kerül sor; így értékelésre kerül

- a szabálysértés, vagy hiányosság súlya (az érintett fogyasztók száma, az érdeksérelem köre, a magatartás kiterjedtsége, hiszen nyilvánvalóan más megítélést követel az egyedi jogszabálysértés, mint az adott intézménynél általánosan alkalmazott jogsértő gyakorlat),
- a cselekménynek elsődlegesen az ügyfelekre, illetőleg más pénzügyi intézményekre gyakorolt hatása,
- a cselekménnyel előidézett kockázat és kár mértéke, illetve a kárenyhítési hajlandóság,
- a szabálysértés ismétlődése, gyakorisága,
- a Felügyelettel való együttműködési hajlandóság, illetve a tények, információk eltitkolása, vagy annak szándéka.

A fogyasztóvédelmi eljárás szankciórendszere speciális annyiban, hogy a Felügyelet más eljárásaitól eltérően itt az eljárás alá vont pénzügyi intézmény piacra gyakorolt hatása nem abszolút értelemben kerül értékelésre, a kiszabott szankció nem igazodhat automatikusan a korábban említett hatásbesoroláshoz, mivel kisebb hatásbesorolású intézmény magatartása is generálhat nagyszámú panaszt, ami szigorú szankció kiszabását teszi indokolttá.

A fenti szempontok generálta mátrix alkalmazásával megállapítható, hogy a törvényi minimum csak akkor alkalmazható, ha az érintett pénzügyi intézmény nem súlyos jogsértése csak egyedi ügyben érinti a fogyasztót; míg a maximum kiszabása akkor lehetséges, ha a fogyasztók széles körének, jelentős vagyoni hátrányt okoz az elkövetett jogszabálysértés.<sup>455</sup>

---

<sup>454</sup> Pszvtv. 47.§ (4) bekezdés

<sup>455</sup> [http://www.pszaf.hu/data/cms2139280/intezkedesi\\_politika.pdf](http://www.pszaf.hu/data/cms2139280/intezkedesi_politika.pdf). Utolsó letöltés:2010.10.03.19.07.

### 3.6.3. Közérdekű igényérvényesítés

A fogyasztóvédelmi hatóság közérdekű keresetindítási jogának részletezésénél utaltam arra, hogy a PSZÁF 2003. január 1. és 2008. augusztus 31. között az Fgytv. szabályai alapján közérdekű keresetet indíthatott biztosítási, valamint pénzügyi és nyugdíjpénztári szolgáltatásokkal kapcsolatban. Az Fttv. e tárgyban módosította a pénzügyi felügyelet kerettörvényét, és önálló fejezetként közérdekű kereset indítása helyett közérdekű igényérvényesítés címmel illesztette be azt a Pszvtv.-be.

A szabályozást áttekintve úgy tűnik, mintha a jogalkotó felhasználta volna az Fgytv. hivatkozott eszközével kapcsolatos tapasztalatait, és hatékonyabb, egzaktabban körülírt jogintézmény alapjait fektette le. (Ennek ellenére az Fgytv. kifogásolt szabályai máig nem módosultak.)

A Felügyelet a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt az ágazati törvényekbe, azok végrehajtási rendeleteibe, az Fttv.-be, a Grtv.-be, valamint az Ektv.-be ütköző tevékenység miatt indíthat pert, feltéve, hogy a jogsértés a fogyasztók széles, de az eset körülmények alapján meghatározható körét érinti. Figyelemmel arra, hogy a PSZÁF-nak már pontos információkkal kell rendelkeznie a perindításhoz, annak feltétele, hogy a saját eljárását már megindítsa.

A perindításra a jogsértés bekövetkezésétől számított 3 éves jogvesztő határidőn belül van lehetőség. Jogsértő helyzet vagy állapot fennállása esetén azonban jogvesztés nem következhet be.

Az eltérő bírói gyakorlatból fakadó bizonytalanságokat kiküszöbölendő *expressis verbis* rögzítésre került, hogy a jogsértés tényének megállapítására irányuló kereset mellett, marasztalásra irányuló kereset is benyújtható, illetve megítélhető. Ez utóbbi feltétele, hogy az érvényesített igény jogalapja és a kár összege (követelés tartalma) az egyes fogyasztók egyedi körülményeire való tekintet nélkül megállapítható legyen.

Az ítélet országos napilapban vagy más indokolt formában való nyilvánosságra hozatalára a kereset indítóját a bíróság jogosíthatja föl. A közérdekű igényérvényesítés a jogsértés megállapítása esetén sem korlátozza a fogyasztót az egyéni igényérvényesítésben. Az elmarasztalt szolgáltató önkéntes teljesítésének elmaradása esetén a fogyasztó bírósági végrehajtást kérhet.

## 4. A versenyhatóság

### 4.1. Versenyjog és/vagy fogyasztóvédelem?

Kiindulásként szükségesnek tartom rögzíteni a versenyjog és a fogyasztóvédelem összefüggéseit, különös figyelemmel arra, hogy a kapcsolatrendszer az utóbbi idők gazdasági fejleményei új színekkel gazdagították.

Vida Sándor sommás kijelentése szerint a fogyasztóvédelem nem a versenyjog feladata.<sup>456</sup> Magam inkább Boytha Györgyné véleményével értek egyet, aki szerint a versenytörvények valóban nem közvetlenül fogyasztóvédelmi célokat szolgálnak, „csak” a fogyasztó döntési szabadságának védelmét és az ezt sértő versenytorzítások megakadályozását.<sup>457</sup> A GVH elsődleges feladata tehát a piac tisztasága felett való őrködés, a piaci folyamatok törvényes mederben tartása, és csak ezen keresztül a fogyasztók védelme. Ennek oka az az általánosan elfogadott tétel, hogy a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelmét leghatékonyabban a piaci verseny szolgálja.

Versenyhatóságunknak az – Alkotmány által deklarált – piacgazdaságban betöltött szerepe, hogy „a köz érdekében, a *hosszú távú fogyasztói jólétet* és így a *versenyképességet* is növelő módon érvényt szerezzen a hatáskörébe tartozó versenyjogi rendelkezéseknek, valamint, hogy a rendelkezésre áll eszközökkel általában is támogassa a versenyt, vagy ahol a verseny nem lehetséges, elősegítse a versenyt megteremteni vagy pótolni hivatott állami szabályozás kialakítását.”<sup>458</sup> Ezen idézet rámutat a versenytevékenység három pillérére, ami a versenyfelügyeleti eljárásokon és az ágazati vizsgálat eszközén keresztül a versenytörvény előírásának betartatása, a jogszabály tervezetek véleményezése, valamint a főként Versenykultúra Központon keresztül megvalósuló ismeretterjesztő tevékenység.

A hatályos versenytörvény preambuluma szerint „A gazdasági hatékonyságot és a társadalmi felemelkedést szolgáló piaci verseny fenntartásához fűződő közérdek, továbbá az üzleti tisztesség követelményeit betartó vállalkozások és a *fogyasztók érdeke* megköveteli, hogy az állam jogi szabályozással biztosítsa a gazdasági verseny tisztaságát és szabadságát.” Ez is megerősíti azt a fentebb már említett tételt, hogy a

---

<sup>456</sup> VIDA Sándor: A fogyasztó versenyjogi védelme a megtévesztéssel szemben. Magyar Jog 2000/11. szám. 661. p. Megjegyzem a szerző cikkében később maga is pontosítja, kiegészíti álláspontját.

<sup>457</sup> BOYTHA Györgyné: Versenyjog. Budapest, 1998. 52. p.

<sup>458</sup> <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/11695FFBAC14C71AC.pdf>. 3. p. Utolsó letöltés 2010. 10.03.19.09.

versenyjog elsődleges célja tehát a verseny tisztaságának és szabadságának biztosítása, minden további célkitűzés csak ezen belül értelmezhető.

A fogyasztóvédelmi jog és a versenyjog intézményei által a fogyasztóknak nyújtott védelmet illetően az alapvető különbség, hogy a fogyasztóvédelem egyes specifikus intézményei mindig az *egyes fogyasztót* védik (nem zárva ki természetesen azt az esetet, hogy egy-egy ügy kapcsán a fogyasztók nagyobb csoportja is érintett lehet), ezzel szemben a versenyjog a verseny tisztaságának és ezen belül a fogyasztók döntési autonómiáját érintő magatartásoknak a felügyelete révén a *fogyasztók közösségét* védi. Itt szeretném megjegyezni, hogy az immár klasszikusnak tekinthető öt fogyasztói alapjogból a GVH tevékenysége a versenyfelügyeleti eljárások révén elsősorban a fogyasztók gazdasági érdekeit és a tájékoztatáshoz való jogot érinti.<sup>459</sup>

A 2007-től világszerte tapasztalható recessziós folyamatok az állam, a közigazgatás, a versenypolitika szerepének újragondolását hozták magukkal. Erre azért volt szükség, mert a válság egyik új eleme volt a korábbi gazdasági problémákhoz képest, hogy egy fejlett államból, sőt gazdasági nagyhatalomból<sup>460</sup> indult, így a krízis okainak feltárásakor nem lehetett egyszerűen az ország fejlődő voltára, vagy – különösen a kelet-európai térség vonatkozásában – a fejlett nyugati államokhoz történő felzárkózásban való lemaradásra hivatkozni. Mindez a piacot reguláló intézmények szerepének átértékelését tette szükségessé.

Megjelentek olyan vélemények, amelyek szerint a gazdasági krízishez a zabolátlan verseny is hozzájárult. Az efféle destruktív vélekedéseket cáfolandó a Nemzetközi Versenyhálózat (ICN) irányító testületének elnöke, John Fingleton *Miért van szükség versenypolitikára nehéz gazdasági helyzetekben címmel?* tette közé a legfontosabb téziseket.<sup>461</sup> Ebben kifejti, hogy sem a verseny, sem a versenypolitika nem tehető felelőssé a gazdasági nehézségekért, sőt a versenypolitika fontos szerepet tölt be a gazdaság termelékenységének, és így növekedési lehetőségeinek javításában. Gazdasági

---

<sup>459</sup> A GVH fogyasztóvédelmi tevékenységének alapvető jellemzőit leíró – Fttv. hatályba lépése előtti állapotot tükröző – Háttérmagyarázat című dokumentum ezt hasonlóan fogalmazza meg: „a fogyasztói döntések szabadságát elősegítő tevékenysége során a GVH verseny tisztaságához fűződő közérdek védelmét tekinti feladatának, ebből következően a GVH tevékenysége során hangsúlyozottan a *fogyasztói közösség egészét* érintő, egyszersmind verseny- vagy piactorzulással kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik. Az egyéni fogyasztói sérelmek nem tartoznak a GVH feladatkörébe, erre a fogyasztóvédelmi intézményrendszer egyéb fórumai illetve a polgári jog eszközei vehetők igénybe, vagy egyes magatartások akár büntetőjogi tényállás alá vonhatók.” Háttérmagyarázat. A *Gazdasági Versenyhivatal által követett, a fogyasztói döntések szabadságára vonatkozó alapelvek* című dokumentumhoz. 6. p.

<sup>460</sup> Az olvasó számára bizonyára nyilvánvaló, hogy az Egyesült Államokról van szó.

<sup>461</sup> <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/123138E0BC161ED38.pdf>. Utolsó letöltés: 2010. 10.03.19.11.

mutatókat citálva rámutat, hogy az erős verseny jótékony hatást gyakorol a gazdaságra. A recessziók idején nagy a nyomás a versenypolitika átmeneti enyhítése, felfüggesztése, kiiktatása irányában. Az egyik hivatkozási alap, hogy a versenypolitika elveinek érvényesítése nyilvánvalóan rengeteg pénzt emészt föl az adófizetők pénzéből, így reguláló tevékenység terrénumának csökkentése a költségvetési források megspórolásához vezethet. A másik indok a pénzügyi nehézségekkel küzdő társaságok megsegítése a követelmények csökkentése révén.

Fingleton szerint ezen érvek nem állják meg a helyüket, mivel a könnyítések a sikeres cégeket büntetnék, a mesterséges korlátok pedig a (nemzetközi) versenyképesség és innovációs képesség romlásának irányában hatnának. Konklúziója, hogy a recesszió nem lehet ok a versenypolitika átmeneti háttérbe szorítására, egyrészt mert ez lassítaná a gazdasági válságból való kilábalást, másrészt, mert a korábbi versenypolitikai elvek újbóli érvényesítése később nagy nehézségekbe ütközne.

Szintén az említett recessziós hullám apropóján az OECD hetedik versenypiaci világfóruma a versenyvédelem és a fogyasztóvédelem érintkezését, szempontjainak összeegyeztethetőségét vizsgálta 2008 nyarán.<sup>462</sup> A fórum témám szempontjából legfontosabb megállapítása, hogy a *versenypolitika elsődleges célja a fogyasztói jólét előmozdítása*, szemben a korábbi tendenciákkal, amikor is erőteljesebb volt például az iparpolitika, a (gazdasági) szerkezetpolitika szempontjainak érvényesülése. Ennek a felismerésnek a folyamatoként végiggondolásra került a fogyasztóvédelemmel és versenypolitikával foglalkozó intézmények összevonásának lehetősége is. A koncentráció előnye lehetne a hatékonyabb szabályozás kialakításának lehetősége, a szakmai erőforrások biztosítottasága (amely különösen kisebb országok esetén jelent egyébként problémát). Annak a lehetséges hátrálynak a felismerése azonban, hogy az integrált szervezetben a fogyasztóvédelem szempontjai háttérbe szorulnának, oda vezetett, hogy a fórum az integráció helyett a két politika szempontjainak összeegyeztethetősége mellett tette le a voksát. A látszólag engedékenyebb megoldás sem feltétlen probléma nélküli. Elég az Unió belüli helyzetre gondolnunk, ahol a versenypolitika magas szintű koordináltsága mellett a fogyasztóvédelemben még

---

<sup>462</sup> V.ö. BOD Péter Ákos: A fogyasztó védelme és/vagy a verseny védelme. Fogyasztóvédelmi Szemle elektronikus verziója.  
[http://www.fvszemle.hu/archivum/2009\\_szeptemberi\\_szam/gazdasag\\_fogyaszto/a\\_fogyaszto\\_vedelme\\_e\\_s\\_vagy\\_a\\_verseny\\_vedelme/](http://www.fvszemle.hu/archivum/2009_szeptemberi_szam/gazdasag_fogyaszto/a_fogyaszto_vedelme_e_s_vagy_a_verseny_vedelme/). Utolsó letöltés: 2010. 10.03.19.11.

mindig a tagállamok tartják kezükben a gyeplőt, amit az utóbbi idők maximumharmonizációra törekvő irányelvei révén igyekeznek gyengíteni.

A fentiek alapján azt mondhatjuk, hogy a jogfejlődés eredményeképpen a versenytársak érdekeire figyelemmel megalkotott, és a fogyasztóra csak mint a verseny tárgyára tekintő szabályoktól eljutottunk a fogyasztó-centrikus versenyjogi jogalkotásiig.<sup>463</sup>

## 4.2. A magyar versenyjog rövid története

A fogyasztóvédelem és a versenyjog viszonyának iménti feltérképezését követően fontosnak tartok rámutatni arra a fejlődési folyamatra, ami a fogyasztóvédelmi szempontok megjelenéséhez vezetett a versenyjogban.

A második világháború előtti időszakból két említésre méltó jogszabályt találhatunk, amelyek a kor színvonalának megfelelően tartalmaztak versenyjogi szabályokat. A *tisztességtelen versenyről szóló 1923. évi V. törvénycikk* magánjogi védelmet biztosított a tisztességtelen piaci magatartások ellen. A törvény létrehozásának indokai a mai napig aktuálisak: *„Ha nem akarjuk az egyéni önzést teljesen rászabadítani a forgalomra, ha nem akarjuk kiirtani a kereskedelem terén a tisztességes boldogulás lehetőségét, az erkölcs kategorikus imperativusának érvényesülnie kell a kereskedelem és az ipar területén lezajló küzdelemben is. Mert a tisztességtelen versenyben meg van az a beláthatatlan károkat okozó társadalomellenes elem is, hogy nemcsak a közvetlenül megtámadott versenytársnak a személyiségi jogait és vagyoni érdekeit sérti, hanem ezt magát a tisztességtelen versenytársait is választani kényszeríti aköz, hogy vagy tönkre mennek, vagy hasonlóan tisztességtelen eszközökkel igyekeznek céljukat elérni. Hogy a létfenntartás mindennél hatalmasabb ösztöne a versenytársakat többnyire ez utóbbi lehetőség felé hajlítja, az az egész gazdasági életet fenyegető olyan veszedelemnek nyitja meg a perspektíváját, amelytől a hazai kereskedelemnek megvédése elsősorú állami feladat.”*<sup>464</sup>

A törvény egy generálklauzula keretében tiltotta az üzleti versenynek az üzleti tisztességbe vagy jó erkölcsbe ütköző módon való folytatását. Ezen túlmenően a reklámszédelgésre, a bitorlásra és utánzásra, a hírnévrontásra és az ún. hólabda-

---

<sup>463</sup> V.ö. MISKOLCZI BODNÁR Péter: Versenyjog. Novotni Kiadó, Miskolc, 2001. 27. p.

<sup>464</sup> V.ö. KASZAINÉ MEZEI Katalin: i.m. (1998.) 3. p.

szerződésre (a mai nevén piramisjáték) vonatkozóan tartalmazott tiltó szabályokat. A tisztességtelen versenyt folytatóval szemben az erre jogosult magatartása abbahagyását és kárának megtérítését követelhetette. Egyes szerződéses kötelmek (hólabda-szerződés) semmiséget vontak maguk után. A jogszabály egyes magatartások tanúsítóit büntetőjogi szankciókkal is fenyegette. Ez a törvény elsősorban a versenytársak érdekében tartalmazott korlátozó szabályokat.<sup>465</sup>

*A gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. törvénycikk* a kartellekről rendelkezett. A valamely áru termelése, forgalmazása, vagy ára vonatkozásában kötött megállapodást vagy határozatot írásba rendelte foglalni, és a közgazdasági miniszternek bemutatni. A budapesti székhelyű, országos hatáskörű ún. Kartellbizottság volt jogosult a megállapodások véleményezésére, és szükség esetén közérdekű kereset indítására a Kúria keretében működő különbíróóság, a Kartellbíróóság előtt. A jogszabály tehát a közjogi elemek mellett magánjogi eszközökkel lépett fel a közgazdaság vagy közjó érdekét veszélyeztető kartellek ellen. A háborús felkészülés lázában égő európai államokban azonban hazánkhoz hasonlóan sokkal inkább a fúziók és a tőke koncentrációja volt a jellemző, így a törvényt a gyakorlatban kevéssé alkalmazták.<sup>466</sup>

A pénzügyi felügyelethez hasonlóan a versenypolitika is okafogyottá vált a második világháborút követően megvalósult, döntően állami tulajdonra épülő gazdasági berendezkedésben, ahol egymással versengő piaci szereplőkről egyáltalán nem beszélhetünk. A kínálati viszonyokat, az árat, a minőséget teljes egészében a tervgazdálkodás határozta meg, kialakításában a versenynek nem volt szerepe.

A gazdasági verseny lehetősége csak az 1968-as gazdaságirányítási reformmal merült föl ismét. További megerősítést adott Magyarország IMF-be való belépése, mivel a hitelei igénybevételét olyan feltételekhez kötötték, amely elmozdulást jelentett a versenyző piac irányába.<sup>467</sup>

A 80-as évek végén jellemző helyzetet vizsgálva sem beszélhetünk azonban valódi versengő piacról. A probléma *a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvény* elfogadását követően még inkább felszínre került. Harmathy olyan

---

<sup>465</sup> KASZAINÉ MEZEI Katalin – MISKOLCZI BODNÁR Péter: Kézikönyv a versenyjogról. HVG Orac lap- és Könyvkiadó Kft. 1997. 90-91. pp.

<sup>466</sup> V.ö. TÓTH Tihamér: A versenyfelügyelet mai kérdései és a Gazdasági Versenyhivatal. (In: Gazdasági kormányzás. Változás és alkalmazkodás a magyar gazdaságirányítás intézményrendszerében. Szerkesztette: Bod Péter Ákos – Báger Gusztáv) Aula Kiadó Kft. 2008. 145. p.

<sup>467</sup> TÓTH Tihamér: i.m. 145. p.

véleményeket idéz még 1989-ben is, amely szerint a magyar gazdaság adottságai mellett belátható időn belül nem lehet versennyel számolni, ami a törvény gyakorlati jelentőségét csekélyé teszi.<sup>468</sup> Szintén kritikus hangot üt meg Tóth Tihamér, aki a jogszabályt, mint a kvázi-piaci szereplők (állami vállalatok) közötti kvázi-versenyt szabályozó normát említi, amely tiltotta a tisztességtelen piaci magatartást, a kartelleket, és az erőfölénnyel való visszaélést (de a fúziók ellenőrzéséről nyilván nem rendelkezett).<sup>469</sup> Vörös Imre pedig a piacfelügyeleti szerv létét hiányolja, figyelemmel az egyedi (magánjogi) jogérvényesítésnek a piac működésére gyakorolt elégtelen hatására.<sup>470 471</sup>

A hiányosságok megjelölését követően mindenképp említésre érdemes, hogy a jogszabály külön fejezetben tárgyalta a fogyasztók megtévesztésének tilalmát, az áruval kapcsolatos mindenféle megtévesztést tilalmazó generálklauzulát követően néhány nevesített eset példálózó felsorolásával. Ez utóbbiak az aktív és a passzív megtévesztésről is rendelkeztek. A törvény a fogyasztók széles körét érintő és jelentős nagyságú hátrányt okozó tisztességtelen gazdasági tevékenység gyakorlójával szemben a Szakszervezetek Országos Tanácsát, a Magyar Kereskedelmi Kamarát (1988-tól Magyar Gazdasági Kamara), a Fogyasztók Országos Tanácsát, illetve a szövetkezetek országos érdekképviselői szerveit perindításra jogosította föl a fogyasztók jogainak érvényesítése iránt.

Az 1989-es Alkotmány-revízió Magyarország gazdaságát piacgazdaságként definiálta, amely a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságán alapul. Rögzítésre került, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.<sup>472</sup> A versenyjog szempontjából mindez olyan merőben új helyzetet teremtett, ami új jogszabály megalkotását tette szükségessé.<sup>473</sup> A *tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény* lényegében

---

<sup>468</sup> HARMATHY Attila: Gazdasági szerkezet – verseny – jogi szabályozás. Jogtudományi Közlöny. XLII. évfolyam 1987. június 282. p.

<sup>469</sup> TÓTH Tihamér: i.m. 145. p.

<sup>470</sup> VÖRÖS Imre: A tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló tv. gyakorlatának margójára. Jogtudományi Közlöny. XLII. évfolyam 1987. június 293. p.

<sup>471</sup> Vörös Imre jóval későbből visszatekintve mégis látott pozitívumot is az 1984-es versenytörvényben. Nevezetesen, hogy ez volt az a jogszabály, ami már nem egyszerűen „versenyjog”, a gazdasági verseny jogi szabályozása, hanem ezt túllépve, a tisztességes piaci magatartás joga. Ezt a nézőpontot a későbbi versenytörvények is átvették. V.ö. VÖRÖS Imre: Lépésváltás az európai tisztességtelen verseny elleni jogban. Jogtudományi Közlöny LXI. évfolyam 2006/3. szám 119. p.

<sup>472</sup> Alkotmány 9.§

<sup>473</sup> Bara Zoltán utal arra, hogy a törvényt még 1989-ben készítették elő, de az 1990-ben újonnan megválasztott országgyűlés fogadta el. V.ö. BARA Zoltán: Verseny és magyar versenypolitika. Pénzügyi Szemle LI. évfolyam. 2006/2. szám 211. p.



kiküszöbölte elődje hiányosságait. Már preambulumban rögzítette, hogy a gazdasági versenyhez fűződő közérdek védelmére, a versenytársak, valamint a tisztességes piaci magatartáshoz kapcsolódóan a fogyasztók érdekeinek védelmére irányul. A korábbiakhoz képest kibővült a fúziókontrollra vonatkozó szabályokkal, továbbá létrehozta a Gazdasági Versenyhivatalt, mint kormánytól független szervet. Bara Zoltán a jogszabályt „koraszülöttnek” tekinti, mivel a versenyjog „már egy viszonylag kifejlett piacgazdasági magatartási normarend között képes hatását teljes körűen kifejteni”, amely megszületése idején nyilvánvalóan nem volt adott. Ennek az lett az eredménye, hogy a törvény számos területen hiánypótló szerepet töltött be; többek között a Fogyasztóvédelmi törvény 1997-ig fennálló való hiányára tekintettel a fogyasztók megtévesztése kapcsán is. Mindez valóságos „dömpinget” eredményezett a fogyasztók megtévesztése miatt indult ügyekben,<sup>474</sup> de általánosan is elmondható volt, hogy a „piaci szereplők magatartásának versenyetikai zsinórmértékhez igazítása gyermekcipőben járt”.<sup>475</sup>

Mint sok más jogterületen, az európai uniós csatlakozásra való felkészülés a versenyjog területén is a szabályozás átgondolását és rekodifikációt eredményezett. A *tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény* az uniós szabályozást szem előtt tartva került megalkotásra. A vizsgált témám szempontjából kevésbé fontos, de jelentőségénél fogva említést érdemel, hogy általánossá vált a vertikális versenykorlátozó megállapodások tilalma.<sup>476</sup> Az előző versenytörvényhez viszonyítva változott a fogyasztók megtévesztésének tilalmával kapcsolatos generálklauzula is. Korábban az áru kelendőségének fokozása érdekében volt tilos a fogyasztókat megtéveszteni, míg 1997-től ez a célhatározó nélkül, általánosan tilalmazottá vált. Érdekes, hogy kimaradt az a korábbi tényállás, amely szerint kifejezett tájékoztató közlés hiányában tilos az olyan áru reklámozása, amely nem vagy nem kellő mennyiségben áll a fogyasztó rendelkezésére. A nevesített tiltás hiányának ellenére a versenyjogi gyakorlat továbbra is szankcionálja az ilyen magatartást.

---

<sup>474</sup> BARA: i.m. 211-212. pp.

<sup>475</sup> PÁZMÁNDI Kinga: A tisztességtelen piaci magatartás általános tilalmának alkalmazása. *Gazdaság és Jog* 1999/4. szám 14. p.

<sup>476</sup> A piac elkülönült szintjein lévő szereplők között létrejött megállapodás korábban csak az árak vonatkozásában volt tiltott.

Az ezt követő időszak fontosabb változásaira – gondolok itt elsősorban az uniós taggá válásunkra, illetve az érintett uniós irányelvre utalva UCP - törvényként is említett Fttv. hatályba lépésére – a következő fejezetben visszatérek.

### 4.3. A versenyjog területei

Először is rögzíteni szükséges, hogy nem teljesen ugyanazt értjük a versenyjog alatt a magyar jogban és az Európai Unió jogában. Az Unió versenyjogának középpontjában a vállalati versenykorlátozások joga – más néven antitrösztjog – áll. A versenyjog ellenőrzése alatt áll továbbá az állami támogatások, az állami vállalatok, és a kizárólagos jogok területe is. Kiemelendő még, hogy az Unió versenyjoga nem csupán az egyes vállalatoknak, hanem az állami szervezeteknek és maguknak a tagállamoknak a ténykedéseire is kiterjed. Érvényesítői az Európai Bizottságon kívül a tagállami versenyhatóságok is. Az uniós tagság tehát a versenyjog területén azt eredményezte, hogy a GVH immár az uniós versenyjogot is közvetlenül alkalmazhatta, illetve bizonyos esetekben köteles volt alkalmazni a magyar versenyjog mellett.<sup>477</sup>

A magyar versenyjog szerkezete – itt elsősorban az anyagi jogot vizsgálva – ettől némileg eltér. A hatályos Tpv. a gazdasági versenyt korlátozó megállapodásokat, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést és a vállalkozások összefonódásának ellenőrzését átfogó antitrösztjogon kívül, magába foglalja a tisztességtelen verseny és az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalmára vonatkozó jogterületet is.

*A tisztességtelen piaci magatartás generális tilalma* a versenytársak, az üzletfelek és a fogyasztók érdekeinek védelme érdekében az őket sértő vagy veszélyeztető, illetve az üzleti tisztesség követelményébe ütköző magatartásokat tilalmazza. Ezen túlmenően külön nevesít néhány tiltott magatartást, mint például a hírnévrontást, az üzleti titok megsértését, a bojkottra való felhívást, a szolgálai utánczást, a versenytárgyalás és a pályázatadás tisztaságának megsértését. Ezen a tipikusan egyik versenytárs által a másik sérelmére jogsértést megvalósító magatartások miatt a megyei (fővárosi) bíróságok előtt lehet pert indítani.

---

<sup>477</sup> A GVH akkor alkalmazza az uniós versenyjogot, ha a vizsgált magatartás ténylegesen vagy potenciálisan hat a tagállamok közötti kereskedelemre. Ilyenkor az uniós joganyag anyagi jogi szabályait a magyar eljárásjog alapján alkalmazza.

A többi ügýtípusban a GVH jár el az ún. versenyfelügyeleti eljárás keretében. Ezek közül a *fúziók engedélyezése* a versenyhatóság kizárólagos hatáskörébe tartozik.<sup>478</sup> A felsorolt egyéb esetekben az érintettet megilleti a magánjogi igényérvényesítés lehetősége is, ha célja a versenyjogi szabályok megsértéséből eredő érvénytelenség jogkövetkezményeinek kikényszerítése vagy az őt ért kár megtérítése.<sup>479</sup>

*Az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalma* a verseny tisztaságának biztosítását célzó rendelkezés azáltal, hogy tiltja az olyan tisztességtelen versenyeszközök alkalmazását, amelyek révén az ezt alkalmazó üzletfél a másik üzletfél üzleti döntéseit befolyásolva piaci előnyre tenne szert.<sup>480</sup>

*A gazdasági versenyt korlátozó megállapodások* – legyenek azok a versenytársak között létrejövő horizontális vagy a piac különböző szintjén elhelyezkedő felek között létrejövő vertikális megállapodások – *tilalmazottak*. Legsúlyosabb megítélés alá a többnyire a piac felosztására, az árak meghatározására irányuló kartellek esnek, amelyek a közbeszerzési és koncessziós eljárásokban a büntetőjog által is szankcionáltak. Egyéb megállapodások esetében kivételek (pl. csekély jelentőségű megállapodások), illetve mentesülések (a kormány által megalkotott csoportmentességi rendeletek,<sup>481</sup> illetve a GVH által adott egyedi mentesítés) eredményezhetik a jogszabályi tilalom ellenére a megállapodás jogszerűségét.

Az a piaci résztvevő, aki gazdasági tevékenységét az érintett piacon a többi résztvevőtől nagymértékben függetleníteni tudja, *gazdasági erőfölénnyel* rendelkezik, ami önmagában még nem gond. Az ezzel *való visszaélés* valósul meg, ha az erőfölényes fél a többiek piacról való kiszorítására, piacra lépésének akadályozására, stb. törekszik.

2008. szeptember 1. napját megelőzően a GVH a Versenytörvény alapján szankcionálta a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolását a megtévesztő vagy megtévesztésre alkalmas tájékoztatások, valamint a fogyasztók választási

---

<sup>478</sup> A fúziók engedélyezésére irányuló eljárás kérelemre indul, de ennek elmulasztása esetén a GVH hivatalból is megindíthatja a versenyfelügyeleti eljárást.

<sup>479</sup> A későbbiekben még visszatérek rá, hogy nem mondhatjuk egyértelműen, hogy a sérelmet szenvedett fél a közjogi és magánjogi jogérvényesítés között választhat, mivel a versenyfelügyeleti eljárás megindítása ilyen esetben mindig csak hivatalból történhet.

<sup>480</sup> Megjegyzem, hogy a reklám formájában közzétett tájékoztatás esetében a GVH a Reklámtörvény rendelkezései alapján jár el.

<sup>481</sup> Pl. 86/1999. (VI.11.) Korm. rendelet a technológia-átadási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről, 54/2002. (III.26.) Korm. rendelet a kutatási és fejlesztési megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről, 55/2002. (III.26.) Korm. rendelet a vertikális megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről

szabadságának indokolatlan korlátozása miatt. A UCP irányelv implementálása – a fennálló szabályozási kereteket átrendezve – azt eredményezte, hogy a Tpv. a fogyasztók megtévesztése helyett a versenytörvényben a fogyasztónak nem minősülő üzletfél megtévesztését tiltja.

A fogyasztók védelmét a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósággal és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletével karöltve a versenyhatóság az Fttv. alapján látja el.<sup>482</sup> A jogszabály egy három lépcsős védelmi rendszert rögzít. Először az vizsgálandó, hogy a vizsgált kereskedelmi gyakorlat – ami alatt minden olyan magatartást, tevékenységet, mulasztást, reklámot, marketingtevékenységet, vagy egyéb kereskedelmi kommunikációt érteni kell, amely az áru értékesítésével, szolgáltatásával, vagy eladásösztönzésével közvetlen kapcsolatban áll – az ún. feketelistán szereplő 31 tényállás valamelyikébe ütközik-e. Nemleges válasz esetén a megtévesztő vagy agresszív kereskedelmi gyakorlatok megvalósulása veendő górcső alá. Végül a törvényi generálklauzula – ami tiltja a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat közzétételét – kerülhet alkalmazásra.

A GVH ezen túlmenően más jogszabályok révén is gyakorol közvetett fogyasztóvédelmi tevékenységet: a megtévesztő és összehasonlító reklám miatt a Reklámtörvény,<sup>483</sup> a jelentős piaci erővel rendelkező és beszállítóival szemben visszaélő vállalkozással szemben a Kereskedelemről szóló törvény<sup>484</sup> kerül alkalmazásra. A jelentős piaci erővel való visszaéléssel kapcsolatos felügyeleti feladatokat a GVH látja el a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés vizsgálatához hasonlóan.

#### **4.4. A magyar versenyjog jellemzői**

Az előzőekben ismertetettekből kitűnik, hogy a versenytörvényünkre jellemző az általános tilalmak rögzítése, majd a tilalmat megtestesítő néhány nevesített magatartás példálózó jellegű felsorolása. A szabályozási technika nyilvánvaló oka, hogy a részletezőbb szabályok révén lehetetlen lenne a gyorsan változó piaci viszonyokra, és az ott tanúsított magatartásokra jogalkotás révén való reagálás.

---

<sup>482</sup> A három hatóság közötti hatáskörmegosztási szabályokat fentebb már részleteztem.

<sup>483</sup> Az összehasonlító reklámok esetén a bíróságnak is van hatásköre; a bíróság kizárólag a jó hírnevet és a szerzői jogi kérdéseket érintő esetekben jár el az összehasonlító reklám és az ilyen magatartásra ösztönző magatartási kódex esetében.

<sup>484</sup> 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről 7.§ 9. §

Mindez egyrészt azt eredményezi, hogy a szabályokat alkalmazó szervek (GVH, bíróságok<sup>485</sup>) tágabb térben mozoghatnak a jogszabályok alkalmazása során, másrészt a jogalkalmazás eredménye is kiszámíthatatlanabb a jogalanyok számára. A megismerhető, kiszámítható, következetes gyakorlat ugyanakkor fontos a piaci szereplőknek a GVH irányában fennálló bizalom, a jogkövető magatartás elősegítése és tágabb értelemben a jogbiztonság érdekében.

Az áttekinthető működést és a kiszámítható gyakorlatot biztosító eszközök egyikét az *elvi állásfoglalások* jelentik. Ezek a Versenytanácsnak a versenytörvénnyel kapcsolatos jogértelmezését tükrözik a gyakorlatban kikristályosodott elvi jellegű megállapítások közzététele révén. Ezek áttanulmányozása révén a piaci szereplő számára megismerhetővé válik, hogy hasonló tényállás esetén milyen elbírálásra számíthat. A Versenytanács a honlapon közzétett állásfoglalásait a joggyakorlat alakulásától függően időszakonként felülvizsgálja. A másik eszköz a GVH elnökét és Versenytanács elnöke által együttesen kiadott, a GVH jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető *közlemény*,<sup>486</sup> amely egyrészt konkrét ügyek tapasztalataira építve a múltbeli jogalkalmazási gyakorlatot ismertetheti, másrészt ex ante jelleggel próbálja moderálni a piaci szereplők magatartását a jövőbeli gyakorlat nyilvánosságra hozatalával. Mindkét eszközre érvényes megállapítás, hogy a jogi szempontból kötelező erővel nem rendelkeznek, így a *soft law*-val kapcsolatban fentebb kifejtettek itt is érvényesülnek.<sup>487</sup>

A GVH mindezekén túlmenően közzétette azokat az alapelveket, amelyek részben a verseny szabadságával kapcsolatos tevékenységében, részben a fogyasztói döntések szabadságával kapcsolatos tevékenységében iránymutatónak tart. Ezzel szándéka szerint nem csupán az átláthatóságot biztosítja, hanem a versenykultúra fejlesztéséhez is hozzájárul.<sup>488</sup>

---

<sup>485</sup> A továbbiakban kizárólag a GVH tevékenységét vizsgálom.

<sup>486</sup> Tpv. 36.§ (6) bekezdés

<sup>487</sup> A *soft law* jellegű jogi dokumentumokkal kapcsolatos gyakorlati problémákról beszélt egy szegedi konferencián dr. Kovács András, aki akkor a Fővárosi Bíróság közigazgatási bírója volt, és mint ilyen nyilván testközelből érzékelhette azokat. A GVH bírságolási politikájáról szóló közleményben szereplő pontozási rendszerről elmondta, hogy az ugyan szó szerint „pontosítja” a törvényi mérlegelési szempontokat, de mit kezdhet egy bíró ezzel? Könnyebbé teszi annak ellenőrzését, hogy a hatóság mérlegelése okszerű-e, de mivel a pontozási rendszert tartalmazó közlemény nem jogszabály, így a pontozási rendszer betartása nem ellenőrizhető, csak a mérlegelési szempontoké. V.ö. Huszonegyedik Jogász Vándorgyűlés Szeged, 2004. október 14-15. MJE Budapest, 2004. 233. p.

<sup>488</sup> *A verseny szabadságával kapcsolatos, a GVH által követett alapelvek* [http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/elemezsek\\_gvhtanulmanyok\\_antitrosztpolicy\\_2007\\_05.pdf](http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/elemezsek_gvhtanulmanyok_antitrosztpolicy_2007_05.pdf). utolsó letöltés: 2010.10.03.19.18. és

A kifejtettek kapcsán van még egy az egységes gyakorlat kialakulása ellenében ható, GVH jogállásából fakadó körülmény, amire már előjáróban is fel kell hívni a figyelmet. Ez pedig, hogy az autonóm jogállású szerv szervezetén belül a versenyfelügyeleti eljárások lefolytatásáért felelős Versenytanács is autonómiával rendelkezik. Ez azt jelenti, hogy a változó összetételű, három- vagy öttagú tanácsban eljáró Versenytanács tagjai senki által, még a GVH elnöke által sem utasíthatóak. Ez szervezeti megoldás nyilvánvalóan eltér az államigazgatásban „megszokott” hierarchikus szervezeti felépítéstől, ami további konzekvenciaként maga után vonja, hogy az elnök a döntéshozatali folyamatra semmilyen ráhatással nem bír.<sup>489</sup> Mindez megnöveli annak jelentőségét, hogy a közleményt a Versenytanács elnöke és a GVH elnöke közösen adják ki, hiszen közös döntésük konszenzust is takar a publikált kérdést illetően.

A téma lezárásaképp kiemelném a hatóság honlapján közzétett döntések<sup>490</sup> jelentőségét, ami mára már jogszabályi kötelezettség, de a GVH ezt megelőzően is a transzparencia és a kiszámíthatóság elveit szem előtt tartva, 1997 óta publikálta és kereshetővé tette azokat.

#### **4.5. A GVH státusza**

A Gazdasági Versenyhivatal *autonóm jogállású szerv*, aminek a versenypolitika szempontjainak érvényesíthetősége szempontjából különös jelentősége van. Elegendő az olvasónak a versenyjog és a fogyasztóvédelem összefüggései kapcsán kifejtettekre gondolni, ahol bemutattam, hogy hányféle érdek és célkitűzés árnyalhatja a piaci verseny fenntartásához fűződő közérdeket. Gyakori tapasztalat, hogy a gazdaságpolitika és a versenyjog célkitűzései szembekerülnek egymással,<sup>491</sup> ezért nagyon fontos a kormánytól való függetlenség. Lássuk, milyen garanciák biztosítják ezt?

A GVH elnökét és elnökhelyetteseit egyaránt a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki 6 évre. A két elnökhelyettes esetében a személyi javaslatot az elnök teszi meg a miniszterelnöknek, aki azt egyetértése esetén terjeszti az államfő

---

A *fogyasztói döntések szabadságára vonatkozó, a GVH által követett alapelvek*  
<http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/11695FFBAC14C71AC.pdf>. Utolsó letöltés:  
2010.10.03.19.18.

<sup>489</sup> V.ö. TÓTH Tihamér: i.m. 152. p.

<sup>490</sup> A Ket. 2005. november 1-jén történő hatályba lépését követően a GVH döntéseit határozat vagy végzés formájában hozza, azt megelőzően csak határozat formájában születtek döntések.

<sup>491</sup> Például a kis- és középvállalkozások kiemelt támogatása kapcsán.

elé. A kinevezéssel egyidejűleg az elnökhelyettesek egyikét a köztársasági elnök megbízza a Versenytanács elnöki teendőinek ellátásával, aki egyszer választható újra. A másik elnökhelyettes a szakmai irodák (Fogyasztóvédelmi Iroda, Kartell Iroda, termelő és Szolgáltató Ágazatok Irodája, Hálózatos Ágazatok Irodája, Jogi Iroda, Nemzetközi Iroda) irányítását és felügyeletét látja el. Hivatalukból való elmozdítás törvényileg szabályozott, felmentésükre csak méltatlanság, alkalmatlanság, illetve az összeférhetlenségi ok be nem jelentése vagy meg nem szüntetése adhat okot.

2010 júliusában elsősorban az elnökhelyettes pozícióját érintő jogszabály-módosítást fogadott el az országgyűlés, amelyet a köztársasági elnök alkotmányossági aggályok miatt előzetes normakontrollra küldött az Alkotmánybíróságnak.<sup>492</sup> A taláros testület 2010. október 26. napján döntött a kérdésben.<sup>493</sup>

Az elfogadott módosítás szerint az elnökhelyettes személyére nem csak a GVH elnöke, hanem a GVH *elnökének javasolt személy* is javaslatot tehet. Az indítvány szerint a köztársasági elnök általi kinevezése előtt az elnök nem rendelkezik a szükséges demokratikus legitimációval, így a személyi javaslat megtételére vonatkozó jogköre ellentétes lenne a jogállamiság követelményével. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban az elnökhelyettesek személyének kinevezésénél fennálló közbenső lépcső – azaz, hogy a miniszterelnök egyetértése emeli tényleges javaslattá a GVH elnök kezdeményezését a köztársasági elnök irányában – biztosítja a szükséges demokratikus legitimációt, így ez a módosítás megfelel az alkotmányossági követelményeknek.

Az elnökhelyetteseket az eddigiek szerint is 6 évre nevezte ki a köztársasági elnök, változás viszont, hogy megbízatásuk az elnöki kinevezés időtartamához igazodik. A jelenlegi helyzetben ez azt jelentené, hogy a 2010 novemberében lejáró GVH elnöki mandátum az egyébként csak 2015 szeptemberében lejáró elnökhelyettesi tisztségek megszűnését is eredményezné. A törvény hatályba lépésekor fennálló határozott idejű kinevezéseket a jogszabály-módosítás csak azért érintheti, mert az országgyűlés hatályon kívül helyezte a Versenytörvény ezirányú tiltó szabályát is.

A köztársasági elnök álláspontja szerint a GVH elnökhelyettesi tisztségével kapcsolatos újonnan elfogadott megszüntetési jogcím egyrészt egyedi döntés

---

<sup>492</sup> [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=39&p\\_izon=369](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=369). utolsó letöltés 2010. 10.03.19.19.

<sup>493</sup> 1143/A/2010. AB határozat. [http://www.mkab.hu/index.php?id=1143\\_a\\_2010\\_\\_ab\\_hatarozat](http://www.mkab.hu/index.php?id=1143_a_2010__ab_hatarozat). Utolsó letöltés: 2010. 10.26.16.05. 183/2010. (X.28.) AB határozat (Magyar Közlöny 2010. évi 165. szám)

jogszabályként való megfogalmazásával visszaélészerű szabályozást jelent, másrészt a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmába is ütközik.

Az Alkotmánybíróság többségi álláspontja – a két alkotmánybírói különvéleménnyel szemben –, hogy az új megszüntetési jogcímek beiktatása megfelel a normatív aktussal szemben támasztott követelményeknek. A vezetői megbízások időtartamának összehangolása azonban nem elegendő ok arra, hogy a jelenleg hivatalban lévő elnökhelyettesek megbízatási idejét lerövidítse a jogalkotó. A különvélemények ezzel szemben a rendelkezést a hatékony szakmai munkát elősegítő szervezeti átalakításnak tekintik.<sup>494</sup>

A versenyfelügyeleti eljárásokban érdemi döntést hozó Versenytanács tagjait a GVH elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki szintén hat évre. Egyszer újraválaszthatóak. A korábbiakban említettek szerint általában háromtagú tanácsban eljáró tagok kizárólag a törvénynek vannak alávetve, sem külső személy által, sem a GVH elnöke által nem utasíthatóak.

A GVH költségvetési szerv, a központi költségvetésben önálló fejezetként jelenik meg. Kiemelt kérdés, hogy a hatóság mennyire érdekelt a bírságok kiszabásában, milyen törvényi korlátok vannak annak felhasználására. A GVH az előző két évben befolyt bírságbevétele átlagának 25%-át fordíthatja kiemelt célokra, így különösen a versenykultúra és a tudatos fogyasztói döntéshozatal kultúrájának fejlesztésére (oktatási, tudományos programok támogatása, szakemberképzés, tájékoztató tevékenység), az OECD-vel közösen létrehozott Oktatási Központ működtetésére. Ez a százalékos arány különösen akkor sokat mondó, ha arra is rámutatnak, hogy az eredetileg 5%-os arány 2009-től emelkedett 10%-ra, és 2010-től 25%-ra. A fogyasztóvédelmi szempontok kiemelt kezelését mutatja, hogy ebből az összegből a fogyasztói döntéshozatal kultúrájának támogatására minden évben legalább annyit kell fordítani, amilyen az Fttv. megsértése miatt kiszabott bírságok aránya az össz-bírságbevételekben. Az előző évben befolyt eljárási díjak és eljárási bírságok teljes összege a versenyfelügyeleti eljárásokkal és ágazati vizsgálatokkal kapcsolatban felmerült kiadások fedezetére fordítható.

---

<sup>494</sup> Megjegyzem, hogy a sajtóban számos téves információ látott napvilágot a módosítással kapcsolatban. Ezek közül a legfontosabb, hogy tévesen hangsúlyozták, hogy új eleme a törvénynek, hogy az elnököt és az elnökhelyetteset a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök felmenti a tisztsége alól. Ahogyan a kinevezésre, úgy a felmentésre is a miniszterelnök tesz és tett korábban is javaslatot, e körben tehát nincsen változás.



A versenyhatóságnak feladatot csak az országgyűlés állapíthat meg. Az elnökkel azonban egyeztetni kell minden, a hivatal feladatkörét érintő jogszabálytervezetet, illetve intézkedést.<sup>495</sup> A megfogalmazásból következően az egyeztetés nem csupán az országgyűlést terheli, hanem például a kormányt is a versenyt érintő, esetlegesen azt korlátozó döntései kapcsán.

Az autonómia azonban nem jelent teljes kontroll nélküliséget. A versenytanácsai határozatok bíróság által felülvizsgálhatóak, és az országgyűlési beszámoló, illetve a számvevőszéki ellenőrzések is a jogszerű működés elősegítését szolgálják.

#### 4.6. Bejelentés és panasz

A GVH működését meghatározó hatályos jogszabályi környezet egyértelműen a közérdekű jogérvényesítési modellt állítja a középpontba. A rendszerváltás után született első versenytörvény esetében ez nem volt így. A versenyfelügyeleti eljárás – hasonlóan a jelenlegi helyzethez – kérelemre vagy hivatalból indult. A kérelmet azonban az egyéni sérelmet szenvedett fél is benyújthatta; ahogy a törvény fogalmazott: „aki a törvénybe ütköző tevékenység által sérelmet szenved, vagy szenvedhet, továbbá akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti.”<sup>496</sup>

A hatályos versenytörvény érdemi változást hozott, és megszületésétől kezdve elkülönítette az ügyfél és a bejelentő személyét. A Tpv. alkalmazásában *ügyfél* az, akivel szemben hivatalból indul meg az eljárás, illetve a kérelmező, továbbá az, akire a kérelem vonatkozik.<sup>497</sup> Fontos leszögezni, hogy a kérelmező itt már nem azonos az egyéni sérelmet szenvedő féllel. A versenyfelügyeleti eljárás megindítására az egyéni sérelmet szenvedett személynek nincs alanyi joga. A *bejelentő* az, aki személyes érdekeltséggel rendelkezik, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. A bejelentésre vonatkozó szabályok kezdetben a versenyfelügyeleti eljárásra vonatkozó normák között kerültek elhelyezésre, ami kissé megtévesztő volt, nem biztosította az egyértelmű elkülönülést a versenyfelügyeleti eljárástól; figyelemmel különösen a korábbi szabályokra és a nyomukban kialakult gyakorlatra. A bejelentési rendszer 2005-ben történő megújításával ez a probléma megoldódott.

---

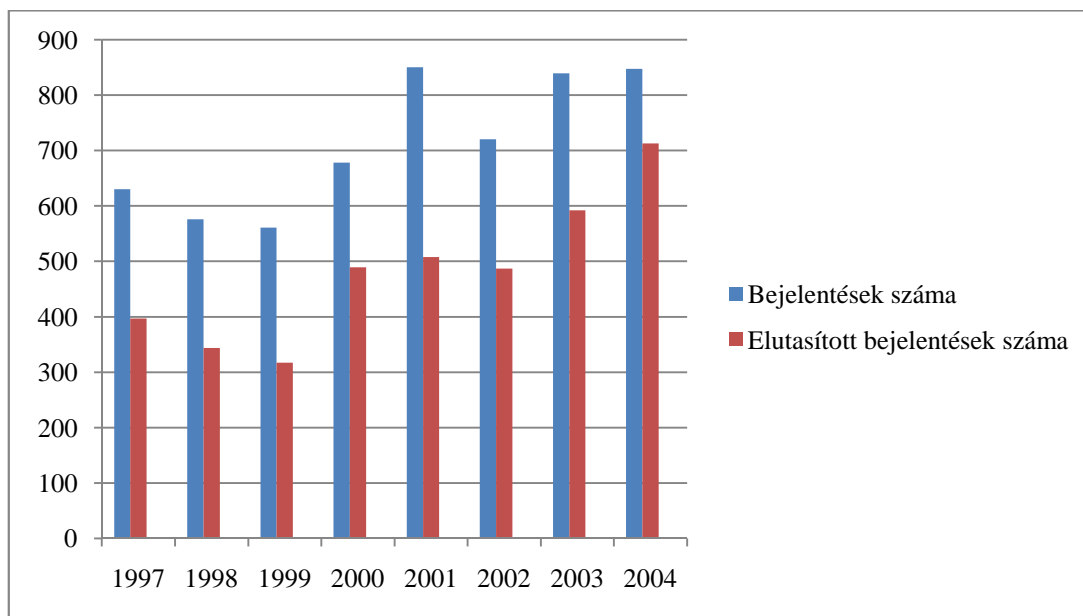
<sup>495</sup> Tpv. 36.§ (3) bekezdés

<sup>496</sup> 1990. évi LXXXVI. törvény 33.§

<sup>497</sup> Tpv. 52.§ Ezzel a Tpv. az akkori Áe.-től és a későbbi Ket.-től eltérő ügyfél definíciót használ.

A bejelentés kapcsán kialakult bírói gyakorlatot értékelve – Zavodnyik József vizsgálódásait felhasználva<sup>498</sup> – néhány lényeges körülményre hívnám föl a figyelmet. A bejelentésben nem elegendő *egy* versenytörvénybe ütköző magatartás megjelölése. A bejelentés vizsgálata során a vizsgáló a GVH hatáskörének fennállásán túlmenően azt is vizsgálja, hogy a közérdek védelme szükségesség teszi-e az eljárás lefolytatását. A közérdek fogalmát ugyan a Tpvt. nem határozta meg, de a kialakult állandó bírói gyakorlat szerint ez semmiképp nem azonosítható a bejelentő magánérdekével. A közérdek védelmének szükségessége azt jelenti, hogy van versenyjogi relevanciája az ügynek. Ez minden esetben egyedileg vizsgálandó az adott cselekménynek az adott piaci szegmensre gyakorolt hatására figyelemmel.

A GVH által benyújtott országgyűlési beszámolók releváns adatait áttanulmányozva szembeötlő, hogy a hivatalnak az idő előrehaladásával egyre nagyobb számú bejelentéssel kellett megküzdenie, úgy hogy jelentős hányaduk elutasításra került. Az arányokat az alábbi ábra szemlélteti.



2. ábra A GVH-hoz benyújtott és elutasított bejelentések száma<sup>499</sup>

<sup>498</sup> ZAVODNYIK József: A Gazdasági Versenyhivatalhoz benyújtott bejelentések megítélésének egyes kérdései a bírói gyakorlatban. *Gazdaság és Jog* 2004/9. szám 16-20. pp.

<sup>499</sup> [http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&pg=86&st=1&m129\\_doc=2321](http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&pg=86&st=1&m129_doc=2321). Utolsó letöltés: 2010. 10.03.19.21.

Ez azt jelenti, hogy a vizsgálók jelentős energiát fektettek olyan ügyek intézésébe, amelyek később elutasításra kerültek, az érdemi (versenyfelügyeleti) eljárások helyett. Mindemellett ugyanakkor tény, hogy a hatóság nem kis mértékben profitált is az érdekeltek által tett bejelentésekből, hiszen ezek a versenyfelügyeleti eljárások hivatalból történő megindításához szükséges piaci információkkal szolgáltak. Minderre tekintettel szükségessé vált a bejelentési rendszer felülvizsgálata, amelyben annak egyszerűsítése, és a becsatornázott információk információtartalmának pontosítása volt a cél. A 2005. november 1-től hatályba lépő módosítást követően a GVH-hoz panasz vagy bejelentés nyújtható be a hivatal hatáskörébe tartozó, a hazai vagy uniós versenyszabályokba (az Fttv.-be<sup>500</sup>) ütköző magatartás észlelése esetén. Egyértelművé vált, hogy a versenyfelügyeleti eljárástól elkülönült fejezetben szabályozott bejelentés és panasz elsődleges funkciója a piaci információk becsatornázása.

A *bejelentés* a GVH által közzétett és a bejelentő által megfelelően kitöltött űrlapon, formalizált módon történhet, amelyben közli a bejelentés elbírálásához szükséges tényeket; így különösen a bejelentő és a bejelentett azonosításához szükséges adatokat, a feltételezett jogsértés megjelölését, az ezt megvalósító konkrét magatartás leírását, időtartamát, az érintett piac meghatározásához szükséges információkat, az állításokat alátámasztó tényeket és bizonyítékokat. *Panasznak* minősül minden egyéb jelzés, amelyben a névvel és címmel beazonosítható panaszos egyértelműen megjelöl egy piaci szereplőt, amelynek a magatartását sérelmesnek tartja. Új elem, hogy a Tpv. sem a bejelentőtől, sem a panaszostól nem követeli meg a személyes érdekeltséget, az bárki lehet. A személyes érintettség lehetséges hiányának több hatása is van: egyrészt a potenciális bejelentői, panaszosi kör kibővül, másrészt így hangsúlyosabbá válik az eljárás információforrás jellege, és egyben a közérdek védelmét szolgáló funkciója.

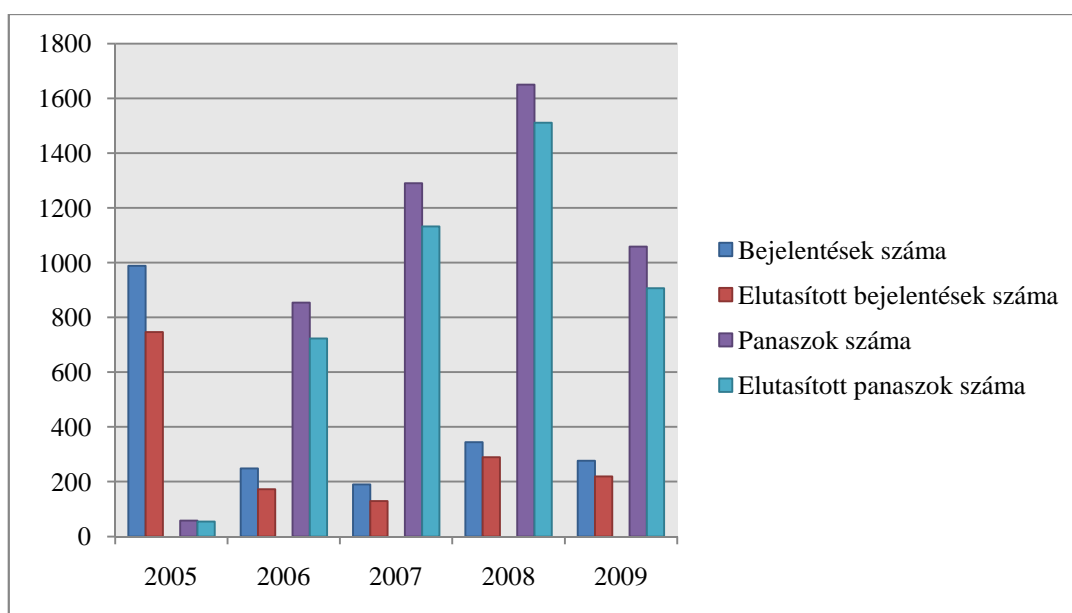
A két jelzés közötti különbség, hogy a panaszost csupán a panasz nyomán megtett intézkedésekről szóló tájékoztatás joga illeti meg, egyéb jogorvoslat nem. Lényegében a 2004. évi XXIX. törvényhez hasonló, a Tpv.-ben részletezett eljárást folyik le. A bejelentés elutasítása esetén a bejelentő a végzéssel szemben a Fővárosi Bírósághoz fordulhat jogorvoslattal. Mind a panaszos, mind a bejelentő kérheti továbbá, hogy ne fedjék föl a személyét, továbbá azt a tényt, hogy panasszal, illetve bejelentéssel élt. Ez

---

<sup>500</sup> Ez utóbbi jogszabály a 2005. évi módosításkor még nyilván nem képezi a felsorolás tárgyát, figyelemmel arra, hogy csak 2008-ban lépett hatályba. Megjegyzem továbbá, hogy a Tpv. érintett szakasza továbbra is az EK-Szerződés 81. és 82. cikkére hivatkozik. V.ö. Tpv. 43/G.§

utóbbi szabály nyilván a személyes sérelmekről tartó információt szolgáltató személyt segíti a hatósághoz fordulásban.

Akár panasz, akár bejelentés folytán szerez tudomást a hivatal a jogsértésről, a versenyfelügyeleti eljárás tehát a vizsgáló által hozott végzéssel, hivatalból indulhat a törvényi feltételek fennállása esetén (hatáskör, közérdek sérelme). Az információt szolgáltató bejelentőt és panaszost az ügyféli jogállás nem, csak a korábban említett jogok illetik meg. Hatáskör hiányában áttételre, míg az általános feltételek hiánya esetén annak rögzítésére kerül sor a végzésben, hogy a vizsgálat elrendelésének feltételei nem állnak fenn.<sup>501</sup> A következő ábra szemlélteti a bejelentések és a panaszok egymáshoz viszonyított arányát, valamint mindkét kategórián belül az elutasító döntések számát. A 2005. év csekély számú panaszának magyarázata, hogy a bejelentést és panaszt elkülönítő rendszerre vonatkozó új szabályok csak 2005. november 1-jével léptek hatályba.



**3. ábra A GVH-hoz benyújtott bejelentések és a panaszok egymáshoz viszonyított aránya, valamint mindkét kategórián belül az elutasító döntések száma<sup>502</sup>**

<sup>501</sup> T.pvt. 43/G-43/I.§§

<sup>502</sup> A pontosság kedvéért jegyzem meg, hogy a 2005. és 2006. évben még a korábbi szabályok szerinti bejelentések is a statisztika részét képezik.

[http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&st=1&pg=54&m5\\_doc=2321&m90\\_act=23](http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&st=1&pg=54&m5_doc=2321&m90_act=23) Utolsó letöltés: 2010. 10.03.19.42.

#### 4.7. A versenyfelügyeleti eljárás

A versenyfelügyeleti eljárás speciális hatósági eljárás, amelyben a Ket. egyes rendelkezéseinek alkalmazása kizárt, egyéb szabályait pedig akkor kell alkalmazni, ha a versenytörvény eltérően nem rendelkezik.

A versenyfelügyeleti eljárás kérelemre vagy hivatalból indulhat. Kérelmet benyújtani a vállalkozások összefonódásának engedélyezése, illetve a meghatározott piaci szereplők között az átmeneti irányítás-, vagy vagyonszerzés egy éven túli meghosszabbítására lehet. A versenyfelügyeleti eljárás azonban ilyen esetben is megindítható hivatalból, ha utóbb kiderül, hogy az eljárás kérelmezésének lett volna helye, de azt elmulasztották. A fúziós ügyek, illetve az irányításszerzés engedélyezése azonban nem tartozik vizsgálódásom tárgykörébe, így ezekkel a továbbiakban nem foglalkozom.<sup>503</sup>

A GVH a hazai és uniós versenyszabályok megsértése, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmába, a Reklámtörvénybe, és a – jelentős piaci erővel való visszaélés gyanúja miatt – a Kereskedelmi törvénybe ütköző magatartás miatt kizárólag hivatalból indít eljárást. Az eljárás megindításához szükséges információt a korábbiakban kifejtetteknek megfelelően a benyújtott bejelentés vagy panasz is szolgáltathatja.

A versenyfelügyeleti *eljárás első szakaszát* a vizsgáló folytatja le. Az eljárás végzéssel történő elrendeléséhez nem elegendő a felsorolt jogszabályokba ütköző magatartás gyanúja; a hatásköri kérdések tisztázásán túlmenően annak vizsgálata is szükséges, hogy a közérdek védelme, a verseny érintettsége szükségessé teszi-e az eljárás lefolytatását. A vizsgálat egy jelentés készítésével zárul, amelynek legfontosabb része a vizsgáló által rögzített tényállás alapján, az eljárás további folytatásának mikéntjére javaslatot tevő indítvány. Kiemelendő, hogy a vizsgáló is hozhat az eljárást megszüntető végzést (pl.: a vizsgálat elrendeléséhez szükséges okok nem állnak fenn, ügyfél jogutód nélkül megszűnik, nem a megfelelő ügyfél ellen indult az eljárás, nem állapítható meg törvénytörés), ami ellen külön fellebbezéssel lehet élni. A jogorvoslat elbírálására a Versenytanács jogosult.

---

<sup>503</sup> A kartellügyekben benyújtott ún. engedékenységi kérelem nem az eljárás lefolytatását, hanem az engedékenységi politika révén elérhető engedményekben való részesülést célozza. A titkos kartellek feltárásának elősegítése érdekében ugyanis az, aki a kartell feltárását tevékenyen elősegíti, a bírság csökkentésére vagy elengedésére számíthat.

Az eljárás következő szakaszában a *Versenytanács elé kerül az ügy*, amely végzéssel maga is megszüntetheti az eljárást, ha a vizsgáló által átadott iratok alapján a törvénysértés hiányát állapítja meg és az eljárás folytatásától sem várható eredmény. Ilyenkor tehát a vizsgáló által feltárt adatokra alapozva, az ügy további vizsgálata nélkül hozza meg döntését. Az ügy iratai további vizsgálat lefolytatására visszaadhatóak a vizsgálónak, amennyiben a tényállás nem kellőképpen tisztázott, vagy az eljárás, illetve az ügyféli kör kiterjesztése indokolt. Figyelemmel az eljárási határidők viszonylagos hosszúságára,<sup>504</sup> ideiglenes intézkedés meghozatala válhat szükségessé, amelyre szintén az eljáró Versenytanács jogosult. Ennek keretében sor kerülhet a törvénysértő magatartás megtiltására, vagy a jogsértő állapot megszüntetésének elrendelésére.

Amennyiben az eljárást megszüntető végzésre vagy az iratanyag vizsgálónak történő visszaadására nem kerül sor, a Versenytanács érdemben elbírálja az ügyet, amelynek során tárgyalásra is sor kerülhet. Ennek során hozott határozatában

- elbírálja a benyújtott kérelmet (pl.: engedélyezi az egy éven túli irányításszerzést vagy az összefonódást<sup>505</sup>); a jövőre nézve megállapíthatja, hogy a csoportos mentesülés nem vonatkozik az adott vállalkozásra;
- megállapíthatja az eljárás során vizsgált magatartás törvénybe ütközését;
- megtilthatja annak további folytatását, kötelezettséget írhat elő a jogsértő vállalkozás számára;
- elrendelheti a törvénybe ütköző állapot megszüntetését;
- helyreigazító közlemény közzétételét rendelheti el jogsértő tájékoztatással kapcsolatban;
- megállapíthatja a jogsértés hiányát, korábbi határozatát visszavonhatja vagy megváltoztathatja;
- bírságot szabhat ki a törvénysértő vállalkozással szemben.

A *bírság meghatározásának szempontjait* a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása esetén a versenyhivatal és a versenytanács elnökének közös, 1/2007. számú közleménye tartalmazza.<sup>506</sup> A közlemény kibocsátásakor a kiindulási alapot természetesen a Tpv. bírságra vonatkozó rendelkezései jelentették, amelyek

---

<sup>504</sup> Az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalma miatt indult eljárásban 3hónap, a gazdasági versenyt korlátozó megállapodás, illetve a gazdasági erőfölénnyel visszaélés tilalma miatt indult eljárásban 6 hónap az ügyintézési határidő, amely meghosszabbítható.

<sup>505</sup> Az utóbbit feltételhez kötheti vagy ezzel kapcsolatban kötelezettséget írhat elő.

<sup>506</sup> [http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/jogihatter\\_magyarpiac\\_kozlemenyek\\_2007\\_1\\_fogybirsag\\_m.pdf](http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/jogihatter_magyarpiac_kozlemenyek_2007_1_fogybirsag_m.pdf). Utolsó letöltés: 2010.10.03.19.43.

meghatározzák a bírság maximumát, és – példálózó jelleggel – a bírság kiszabásakor irányadó szempontokat.<sup>507</sup> A közleményben foglalt álláspont szerint a bírság elsődleges célja mind a konkrét piaci szereplő, mind a többi piaci szereplő elrettentése a jövőbeli hasonló cselekményektől. Ezen túlmenően a bírság célja a vállalkozás múltbeli magatartására reagálva annak megbüntetése, illetve a jogkövető magatartást tanúsítók megerősítése abban, hogy „jó úton járnak”. A GVH az eddig említettekhez hasonlóan egy három lépcsős bírságkiszabási rendszert alkalmaz. Érdekes módon az egyes lépcsőfokok itt a konkrétól haladnak az absztraktabb követelmény irányába. Az első lépcső a bírság alapösszegének meghatározása, amellyel kapcsolatban az elsődleges követelmény, hogy a bírság a vállalkozás valós piaci súlyával arányosan kerüljön kiszabásra. Ez a magatartásra fordított kommunikációs költség vagy a kifogásolt magatartással időarányos árbevétel alapul vételét indokolja. A második lépcsőt a verseny torzításával vagy a jogsértéshez viszonyulással összefüggő enyhítő és súlyosító körülmények számbavétele jelenti. *Súlyosító körülményként* kerül értékelésre, ha

- a jogsértés újszerű, mert a fogyasztóknak ilyen esetben kevés ideje van a megalapozott döntéshez szükséges információk beszerzésére;
- a termék bizalmi jellegű (gondoljunk csak az egészségügyi problémákkal küszködőknek gyógyhatást ígérő termékekre);
- a megtévesztő tájékoztatást több adatközlési lehetőséget átölelő, integrált kampány keretében hozzák a fogyasztók tudomására;
- a tájékoztatás tartalma a fogyasztók befolyásolására különösen alkalmas (ilyennek ítéli meg a GVH például a felsőfokú jelzők alkalmazását);
- a vállalkozás magatartása felróható, azaz az érintett vállalkozástól általában elvárható, hogy magatartása megtévesztésre alkalmas voltával tisztában legyen;
- a vállalkozás egy adott időszakban több jogsértő magatartást is elkövet, mert ez jelzi, hogy nem elszigetelt, egyedi esetről van szó.

*Enyhítő körülményként* értékeli ugyanakkor a Versenytanács, ha a vállalkozó a jogsértő cselekményt elismeri, és azt abbahagyja, továbbá még a határozat meghozatalát megelőzően sor kerül a helyreigazításra vagy a hátrányok kompenzálására. A Versenytanáccsal való együttműködés az eljárás során törvényi kötelezettség, ezt

---

<sup>507</sup> A törvény a bírság összegét az eset összes körülményeire, így különösen a jogsérelem súlyára, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértéssel elért előnyre, a jogsértő felek piaci helyzetére, a magatartás felróhatóságára kell meghatározni. A jogsértés súlyát a verseny veszélyeztetettsége, valamint a fogyasztók, üzletfelek érdekei sérelmének köre, kiterjedtsége határozza meg. Tpv. 78.§ (3) bekezdés

enyhítő körülményként értékelni csak akkor lehet, ha a vállalkozás az elmaradása esetén szankcionálható együttműködésen túlmutató kooperációról tesz tanúbizonyságot.

Az utolsó lépcsőre lépve a Versenytanács mérlegeli, hogy az eddigiek alapján kiszámított összeg kellő elrettentő erőt képvisel-e. A vállalkozás mérete és az adott piacon betöltött szerepe meghatározó tényezők lehetnek. A bírság összegét növeli például, ha egy nagyméretű vállalat egy kevés piaci szereplős piacon követ el jogsértést, és fordítva: a bírság összege csökkenhet egy kisvállalkozás első, csekély jellegű jogsértése esetén. Hangsúlyosan súlyosbító tényező a jogsértés ismétlődő volta. Nagyon fontos, hogy az ismétlődő jelleg megítélésénél a Versenytanács nem formális, hanem tartalmi ismérveket vizsgál. Ennek megfelelően megállapítható az ismételt elkövetés akkor is, ha a vállalkozás korábban a Tpv. által szankcionált fogyasztók megtévesztésének tilalmába ütköző magatartást realizált, míg később az Fttv.-t sérti meg. Még érdekesebb, hogy a jogilag elkülönült, de a tulajdonosi kört, a döntéshozatalra jogosultakat tekintve azonos jogi személyek jogsértése is azonos személy által elkövetett jogsértésnek minősül ebből a szempontból.

Az utolsó korlátot a törvényi maximum jelenti, azaz a határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevétel 10%-a, illetve az utolsó hitelesen lezárt üzleti év árbevételének ilyen hányada.

A felsorolt szankciók alternatívája a hivatalból indított ügyekben a *kötelezettségvállalás* intézménye, amelyet a Versenytörvény 2005. évi módosítása vezetett be. Ennek során a versenyfelügyeleti eljárás ügyfele egyoldalú akaratnyilatkozattal vállalja, hogy magatartását összhangba hozza a versenyjogi szabályokkal. Ezt a vállalást a versenytanács megvizsgálja, és ha úgy ítéli meg, hogy a közérdek védelme így is biztosítható, akkor elfogadja, végzésében kötelezővé teszi azt. Fontos tehát, hogy a Versenytanács nem köteles elfogadni a piaci szereplő vállalását, mérlegelheti azt. Jellemzően nem biztosítja az intézmény alkalmazását a GVH, ha olyan jogsértést próbál a vállalkozás orvosolni, ami a versenytanács kiforrott gyakorlatában szerepel, és ezért a vállalkozások számára nyilvánvaló, kirívóan súlyos jogsértésről van szó. A Versenytanács végzése a törvénysértés megvalósulására vagy hiányára nézve nem tartalmaz rendelkezést, csak a vállalás teljesítésére kötelezés és az eljárás megszüntetése történik. A kötelezettségvállalás előnye, hogy elősegíti a megsértett piaci rend gyors helyreállítását, a helytelen magatartás mielőbbi korrekcióját, továbbá az ügyek gyors lezárását, ami kétségtelenül pozitív tényező az erőforrások optimalizálását



illetően. Olyan vállalás is lehetséges, aminek szankciókénti kiszabását a törvény nem teszi lehetővé (pl.: az okozott kár megtérítése). Visszaélésre azonban nem ad lehetőséget, hiszen újabb versenyfelügyeleti eljárás indítható, ha a végzés meghozatala alapjául félrevezető információk szolgáltak, vagy lényeges körülmények megváltoztak. Az Fttv. szabályai szerint a jogintézmény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat miatt indult eljárásban akkor is alkalmazható, ha az ügyfél a vizsgált magatartással időközben felhagyott. Ilyenkor a magatartás ismétlésétől való tartózkodásra vállal kötelezettséget.<sup>508</sup> Ha a hatóság a kötelezettségvállalást nem fogadja el, akkor a határozatban enyhítő körülményként értékeli a vállalást.

Mind a vizsgálók, mind a Versenytanács számos *vizsgálati jogosítvánnyal* rendelkeznek. Ezek egy része a Ket.-ből is ismert, de részben attól eltérően szabályozott, míg más jogintézmények kifejezetten a versenyhatóság speciális eljárási „igényeihez” mérten kerültek bevezetésre. Például: adatszolgáltatás előírása, tanú meghallgatása, szakértő véleményének kérése, zár alá vétel, a számítógép adattartalmáról tükörmásolat készítése, bírói engedéllyel előzetes értesítés nélküli helyszíni szemle tartása.

A vizsgáló *utóvizsgálatot* tart a határozatban előírt feltétel vagy kötelezettség teljesülésének ellenőrzése, vagy a vállalt kötelezettség teljesülésének ellenőrzése érdekében. Ezen túlmenően is lehetősége van rá minden egyéb határozatban esetén, az abban foglaltak realizálódásának monitoringja érdekében. A vizsgálat eredményétől függően sor kerülhet bírság kiszabására, a végrehajtás elrendelésére, a korábbi határozat visszavonására vagy módosítására, vagy az utóvizsgálat megszüntetésére. A versenyfelügyeleti eljárás során kiszabott bírság, ha azt a kötelezett az előírt határidőn belül nem fizette meg, adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül. Ezzel kapcsolatban a GVH az állami adóhatóságot keresi meg.

#### **4.8. A versenypártolási tevékenység**

A GVH versenypártolási tevékenységének célja, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel befolyásolja az állami döntéseket, hogy azok a tisztességes piac működését csak olyan mértékben korlátozzák, ami más közcélok megvalósítása érdekében elengedhetetlenül szükséges.

---

<sup>508</sup> Fttv. 27.§ (3) bekezdés

Ezen eszközök egyike a jogszabály- és egyéb tervezetek véleményezése. Amint arra már korábban is utaltam, a versenytörvény előírja, hogy a GVH elnökével kell egyeztetni minden olyan jogszabály és előterjesztés tervezetét, ami érinti a GVH feladatkörét. Ezen véleményezés során az elnök a versenypolitikai szempontokat, a verseny érintettségét, annak esetleges torzulását tartja szem előtt.

A GVH saját kezdeményezésére egyedi ügyekbe beavatkozhat. Szignalizációval fordulhat az érintett szervhez, amennyiben egy konkrét ügy kapcsán szabályozási hiányosságot vagy olyan jogsértést tapasztal, amely a verseny érdekeit sérti, és az érintett szerv ezt orvosolni tudja.

#### **4.9. A versenykultúra fejlesztése**

A GVH tevékenységének harmadik pillérét jelentő versenykultúra fejlesztése egyre fontosabb szerepet tölt be, amit az is jelez, hogy a hivatal szervezetén belül 2005-ben önálló Versenykultúra Központ (VKK) jött létre. Hangsúlyozni kell, hogy ez a tájékoztatást középpontjába emelő tevékenység nem tartozik a hatósági tevékenységek körébe, de – talán a téma specialitása okán is – jelenleg nincs olyan civil szervezet, amely átvállalhatná ezt a feladatot. A versenykultúra-fejlesztés célja, hogy a vállalkozások és a fogyasztók pontosan tisztában legyenek a verseny céljával, annak a hosszútávú fogyasztói jólét megteremtésében gyakorolt szerepével. A kitűzött cél részben a VKK saját tevékenysége, részben más szervezetek tevékenységének ösztönzése, azok szakmai és anyagi támogatása révén valósul meg.

Ezen tevékenység keretében sor kerül többek között szakkönyvek fordítására, és kiadására, kiadványok készítésére, szakmai kutatások támogatására, rendezvények szervezésére és más intézmények által szervezett rendezvények, konferenciák, szakmai találkozók, stb. támogatására. Gyakran találkozhatunk a GVH munkatársai által publikált cikkekkel, tanulmányokkal és velük készített interjúkkal a gazdasági és jogi tárgyú folyóiratokban, megjelenésükkel az elektronikus média különböző csatornáin.

A versenykultúra fejlesztése nem csak a laikusnak mondható személyek körében, hanem szakmai berkekben is fontos cél. Erre tekintettel főként a Magyar Bíróképző Akadémia munkájába bekapcsolódva segíti a versenyhatóság a bírák versenyjoggal való fokozottabb megismertetését, hiszen a bíróság az önálló versenyjogi hatáskörén túlmenően részben a versenyfelügyeleti eljárások ellen benyújtott felülvizsgálati

kérelmek, részben a magánjogi jogérvényesítés révén egyre nagyobb számban bírál el versenyjogi tárgyú ügyeket. Ide kapcsolható, és a fiatal tehetségek felkarolását szolgálja, az ösztöndíjas gyakornoki program megvalósítása, az Országos Tudományos Diákköri Konferencián átadott versenyjogi különdíj is.<sup>509</sup>

#### **4.10. Amicus curiae szerepkör a magánjogi jogérvényesítés során**

A GVH a versenypártolási tevékenység keretében közvetett módon segíti elő a megalapozott szakmai döntés meghozatalát a bíróság előtt zajló versenyjogi tárgyú ügyekben. Ennél azonban egy közvetlenebb eszköz is rendelkezésre áll: az ún. *amicus curiae* intézménye.

A polgári jogi igények közvetlen bíróság előtt történő érvényesítésére mind a Tpvt. III-V. fejezetében foglalt rendelkezések megsértése esetén, azaz az üzleti (korábban: fogyasztói) döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalmára, a gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalmára, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmára hivatkozással, mind az Fttv. megsértése esetén, a kereskedelmi gyakorlat tisztességtelenségére alapítva lehetőség van. Ilyen per indításakor a bíróságnak értesítési kötelezettsége áll fenn a GVH irányában.

A perben a versenyhatóságnak részben jogosultsága, hogy akár szóban, akár írásban bizonyítékként értékelhető észrevételt tegyen; a bíróság felhívására ugyanakkor köteles is jogi álláspontját közölni. A GVH versenyfelügyeleti eljárása révén megvalósuló közérdekű igényérvényesítésnek, és az ezen eljárásokban ügyféli pozícióval nem rendelkező károsult magánjogi jogérvényesítésének eredménye nem kerülhet összeütközésbe. Versenyfelügyeleti eljárás indítása esetén a bíróság felfüggeszti az eljárását a versenyfelügyeleti eljárásban hozott döntés ellen benyújtható keresetindítási határidő végéig, illetve annak tényleges megtámadása esetén a bírósági felülvizsgálat lefolytatásáig. A bíróság azonban csak a törvénysértés ténye vagy annak hiánya kérdésében van kötve a GVH, illetve a döntését felülvizsgáló bíróság döntéséhez.

---

<sup>509</sup> V.ö. Bemutatkozik a GVH Versenykultúra Központja Fogyasztóvédelem 2010/5-6. szám Verseny és Fogyasztó címmel megjelent különszám 1-5. pp.

#### **4.11. Közérdekű igényérvényesítés**

A GVH általi közérdekű igényérvényesítés szabályai a PSZÁF-hoz hasonlóan az Fttv. hatályba lépésével kerültek megreformálásra. Azt megelőzően ugyanis a fogyasztók széles körét érintő vagy jelentős nagyságú hátrányt okozó jogszabálysértő tevékenység miatt a GVH vagy saját tagja vonatkozásában a gazdasági kamara indíthatott pert 1 éves elévülési határidőn belül. A perben érvényesíthető igényeket a szavatossági igényekre (kicserélés, kijavítás, árleszállítás, ár visszafizetése) korlátozta a jogszabály.

2008. szeptember 1-jét követően lényegében a PSZÁF-nál ismertetett közérdekű igényérvényesítési szabályok kerültek a Tpvt.-be azzal, hogy a GVH a Versenytvény, illetve az Fttv. megsértése miatt élhet az eszközzel.

Itt szeretném megjegyezni, hogy mindhárom tárgyalt szerv vonatkozásában felmerül még a Ptk. 209/B. §-a alapján történő közérdekű keresetindítás, amely a már szerződés részévé vált, illetve a még csak nyilvánosan közzétett vagy ajánlott tisztességtelen általános szerződési feltétel közérdekű keresettel való megtámadását tartalmazza. Az 1978. évi 2. tvr. 5.§-a ugyan e vonatkozásban a már nem alkalmazott országos hatáskörű szerv terminológiát alkalmazza.

### **5. Összegző gondolatok a vizsgált szervek tevékenységével kapcsolatban**

Jelen fejezetben három közigazgatási szerv fogyasztóvédelemmel összefüggő tevékenységének vizsgálatára került sor. Jogállásukat tekintve eredetileg három különböző szervről, azaz egy központi hivatalról, egy kormányhivatalról és egy autonóm államigazgatási szervről volt szó. Ez a helyzet 2010-től némileg megváltozott, miután a PSZÁF is autonóm státuszra cserélte a korábbi kormányhivatali pozícióját.

#### **5.1. A vizsgált szerv jogállásának közvetett hatása**

A gyorsan változó társadalmi környezet miatt különösen a PSZÁF és a GVH esetében figyelhető meg, hogy a jogszabályok által kijelölt keretek közötti tevékenységüket *soft law* jellegű normák töltik meg tartalommal. Ilyennek minősülnek az intézkedési- és bírságpolitikára vonatkozó állásfoglalások, egyéb közlemények, stb. A korábbiakban kifejtetteknek megfelelően ezek nem minősülnek jogszabálynak, de

kiemelkedő szerepet töltenek be az adott szerv tevékenysége, intézkedési, cselekvési szempontjai, elvei átláthatóságában a kívülállók felé.<sup>510</sup> Zárójelben jegyzem meg, hogy a *soft law* jellegű normák alkalmazása nem probléma nélküli, de amint arra fentebb már utaltam, a jogalkalmazó közönség a probléma megoldását az új jogalkotási törvénytől várja.<sup>511</sup>

Ezen szervek, figyelemmel arra, hogy nincsenek függelmi viszonyaik az államigazgatási hierarchiában egyetlen szervvel sem, maguk jogosultak ezen normák megalkotására. Ezzel szemben a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságnál azt figyelhetjük meg, hogy az Fgytv.-ben foglalt felhatalmazás<sup>512</sup> ellenére az illetékes miniszter még mindig késlekedik a szankciókiszabás egységesítését célzó utasítás kiadásával. Ez egy kizárólag fogyasztóvédelemre rendelt szerv esetében súlyosan sérti az átláthatóság követelményét, és nagymértékben megnehezíti a hatóság által elvárt követelményekhez való alkalmazkodást.

## **5.2. Mennyire „modernizálódtak” felügyeleteink?**

A fentiekben megvizsgálásra került, hogy részben a jogszabályok, részben a joggyakorlat szintjén mennyire jellemző a hatósági szemlélet túlhangsúlyozása vagy a modern értelemben vett felügyeleti eszközök alkalmazása? Kiindulópontként megállapítható, hogy a kényszerítő eszközök terén fontos lépés volt a bírságot szabályainak módosítása (főként az NFH esetében), a bírságkiszabás kereteinek törvény általi rögzítése. A jogszabályi előírásokat egészítik ki a bírságpolitika részleteit meghatározó, hatóság által kibocsátott dokumentumok. Ezekből kitűnik, hogy a hatóság „elvárja” következetes gyakorlatának ismeretét, de elnézőbben viseltetik az egyszeri megbotlással szemben, különösen, ha az újonnan hatályba lépő jogszabály megsértését jelenti.

---

<sup>510</sup> A PSZÁF-nál az is megfigyelhető volt, hogy a jogilag kötelező ajánlások be nem tartása a bírság kiszabásakor súlyosító körülményként kerülhet értékelésre, ha annak betartásával a jogsértés elkerülhető lett volna. Ezzel közvetve, áttételesen a jogilag nem kötelező norma be nem tartása is szankcionálásra kerülhet.

<sup>511</sup> T/1381. szám alatt benyújtásra került a jogalkotásról szóló törvényjavaslat, amely egyrészt még hangsúlyosan tervezet, másrészt kitűnik, hogy bizonyos kérdések az Alkotmányban kerülnek szabályozásra, így a javaslat alapján messzemenő következtetések nem vonhatóak le. [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=39&p\\_izon=1381](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=1381). Utolsó letöltés: 2010.10.05.16.12.

<sup>512</sup> Fgytv. 47.§ (7) bekezdés

Új gyakorlatot eredményezhet a kis- és középvállalkozásokkal kapcsolatban hatályba lépett jogszabály módosítás,<sup>513</sup> amely lehetővé teszi, hogy a hatósági ellenőrzést végző szervek első esetben előforduló jogsértés esetén csak figyelmeztetést alkalmazzanak. A törvényi kivételeket szemlélve az is nyilvánvaló, hogy a jogalkotó célja, hogy a kisebb jelentőségű (emberi életet, testi épséget, egészséget közvetlenül nem veszélyeztető, vagy környezet nem károsító) cselekmények elkövetése esetén ne megtorlásra kerüljön sor, hanem a jövőbeli jogkövető magatartást elősegítő, regresszív eszközt alkalmazzon a jogalkalmazó szerv. Ennek a célnak a realizálásához az is szükséges, hogy a jogszabály pontatlansága miatti buktatók – talán újabb jogalkotás révén – elsimuljanak.

A hatósági szemlélet háttérbe szorulását *jelentheti* az NFH és a PSZÁF esetében a hatósági szerződés, míg a GVH esetében a kötelezettségvállalás intézményének bevezetése. Mindegyik esetben a jogsértés önként vállalt kiküszöböléséről, és az egyébként kiszabandó bírság mellőzéséről van szó, ami a probléma gyors és hatékony megoldására alkalmas.

A *jogszabálysövegben olvasható feltételes mód* ugyanakkor arra utal, hogy a rögzített kizáró okokon túlmenően is a hatóság mérlegelésétől függő esetről van szó. Ez *expressis verbis* csak a Tpvt.-ben jelenik meg, ahol a jogalkotó úgy fogalmaz, hogy csak akkor fogadható el a vállalás, ha a közérdek hatékony védelme így is biztosítható. Tételes szabályozás hiányában, a jogalkotó célját szem előtt tartva sem juthatunk azonban a másik két esetben sem más következtetésre.

A jogszabályi lehetőség természetesen nem jelenti annak tényleges megvalósulását, ezért fontos arra rámutatni, hogy milyen gyakran alkalmazzák az eszközt. A GVH a jogintézmény 2005 novemberében történt bevezetésekor, és az elhúzódo ügyekben 2006-ban még az „elődintézmény” szünetelést alkalmazta.<sup>514</sup> Ezt követően – amint az az évenkénti országgyűlési beszámolókból kitűnik – 2007-ben kilenc ügyben,<sup>515</sup> 2008-

---

<sup>513</sup> 2010. évi LXXXIV. törvény a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény módosításáról. A jogszabály pontatlansága miatti aggodalmaimat fentebb már kifejtettem.

<sup>514</sup> A Versenytanács a *Tpvt. hatályba lépésétől kezdve* a hivatalból indult eljárásban az eljárás szünetelést rendelhetette el a verseny tisztaságát vagy szabadságát csekély fokban sértő magaratás esetén, feltéve, hogy az ügyfél vállalta, hogy tartózkodik a magatartás további folytatásától és megteszi a szükséges intézkedéseket a károk megelőzése és a már bekövetkezett jogsértés orvoslása érdekében. A kötelezettségvállalás teljesülését utóvizsgálat keretében ellenőrizték. Tpvt. 75.§ 2005. november 1. előtt hatályos normaszöveg.

<sup>515</sup> Vj. 148/2006., Vj. 5/2007., Vj. 14/2007., Vj. 16/2007., Vj. 41/2007., Vj.64/2007., Vj.74 /2007., Vj. 110/2007., Vj.125/2007., <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/440759AD2F27E4EF.pdf>. Utolsó letöltés. 2010. 10.03.19.44.

ban öt ügyben,<sup>516</sup> 2009-ben négy ügyben<sup>517</sup> hozott a kötelezettségvállalásra tekintettel ügyzáró döntést.

Az NFH 2008 szeptemberétől jogosult általános jelleggel<sup>518</sup> a hatósági szerződés kötésére, de ezidáig még nem került sor erre. A PSZÁF esetén a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz hasonlóan a UCP-irányelv implementálásával összefüggő jogszabály módosítások hatályba lépésével került sor az addig csak közösségi jogsértések miatt alkalmazott eszköz kiterjesztésére. Bár megjegyzem, hogy az ekkor még a fogyasztókkal szembeni kötelezettséget megállapító rendelkezésekbe ütköző jogsértések mellett a piacfelügyeleti eljárásokban is alkalmazható volt. 2010 januárjától ez a fogyasztóvédelmi eljárásra korlátozódik. A felügyelet honlapján hatósági szerződés címszó szereplő adatok alatt három 2008 során megkötött szerződésről tanúskodnak.<sup>519</sup>

*Az általam alkalmazott feltételes mód* (értsd: jelenthetné a hatósági szemlélet háttérbe szorulását) viszont az jelzi, hogy a hatóságok éppen azért nem szívesen élnek ezzel az eszközzel a gyakorlatban, mert elveszne a hatóság hatósági jogviszonyból származó látszólagos fölérendeltségük. A gyakorlati szakemberekkel folytatott konzultáció során többször elhangzott, hogy az eszközt azért nem alkalmazza a hatóság, mert nem akarja ügyfél által *érezett*<sup>520</sup> és gyakran a külvilág felé is kommunikált „nyertes” pozíciót biztosítani.

### **5.3. A tanácsadó, tájékoztató, felvilágosító tevékenység a hatóság tevékenységéhez tartozik?**

Nem egyértelmű annak megítélése, hogy a felügyeleti típusú szervek eszközeinek immanens részét képezik-e a *tanácsadás, általános tájékoztatás, felvilágosítás*, vagy ezt

---

<sup>516</sup>Vj.112/2009., Vj.135/2009., Vj.137/2009., Vj.140/2009., Vj.189/2009.,  
<http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/9460AD08913A3368.pdf>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.19.46.

<sup>517</sup>Vj.84/2007., Vj.63/2008., Vj.10/2009., Vj.54/2009.  
<http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/13804550596DCEF21.pdf>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.19.46.

<sup>518</sup> 2007.06.01-től az intézmény szűk körben, egyes uniós (illetve a változás időpontjában használt terminológia szerint közösségi) jogsértések esetén alkalmazható volt.

<sup>519</sup> [http://www.pszaf.hu/topmenu/apszaf/hatosagi\\_szerzodesek](http://www.pszaf.hu/topmenu/apszaf/hatosagi_szerzodesek). Utolsó letöltés: 2010.10.03.19.46.

<sup>520</sup> Az érzés kifejezés használata nem véletlen, hisz itt valójában egy pszichológiai „játékról” van szó. Más olvasata van a *megbírságot a hatóság kijelentésnek, mint annak, hogy „önkéntesen” vállaltam bizonyos kötelezettségek teljesítését.*

az egyéb szervek – elsősorban civil szervezetek – tevékenységének elégtelen volta miatt voltak kénytelenek többletfeladatként magukra vállalni.<sup>521</sup>

A fenti szervek tevékenységét vizsgálva levonható az a következtetés, hogy egyre hangsúlyosabban van jelen a fogyasztók és a piaci szereplő, vállalkozások irányában megjelenő tájékoztató tevékenység. A GVH és a PSZÁF esetében az általuk vizsgált szervek tevékenységének a mindennapi életben kevésbé kézzelfogható volta, a szükséges ismeretek specialitása miatt is szükséges ez. Egyértelműen pozitív példaként említhetjük a kormányzati, a fogyasztói és a vállalkozói oldalt egyaránt reprezentáló Fogyasztóvédelmi Tanács felállítását; valamint az olyan „életszagú” sajátos megoldásokat, mint a Dél-Alföldön az kialakult. Itt a civilek által működtetett Fogyasztóvédelmi Tanácsadó Irodák a fogyasztóvédelmi hatóság megyei kirendeltségeivel egy épületben kerültek elhelyezésre, ami a „fogyasztóvédőket”<sup>522</sup> kereső panaszos gyors és pontos eligazítását és a civil szakemberek munkájának szakmai támogatását is lehetővé tette. Példamutató és a jövőbeli fejlődési irányt is kijelöli GVH Versenykultúra Központjának fentebb már részletezett sokoldalú tevékenysége e téren.

#### **5.4. A fogyasztói panaszkezelés kiemelkedő jelentősége**

A szakirodalom tanulmányozása, és a gyakorlati szakemberekkel folytatott konzultáció során újra és újra szembesültem a fogyasztói panaszok kezelésének kiemelkedő jelentőségével. A fogyasztóvédelmi hatóság kezdetektől, a pénzügyi felügyeletünk, illetve a versenyhatóság csak a fogyasztóvédelmi szempontok tevékenységükben való megjelenése óta konfrontálódott egyre fokozódó mértékben a fogyasztói panaszok kezelésének problémájával.

Miért is olyan fontosak a fogyasztók panaszai? A hatóságok számára egyértelműen azért, mert információt jelenthetnek a hivatalból indított hatósági eljárásokhoz. Megjegyzem a fogyasztók panaszai nem kevés erőforrást spórolnak meg a hatóságoknak, akik így a jogszabálysértések felderítésére irányuló tematikus ellenőrzéseket hatékonyabban végezhetik. A fogyasztók számára pedig azért, mert a

---

<sup>521</sup> A felügyeletet történeti aspektusait tárgyaló fejezetben utaltam Ivancsics Imre véleményére. V.ö. IVANCSICS-FÁBIÁN i.m. 56. p.

<sup>522</sup> Korábban részletesen idéztem egy felmérés eredményét, amiből egyértelművé vált, hogy a fogyasztóknak nincsenek pontos ismereteik arról, hogy egy konkrét fogyasztói panasszal kihez is kellene fordulniuk. 2010 nyara óta viszont hatósági tanácsadó irodák működnek.



fogyasztó valamely, a fogyasztók védelmét legalább részben célul tűző szervtől panaszának megoldását várja, dacolva azzal, hogy a felsorolt hatóságok sokszor hatáskörrel sem rendelkeznek ezen feladat ellátására. Szinte mindennapos az a fogyasztói tévhit, hogy a fogyasztó a hatóságtól a közte és a szolgáltató között létrejött, polgári jogviszonyt jelentő szerződéses kapcsolatokba való beavatkozást várja, reparációt vár az őt ért károk miatt.<sup>523</sup>

A panaszok kezelésére – a fentebb részletesen bemutatott hosszabb-rövidebb jogalkotói útkeresést követően – a vizsgált szervek eltérő megoldást alkalmaznak. Gyakori, hogy az Alkotmány 64.§ (1) bekezdésében biztosított panaszjog és a részletszabályokat rögzítő 2004. évi XXIX. törvény 142-143.§-ában szabályozott közérdekű bejelentések és panaszok kezelésére vonatkozó általános szabályok nem alkalmazhatóak, ehelyett speciális szabályok érvényesülnek. Ennek részbeni oka, hogy az adott eljárás az ügyfél fogalmát a Ket.-től eltérően határozza meg.

A legkiforrottabbnak a *GVH közérdekű igényérvényesítési modellje* tűnik, így az összefoglaló gondolatok keretében először erre fordítok pár szót. A Versenytörvény 2005. novemberi módosítása egyértelművé tette, hogy a megreformált bejelentési rendszerre elsődlegesen információforrásként tekint a jogalkotó. Panasz akár egy egyszerű e-mail formájában is küldhető a versenyhatóságnak, ám a panasz elutasítása esetén jogorvoslatra a panaszosnak nincs joga, csak a megtett intézkedésről szóló tájékoztatáshoz. A bejelentőt az általa kifogásolt magatartás bejelentésére fordított idővel arányban állva (bonyolult formanyomtatvány kitöltése szükséges), bejelentésének elutasításakor megilleti a jogorvoslat joga is. A külön kérhető névtelenség, továbbá a személyes érdekeltség meg nem követelése révén a GVH rendkívül széles potenciális bejelentői, illetve panaszosi körrel számolhat. A hangsúlyozottan a fogyasztói közösséget és nem az egyes fogyasztót védő versenyfelügyeleti eljárásokban ezzel elsődleges célul tűzött verseny tisztaságát sértő magatartásokra koncentrálhatnak.

A Pszvtv. – mint a PSZÁF működési kereteit rögzítő jogszabály – preambulumban a pénzügyi piac zavartalan és eredménye működése, a piaci viszonyok átláthatósága, a bizalom erősítése mellett a pénzügyi szervezetek ügyfeleinek védelmét rögzíti célként. Korábban az is részletesen kifejtésre került, hogy a tájékozatlan, pénzügyi ismeretekkel

---

<sup>523</sup> Mit tehet a PSZÁF a pórul járt ügyfelek védelmében? Fogyasztóvédelem 12. évfolyam 5-6. (117-118.) szám 2010. május-június 6. p. Erre utalnak a korábban idézett Legfelsőbb Bírósági döntések is (KGD 2007.90., EBH 2006.1477., KGD 2008. 65.)

nem rendelkező ügyfelek tömege komoly kockázatot is jelent a pénzpiac stabilitására nézve. Erre tekintettel itt is logikus lenne a GVH-nál ismertetett, az bejelentések és panaszok információforrás jellegét hangsúlyozó modell megvalósítása. A részletes elemzés során az olvasó találkozhatott is ezzel a 2008. szeptember 1. és 2010. január 1. közötti időszak jellemezésekor, ezt követően azonban olyan jogszabály módosítás került elfogadásra, ami a közérdekű igényérvényesítési modelltől elkanyarodva a PSZÁF-nak, mint fogyasztóvédelmi hatóságnak a szerepét erősíti. A hatósági eljárások között önállóként bevezetett *fogyasztóvédelmi eljárás* kérelemre és hivatalból egyaránt indulhat. Ebben a kérelmező ügyfél vonatkozásában mögöttes szabályként a Ket. szabályai kerülnek alkalmazásra, kiegészítve ezt azzal, hogy az ügyfél jogai megilletik az Európai Gazdasági Térség más államának meghatározott szerveit, aki külön felhatalmazást kapnak erre, valamint azt a külföldi pénzügyi felügyeleti hatóságot, amelynek feladatkörét az ügy érinti.<sup>524</sup> Ezzel a pénzügyi felügyeletünk a pénzügyi szervezetek működésére és tevékenységére vonatkozó jogszabályi rendelkezések, az Fttv., a Grtv., valamint az Ektv., rendelkezéseinek betartását részben hivatalbóli, részben egyedi kérelmekre indított eljárások révén ellenőrzi. Továbbra sem tartozik a Felügyelet hatáskörébe a fogyasztók szerződéses vitáinak elbírálása, e körben a Pszvt. nevesíti a szerződés létrejöttének, érvényességének, joghatásainak, megszűnésének, a szerződésszegésnek és joghatásainak megállapítását. A fogyasztói panaszok Ket. szerinti kérelemként való elbírálásakor, annak érdekében, hogy a hiányos, érthetetlen kérelmek elkerülhetőek legyenek, kiemelt szerepe volna egy a fogyasztó „kezét vezető” űrlapnak. E vonatkozásban éppen ezért súlyos probléma, hogy a PSZÁF honlapján szereplő panaszúrlap hatálytalan jogszabályi hivatkozást tartalmazva a bejelentést és a panaszt elkülönítő rendszer szabályaira utal vissza.<sup>525</sup>

Az NFH hatályos panaszkezelési gyakorlatának vizsgálatakor kaotikus helyzettel kellett szembesülnöm. Érthető, hogy a területi szervekkel is rendelkező, így tehát a fogyasztók problémáihoz helyi szinten legközelebb álló fogyasztóvédelmi hatóság esetén a jogalkotó nem az elsőként bemutatott közérdekű igényérvényesítést favorizálja. Rámutattam, hogy a gyakorlatban még a jogalkalmazást végző hatóságnak is (!) problémát jelent a Ket. szerinti kérelem, a közérdekű bejelentés és a panasz elhatárolása. Ennek a problémának az egyik megoldását jelenthette volna az imént

---

<sup>524</sup> Amint azt említettem, a PSZÁF által lefolytatott más eljárásokban a Ket.-ben rögzítetténél szűkebb ügyfélfogalom alkalmazandó.

<sup>525</sup> <http://www.pszaf.hu/fogyasztoknak/panaszokrol/urlap>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.19.49.

említett (és azóta már megszüntetett), a hatóság és a civil szervezetek közötti együttműködés, amit jogszabályi kötelezettséggé is lehetett volna tenni. A másik, ami talán kevesebb ellenállást fejtene ki, a fogyasztóvédelmi törvényben való kötelezővé tétele a Ket. szerinti kérelem úrlapon való benyújtásának.<sup>526</sup> Ehhez a Ket. hatályos szabályai szerint is csak külön jogszabályi rendelkezésre, tehát az Fgytv. módosítására van szükség.

A fentiek fényében megállapítható, hogy az egyes hatóságok – és a számtalan hatóság közül csak három gyakorlatát vizsgáltam – ügyféli panaszokkal való foglalkozásának módja tekintetében a szabályozás nem mondható koherensnek, időtállóknak és a fogyasztók számára egyértelműen követhetőnek. A PSZÁF esetében különösen problémás, hogy az egyes modellek megváltozását a tájékoztatást szolgáló honlap nem követi, ami különösen alkalmas a fogyasztók megzavarására.

## 5.5. A jogi fetisizmus hiedelmének cáfolata

A jogi fetisizmus hiedelmének cáfolata annak elismerését jelenti, hogy a problémák megoldása nem csupán „jogi úton” lehetséges.<sup>527</sup> Vígh József Ferenc ezt a magatartási kódexre vonatkozó szabályok UCP irányelvben való megjelenése kapcsán fejtette ki, és részben igazat kell adnom neki.

A fogyasztóvédelem egy olyan jogterület, ahol a szakemberek hangsúlyozzák a szakmai önszabályozó eszközök jelentőségét, az állam által alkalmazott hatósági, büntetőjogi eszközök túlhajtásának elkerülését. Ilyen önszabályozó eszköz lehetne a *Fogyasztóvédelmi Charta* és az ennél – a pénzügyi válság miatt a fizetéseképtelenné vált adósok tömege miatt – sokkal nagyobb nyilvánosságot kapott *Magatartási Kódex a lakosság számára hitelt nyújtó pénzügyi szervezetek ügyfelekkel szembeni tisztességes magatartásáról*. Erre tekintettel merült föl a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara részéről a kötelező kamarai tagság visszaállításának szükségessége is.

Az önkéntes csatlakozást lehetővé tévő önszabályozó paktumok célja mindig a fogyasztói bizalom megerősítése, annak deklarálása, hogy a megállapodást vállaló a kötelező jogi normákon túlmutatóan, tisztességesen jár el fogyasztóival szemben. A cél érvényesülését elősegíti, ha az illetékes hatóság közreműködik annak deklarálásában, hogy mely szervezetek csatlakoztak, és mely szervezetek nem csatlakoztak a

---

<sup>526</sup> Ket. 34.§ (3) bekezdés

<sup>527</sup> VÍGH József Ferenc: i.m. 112-113. pp.

megállapodáshoz. Ezzel automatikusan létrehoznak egy pozitív és egy negatív listát, segítve a tudatosabb fogyasztói döntést az egyik oldalról, és ösztönözve a csatlakozást a másiktól. Erre pozitív példaként említhetjük a PSZÁF tájékoztató tevékenységét az említett Magatartási Kódexszel kapcsolatban.

Az Fttv. szabályai úgy rendelkeznek, hogy abban az esetben, ha a kereskedő egyértelmű, ellenőrizhető kötelezettségként, magára nézve kötelezőként ismeri el egy magatartási kódex szabályait, a kódexben szereplő kötelezettségek be nem tartása megtévesztő tevékenységnek minősül, így hatósági eljárás keretében szankcionálható. A kikényszerítésre alkalmazott ezen megoldást követendőnek tartom más önszabályozó eszközök vonatkozásában is.

## V. Korrekciós mechanizmusok

A dolgozat konkrét hatóságok eljárásait részletező előző fejezetében többször utaltam arra a gyakorlatban felmerülő problémára, hogy a fogyasztóvédelmi hatóságokhoz forduló fogyasztó (nem mindegyiküknek van ügyféli jogállása) olyan panasz megoldását várja a hatóságtól, amelyre annak nincsen hatásköre. Az eljárási jogosultság hiánya okán születő elutasító döntést pedig a fogyasztó gyakran úgy éli meg, hogy a „fogyasztóvédők” ide-oda küldözgetik, hatékony eljárásra nem kerül sor.

Jelen fejezet egyrészt tehát arra próbál megoldási javaslatokat kidolgozni, hogy a fogyasztók fenti tévedését (hiányos ismereteit) hogyan lehet korrigálni.

A másik dilemma, és itt valóban inkább továbbgondolásra – szélesebb körben lefolytatott vitára – érdemes felvetések, semmint egzakt javaslatok megtételére vállalkozom, hogy a fogyasztói panaszok hatékony kezelésének a fogyasztóvédelmi hatóságok profilbővítésével (ld. például a PSZÁF újonnan bevezetett fogyasztóvédelmi eljárását) történő megoldása helyett milyen alternatíva létezik? A hatósági hatáskörök ilyen irányú bővítése a jogfejlődés kívánatos iránya vagy egyéb szervek hiánya vagy nem megfelelő működése okozza ezt?

### **1. A fogyasztók tájékoztatása, oktatása - a tudatos fogyasztói attitűd kialakítása**

A fogyasztói társadalomban alkalmazandó preventív fogyasztóvédelem leghangsúlyosabb (és nem utolsó sorban legolcsóbb) elemei az oktatás és a tájékoztatás. Az információ a fogyasztó számára több forrásból érkezik.

Az egyiket az egy-egy konkrét termékhez kapcsolódóan megjelenített információ jelenti. Itt elsősorban a fogyasztó odafigyelését megkövetelő címkézésre, minőség-tanúsításra, csomagolásra vonatkozó szabályok relevánsak. Szintén a tájékoztatást szolgálja a fogyasztói tanácsadó, tájékoztató irodák tevékenysége. Megemlítendő még az e témában ritkán felhozott nyilvánosságra hozatal kérése, azaz a fogyasztóvédelmi hatáskörrel rendelkező hatóságok határozatainak a nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tétele. A konkrét termékekhez kevésbé kötődő, általános információk

átadását, illetve az ismeretek elsajátítását szolgálja az oktatás. Melyik a fontosabb, a nagyobb jelentőségű?

Ennek eldöntésére Thorelli már hivatkozott gondolatát veszem alapul, amely szerint az információ, az oktatás és az aktív jogvédelem-szabályozás hármásának „fontossági” sorrendjét a védendő fogyasztó ismerve határozzák meg. A hátrányos helyzetű fogyasztó fokozottabb védelmet igényel: esetében a jogvédelem és az oktatás kerül előtérbe és csak ezt követi az információ. Az átlagos ismervekkal rendelkező fogyasztó képes a neki nyújtott információ hatékony felhasználására, így esetében ez a tényező is kielégítő lehet; de ez nem zárja ki komplementer jelleggel az oktatás és az aktív jogvédelem lehetőségét sem.

### **1.1. A fogyasztó tájékoztatását szolgáló alapvető szabályok**

A fogyasztók tájékoztatására vonatkozó *alapkövetelményeket* A *fogyasztók tájékoztatása* fejezetcím alatt 2008. szeptember 1. előtt az Fgytv. rögzítette.<sup>528</sup> A már többször említett UCP-irányelv implementálása azonban e téren is törvénymódosítást eredményezett. Ezt követően az Fttv. rögzíti közvetve a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó minimumszabályokat (meghatározva a tájékoztatás tilalmazott formáit); ezen felül lehetővé teszi, hogy külön törvény vagy annak végrehajtására szolgáló jogszabály az áru sajátosságára vagy a védendő érdek kiemelt voltára való tekintettel szigorúbb vagy részletesebb tájékoztatási szabályokat írjon elő. Ezen területek az 2005/29/EK irányelvben foglaltakkal összhangban kerültek meghatározásra.<sup>529</sup> Más területen szigorúbb szabályokat kötelező uniós aktus írhat elő vagy tehet lehetővé.

A korábbi szabályozás „hagyatéka” az Fttv. már ismertetett hatáskörmegosztásában az az előírás, miszerint függetlenül a verseny érintettségétől, amennyiben a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat kizárólag valamely pozitív tájékoztatási kötelezettség megsértésében, vagy egy terméken (annak címkéjén, használati-kezelési

---

<sup>528</sup> Emellett számos részletszabályt rögzítő egyéb jogforrást is találhatunk. A dolgozatnak a közjogi megközelítés okán nem képezi tárgyát a Ptk. tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó normáinak (a kölcsönös együttműködési kötelezettséget rögzítő 4.§ (1) bekezdés, az előzetes tájékoztatási kötelezettséget rögzítő 205.§ (4) bekezdés, a szerződés teljesedésbe menése során a tájékoztatási kötelezettséget rögzítő 277.§ (3) bekezdés, továbbá az egyes szerződéseknél előírt különös rendelkezések) ismertetése, de utalni szükséges ezek létére.

<sup>529</sup> Ilyen speciális terület például a pénzügyi szolgáltatások területe (és más hasonló pénzügyi tevékenységgel kapcsolatos szolgáltatás, pl. a biztosítási, a befektetési szolgáltatási, stb. tevékenység), az ingatlanokkal kapcsolatos tájékoztatás, az áru egészségügyi vonatkozásai vagy biztonságossága miatt, vagy a környezet védelme, illetve az ezzel összefüggő követelmények érvényesítése.

útmutatóján, csomagolásán) jelenik meg, akkor az NFH, illetve a PSZÁF járhat el, figyelemmel arra, hogy ezen szabályok felügyelete korábban is az ő hatáskörükbe tartozott.

Az Fgytv. hatályos szövegében *A forgalmazással, illetve a szolgáltatásnyújtással összefüggő különös követelmények* cím alatt olvashatunk keretszabályokat. A *címkézésre*, mint a fogyasztó tájékoztatására vonatkozó legalapvetőbb szabály a fentiek szerint kikerült a fogyasztóvédelmi törvényből, ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lennének ilyen előírásaink. E körben jelennek meg például a gyógyszerek, a kozmetikai termékek, a textiltermékek, egyéb termékek (pl. lábbelik, aeroszol termékek, stb.) címkéjén feltüntetendő adatokra vonatkozó rendelkezések.<sup>530</sup>

Az egyes termékek használatáról, felhasználásáról, kezelési módjáról, eltarthatóságáról információt közlő *használati és kezelési útmutató* kapcsán az egyértelműség, a közérthetőség és a magyar nyelvűség követelményét rögzíti a fogyasztóvédelmi törvény. Az idegen nyelvű útmutató fordításának az eredetivel azonos adattartalommal kell megjelennie. Szintén külön jogszabályok rendelkeznek a használati és kezelési útmutató alkalmazásának követelményéről.<sup>531</sup>

A fogyasztóvédelmi törvény utal arra, hogy egyes termékek esetében a forgalmazás feltétele a *megfelelőségértékelés*, amely kötelezettségnek a törvény előírásától függően megfelelési tanúsítvány, megfelelési nyilatkozat beszerzésével, vagy megfelelési jelölés alkalmazásával lehet eleget tenni.<sup>532</sup> Ez igazolja a fogyasztó számára, hogy a termék megfelel a biztonsági követelményeknek.

---

<sup>530</sup> Ld. 30/2005 (VIII.2.) EüM rendelet az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerek címkéjéről és betegtájékoztatójáról, 40/2001. (XI.23.) EüM rendelet a kozmetikai termékek biztonságosságáról, gyártási, forgalmazási feltételeiről és közegészségügyi ellenőrzéséről, 25/2005. (IV.29.) GKM rendelet a textiltermékek forgalomba hozatalának egyes követelményeiről, 24/2008. (XI.18.) NFGM rendelet a lábbelik fogyasztók részére történő forgalmazásának egyes követelményeiről, 1/2010. (I.8.) az aeroszol termékek és aeroszol csomagolások forgalmazásának követelményeiről.

<sup>531</sup> Ilyen például a 7/2002. (II.15.) GM rendelet a háztartási mosógépek energiafelhasználásának ismérveiről való tájékoztatásról, 13/2004. (II.13.) GKM rendelet az ipari és mezőgazdasági gázfogyasztó készülékek, megfelelőségének tanúsítási, illetve jóváhagyási rendjére és forgalomba hozatalára vonatkozó egyes szabályokról.

<sup>532</sup> 108/2001. (XII. 23.) FVM-GM együttes rendelet a felvonók biztonsági követelményeiről és megfelelőségének tanúsításáról, 67/2007. (VII. 10.) GKM-EüM-FVM-SZMM együttes rendelet a vendéglátó termékek előállításának feltételeiről, 78/2003. (XI. 27.) GKM rendelet a játzótéri eszközök biztonságosságáról, 3/2003. (I. 25.) BM-GKM-KvVM együttes rendelet az építési termékek műszaki követelményeinek, megfelelőség igazolásának, valamint forgalomba hozatalának és felhasználásának részletes szabályairól, 62/2006. (VIII. 30.) GKM rendelet az elektromágneses összeférhetőségről, 91/2006. (XII. 26.) GKM rendelet a csomagolás környezetvédelmi követelményeknek való megfelelése igazolásának részletes szabályairól

A GVH több határozatában is olvashatjuk, hogy az árakkal kapcsolatos visszaélések azért jelentős súlyúak, mert a magyar fogyasztók preferencia sorrendjében az elsők egyikeként szerepel a termék ára. Nem szükséges mélyreható szociológiai elemzésekbe bocsátkozni ahhoz, hogy kimondható legyen: a kijelentés a gyengébb pénzügyi helyzettel rendelkező fogyasztók esetében hatványozottan igaz. Mindez központi szerepűvé teszi az árak feltüntetésére vonatkozó szabályokat. E körben az Fgytv. az eladási- és egységárnak, illetve a szolgáltatás díjának egyértelmű, könnyen azonosítható, tisztán olvasható feltüntetését követeli meg.<sup>533</sup> A részletszabályokat rögzítő rendeleti szabályozás<sup>534</sup> értelmében ennek többféleképpen is eleget lehet tenni; így az ár szerepelhet magán a terméken, annak csomagolásán, vagy más módon a termékhez rögzítve, közvetlenül (!)<sup>535</sup> a termék mellett elhelyezett kíráson, vagy árjegyzéken. Az ömlesztett termékek esetében, amelyeket a fogyasztó jelenlétében mérnek ki, elegendő az egységár kiírása. Az egységár feltüntetése mellőzhető, ha az a termék kis mérete vagy értékesítésének módja (automatából árulják, egy csomagban, készletben értékesítik, különleges díszcsomagolásban van, vagy az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló törvényben meghatározott ételek elkészítéséhez összeállított csomagról van szó) miatt az nem lenne lehetséges. A rendelet kitér a vendéglátó egységekben felszolgáló útján kiszolgált termékek árának feltüntetésére is. E körben előírja mind az eladási ár, mind az egységár feltüntetését tartalmazó árjegyzéknek az üzlet bejáratán kívül történő elhelyezését. A gépjármű-üzemanyagokra vonatkozó speciális szabály, hogy az egységárat olyan módon kell feltüntetni, hogy az a közlekedési útvonalról is jól látható legyen. Szolgáltatás esetében az előre egzakt módon meghatározható díjat vagy annak kiszámításának módját kell a fogyasztó tudomására hozni a szolgáltatás nyújtásának helyén vagy a szolgáltatás megrendeléskor. Ha a vállalkozás alapvetően termékforgalmazásra irányul, de ezzel közvetlenül összefüggésben szolgáltatás is megjelenik (felszolgálás, kiszállítás, szállítás), ennek díját a termék árának feltüntetésére vonatkozó szabályok szerint, azzal együtt szerepeltetni.

---

<sup>533</sup> Az árverésen értékesített termék kivételt jelenthet, ha az árverési tájékoztató a kikiáltási árat tartalmazza. Itt az értékesítés természetéből kifolyólag lehetetlen lenne azt az árat megadni, amelyért a fogyasztó végül megveszi a terméket.

<sup>534</sup> 4/2009. (I.30.) NFGM-SZMM együttes rendelet a termékek eladási ára és egységára, továbbá a szolgáltatások díja feltüntetésének részletes szabályairól.

<sup>535</sup> Ha a terméknek nincs csomagolása, nyilvánvalóan csak ez a lehetőség jöhet szóba. Gyakori azonban, hogy a termékek elárúsító polcokon történő átrendezését az árkiírás nem „követi”.



A forgalmazónak, illetve a szolgáltatást értékesítő vállalkozásnak forintban, az általános forgalmi adót és az egyéb közterheket is tartalmazó árat kell megjelenítenie.<sup>536</sup> A törvényes fizetőeszköz vonatkozásában a főszabálytól való eltérés lehetséges határon átnyúló szolgáltatások esetében, ami összhangban van az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának elvével. A fogyasztó teljes körű tájékoztatását elősegítő és a visszaéléseket megelőző szabály, hogy a termék eladását megjelölő kereskedelmi kommunikációnak az egységárat is fel kell tüntetnie. Több különböző ár vagy díj egyidejű feltüntetése esetén a fogyasztóra kedvezőbbet lehetséges felszámolni.

A termék *csomagolására* vonatkozó minimumkövetelmény, hogy annak alkalmasnak kell lenni a termék minőségének megóvására, a szállítás megkönnyítésére (szállító eszköz és személyzet tisztaságának, épségének megóvása); ugyanakkor sem minőségi, sem mennyiségi romlást nem okozhat a termékben. A csomagolással kapcsolatos részletes követelményeket, figyelemmel a környezet megóvásának követelményére is, a 94/2002. (V.5.) Kormányrendelet határozza meg.<sup>537</sup>

A fentebb ismertetett előírások érvényesülésének alapvető feltétele a felelős megjelölése. Az árfeltüntetés kivételével – ahol, mint arra fentebb is utaltam, a forgalmazó, illetve a szolgáltatás nyújtója felel – a gyártó a szabályok betartásáért elsődlegesen felelős személy. A kötelezettségük teljesítése vonatkozásában őket terheli a bizonyítási kötelezettség.

A fogyasztók tájékoztatással kapcsolatos alapvető jogainak érvényesülését biztosítja, hogy a gyártó mulasztása esetén a forgalmazó köteles a hiányt pótolni, sőt a fogyasztó közvetlenül hozzá *is*<sup>538</sup> fordulhat ennek érdekében. A forgalmazó tehát mögöttesen felelős az ismertetett szabályok betartásáért, a kívülálló harmadik személyként eljáró fogyasztóval szemben nem háríthat. Mindez természetesen azt is jelenti, hogy a forgalmazó-gyártó viszonyában a mögöttes helytállás miatt külön elszámolásra is sor kerülhet.<sup>539</sup>

---

<sup>536</sup> Jogszabálysértő tehát az a viszonylag gyakorinak mondható gyakorlat, ami a nettó ár + ÁFA összetételben tünteti föl az árat.

<sup>537</sup> A csomagolásról és a csomagolási hulladék kezelésének részletes szabályairól.

<sup>538</sup> A fogyasztó e körben mérlegelheti, hogy melyikükkel szemben könnyebb az igényérvényesítés.

<sup>539</sup> A forgalmazó mögöttes felelőssége mind a hazai bírói gyakorlatban, mind az Európai Bíróság gyakorlatában megjelenik. V.ö. KGD 2005.183., és C-315/05.

## 1.2. Tanácsadás, ügyfélszolgálat

A Kormány 2007. május 9-i ülésén elfogadott III. középtávú fogyasztóvédelmi politikájának egyik fő célkitűzése a fogyasztóvédelem társadalmisítása.<sup>540</sup> A fogalom egyik aspektusa annak a követelménynek az érvényre juttatása, hogy a fogyasztóvédelem ne csupán állami feladat legyen; azaz a beavatkozó jellegű, felügyeleti tevékenységet előtérbe helyező állami tevékenység mellett hangsúlyosabbá váljon a civil szervezetek működése és a fogyasztó (ön)érdekérvényesítő képessége. A több lábbon álló fogyasztóvédelmi intézményrendszer alapjait – amint arra fentebb már utaltam – már a fogyasztóvédelmi törvény lerakta. A norma szintjén adott lehetőségek gyakorlatban történő megvalósulását a szakemberek azonban elégtelennek találták. Annak ellenére volt ez a helyzet, hogy a civil szféra fogyasztóvédelemben betöltött szerepét az Európai Unió is elismeri és nélkülözhetetlennek tekinti. Az állami és önkormányzati szervekkel szemben ugyanis nagy előnye az intézményrendszer ezen elemének, hogy ő képes a változásokhoz leggyorsabban alkalmazkodni, tevékenységét legrugalmasabban a felmerülő igényekhez igazítani.<sup>541</sup>

1990 után a civil szervezetek tevékenysége egyre inkább megélné, az állam úgy érzékelte és értékelte, hogy önkéntesen és hatékonyan vállalták át tőle a fogyasztói tájékoztatás feladatait. A különféle szervezetek tevékenysége azonban az önkéntesség okán nem volt kiszámítható (egységes ügyintézés hiánya, a szervezetek területi eloszlásának egyenetlensége).

Az imént ismertetett folyamatra építve a 2007-2010 közötti időszakra szóló cselekvési program végrehajtásához szükséges kormányzati intézkedések keretében<sup>542</sup> rögzítésre került a Fogyasztóvédelmi Tanácsadó Irodák országos hálózata létrehozásának szükségessége, kifejezetten a civil szervezetek szerepének növelése érdekében. Az országos hálózat létrehozása tehát egy addig is létező tevékenység összehangolását, egységesítését, egyenletesebb színvonalát célozta. Az illetékes minisztérium és az NFH honlapján közzétették az egyes irodák elérhetőségét, a fogyasztók számára megkönnyítendő ezzel az elérhetőséget.

---

<sup>540</sup> Megjegyzem, hogy az Fgytv. a három pillérre – államigazgatási szervek, önkormányzatok, társadalmi szervezetek – helyezett fogyasztóvédelemmel már megteremtette a társadalmisítás előképét.

<sup>541</sup> RITTER Tamásné - GARAI István: A társadalmi szervezetek helye és szerepe a fogyasztóvédelemben. Fogyasztóvédelmi kódex. Tanulmányok a fogyasztóvédelemről. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1998. 58. p.

<sup>542</sup> 1033/2007. (V.23.) Korm. határozat I/4. pont.

2008. szeptember 1-től megyénként legalább egy tanácsadó iroda működik megvalósítva ezzel a tanácsadás fogyasztókhöz való közelségét. Az irodákat a fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek és a fogyasztóvédelmi hatóság területi szervei közösen működtetik, bekapcsolódási lehetőséget biztosítva a területileg illetékes önkormányzatoknak. Tevékenységük kizárólag a tanácsadásra, információk nyújtására, segítségnyújtásra terjed ki, hatósági jogkörök nélkül. Szükség esetén megvalósulhat a fogyasztó kérelmének a megfelelő szervekhez (pl. békéltető testület) való továbbítása is. A szolgáltatásait ingyenesen végzik a hozzájuk fordulók számára. Az ingyenesség miatt nyilvánvaló az állami finanszírozás szükségessége, ami az illetékes minisztérium által kiírt pályázat útján elnyerhető támogatás révén valósul meg.<sup>543</sup>

A tanácsadó tevékenység sajátos, és – úgy vélem – követendő megvalósulását láthattuk a Dél-Alföldön.<sup>544</sup> Itt a (jelenleg) regionális felügyelőséggel, valamint a megyei kirendeltségekkel egy épületben kerültek elhelyezésre a civilek által működtetett tanácsadó irodák. Ha panaszos felkereste a „fogyasztóvédőket”,<sup>545</sup> a tanácsadó iroda munkatársa vette föl a panaszát és megadta a szükséges felvilágosítást; szükség esetén a fogyasztóvédelmi hatósághoz, más esetben a békéltető testülethez vagy polgári bírósághoz terelve az ügyet. Az együttműködésnek megvolt az az előnye is, hogy a civil szakember ismereteinek esetleges hiányossága – fölkeresve a hatóság egy ügyintézőjét – „házon belül” orvosolható volt, valóban megelőzve ezzel a fogyasztók által gyakran felrótt panaszt, hogy „ide-oda küldözgetik őket”.

Kétségtelen azonban, hogy kötelező jogszabályi rendelkezések hiányában a hatóság-civil szektor együttműködés elsősorban a felek önkéntes vállalásán, és tudatos kapcsolatépítésén kellett, hogy alapuljon, ami az emberi tényezőt fokozottan a középpontba állítva sérülékennyé is tette ezt a gyümölcsöző kooperációt. A másik problémát az jelentette, hogy az adott területen működő számos fogyasztóvédelmi szervezet közül, a pályázatot elnyerő és a hatósággal együttműködő a többiekhez képest helyzeti előnybe került, ami – az esetleges többlet állami források miatt is – egyfajta konkurenciaharchoz, konfliktusokhoz vezethetett. E vonatkozásban megoldást jelenthetnének az egyes civil szervezetek közötti együttműködési megállapodások, a

---

<sup>543</sup> <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=21129&articleID=40486&ctag=articlelist&iid=1>. Utolsó letöltés 2010. 10.03.19.56.

<sup>544</sup> A múlt idő oka, hogy az NFH központi szervének kezdeményezésére az együttműködési szerződés azóta felbontásra került.

<sup>545</sup> Amint az a fent idézett, Szonda Ipsos által készített, felmérésből kiderült, az átlagfogyasztó egyáltalán nincs tisztában a fogyasztóvédelmi ügyekben eljáró hatóságok és egyéb szervezetek hatáskörével.

közös pályázatok. Óvatosan merem csak kimondani, hogy mivel ez a megoldás is az egyes szervezetekhez jutó állami pénzforrás csökkenését eredményezné, a civilek nem érdekeltek ebben.

A megvalósítás módjától függetlenül a fogyasztóvédelmi tanácsadó irodák országos hálózatának létrehozásával úgy tűnt, elindult egy folyamat, amelynek keretében az állam kifejezett törekvése az egyes fogyasztóvédelmi feladatot ellátó állami szervezetek tehermentesítése a tájékoztatási feladatok alól, és a civilek e téren kifejtett tevékenységének ösztönzése.

Ezt az egyértelmű szándékot látszik megtörni A fogyasztóvédelemről szóló törvényt és az egyes hozzá kapcsolódó jogszabályokat módosító 2008. évi XLII. törvény, ami a fogyasztóvédelemért felelős miniszter feladatává tette egy *állami fogyasztóvédelmi ügyfélszolgálat* 2009. január 1-től történő létrehozását és működtetését.<sup>546</sup> A telefonon és elektronikusan elérhető<sup>547</sup> szolgálat feladata a fogyasztói beadványokat fogadása, és továbbítása a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz, valamint a tájékoztatás a rendelkezésre álló eljárási lehetőségekről. Arra figyelhetünk fel, hogy ha szigorúan ragaszkodunk a törvényszöveghez, a békéltető testületek eljárását kezdeményező fogyasztói beadványt például már nem továbbíthatná az ügyfélszolgálat, mivel a továbbítás feladata csak a hatóság irányában került rögzítésre. Az sem tisztázott, hogy az eljárási lehetőségekről való tájékoztatás a lehetőségek mely körére, csak az állami szektorra, vagy a polgári peres eljárásra, illetve alternatív vitarendezési lehetőségekre is kiterjed-e. A szűkebb értelmezés nyilvánvalóan ellentétes azzal a feltételezhető jogalkotói akarattal, hogy egy olyan újabb fórumot akart létrehozni, ami a fogyasztók eligazodását segíti.

Álláspontom szerint az állami fogyasztóvédelmi ügyfélszolgálat jelenleg ismertett formájában nem hatékony. Úgy tűnik, hogy elsősorban a hatósági szervezetrendszerben való eligazodást hivatott elősegíteni, így felmerül annak a lehetősége, hogy a fogyasztó egy újabb olyan fórumba „fut bele”, amely hatáskör hiányában egy másikhoz küldi. Az ügyfélszolgálat feladatainak kiterjesztése a fentebb részletezett szélesebb értelmezési körre megoldást jelenthetne a fogyasztó szempontjából. A feltételes mód alkalmazásának oka, hogy így a fogyasztóvédelmi tanácsadó irodák tevékenységével

---

<sup>546</sup> 2008. évi XLII. törvény a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény, valamint az egyes kapcsolódó törvények módosításáról 43.§

<sup>547</sup> A törvényszöveg és az indoklás nem áll összhangban egymással, mivel ez utóbbi az ügyfélszolgálat személyes felkeresésének lehetőségéről is beszél, míg a jogszabály nem.

teljes azonosság állna elő, ami viszont a fölösleges költségeket okozó megkettőződést jelentene.

A helyzetet – a fogyasztó számára – tovább bonyolítja, hogy létezik egy *Európai Fogyasztói Központ* is, az ECC-Net (European Consumer Centres Network) részeként. Ennek feladatai a határon átnyúló fogyasztói panaszokkal kapcsolatosak. A határon átnyúló szolgáltatások és termékértékesítések volumene az Unión belül a négy szabadság megvalósulására irányuló döntések következtében egyre növekszik.

A Központ a hazai fogyasztók vonatkozásában fokozott hangsúlyt fektet a preventív célú tájékoztatásra, illetve a már bekövetkezett probléma esetén segítséget nyújt a fogyasztói jogvita kereskedővel, illetve vállalkozóval kötött egyezséggel történő rendezésében, vállalja a panasz lefordítását és megfelelő alternatív vitarendezési fórumokhoz, illetve az érintett tagállam fogyasztói központjához történő továbbítását. A külföldről érkező panaszok esetében, annak az illetékes magyar fórumhoz való eljuttatása a feladata.

Az Európai Fogyasztói Központ működtetésének formája tekintetében – tehát hogy teljes egészében civilek kezébe helyezik, vagy az állami hatóságok keretében szervezik meg – nincsen kööttség. A hazai Központ működtetése előreláthatólag 2011-től a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz kerül.<sup>548</sup>

Minden egyes imént ismertetett megoldást indokoltnak tarthatunk a fogyasztók védelmében. Egyet azonban nem szabad elfelejteni: a fogyasztók tájékoztatását feladatul tűző szervezetek célja a fogyasztóknak nyújtott *hatékony* segítség. Ezen evidencia hangsúlyozása azért fontos, mert valószínűsíthető, hogy a párhuzamos hatáskörökkel működő számtalan szervezet erdejében a fogyasztó elveszik. A feladat hatékony megoldását a komplex – tehát határon belül maradó, és azon átnyúló, a hatóságok és alternatív fórumok tevékenységére egyaránt vonatkozó – tanácsadás jelentené.

---

<sup>548</sup> A közreadott közleményből kiderül, hogy az átszervezést az érintett civilek a munkájuk téves értékeléséből adódó szankciós jellegű intézkedésként élik meg. Amint azonban utaltam rá, a fogyasztói központ megszervezésének módja teljes egészében a tagállami döntéshozatal kezében van. [http://www.efk.hu/inet/ecc/hu/menu/sajto/efk\\_veg.html](http://www.efk.hu/inet/ecc/hu/menu/sajto/efk_veg.html). utolsó letöltés 2010.10.03.19.57

### 1.3. A hatósági határozatok nyilvánosságra hozatalának jelentősége

Az egyes hatóságok tevékenységének ismertetése kapcsán részletesen kitértem a határozatok nyilvánosságra hozatalának hatályos szabályaira, utalva arra, hogy a jogszabályi változások a nyilvánosság egyre szélesebb körben való tájékoztatását tették lehetővé. A fentiekre tekintettel a korábban ismertetett szabályok megismétlésétől eltekintek. Amiért ismételten említést teszek a kérdéskörrel, az az adatvédelmi biztos egy 2006-ban megjelent ajánlása, ami a fogyasztók jogait érintő adatok nyilvánosságának tárgyában született.<sup>549</sup>

Az ajánlás éppen az említett széles körben történő nyilvánosságra hozatalt lehetővé *nem* tevő jogszabályi háttérre reagálva került kiadásra. Az azóta már megvalósult jogszabály-módosítások miatt ehelyütt annak általános megállapításai, és nem a változtatásokat szorgalmazó részei figyelemreméltóak.

A biztos ajánlásában utalt arra, hogy a fogyasztóvédelmi jogszabályok régóta tartalmazzák a fogyasztó tájékoztatáshoz való jogát. Ez a hagyományos felfogás szerint részben a közvetlenül a termékhez, illetve a szolgáltatáshoz nyújtott információk révén (címke tartalma, használati és kezelési útmutató, stb.), részben a veszélyes termékek kiszűrését célzó piacfelügyeleti rendszer által közzétett információk révén valósul meg.

Utalást téve az utóbbi időszak számos élelmiszerbotrányára (kerhemarha-kór, aflatoxinos paprika, dioxinnal szennyezett pékáru, stb.) az ombudsman kifejtette, hogy az információ hiánya a fogyasztó kiszolgáltatottságát növeli. A hátrányos pozíció leküzdésének egyik eszköze az információszabadság. Péterfalvi Attila értelmezésében ez azt jelenti, hogy a fogyasztóvédelmi ügyekben eljáró hatóságok eljárásának, a tevékenységük során keletkező adatoknak a széles nyilvánosság számára is megismerhetővé kell válnia. Ennek alapját az adja, hogy az Alkotmány és az adatvédelmi törvény<sup>550</sup> biztosítja az állam és így az állami szervek működésével kapcsolatos adatok nyilvánosságát. Mindez nem csupán egy újabb, közvetett szankció a jogsértőkkel szemben, nem csupán a fogyasztók tájékoztatását szolgálja, a tisztességes gyakorlatot folytatóknak is érdekükben áll.

A hatóságok – a jogi szabályozás visszássága mellett – számos esetben az üzleti titok megsértése, a jóhírnév megsértése miatt indított polgári pertől tartva mellőzték az

---

<sup>549</sup> <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=11559>. Utolsó letöltés 2010. 10.03.19.58.

<sup>550</sup> 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról

adatok nyilvánosságra hozatalát. Nem minősülhet üzleti titoknak egy olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerését külön törvény rendeli el vagy teszi lehetővé. Maga a jogszabályi rendelkezés zárja ki tehát a jogellenességet. A hatóságoknak egy elsőfokú, tehát egy esetleges jogorvoslati eljárásban még megváltoztatható döntés kapcsán arra kell ügyelnie, hogy a tájékoztatás pontos legyen; tehát hogy kiderüljön a döntést hozó szerv neve, milyen fokú döntésről van szó és milyen jogorvoslat vehető igénybe vele szemben.

#### 1.4. Az oktatás

Mind az európai uniós dokumentumokban, mind a hazai szabályozásban időről időre felbukkan a *tudatos fogyasztó* fogalma. Maradéktalanul egyetérttek Zoltán Ödön e tárgyhoz kapcsolódó gondolatával, aki szerint „A fogyasztóknak is tudomásul kell (kellene) venniük, hogy a sérelmük elleni küzdelem nem korlátozódik szigorúan a jog, a jogi eszközök igénybevételi lehetősége megteremtésének területére. E küzdelem sikeréhez maguknak a fogyasztóknak is hozzá kell járulniuk kritikus, sérelmeket nem tűrő aktivitásukkal.”<sup>551</sup> Ennek az attitűdnek az elsajátítása az oktatás, a nevelés feladata.

A fogyasztók iskolai és iskolán kívüli oktatásának szükségességét már a Fogyasztóvédelmi törvény is rögzítette.<sup>552</sup> A törvény az oktatást elsősorban állami feladatként definiálja, de azt is kimondja, hogy az állam az iskolai rendszerű fogyasztóvédelmi oktatás kapcsán együttműködik a fogyasztóvédelmi hatósággal és a fogyasztói érdekek képviselőit ellátó társadalmi szervezetekkel. Kiemelendő, hogy a közoktatási intézményeket fenntartó települési önkormányzatok feladata ezen intézmények oktatási programjának jóváhagyása. Az önkormányzatoknak ezért nem elhanyagolható a szerepe fogyasztóvédelmi szempontok érvényesítésében ezen jogkör gyakorlásakor.<sup>553</sup>

A Kormány *első fogyasztóvédelmi koncepciója* az iskolarendszerű oktatás megindítását tartotta elsődlegesnek.<sup>554</sup> Előírta, hogy a fogyasztóvédelmi oktatásnak helyet kell kapnia a Nemzeti Alaptantervben (és az erre épülő kerettantervekben), illetve

---

<sup>551</sup> ZOLTÁN Ödön: A fogyasztóvédelemről és gyakorlatáról. Magyar Jog 2001/11. szám 664. p.

<sup>552</sup> Fgytv. 17.§

<sup>553</sup> V.ö. FÜRCHT Pál: A helyi önkormányzatok szerepe a fogyasztóvédelemben. Tanulmányok a fogyasztóvédelemről. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998. 106. p.

<sup>554</sup> 1036/1999. (IV.21.) Kormány határozat. 2.2. pont.

a felsőoktatási intézményekben is. Kezdetől fogva nyilvánvaló volt ugyanakkor, hogy a tananyag összeállítása, az oktatók felkészítése hosszú időt vesz igénybe; figyelemmel például arra, hogy megalapozott fogyasztóvédelmi ismeretekkel rendelkező, felsőfokú képesítésű szakemberek képzése évekig tart.

A gyakorlatban a pedagógusok képzése, továbbképzése további akadályba ütközött. A pedagógusok kötelezően előírt képzésének költségei az adott oktatási intézményt terhelték, amely így „nem ragaszkodott” ahhoz, hogy a gyakran iskolánkénti egy pedagógus képzésén túlmenően további pedagógusokat képezzenek. Ennek folytán a képzésben részt vevő tanár feladata volt az ismeretek továbbítása a képzésben részt nem vevők felé. Ez a módszer azonban nem volt alkalmas a szükséges szemléletmód elsajátítására, a pedagógusok a legtöbb esetben továbbra is tehernek érezték ezen feladat megvalósítását a szűkösre szabott tantárgyi órák keretei között.

Az Európai Bizottság aktuális fogyasztóvédelmi akciótervéhez igazodva a fogyasztók oktatásának témája a hazai fogyasztóvédelmi politikában sem kerülhetett háttérbe. A *II. középtávú fogyasztóvédelmi politikáról* szóló 1012/2003. (II. 25.) Kormány határozatban foglaltak<sup>555</sup> megvalósítása kapcsán kiemelt szerepet kapott az Oktatási Minisztérium, amely többek között szakmai segédanyagok biztosításával is igyekezett elősegíteni a kitűzött célok megvalósítását.

Az elsődleges cél a *tudatos fogyasztói magatartás* kialakítása, amely azonban hosszú folyamat, így az ismeretek elsajátítását, a hozzáállás, az értékrend formálását már kisiskolás korban el kell kezdeni. „*A helyi tantervnek biztosítania kell, hogy a tanulók életkorához, az egyes tantárgyak sajátosságaihoz igazodva a tanulók elsajátíthassák az egészségfejlesztéssel, a fogyasztóvédelemmel, a környezetvédelemmel, a közlekedésre neveléssel...összefüggő ismereteket, felkészüljenek azok gyakorlati alkalmazására ...*”<sup>556</sup>

Nagyon fontos, hogy a minisztérium nem a tanulók már egyébként is nagyfokú leterheltségét kívánta tovább növelni egy újabb tantárgy bevezetésével. A hangsúly inkább a *szemléletmód* kialakításán volt, amely magába foglalja a kritikus gondolkodásmódot, a probléma megoldási képességet, a tényleges szükségletek felmérésének képességét. A Minisztérium a helyes értékítélet kialakításához szükséges

---

<sup>555</sup> 1012/2003. (II. 25.) Kormány határozat. III/2. pont. A korábban megfogalmazott célok megvalósítása érdekében meghatározott feladatok itt részletesebben kifejtésre kerültek. Ugyanebben az évben került módosításra a közoktatásról szóló 1993.évi LXXIX. törvény, amelyben a NAT-ra való utalással megjelent a fogyasztóvédelem oktatása. 8-8/A.§§

<sup>556</sup> A Kormány 243/2003. (XII.17.) Korm. rendelete a Nemzeti Alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról (a továbbiakban: NAT). Általános rendelkezések, 2.§ (10) bekezdés.



nevelési folyamat során hangsúlyozta a természeti értékek védelmének, az egyes egyént megillető és az embert, mint a társadalom tagját megillető jogok tiszteletben tartásának, vágyak, kívánságok és a tényleges szükségletek elkülönítésének fontosságát. Ki kell alakítani a tanulóban egy olyan szemléletmódot, amelynek folytán képesek megfelelő kritikával kezelni a fogyasztói társadalom fentebb említett olyan velejárait, mint a befolyásoló reklámok, az újabb, gyakran nem a tényleges szükségletek fedezésére szolgáló termékek megvásárlására ösztönző marketingeszközök. Kiemelten fontos a család bevonása ezen célok megvalósítása során, hiszen az alapvető magatartásmintákat, attitűdöket a gyermek a családjában sajátítja el. Az iskola és a család általi nevelés – e téren is – egymás hatékony kiegészítői lehetnek.<sup>557</sup>

A minisztériumi célkitűzések – bár 2004-ben kerültek megfogalmazásra – a mai napig aktuálisak. A megvalósításukkal a fogyasztói oktatás terén is bekapcsolódhatunk az európai vérkeringésbe. Az Európai Unió oktatásról szóló Fehér Könyve a munka, a termelés, a gazdaság világának megismertetését adja feladatul az iskola számára.<sup>558</sup> Elvárás tehát, hogy az iskolák nyitottak legyenek az kihívások előtt, a gyakran emlegetett frázissal élve, az életre kell nevelniük. Látni kell azonban, hogy e téren is jelentős a lemaradásunk, számos tagállam ugyanis már évtizedes hagyományokkal rendelkezik a fogyasztóvédelem iskolai oktatása terén. Extrém példaként a briteket és a franciákat említhetjük. Az előbbieknél 1967-ben, az utóbbiaknál egy évvel később kezdték meg a fogyasztóvédelmi ismeretek iskolai oktatását.<sup>559</sup>

A célkitűzések megvalósításának alapköve a problémakör iránt érzékeny pedagógusok, nevelők képzése, akik képesek a szükséges ismeretanyag még kisiskolás korban történő átadására. Ez azonban – mint azt fentebb már említettem – éveket vesz igénybe, így jelenleg nem nélkülözhető a civil szervezetek hiánypótló tevékenysége e téren. Az OFE helyi szervezetei például számos megyében kiemelkedő szerepet töltenek be a fogyasztóvédelmi oktatásban, az egyesület és az oktatási intézmények között létrejött együttműködési megállapodás alapján. A rugalmassága és könnyű elérhetősége miatt az Európai Bizottság is elsősorban az online információs és oktatási eszközök elkötelezett híve. Ilyen például az ún. DOLCETA program, amely közérthetően, de

---

<sup>557</sup> Segédlet a fogyasztóvédelemmel összefüggő iskolai feladatok végrehajtásához. Oktatási Minisztérium, Bp., 2004. március. <http://www.nefmi.gov.hu/kozoktatás/tantervek/segedlet>. utolsó letöltés 2010.10.03.20.03.

<sup>558</sup> AGG Géza: A fogyasztóvédelem oktatásáról. Magyar Felsőoktatás 2002/5-6. szám 29. p.

<sup>559</sup> V.ö. MIHÁLY Ildikó: A gyerekek és a fogyasztóvédelem. Új pedagógiai szemle 2005/6. szám <http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=2005-06-vt-mihaly-gyerekek>. Utolsó letöltés 2010.10.03.20.05.

teljes körűsre törekedve biztosítja a fogyasztókat érintő kérdésekben való eligazodást.<sup>560</sup>

A téma a *III. középtávú fogyasztóvédelmi politikához megvalósulásához szükséges kormányzati intézkedéseket rögzítő határozatban* továbbra is napirenden van.<sup>561</sup> A kormányhatározat – mintegy elismerve az eddigi lépéseket – a fogyasztóvédelmi ismeretek *hangsúlyosabb megjelenését* irányozza elő az oktatásban. A közoktatásnak a fogyasztói kultúra alapjainak lefektetésében betöltött szerepét továbbra is hangsúlyozva a fogyasztóvédelmi ismereteknek a NAT felülvizsgálata során az egyes műveltségi területekbe való beépítését írja elő. Biztosítja továbbá a pedagógusok fogyasztóvédelmi tárgyú továbbképzésének minisztériumi támogatását.

Új elemként jelenik meg a fogyasztóvédelmi ismereteknek az Országos Képzési Jegyzékben szereplő szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeibe való beépítése. Szintén nővum – és ezzel teljessé válik az oktatási paletta lefedettsége – a fogyasztóvédelem felsőoktatás keretei között való megjelenése. A felsőoktatási intézmények szakmai autonómiájuk okán nem kötelezhetők fogyasztóvédelmi ismeretek oktatására, így a kormány a fogyasztóvédelmi szakirányú továbbképzés tananyaga kidolgozásának és a Magyar Akkreditációs Bizottság általi elfogadtatásának pályázati úton való támogatását irányozta elő.

Az eddigiekben említett tanító- és tanárképzésen túlmenően a fogyasztóvédelem tantárgy oktatását indokoltnak tartom például az élelmiszeripari mérnökök, gazdasági, pénzügyi szakemberek, és nem utolsó sorban a jogász képzés keretében.

A felsoroltak közül a jogász képzés vonatkozásában mondhatom magam valamelyest kompetensnek, így ezt vizsgálom részletesebben. Álláspontom szerint a fogyasztóvédelmi ismeretek oktatása minden jogász szakos hallgató esetében nélkülözhetetlen. A képzés gyakorlati hasznossága nem lehet kétséges; a jogász tevékenység valamennyi területén fölmerülhet a későbbiekben az ismeretek alkalmazásának szükségessége. Ezen alapkövetelményen túlmenően szóba kerülhet a fogyasztóvédelmi jogra specializálódott szakjogászok képzésének lehetősége is. Felkészült szakembereket és rekrutációs bázist adna a fogyasztóvédelmi hatóságoknak, a békéltető testületeknek és nem utolsó sorban a civil szervezeteknek. Ez utóbbiak növekvő állami támogatása azért is fontos lenne, mert friss, naprakész ismeretekkel

---

<sup>560</sup> <http://www.dolceta.eu/magyarorszag/Mod1/>. Utolsó letöltés:2010.10.03.20.05.

<sup>561</sup> 1033/2007. (V.23.) Korm. határozat II/7. pont

rendelkező fiatal szakembereknek is alternatívát jelenthetne a köreikben végzett munka, nem csupán a már inaktív korúak önkéntes tevékenységének adnak teret.

## 2. A fogyasztóvédelmi ombudsman

A fogyasztók fentebb említett komplex informálására, sőt egyes szervezetek tevékenységének befolyásolására jogrendszerünkben egy nagy presztizsű intézmény, az ombudsman alkalmazásának lehetősége sejlik föl.

A cím által sugallt látszattal ellentétben jelen fejezetben nem egyértelműen a fogyasztóvédelmi ombudsman, mint – jelenleg nem létező – közjogi intézmény bevezetése mellett kardoskodom. Elsődleges célom, hogy bemutassam azokat a szempontokat, problémákat, amelyek egy a fogyasztók jogait védő újabb intézményt indokolhatnak. Szándékomban áll arra is rámutatni, hogy ennek az államszervezeten belüli elhelyezését, és működésének részleteit illetően milyen megoldási javaslatok merültek, illetve merülhetnek föl. Végül a lehetséges alternatívák valamelyike mellett letéve voksom, *de lege ferenda* javaslat megfogalmazására is vállalkozom.

### 2.1. Az ombudsmanról általában

#### 2.1.1. Az ombudsman funkciói

Az ombudsmanok funkciójának meghatározásakor a szakirodalomban két fő irányt különítenek el. Egyértelműnek látszik, hogy az intézményt eredetileg azért hozták létre, hogy a növekvő és bürokratizálódó állam polgáraival szembeni túlhatalmát ellensúlyozzák.<sup>562</sup> Ez a közismert *maladministration* fogalommal van összefüggésben, amelyet Varga Zs. András hibás közigazgatási döntésnek magyaráít, de később maga is inkább a másik oldalról közelítve, a jó közigazgatás biztosításának kívánalmával hozza összefüggésbe.<sup>563</sup> Majtényi László megfogalmazása szerint: „Az ombud mindig a jó közigazgatás követelményét szem előtt tartva lép fel a bürokrácia ellen a jog megsértése esetén (*maladministration*), valamint bírálhatja – akár célszerűségi, akár emberieségi alapon is – a társadalmi funkcióját szervezetszociológiai okok miatt törvényszerűen el-

---

<sup>562</sup> VARGA ZS. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004. 27. p.

<sup>563</sup> VARGA ZS. i.m. (2004.) 44. p. A szerző ugyanitt megemlíti még, hogy francia nyelvterületen használatos az *équité* (méltányosság) kifejezés ellenkező előjellel ugyanazt a követelményt támasztja a közigazgatással szemben, mint az a *maladministration*-nel kapcsolatban felmerül.

eltévesztő közigazgatást.”<sup>564</sup> Kaltenbach Jenő szerint az ombudsmani hivatal létrehozásával az állam tulajdonképpen elismeri, hogy az állammal, annak működésével kapcsolatban a „klasszikusok” által megfogalmazott magasztos eszmék nem mindig érvényesülnek. Az ombudsman olyan dolgokért áll ki, amelyekért az állam minden hatóságának is ki kellene állnia, „csak hát az állam hajlamos időnként a rossz arcát mutatni”; az állami hivatalnokokat emlékeztetnie kell tehát arra, hogy fő feladatuk a köz szolgálata.<sup>565</sup> A másik funkció az egyéni állampolgári sérelmek orvoslására irányuló (alap)jogvédelem.<sup>566</sup> A két fő „egymással vetélkedő” funkció mellett a szakirodalom másokat is elkülönít. Így például a parlament információs hatalmának kiszélesítését, ellenőrző szerepének támogatását, egyfajta ellensúly szerepet említ Majtényi a bürokrácia információs és szakszerűségi túlhatalmával szemben.<sup>567</sup>

Olvashatunk olyan, a funkciók szerepét középpontba helyező nézetről, amely mély filozófia különbséget lát a funkciók egyikét, illetve másikat előtérbe helyező rendszerek között, és éppen ezért összehasonlításukat is csak magas absztrakciós szinten látja megvalósíthatónak.<sup>568</sup> <sup>569</sup>Magam inkább Szikinger István véleményével értek egyet, aki az ombudsman intézményének történeti-politikai meghatározottságának szerepéről beszél. Arról a körülményről tehát, hogy az ombudsman intézményének funkcióját kétségtelenül meghatározza az a tény, hogy a világ mely országában, milyen politikai-történelmi körülmények között vezették be.<sup>570</sup> A szakirodalomban számos utalást találunk arra, hogy a diktatúrából a demokráciába való átmenet időszakában, illetve a

---

<sup>564</sup> MAJTÉNYI László: *Ombudsmann. Állampolgári Jogok Biztosas.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992. 19. p.

<sup>565</sup> Kaltenbach véleményét lásd in: GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit: *Ombudsman 1995-2001.* Helikon Kiadó, Budapest, 2002. 86. p. Hasonló véleményen van Sári János is. V.ö. SÁRI János: *A hatalommegosztás.* Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 158. p.

<sup>566</sup> Somy a magyar helyzetet értékelve elsődlegesnek az alapjogvédelmet tartja, és megjegyzi, hogy a biztosok a gyakorlatban is az alapjogokon keresztül (jogbiztonsághoz való alkotmányos jog) közelítettek a közigazgatás jogszabálysértő, hibás eljárásához, intézkedéseikhez. V.ö. SOMODY Bernadette: *A húszéves országgyűlési biztosi intézmény: ki nem használt lehetőség.* Új Magyar Közigazgatás 2009. október-november 2. évfolyam 10-11. szám. 10. p.

<sup>567</sup> MAJTÉNYI: i.m. 19. p.

<sup>568</sup> Serota álláspontját Szikinger István ismerteti. SEROTA: *The Evolution of the Role of the Ombudsman – Comparisons and Perspectives.* In: *International Handbook of the Ombudsman - Evolution and Present Function.* (Editor: Gerald A. Caiden) Greenwood Press, Westport-Connecticut, London, 27-41. pp. V.ö. SZIKINGER István: *Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei.* In: *Tízéves a magyar ombudsmantörvény.* Kiadja az Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2004. 19. p.

<sup>569</sup> A magyar jogirodalomban például Halmai Gábor tesz különbséget a nyugati és a magyar típusú ombudsman között. V.ö. HALMAI Gábor: *Hatalommegosztás vagy alapjogvédelmi monopólium. Alkotmánybíróság kontra ombudsmanok.* *Fundamentum* 2001/1. szám 84. p.

<sup>570</sup> SZIKINGER István: i.m. 19. p.

fiatal democráciákban felértékelődik az ombudsman alapjogvédő funkciója.<sup>571</sup> E vonatkozásban autentikusnak tekinthető Ewa Letowska véleménye,<sup>572</sup> aki a közép- és kelet-európai térség első ombudsmanjaként 1987-ben került megválasztásra Lengyelországban. Helyzete azért speciális, mert még az 1989 júliusában tartott első szabad választások előtt, a „régisim” alatt választották. Letowska szerint ez nagyban megerősítette az intézmény közjogi pozícióját, mert a régi politikai erők gyengülésük folytán beleegyeztek az ombudsman kinevezésébe, az újak pedig kiforratlanságuk miatt nem tudatosították azt, hogy az intézmény „bármely hatalom számára kényelmetlenné válhat, még akkor is, ha az teljes mértékben legitim és demokratikus”.<sup>573</sup>

1996-ban egy tudományos konferencia keretében megfogalmazott tapasztalatainak egyes elemei – úgy vélem – napjainkban is útmutatóul szolgálhatnak. Eszerint az ombudsmani működés első időszakában az emberek úgy tekintettek a hivatalra, mint ami minden egyes ember érdekeinek képviselőjeként jár el. Megjegyzem, hogy bár Letowska nem használja a kifejezést, előadására reagálva a szakirodalomban ezt megváltó szerepnek is nevezik, utalva arra, hogy az emberek ebben a szakaszban mindenféle problémájuk megoldására alkalmasnak gondolják az ombudsmant.<sup>574</sup> Hatáskör hiányában érdemi eljárásra nyilvánvalóan sok esetben nem került sor,<sup>575</sup> a kérelmek nagy száma miatt arra azonban alkalmas volt az elutasítás is, hogy tanítson: részletes és világos indokolás keretében kifejttesse az ombudsmanhoz fordulónak, hogy miért nem járnak el.<sup>576</sup> Ez a helyzet eredményezte a több irányban megvalósuló tanító szerep kifejlődését. A biztos nevelő szerepet töltött be a lakosság irányában, megtanítva őket, hogy hogyan éljenek jogaikkal az államhatalommal szemben; a közigazgatás

---

<sup>571</sup> V.ö. OOSTING Marten: Az ombudsman feladata a demokratikus társadalomban. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. november 21-22. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997. 16-31. pp. Továbbá Szikinger Vangansurennel egyetértve állítja, hogy az átmeneti időszakban az ombudsman mind a demokrácia, mind a törvényesség megszilárdításában fontos szerepet játszik. V.ö. SZIKINGER István: i.m. 20. p.

<sup>572</sup> LETOWSKA Ewa: Az ombudsman feladatai a politikai átalakulás hajnalán. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. november 21-22. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997. 32-40. pp.

<sup>573</sup> LETOWSKA: i.m. 36. p.

<sup>574</sup> V.ö. BARANYI Bertold – KÁSA Imre – LÁPOSSY Attila – SIMON Ákos – TÍMÁR Kinga: Az ombudsman jogfejlesztő szerepének lehetőségei és korlátai. Tízéves a magyar ombudsmantörvény. Kiadja az Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2004. 122. p. Az érintett részt Simon Ákos jegyzi.

<sup>575</sup> Pénz, lakás, árucikkek kiutalását, sőt a cári Oroszországban tartott bankbetétek visszaszerzését követelő levelek árasztották el az ombudsmant.

<sup>576</sup> Letowska kissé sarkosan megfogalmazott véleménye szerint az embereket meg kellett tanítani arra, hogy „a „valamihez” való jog nem kezelhető azonos kategóriaként a privilegium vagy befolyás használatával, vagy hogy az igények elévülése a civilizált országokban általánosan ismert jogi intézmény és nem a „komcsik” találmánya.” V.ö. LETOWSKA: i.m. 33. p.

irányában, ahol a megalapozottság és a polgárbarát szemlélet meghonosítása; továbbá a bíróságok és az alkotmánybíróságok irányában, ahol a gondolkodás „alkotmányjogiasítása” volt a cél.

A vizsgált témám szempontjából az első aspektus érdemel további figyelmet. Jane Dinsdale-lel, az Európa Tanács Emberi Jogok Igazgatóságának igazgatóhelyettesével egyetértve hangsúlyozom az ombudsman szerepét civil társadalom fejlesztésében a kelet- és közép- európai államokban. A tekintélyelvű vagy totalitárius rendszerek hagyatéka a passzív polgárság. Ezért tölt be az ombudsman kulcsfontosságú szerepet „az emberek demokráciára nevelésében, az érvelés és kérdésfeltevés folyamatának ösztönzésében...”<sup>577</sup> Mindez korántsem idejétmúlt probléma, mivel számos olyan területet említhetünk – és a korábban kifejtettekből adódóan hazánkban ilyen a fogyasztóvédelmi jog is – ahol az állampolgári aktivitás még mindig nem kellő mértékű.

A Letowska által említett harmadik probléma a politikai nyomásgyakorlással való szembenállás, a függetlenség megőrzése volt, amivel különösen 1991 után, a piacgazdaságra való átállás okozta munkanélküliség, elszegényedés, a szociális biztonság számottevő romlása miatt kellett szembe néznie. E körülmények között különösen gyakran kellett a biztosnak populista vádak keresztüzében találnia magát amiatt, ha kiállt valami mellett. Egyértelművé válik miről is van szó, ha példaként hozom: a tarthatatlan börtönviszonyok megszüntetése mellett kiálló biztosnak azt tanácsolták, hogy ne akarjon a szabadságvesztésüket töltők számára luxuskörülményeket teremteni, miközben becsületes családok nyomorognak. Annyi bizonyos, hogy a kiforratlan politikai kultúrával rendelkező államokban, ahol az „aki nincs velünk, az ellenünk van” határozza meg a politikai színtér résztvevőinek hozzáállását, a biztos függetlensége felértékelődik.

Fontos hangsúlyozni, hogy a demokráciák megszilárdulása maga után vonta az alapjogvédelmi funkció túlsúlyának csökkenését az említett kelet- és közép-európai államokban, de a gyakorlatban a funkciók elválasztásának nincs ekkora jelentősége, ugyanis az nem jelenik meg ilyen élesen.<sup>578</sup> A közigazgatás jobbítása érdekében tett erőfeszítések kihatnak az állampolgárok életére és közvetve a jogaikat is védik. Nem

---

<sup>577</sup> DINSDALE Jane: Az Európa Tanács és az ombudsmanintézmény. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. november 21-22. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997. 29-30. pp.

<sup>578</sup> A hangsúly áttérése az igazgatási hibákra a jogállami demokráciává válás egyik szükségszerű eredményeként is megjelenik a szakirodalomban. V.ö. OOSTING: i.m. 21. p.

hagyható figyelmen kívül továbbá az sem, hogy „egyszemélyes” intézmény révén a rugalmas szabályozásban rejlő lehetőségeket kihasználva a tisztséget betöltő szerepfelfogása is nagymértékben meghatározó.

### 2.1.2. Az „ombudsman-eszme”<sup>579</sup> elterjedése

A rendelkezésre álló adatok alapján megállapítható, hogy a svéd „ősmodell”<sup>580</sup> követően számos ország hozta létre az ombudsman tisztségét.<sup>581</sup> Mára több mint 500 államban találhatunk ombudsmanokat. Varga Zs. András népszerű, és mindemellett szükségszerű intézménynek is tekinti.<sup>582</sup> Mi ennek az oka? A megoldást a végrehajtó hatalom működésében bekövetkező változások körül kell keresni.

A XXI. századra a végrehajtó hatalom egyre fokozódó térnyerésének lehetünk tanúi; a korábbi *törvények végrehajtója* szerepköre helyett a politikai döntéshozatal meghatározó tényezőjévé vált. Ezen folyamat keretében a végrehajtó hatalom egyre kevésbé törekszik saját apparátusára támaszkodva, hatósági döntések útján realizálni a célkitűzéseket, egyre inkább megfigyelhető a magánszféra bevonása a közigazgatási feladatok ellátásába. „Ezt a változást takarja a „weberi bürokratikus szervezett és a törvényesség által irányított közigazgatás-fogalom helyébe lépő New Public Management modell, angol terminológiával, a *government* helyébe lépő *governance*”.<sup>583</sup> A közjog és a magánjog határainak elmosódása a kontrollmechanizmusok közötti hangsúlyokat is megváltoztatja. Figyelemmel arra, hogy

---

<sup>579</sup> Thomas Hammarbergnek, az Európa Tanács emberi jogi biztosának megjelölését Varga Zs. András említi. V.ö. VARGA ZS. András: Az ombudsman szerepe a végrehajtó hatalom ellenőrzésében. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest. 2008. 82. p.

<sup>580</sup> 1713-ban hozták létre a Királyi Ombudsman Hivatalát, majd 1809-ben állították föl a máig létező Parlamenti Ombudsman Hivatalát. V.ö. ORTON Frank: Az etnikai alapú hátrányos megkülönböztetés elleni harc módozatai. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. november 21-22. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997. 87.p.

<sup>581</sup> Egy 1978-ban megjelent összehasonlító jogi kötetben 21 ország ombudsmanjaira vonatkozó szabályok részletes elemzését olvashatjuk. WEEKS Kent M.: Ombudsmen around the world. A comparative chart. Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1978. A magyarországi bevezetés lehetőségét fontolgatva szintén viszonylag részletes összehasonlító elemzést olvashatunk Holló Andrásnál. V.ö. HOLLÓ András: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa. Magyar Közigazgatás 1990. december XL. évfolyam 12. szám.1057-1068. pp.

<sup>582</sup> VARGA ZS. András: i.m. (2008.) 82. p.

<sup>583</sup> VARGA ZS. András: i.m. (2008.) 86. p.

Megjegyzem, hogy az angolszász országokból kiinduló New Public Management irányzat (NPM) közvetlenül nem foglalkozott az ombudsmani intézmény szerepével, deklarált célja a közszektor hatékonyságának, eredményességének, gazdaságosságának növelése, egy újfajta közigazgatási kultúra meghonosítása, és a fogyasztó- vagy ügyfél- orientáltság értékének a középpontba helyezése. Az ombudsman intézmény, rugalmassága révén, ezen célok elérésének hathatós támogatójává válhat(ott).

a közigazgatási hatósági eljárásokban alkalmazható jogorvoslatok a közszolgáltatások kapcsán nem állnak rendelkezésre, a bírói út formalizáltsága és hosszadalmassága pedig nehézkessé teszi annak igénybevételét, felértékelődik az ombudsman által nyújtott jogvédelem. Varga Zs. magyar viszonyokra vonatkozó prognózisa szerint ennek középpontjába egyre inkább a közszolgáltatások kerülnek, mivel a hatóságok tevékenysége a hagyományos jogorvoslati eszközökkel kontrollálható.<sup>584</sup>

### **2.1.3. Az ombudsman-minimum**

Fontos látni, hogy a világszerte elterjedt ombudsmani intézmény rendkívül sokféle. Korántsem jelenthető ki, hogy az ombudsmanok mindenhol azonos ismérvekkel rendelkezzenek. Találhatunk Parlament által választott és Kormány által kinevezett, országos hatáskörű és a működését a helyi viszonyokra koncentráló, a közigazgatás és az állampolgárok ügyeivel általában foglalkozó, vagy egyes területekre specializálódott ombudsmanokat. Frank Orton, aki kisebbségi (etnikai diszkrimináció ellenes) ombudsman volt Svédországban 1992-től 1998-ig, is hangsúlyozta, hogy a svéd modell nem feltétlenül mindenki számára követendő, jó modell, de arra egészen biztosan alkalmas, hogy összetettsége révén rávilágítson az intézmény rugalmasságára.<sup>585</sup>

Mindemellett természetesen találhatunk olyan nemzetközi szervezetek által kidolgozott standardokat, amelyek irányadóak lehetnek a további vizsgálódáshoz. Az egyik az Európa Tanács Jogi Igazgatóságának ajánlása, amit a nemzeti szabályozások sokféleségére figyelemmel bocsátottak ki 1996-ban egy a közigazgatással szembeni követelményeket meghatározó Kézikönyv keretében.<sup>586</sup> Eszerint az ombudsman ismérvei: a függetlenség, a lehetőség szerint parlament által történő választás, a magánszemélyek szabadságjogainak védelme, és a közigazgatási döntések jogszerűségének és tisztességének érdekében folytatott eljárás, a közigazgatási hatóságok irataiba való betekintési jogosultság, a kötetlen eljárás, jogosultság vizsgálatok indítására és a jogalkotást, valamint a jogalkalmazást érintő ajánlások kibocsátására. Kiemelendő, hogy ezek az ismérvek összességükben jelentik az ombudsman-minimumot, de önállóan nem feltétlenül kell megvalósulniuk.

---

<sup>584</sup> VARGA ZS. András: i.m. (2008.) 98. p.

<sup>585</sup> ORTON: i.m. 87. p.

<sup>586</sup> Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons, A Handbook (Directorate of Legal Affairs, Strasbourg, 1996.) In: VARGA ZS. András: i.m. (2008.) 94. p. és részletesen VARGA ZS. András: i.m. (2004.) 30-53. pp.



Az innsbrucki székhelyű Európai Ombudsman Intézet is kibocsátott egy kötelező erővel nem bíró, hasonló ismérveket tartalmazó katalógust.<sup>587</sup>

## 2.2. Az ombudsman jelenlegi szerepe a hazai fogyasztóvédelemben

A hazai jogéletben az országgyűlési biztosok kapcsán (is<sup>588</sup>) magától értetődőnek tűnik az ombudsman kifejezés használata. Az evidenciaként kezelt kérdésről Varga Zs. Andrásnál találhatunk részletesebb értekezést, aki az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról, annak (akkor még létező) általános helyetteséről, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosáról és az adatvédelmi biztosról<sup>589</sup> az imént hivatkozott Közigazgatási Kézikönyv ismérveit figyelembe véve megállapította, hogy biztosaink valóban ombudsmannak tekinthetők.<sup>590</sup> Az alapvető fogalmi kérdések tisztázását követően nézzük meg, hogy fordulhatnak, illetve fordulnak-e a fogyasztók az országgyűlési biztoshoz?<sup>591</sup>

Első pillantásra nem egyértelmű, hogy a fogyasztóvédelmi kérdések kapcsán adott az ombudsmani jogvédelem lehetősége, figyelemmel arra, hogy a hatályos magyar Alkotmányban a fogyasztói jog, a fogyasztók védelemhez, biztonságához való joga, stb. nem szerepel. Márpedig az országgyűlési biztoshoz fordulás egyik feltétele az alapvető jogokkal összefüggésben bekövetkezett sérelem vagy ennek közvetlen veszélye. A korábban felsorolt fogyasztói alapjogok (a fogyasztók egészségének és biztonságának védelméhez, a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelméhez, az oktatáshoz és tájékoztatáshoz, jogorvoslathoz és a kárigények érvényesítéséhez, a fogyasztói érdekképviseltek létrehozásához való jog) nem illeszthetők be maradéktalanul az Alkotmány rendszerébe. Az Alkotmány nevesíti többek közt a bírósági igazságszolgáltatáshoz, a jogorvoslathoz, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, a gazdasági és társadalmi érdekek védelme céljából a szervezetek alakításához, illetve az ahhoz való csatlakozáshoz való jogot. Így vannak olyan

---

<sup>587</sup> BARANYI-KÁSA-LÁPOSSY-SIMON-TÍMÁR: i.m. 114-120. pp.

<sup>588</sup> A későbbiekben rámutatok a „jogtalan” névhasználat néhány példájára.

<sup>589</sup> A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a könyv 2004-es kiadásakor még csupán tervezet szintjén volt jelen.

<sup>590</sup> Az elemzés részletes bemutatását mellőzöm, mivel témám szempontjából ez kevésbé fontos. VARGA ZS. András: i.m. (2004.) 157-158. pp.

<sup>591</sup> A vizsgálódásaimat a továbbiakban az állampolgári jogok országgyűlési biztosára szűkítem le, így ahol ombudsmant említek, ott róla lesz szó.

fogyasztóvédelmi jellegű sérelmek, amelyek esetén nem vehető igénybe az országgyűlési biztos segítsége, ám nem kizárt a jogvédelem megalapozott igénylése.

Önmagában az a tény, hogy az állampolgárok a fogyasztói sérelmeik megoldása érdekében a fogyasztóvédelmi hatóságok helyett az ombudsmant választják, két dolgot jelezhet. Az egyik, hogy a fogyasztóvédelem területén működő specifikus intézmények nem működnek megfelelően, a másik, hogy az állampolgárok nem tartják alkalmasnak ezen intézményeket a probléma megoldására. Áttekintve az ombudsman évenkénti országgyűlési beszámolóit, a statisztika látszólag azt mutatja, hogy kevés számú panasz érkezett fogyasztóvédelmi ügyben. A biztos 2000-ben tett megállapítása szerint a fogyasztóvédelemmel érdemben ritkán foglalkozik, mert a fogyasztóvédelem állami szervezetrendszerének csak a hatósági tevékenységét vizsgálhatja.<sup>592</sup> Zárójelben jegyzem meg, hogy az éveken át tartó látszólagos állóvizet követően, nagy vihart kavartak a biztos PSZÁF-fal kapcsolatban tett ajánlásai 2008-ban.<sup>593</sup>

A fogyasztói jogok alkotmányban való tételes deklarálásának hiányán túlmenően további szűkítő tényezőt jelent, hogy az országgyűlési biztos eljárására az 1993. évi LIX. törvényben (továbbiakban Obtv.) meghatározott hatóságok,<sup>594</sup> valamint közszolgáltatást végző szervek eljárása esetén van lehetőség. A törvény a hatóságok körét pontosan meghatározza,<sup>595</sup> a gondot a közszolgáltatást végző szerv fogalma jelenheti. E tekintetben a törvényhozó nem csak hogy nem ad pontos definíciót, de példálózó felsorolás, vagy utaló szabályok sem állnak a jogalkalmazók rendelkezésére.

Különös hangsúlyt kap ez akkor, ha ismételten utalok arra, hogy a hagyományosan állami (önkormányzati) kézben lévő szervek által nyújtott közszolgáltatások egyre nagyobb része kerül magánkézbe. Szükséges azonban *elhatárolást tenni* e téren. *Nem vitatott* az ombudsman eljárásának lehetősége azokban az esetekben, amikor az állami (önkormányzati) szerv egyes feladatainak ellátását a magánszféra valamely szereplőjére bízta, de a feladat ellátásának folyamatosságáért, jog- és szakszerűségéért (elvileg)

---

<sup>592</sup> [www.obh.hu/allam/2000/4b.htm](http://www.obh.hu/allam/2000/4b.htm). Utolsó letöltés: 2010.10.03.20.18. Kifejezetten fogyasztóvédelmi tárgyúak voltak az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a jelentései pl. az OBH 1822/1997., 6099/1997., 7204/1997., 8488/1997. 2848/1998., 2320/1999., 3122/2001., 5732/2003., 1067/2004., 1174/2003.2326/2005., 4999/2008. számú ügyekben.

<sup>593</sup> OBH 1600/2008., 4938/2008. V.ö. 94. lábjegyzet

<sup>594</sup> Obtv. 29.§ (1) bekezdés

<sup>595</sup> Az Obtv. hatóság fogalma sem volt probléma nélküli. Az eredeti törvényszövegben szereplő államhatalmi szerv, mint ellenőrzés alá vonható szerv vitássá tette az ügyészségnek, de még magának az országgyűlésnek a vizsgálhatóságát is. A vitát a 7/2001. (III.14.) AB határozat és az ennek nyomán megszületett 2001. XC. törvény döntötte el, ami a pozitív taxáció pontosítása mellett egy negatív taxációt is a törvénybe iktatott. V.ö. VARGA ZS. András: i.m. (2004.) 98-105. pp.

továbbra is felelősséget vállal. Főszabály szerint *korlátozottan*, a szervek feletti hatósági felügyelet révén<sup>596</sup> hathat az ombudsman azon nagy ügyfélkörrel rendelkező, nem ritkán monopolhelyzetben lévő szervek eljárására, amelyek gazdálkodása, szerződéses kapcsolatai törvényi szinten szabályozottak. Ilyenek a közlekedés, a távközlés, az energiaszolgáltatás, postai szolgáltatás területén működő szervek. E területen az ombudsmani beszámolók tanúsága szerint igen gyakoriak a fogyasztóvédelmi jellegű problémák. Elvileg *kiesnek* az országgyűlési biztos vizsgálódásának köréből azok versenyszférában tevékenykedő, tevékenységükkel a társadalom széles körét érintő szervek, amelyek vitathatatlanul közszükségletet elégítenek ki. Ilyen a pénzügyi szolgáltatások, a biztosítási szolgáltatások, az idegenforgalom, az internet szolgáltatások, a vendéglátóipar területe, stb. Ezen elhatárolást tekintve ez a kategória a fogyasztóvédelmi jellegű problémák igazi lelőhelye!

Egy alkotmányos jogait sértve érző állampolgár számára teljesen közömbös az, hogy a számára egészségügyi ellátást nyújtó háziorvos az önkormányzat közalkalmazottja, megbízási szerződés alapján tevékenykedik, vagy egy gazdasági társaság tagjaként, tulajdonosaként végzi tevékenységét.<sup>597</sup> Ezért fontos a közszolgáltatások fogalmának pontosítása, egyértelműbbé tétele részben az állampolgárok eligazodásának elősegítésére, részben a jogalkalmazók tevékenységének megkönnyítése érdekében.

A közszolgáltatást végző szerv fogalma kapcsán hiánypótlónak számít Hajas Barnabásnak az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, valamint általános helyettesének gyakorlatát feldolgozó elemző értékelése.<sup>598</sup> Ebben megállapítja, hogy a már említett hiányzó Obtv.-beli definícióra tekintettel az ombudsmani gyakorlat volt az, ami valós tartalommal töltötte meg a fogalmat. Először az OBH 6501/2001. számú ügyben jelentek meg összefoglalóan azok az ismérvek, amelyek egy szerv közszolgáltatónak való minősítésekor irányadóak. Eszerint: „Az országgyűlési biztosok minden esetben közszolgáltatónak tekintik a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerveket, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott

---

<sup>596</sup> A későbbiekben látható majd, hogy ez a kép is tovább árnyalódik.

<sup>597</sup> KALTENBACH Jenő: Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről. (2003. január 1.-december 31.) Magyar Közlöny 95. szám. II. kötet. 439-442. pp.

<sup>598</sup> HAJAS Barnabás: A közszolgáltatást végző szervek fogalmáról. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest. 2008. 137-170. pp.

*számú vagy csak kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.*” Hajas ezt a meghatározást közszolgáltató-tesztnek nevezi.

A teszt alapul vételével közszolgáltatónak tekintette az ombudsman például a közüzemi szolgáltatókat, az állami támogatások lebonyolításával kapcsolatban a pénzügyi intézményeket; vizsgálhatónak találta a közszolgálati műsorszolgáltatók eljárását, kereskedelmi műsorszolgáltatókat a közszolgálati műsorszámok tekintetében, a felsőoktatási intézményeket, a kötelező felelősségbiztosítással kapcsolatos ügyeket, stb. Megállapította, hogy az állami vagy önkormányzati szervek a tulajdonukban álló honlapokkal kapcsolatos döntések, eljárások során nem hatóságként, hanem közszolgáltatóként járnak el. Ebben az esetben a tevékenység tartalmának vizsgálata alapján közigazgatási szervek nem hatósági tevékenysége is minősülhet közszolgáltatásnak.

Hajas ugyanakkor kiaknázatlan lehetőségekről beszél, amikor a közszolgáltató-teszt alkalmazásának, azaz a fogalom kiterjesztésének lehetőségeit vizsgálja. E körben olyan tevékenységeket említ, amelyek a közszolgáltató-tesztnek megfelelnek, de ombudsmani vizsgálat tárgyát eddigiekben nem képezték. Például: egyetemes elektronikus szolgáltatók (pl. internet), egyetemes postai szolgáltató, a közszolgálati műsorokat szóró rádió- és televízió műsorszóró (az Antenna Hungaria Rt. tevékenységének kizárólagossága 2004. május 1. után megszűnt) tevékenysége; a jogi személyeket és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságokat terhelő bankszámlaszerződés-kötési kötelezettség vonatkozásában, valamint a bírósági végrehajtásról szóló törvényben írt kötelezettségük teljesítése kapcsán<sup>599</sup> a pénzügyi szolgáltatók tevékenysége.

Megállapítható tehát, hogy a tevékenységek részletes, tartalmi elemzése lehetőséget adna az ombudsmani hatáskör magánszféra felé való részbeni nyitására, ami az e téren megjelenő számos fogyasztói panasz részbeni orvoslását jelenthetné. Számos fogyasztói panasz azonban így is ombudsmani hatáskörön kívül maradna. A probléma lehetséges megoldásának kifejtésére az alábbiakban vállalkozom.

---

<sup>599</sup> A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 79/A-83.§§-ai.

### 2.3. A fogyasztóvédelmi ombudsman bevezetésének lehetősége

Egy új intézmény létesítésekor mindig körültekintően kell mérlegelni a fennálló jogrendbe való illeszkedését, különösen külföldi minta átvétele esetén. A fentiekben már utaltam arra, hogy az ombudsman fogalma a nemzetközi standardok figyelembe vétele esetén is egy rugalmas fogalom, ami az adott állam viszonyaihoz jól alakítható. Kiemelendő, hogy az újabb tendenciák nem csupán az ombudsman-intézmény területi elterjedését, hanem az egyes államokon belüli differenciálódását és inflálódását hozták magukkal. Amint azt fentebb látható volt, az Európa Tanács minimumkövetelményei a parlament által kinevezett ombudsmanról szólnak.<sup>600</sup> Ehhez képest egyre gyakoribb a kormány, a szakminiszter, egyes államhatalmi szervek, sőt gazdasági szereplők által kinevezett biztos, akikről – amint azt Varga Zs. András megállapítja – saját területükön valóban ombudsmannak „látszanak”.<sup>601</sup> Azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az ombudsman eredetileg nem egy általános panaszforum, hanem a közigazgatás feletti (külső) kontrollt biztosító szerv. A kérdés, hogy az eredeti svéd-modellhez való ragaszkodás okán ellenezzük-e a parlamenten kívüli szerv általi kinevezést, a hatáskör magánszervezetekre való kiterjesztését, ad absurdum az ajánlás helyett hatósági jogkör gyakorlását bizonyos kérdésekben, vagy tekintve, hogy példát a modelltől való eltérésre is bőven találunk, támogatjuk azt.

Akár az egyik, akár a másik mellett tesszük le a voksunk, látni kell, hogy az újabb (szakosított) ombudsmanok bevezetésének másik veszélye is van, ami az ombudsman-infláció egy újabb aspektusát jelenti. Az ombudsman intézményének hatékonysága nagymértékben függ a tisztséget betöltő személytől. Azt, hogy ajánlásait megfogadják, vagy süket fülekre találnak, befolyásolja, hogy a biztos képes-e maga mellé állítani a parlamenti- és a sajtónyilvánosságot, végső soron az egész társadalmat. Minél több biztos van, ez a figyelem annál több személy között oszlik meg, ami az intézmény által nyújtott védelem elértéktelenedéséhez vezethet.<sup>602</sup>

Önmagában ez a tény azonban nem akadályoz meg abban, hogy egy újabb biztos bevezetésének lehetőségén gondolkodjam, hiszen – ahogy arra Majtényi László is utalt

---

<sup>600</sup> Bár a fentiekben jeleztük, hogy önmagában egy követelmény nem teljesítése, még nem zárja ki az ombudsmannak minősítést.

<sup>601</sup> VARGA ZS. András: i.m. (2004.) 43. p.

<sup>602</sup> SOMODY Bernadette: Jogállami paradoxon – A sikeres ombudsmani jogvédelem sajátosságai. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 2008. 102-103. pp.

– az ombudsman feladatainak jellege és hatásköri szabályai miatt különösen alkalmas a jogaikat és jogos érdekeiket képviselni kevésbé képes, „sérelemüket még artikulálni sem tudó”, kiszolgáltatottabb embereknek és azok csoportjainak védelmére.<sup>603</sup> Ebből következően a fogyasztók védelmére is alkalmas eszköznek tűnik. Indokoltságát a rendkívüli mennyiségű fogyasztói panasz adja, amit a közigazgatási szervek kénytelenek és képtelenek megfelelően kezelni, a hatáskör hiányában jelentős részük elutasításra kerül.

A szakirodalomban az újabb szakombudsmanok bevezetése kapcsán egy újra és újra visszatérő figyelmeztetéssel találkozhatunk, mégpedig: arra kell vigyázni, hogy a biztosok számának növelése ne vezessen az intézmény kiüresedéséhez.<sup>604</sup> A kérdés valóban megfontolást igényel, mivel feltehetőleg csak utólag, az intézmény létrehozatala után derülne ki, hogy a biztosok nagy száma miatt elaprózódott a rájuk irányuló figyelem. Érdekesképpen érdemes megemlíteni, hogy az egyes államokban milyen eszközökkel próbálják megelőzni az inflálódást. Új-Zélandon például az intézmény tekintélyének védelme érdekében az ombudsman megjelölés csak törvény alapján vagy a vezető ombudsman előzetes engedélye alapján használható. A szabály megszegőjével szemben pénzbírság alkalmazható.<sup>605</sup>

### **2.3.1. A parlamenti ombudsman**

Külön biztos választására a hatályos Alkotmány rendelkezései szerint egyes alkotmányos jogok védelmére van lehetőség.<sup>606</sup> Jelenleg az alaptörvény – amint arra már fentebb is utaltam – nem tartalmaz utalást sem a fogyasztókra, sem az azokat megillető jogokra. Találkozhatunk azonban olyan véleménnyel – Fazekas Judit tollából – amely szerint az állampolgárok gazdasági és szociális jogainak védelmében bevezethető lenne a fogyasztóvédelmi szakombudsman.<sup>607</sup> Ezt magam is elképzelhetőnek tartanám, amennyiben a felsorolt védendő jogokat kiegészítjük az igazságszolgáltatáshoz való joggal.

---

<sup>603</sup> MAJTÉNYI: i.m. 78. p.

<sup>604</sup> V.ö. SOMODY: i.m. (2007.) 103-104. pp., BARANYI-KÁSA-LÁPOSSY-SIMON-TÍMÁR: i.m.129. p.

<sup>605</sup> SZIKINGER: i.m. 43. p.

<sup>606</sup> Alkotmány 32/B.§ (4) bekezdés

<sup>607</sup> FAZEKAS Judit: i.m. (1995.) 232. p.

Sőt, figyelemmel az új Alkotmány elkészítésének tervére, nem tűnik utópisztikusnak annak felvetése sem, hogy más országok alkotmányaihoz hasonlóan a készülő magyar Alkotmányban is szerepeljenek a fogyasztók alapvető jogai.<sup>608</sup> Figyelemmel az Európai Unió Alapjogi Chartájára is, indokoltnak tartom az alapvető fogyasztói jogoknak az új Alkotmányban való megjelenítését.

Az előfeltételek tisztázását követően kiemelt problémakör az esetlegesen létrehozandó fogyasztóvédelmi szakombudsman jogköre.<sup>609</sup> A jelenlegi magyar helyzetet taglaló fejezetben részletesen kifejtettem, hogy a fogyasztók panaszainak döntő hányada a magánszférában tevékenykedő szervezetekkel szembeni. Bár ezt a képet némileg árnyalhatja, ha a biztosok a Hajas Barnabás által felvázolt tartalmi megközelítést figyelembe véve határozzák meg a közszolgáltatók fogalmát. Erre tekintettel látszólag fölösleges lenne egy a panaszok egy jelentős hányadával foglalkozni nem jogosult intézmény létrehozása.

Nem példa nélküli ugyanakkor a magánszférára kiterjedő tevékenységet folytató biztos sem, amint azt a hazai palettát végigtekintve, az adatvédelmi biztos esetében látjuk. Sőt ez az ombudsman további specifikumként hatósági jogkört is gyakorol.<sup>610</sup> A kérdés, hogy mennyiben kivételes ez a jogkör, felmerülhet-e más biztosok esetében?

A kérdés nem elméleti jellegű, amit az is mutat, hogy a 2000/43/EK irányelv<sup>611</sup> implementálásával kapcsolatban komolyan megfontolásra került a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosa jogköreinek kibővítése és hatósági jogkörökkel való felruházása. Más kérdés, hogy a döntésre jogosultak végül az uniós kötelezettség

---

<sup>608</sup> A portugál alkotmány lényegében a már többször hivatkozott fogyasztói alapjogokat deklarálja, míg a svájci alkotmány elsősorban a fogyasztót megillető gazdasági jogokra összpontosít. V.ö. GYARMATI András: i.m. 323. p.

<sup>609</sup> A fogyasztóvédelmi ombudsman jogkörére vonatkozó vizsgálódásaim valamennyi később tárgyalandó biztosra is vonatkoznak.

<sup>610</sup> Arról, hogy ez a hatósági jogkör mennyire „valódi”, megoszlanak a vélemények. Erre utal Szabó Máté Dániel, amikor az adatvédelmi biztos határozatának a végrehajtási szabályok hiánya miatti kikényszeríthetetlenségét, az eljárására vonatkozó szabályok pontos rögzítettségének és az ügyféli jogoknak a hiányát sorolja mint olyan tényezőket, amelyek az adatvédelmi biztos eljárásának hatósági jellegét megkérdőjelezzik. Kétségtelen ugyanakkor, hogy határozatának bírósági felülvizsgálata kérhető. V.ö. SZABÓ Máté Dániel: Az adatvédelmi biztos intézményéről a Magyar Köztársaság huszadik évfordulója ürügyén. Új Magyar Közigazgatás 2009. október-november 2. évfolyam 10-11. szám. 15. p.

<sup>611</sup> A TANÁCS 2000/43/EK IRÁNYELVE (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról

folytán ellátandó hatósági jogköröket egy újonnan létrehozott szervhez, az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz telepítették.<sup>612</sup>

Úgy tűnik, hogy jelenleg többséginek tekinthető az az álláspont, hogy az ombudsman tevékenysége kevésbé összeegyeztethető a hatósági jogkörök gyakorlásával. Erre utal az Egyenlő Bánásmód Hatóság felállításán túlmenően Varga Zs. András adatvédelmi biztosról szóló elemzése, amikor más biztosokhoz képest annak „furcsa” és „különös” feladatairól beszél.<sup>613</sup> Ennél is direktebb azonban az a javaslat, ami az adatvédelmi biztos hatósági nyilvántartás vezetésével kapcsolatos feladatait, és a felügyeleti teendőit egy külön adatvédelmi hatósághoz telepítené.<sup>614</sup>

Annyi bizonyos, hogy a parlament által választott fogyasztóvédelmi biztosnak az Ewa Letowska által említett tanító szerepnek kiemelten meg kellene felelnie, és hangsúlyosan kezelni a fogyasztói passzivitás kérdését.

### **2.3.2. A kormány által kinevezett ombudsman**

A jelenlegi magyar jogrendszerben nem található olyan biztos, aki a kormánytól nyeri el tisztségét, azonban a hatályos szabályok alapján sem kizárt a kinevezés lehetősége. A kiindulópont a kormány közismert alkotmányban meghatározott feladata, mely szerint védi és biztosítja az állampolgárok jogait, és jogosult rendelet kibocsátására. Ez összhangban áll a fogyasztók jogait védő ombudsman felállításával.

Nem szükséges, hogy a szakombudsmani intézmény létrehozásáról az Alkotmány rendelkezzen, elegendő törvényi vagy akár kormányrendeleti szintű szabály. Az utóbbi kapcsán problémát jelenthet, hogy az ombudsman tevékenysége törvényi szintű szabályt megkövetelő jogokat érinthet.

A kormány-ombudsman jogállásának két neuralgikus pontja a minisztériummal, illetve a miniszterrel, valamint a parlamenti ombudsmanokkal való viszonyrendszer. Varga Zs. szerint az a tény, hogy a miniszter a kormány tagja, a vele szemben lefolytatott ombudsmani eljárásban a felelősség bizonytalanságát okozná, így az ombudsman hatáskörét a miniszteri szint alatt célszerű meghúzni. A minisztérium

---

<sup>612</sup> A két megoldás előnyeiről és hátrányairól részletes elemzést olvashatunk Szajbély Katalinnál. V.ö. SZAJBÉLY Katalin: Összeegyeztethető-e az ombudsman jogköre a hatósági tevékenységgel? In: Tízéves a magyar ombudsmantörvény. Kiadja az Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2004. 138-171. pp.

<sup>613</sup> VARGA ZS. András: i.m. (2004.) 148. p.

<sup>614</sup> SZIKINGER: i.m. 50. p. Hasonló véleményen van Jóri András is. V.ö. JÓRI András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 301. p.



esetében pedig az általa gyakorolt törvényességi felügyelet jelenthet problémát, az ugyanis bizonyos mértékben párhuzamosságot jelentene az ombudsmani vizsgálattal. Erre tekintettel a hatáskörök pontos tisztázása szükséges.

A kormány-ombudsman hiányára tekintettel semmiféle hagyományai nincsenek nálunk a parlamenti ombudsman és a kormány által kinevezett biztos eljárása közötti összhang megteremtésének. Az a tény, hogy a parlamenti biztos alkotmányos intézmény, a kormány által kinevezett biztos pedig nem, az intézmények között egyfajta hierarchiát jelent. Nem lehetne kizárni, hogy a kormány ombudsmanjához fordulást követően a parlamenti biztosok előtt keressen orvoslást valaki panaszára, ellenkező esetben ugyanis ezzel egy törvényi vagy rendeleti szintű szabály korlátozná az Alkotmányban biztosított kontrollmechanizmust.

A kormány-ombudsman megbízatását – figyelemmel arra, hogy tisztségét a kormánytól nyerné el – a kormány megbízatásához lenne célszerű kötni. Ahhoz azonban, hogy valóban ombudsmannak nevezhessük, teljesülnie kellene a függetlenség alapvető ismérvének. Az utasíthatóságát tehát ki kellene zárni, elmozdítását pedig az alkalmatlanság, illetve a méltatlanság eseteire korlátozni.

A kormány-ombudsman nagy előnye, hogy a kormány a parlamenti többség akaratától függetlenül érvényt szerezhet a fogyasztóvédelmi politikájában foglaltaknak, és Alkotmánymódosítás nélkül létrehozhatja az fogyasztóvédelmi ombudsman intézményét. A jelenlegi politikai erőviszonyok miatti helyzet okán ez az előny háttérbe szorul azzal a hátránnyal szemben, miszerint a kívánatos modellben nem célszerű a miniszter ellenőrizhetőségét biztosítani.<sup>615</sup>

### **2.3.3. A miniszter által kinevezett biztos lehetősége**

A miniszter által kinevezhető biztos kapcsán *mutatis mutandis* megismételhetők az előbbi fejezetben kifejtettek. A biztos kinevezéséhez itt sem szükséges Alkotmánymódosítás, elegendő a miniszteri rendeleti szintű szabályozás. A miniszter és a kormányt az előzőekhez hasonlóan nem vizsgálhatná. Figyelemmel a miniszteri pozíció kormányhoz képest „változékonyabb” voltára, Varga Zs. András a miniszteri ombudsman megbízatását is a kormányzati ciklushoz kötné. Az utasíthatóság kizártsága

---

<sup>615</sup> V.ö. VARGA ZS. András: i.m. (2004.) 183-186. pp.

és az elmozdíthatóság korlátozása ugyancsak az előbbiekhöz hasonlóan kellene, hogy alakuljanak.

Éppen a központi kérdésként kezelendő függetlenség ismérve az egyik oka annak, ami miatt a hatályos szabályozásban létező Oktatási Jogok Miniszteri Biztosa nem minősül az Európa Tanács által meghatározott ismérvek szerinti ombudsmannak. A két intézmény hasonlóságát elismerve – az „alsóbb szintű” ombudsmanok kapcsán már többször idézett Varga Zs. – az oktatási biztost ombudsmani típusú intézménynek nevezi.<sup>616</sup> Az eljárásának jogvédelmi célzata kétségtelen, ám a korlátozások nélkül gyakorolható kinevezési és felmentési, munkáltatói jogkör a miniszter részéről, valamint az a tény, hogy nem külső, hanem belső jogorvoslati eszköznek tekinthető, nem teszi „valódi” ombudsmanná a miniszteri biztost.

#### **2.3.4. Biztosok – „egyéb” ombudsmanok**

Korábban már utaltam rá, hogy az ombudsman intézmény inflálódása az eredeti modelltől távolodó új típusú biztosok létrejöttéhez vezetett. A hierarchia alsóbb fokán álló államigazgatási szervek, de akár pénzügyi, egészségügyi intézmények is létrehozhatnak „ombudsmani” tisztséget. Hangsúlyozni kell, ezek az intézmények mind a svéd ősmodelltől, mind az Európa Tanács ombudsman-minimumától számos ismerv tekintetében már eltávolodtak, de a jogvédelmi, illetve a panaszkezelő funkciójuk fennáll.

A hatályos magyar jogot vizsgálva példaként kell említenünk a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság köztisztviselőjeként működő Hírközlési és Média Biztost. A tisztség korábbi elnevezése – ami a Hírközlési Fogyasztói Jogok Képviselője volt – jobban tükrözte, hogy az intézményt kifejezetten specifikus fogyasztói jogok védelmére hozták létre. A Biztoshoz a hírközlési ágazat fogyasztói, azaz az előfizetők és a felhasználók, valamint a fogyasztói érdekek képviseletét ellátó társadalmi szervezetek fordulhatnak. Hasonlóan az országgyűlési biztoshoz, nem csupán a jogsérelem, hanem a sérelem bekövetkezésének közvetlen veszélye esetén is benyújtható bejelentés. Lehetőség van a hivatalbóli eljárásra is.

A biztos tevékenységének fontos szegmense a korábban is említett tanító, oktató szerep, ami a bejelentő tájékoztatásában testesül meg (jogairól, kötelezettségeiről,

---

<sup>616</sup> V.ö. VARGA ZS. András: i.m. (2004.) 187. p.

eljárási lehetőségeiről, az őt megillető jogorvoslatokról). A szolgáltatók irányában adatok, információk, felvilágosítás kérésére van lehetősége, aminek a szolgáltató 15 napon belül köteles eleget tenni. Kifejezett aktivitásra (üzlethelyiségbe való belépés, iratokba való betekintés, stb.) tehát nincs lehetősége. Felszólíthatja a szolgáltatót valamely intézkedés megtételére, ágazati szabály vagy előfizetői szerződés megsértésének megszüntetésére. Ha a szolgáltató ennek nem tesz eleget, akkor a Biztos a Hatóság hivatalbóli eljárását kezdeményezi (illetve más hatósághoz is fordulhat ennek érdekében). Ez azt is jelenti, hogy továbbra is a hatóság mérlegelési körébe tartozik, hogy az eljárást megindítja-e, a Biztos csak becsatornázza az információt. A bejelentőt értesítési jog illeti meg a vizsgálat eredménye, illetve az esetleges intézkedések tekintetében.

A fentiek alapján egyértelmű, hogy a Hírközlési és Média Biztos tevékenységének célja a fogyasztók jogvédelme egy speciális, a hírközlési ágazatban. Köztisztviselői jogállása, korlátozott intézkedési lehetőségei, valamint az „anyahatósága” hivatalból indított eljárásához való egyértelmű kötöttsége részben megfosztják az ombudsman klasszikus ismérveitől. Az azonban kétségtelen, hogy a megoldás egy kiváló modellt nyújt a fogyasztói panaszok kielégítő kezelésére; emellett információt nyújt a hatóságnak, lehetővé teszi a hivatalbóli eljárás lehetőségét, ugyanakkor nem terheli azt a Ket. szerinti eljárás lefolytatásának nehézségeivel.

A szabályozás részletes ismertetését azért láttam indokoltnak, mert a világgazdasági válság által még inkább felszínre hozott sekélyes fogyasztói pénzügyi kultúra és a helyzetet kihasználó pénzügyi intézmények kettősére reagálva a PSZÁF részéről is kifejezett igény mutatkozik egy a sajtóban csak pénzügyi ombudsmannak nevezett személy kinevezésére.<sup>617</sup> Az előző modell átvétele a PSZÁF már ismertetett fogyasztóvédelmi szabályozásának újabb módosítását tenné ugyan szükségessé, de a pénzügyi biztos vagy pénzügyi fogyasztói jogok képviselője megfelelőbb megoldás lenne a fogyasztói problémák megoldására, mint a jelenleg alkalmazott rendszer. Az ezzel kapcsolatos kritikáimmal a vonatkozó fejezet végén már találkozhatott az olvasó, így nem ismétlem meg.

---

<sup>617</sup> A megjelölést egy újabb lökést jelenthet ahhoz, hogy az országgyűlési biztosok az új-zélandi szabályozáshoz hasonlóan „levédessék” a név használatát.

### **3. A békéltető testületek**

A békéltető testületek, mint az ún. alternatív vitarendezési fórumok (ADR) legjelesebb hazai képviselői, a fogyasztóvédelemben betöltött jelentős szerepüknel fogva önmagukban is tárgyalásra érdemesek. De mi kapcsolja a fogyasztóvédelmi felügyeleték témaköréhez őket? Az, hogy pontosan a békéltető testületek azok a szervek, amelyeknek a hatásköre kiterjed azon fogyasztói viták rendezésére, amire a fogyasztók – tévesen – a fogyasztóvédelmi hatóságokat tekintik hatáskörrel rendelkezőknek. A bíróságokat most nem vizsgálom, ugyanis azon a problémák miatt, amelyek közvetlenül, vagy némi útbaigazítás (értsd: hatáskör hiányában született elutasító végzés és tájékoztatás a békéltető testület igénybevételenek lehetőségéről) után a békéltető testülethez kerülnek, volumenüknél fogva tipikusan nem indítanak keresetet a fogyasztók. Érdemes tehát utánajárni, hogy mi a tévedés okozója? A békéltető testületek működésében rejlik a probléma?

A másik apropó a PSZÁF által javasolt pénzügyi békéltető testületek létrehozása, ami a békéltetési tevékenység kettéválását eredményezheti. Melyek ezen jogalkotási szinten megvalósuló hatásköri „háborút” okai?

Az alternatív vitarendezési fórumok körébe tartozó békéltető testületre vonatkozó szabályozás alapjait a Fogyasztóvédelemről szóló törvény fektette le. A jogszabály – amint arra már utaltam – 1998. január 1-jén lépett hatályba, kivéve éppen a békéltető testületekre vonatkozó fejezetet. A hatályba léptetés egy évvel történő eltolása annak elismerését jelentette, hogy a jogalkotói szándék ellenére a gyakorlati megvalósítás még akadályokba ütközött.

#### **3.1. Az eljárás célja**

A békéltető testület eljárásának célja a fogyasztó és a vállalkozás közötti polgári jogi természetű jogviták bírósági eljáráson kívüli rendezése. E körben az elsődleges cél a vita egyezséggel történő lezárása. Ennek sikertelensége esetén pedig gyors, hatékony, költségkímélő eljárás keretében a testület eljáró tanácsa dönti el a kérdést.

Az eljárás törvényben meghatározott ismérvei is arra utalnak, hogy az valóban a hosszú, költséges és bonyolult bírósági eljárás alternatívája akar lenni.

### 3.2. A békéltető testület jogállása, működtetése

Jogállását tekintve a testület a megyei (fővárosi) kereskedelmi és iparkamarák mellett működő független szerv. A működtetésben elvileg korábban az agrárkamara is részt vett, a jogalkotó azonban praktikus okokból megszüntette ezt a lehetőséget; figyelemmel a gyakorlatra, azaz arra tényre, hogy a kereskedelmi és iparkamarákon kívül más kamarák nemigen vettek részt ebben.

Ezen szervezeti megoldást sok vita övezi, időről időre fölvetve az átalakítás lehetőségét. A reformirányzatok egyike a hatósági szervezetrendszer keretében való elhelyezést tartaná szükségesnek, az NFH-t vagy a közigazgatási hivatalokat megjelölve „gazdaként”. Indokul a döntések szakmai színvonalának javulását, megalapozottabbá válását hozzák föl. (Gyakori tapasztalat volt ugyanis, hogy a korábban még NFH hatáskörébe tartozó nyilvánosságra hozatal akadály a tartalmilag pontatlan, hiányos döntés volt.) A megoldás nyilvánvaló hátránya, hogy a hatósági szervezetrendszerhez való tartozás esetén is megkérdőjelezhetővé válna a függetlenség, továbbá, hogy az alapvetően polgári jogi jellegű viták feloldására hivatott szervezet hatóságok melletti léte a fogyasztókat is megzavarná. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy szakmai színvonal növelése sokkal egyszerűbben, a békéltető testületi tagokkal szemben támasztott szakmai követelmények változtatásával is elérhető. Ezt a megoldást tehát elvetném.

Önmagában a kamarák (legyen az bármely kamara) mellé való telepítés kérdése sem aggálytalan. E körben szintén a függetlenséget hozzák föl fő okként. Ennek a kérdésnek különös hangsúlyt adott a kötelező kamarai tagság megszűnése, figyelemmel arra, hogy a kamara szankcionálási lehetőségei a tagsággal nem rendelkező vállalkozók irányában megszűntek, és így valóban „csak” az infrastruktúra, a működési hely biztosításával tudnak hozzájárulni a testület működtetéséhez.<sup>618</sup> Ez sem probléma nélküli, ha belegondolunk, hogy a technikai, adminisztratív személyzet biztosítása (munkáltatói jogok gyakorlása, munkabér utalása) is e körbe tartozik, ami növeli a békéltető testület kiszolgáltatottságát. A kamarák mellett működő független testülettel kapcsolatos további elvi probléma, hogy a fogyasztók szubjektíve úgy érezhetik, hogy a vállalkozások érdekképviseleti szerve mellett működő testület nem lehet elfogulatlan az irányukban. Ezt a bizalmi válságot azonban csak a gyakorlati tapasztalatok oldhatják

---

<sup>618</sup> A problémát megoldhatja az ismét kötelezővé teendő kamarai tagság, ami – amint arra már fentebb utaltam – napirenden lévő kérdés.

föl. Megjegyzem, a gyakorlatban a fogyasztók bizalmának hiánya helyett sokkal inkább a vállalkozói oldal bizalmatlanságáról beszélhetünk. Ennek oka az a nemrégiben megváltoztatott korábbi szabály lehetett, hogy a testületnek kodifikációs hiányosság miatt nem volt lehetősége a fogyasztói panasz alaptalanság esetén történő elutasítására, így a vállalkozók úgy érezhették, hogy a „fogyasztónak úgymint mindig igaza van”.

A jogalkotó a helyi önkormányzatok számára is megteremti a lehetőséget, hogy a békéltető testület működtetésének feladataiból részt vállaljanak. Ez pénzügyi forrásokkal, technikai eszközökkel való támogatást, helyiség rendelkezésre bocsátását jelenthetné. Az önkormányzatok szerepe a fogyasztóvédelem ezen szegmensében sem mondható azonban kielégítőnek.

A függetlenséget, mint minden más szerv esetében a vezető választásának mikéntje, a személyi állomány rekrutációja és utasíthatósága, a finanszírozás kérdésköre határozza meg. Ehelyütt csupán a központi szerepű finanszírozás kérdésére térek ki. A törvény az állam feladatává teszi a költségvetési forrásokból történő finanszírozást, aminek mértékét a költségvetési törvény határozza meg. Az Fgytv. az összegnek a testületek között az ügyek számaránya szerinti differenciálását írja elő. Ez utóbbi rendelkezés a kamara és az illetékes minisztérium általi eseti megállapodásban rögzített forrásmegosztás miatti elégedetlenség került a törvénybe. Korábban ugyanis csak az összeg töredéke került ügyszámarányosan felosztásra, így a nagyobb ügyforgalmú testületek hátrányba kerültek. Szintén éveken keresztül hangoztatott gond volt a minisztériumi források hónapokkal későbbi utalása. Emiatt nem egy szervezet működésének „visszafogására”, szüneteltetésére kényszerült, miután a kamarák sem előlegezték számukra a szükséges összeget.

### **3.3. A békéltető testület hatásköre és illetékessége**

A testület hatáskörébe tartozik a felek közötti szerződés megkötésével és teljesítésével kapcsolatos vita, a termék vagy a szolgáltatás minőségével, a termék biztonságosságával, valamint a termékfelelősség körében felmerült problémák rendezése.

A testület illetékességét az eljárást kezdeményező fogyasztó lakóhelye vagy tartózkodási helye (közös kérelem esetén bármelyiküké), ennek hiányában az érintett vállalkozás (képviselőjére feljogosított szerv) székhelye alapozza meg. A fogyasztó

számára kedvező szabály, hogy az általános illetékességi szabályok mellett speciálisakat is felhívhat; a szerződés teljesítésének helye, illetve a vállalkozás székhelye szerint békéltető testülethez is fordulhat. (Ez utóbbi nyilván csak akkor jöhet szóba, ha lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel nem rendelkező fogyasztóról van szó.) A testület illetékességi területe az őt működtető kamaráéhoz igazodik.

E körben röviden utalnék a fogyasztó fogalmát taglaló fejezetben már említett kérdésre, azaz, hogy a fogyasztó fogalmának természetes személyekre történő leszűkítése miatt a békéltető testület eljárását is csak ilyen személyek kezdeményezhetik.

### **3.4. A békéltető testület összetétele, szervezete**

A békéltető testület elnökből, (szükség szerint elnökhelyettesből) és tagokból áll. *Tagjainak száma* minimálisan tíz fő. A konkrét létszámról az elnök dönt az ügyek számának és jellegének figyelembe vételével. Az ügyszám, mint tagok számát meghatározó tényező vita nélküli. Erre tekintettel törölte el az országgyűlés a korábbi 30, illetve 40 fős maximum létszámot. Az ügy jellege, mint a tagok számát potenciálisan befolyásoló tényező a 2010. május 1-i módosítással került be a tagok kijelölésének részletszabályait rögzítő jogszabályba.<sup>619</sup> Ennek pontos jelentését illetően – törvényi magyarázat hiányában – azonban csak találgathatunk. Az ügyek bonyolultsága mindenesetre az eljárások időbeni elhúzódásához, így a testület leterheltségének növekedéséhez vezethet, ami igényelhet magasabb tagi létszámot.

A tagok *megbízata*s három évre szól,<sup>620</sup> újraválasztás is lehetséges. Ez utóbbi azért lényeges, mert indokolt, hogy a megbízatás alatt felhalmozott szakmai tapasztalat a következő testület munkájának színvonalát is növelje. Nem szabad elfeledni azt sem, hogy az eljárás elsődleges célja az egyezség létrehozása a vitás felek között. Ennek létrejöttében pedig ez eljáró tagok eljárások során csiszolódott emberismeretének és konfliktuskezelő képességének is nagy szerepe van.

A testület tagjainak megbízatását megelőzően 100 nappal az elnök meghatározza az új testület létszámát és kezdeményezi annak megalakítását. A tagok jelölésére paritásos alapon a fogyasztók érdekeinek képviselőit ellátó társadalmi szervezetek és a megyei

---

<sup>619</sup> 215/2008. (VIII.29.) Korm. rendelet a békéltető testületi tagok kijelölésének szabályairól

<sup>620</sup> 2012. január 1-től a megbízatás időtartama 4 évre nő.

(fővárosi) kereskedelmi és iparkamarák, valamint a megyei agrárkamarák jogosultak.<sup>621</sup> A fogyasztóvédelmi szervezetek hirdetmény (egy megyei (fővárosi) napilapban, a Magyar Közlönyben és az illetékes minisztérium honlapján kell közzétenni), míg a kamarák közvetlen írásos felhívás útján szereznek tudomást a jelölés lehetőségéről, amire 30 illetve 45 napjuk áll rendelkezésre.

A *tagnak* jelölni felsőfokú végzettséggel és legalább két éves igazolt szakmai gyakorlattal rendelkező személyt lehet, aki nem lehet korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen, büntetett előéletű, nem állhat a végzettségének megfelelő foglalkozástól (szakmai gyakorlattól) eltiltás hatálya alatt. Bizonyos bűncselekmények elkövetése esetén a jogalkotó szigorúbb feltételeket támasztva a büntetlen előéletet sem tekinti elegendőnek. (Pl.: hatóság félrevezetése, hamis tanúzás, gazdasági bűncselekmények, stb.) Ezen esetekben a mentesítés beálltától még további, a törvényben meghatározott időnek kell eltelnie a potenciális jelöltséghez.

Új elem, hogy a jelöltek között lennie kell *jogász* végzettségű és a jelölő szervezettel, vagy kamarával (annak tagjával) munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban a jelölést megelőző három évben nem álló személynek. Ennek oka, hogy egyedül, tehát nem tanácsban kizárólag ilyen paraméterekkel rendelkező személy járhat el.

A pénzügyi szervezetek képviselőinek kifogásaira reagálva a jogalkotó megpróbálta továbbá a pénzügyi természetű jogviták elbírálására alkalmasabbá tenni a békéltető testületet. Ennek érdekében előírás, hogy valamennyi (!) pénzügyi szolgáltatási ágazat képviseltesse magát egy megfelelő végzettséggel és szakképzettséggel, továbbá szakismerettel rendelkező jelölttel. A pénzügyi szolgáltatási tevékenységgel összefüggő fogyasztói jogviták rendezéséhez szükséges végzettségnek és képzettségnek elsősorban egyes gazdasági tárgyú alap és mesterképzések minősülnek, továbbá a jogász végzettség.<sup>622</sup> Önmagában ez nem elég; a PSZÁF-nál, az MNB-nél vagy a PSZÁF

---

<sup>621</sup> 2012. január 1-től a kamarák mellett a vállalkozások szakmai érdekképviseleti szervei is jogosulttá válnak a jelölésre.

<sup>622</sup> Ezek pontosan: az alkalmazott közgazdaságtan alapképzési szak, a gazdaságelemzés alapképzési szak, a gazdálkodási és menedzsment alapképzési szak, a kereskedelem és marketing alapképzési szak, a nemzetközi gazdálkodás alapképzési szak, a pénzügy és számvitel alapképzési szak, az üzleti szakoktató alapképzési szak, a jogász, a közgazdasági elemző mesterképzési szak, a Master of Business Administration (MBA) mesterképzési szak, a nemzetközi gazdaság és gazdálkodás mesterképzési szak, a pénzügy mesterképzési szak, a számvitel, mesterképzési szak, a vállalkozásfejlesztés mesterképzési szak, a biztosítási és pénzügyi matematika mesterképzési szak, a gazdaság-matematikai elemző mesterképzési szak. Az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet 2. számú melléklet, VII. fejezet 1-2., 4-5., 7-8. és 10. pontjában foglalt alapképzési szakon,



felügyelete alatt álló személyként, tevékenységgel, vagy felügyelete alá tartozó szervezetnél betöltött munkakörben eltöltött három éves szakmai tapasztalat szükséges. Hiányolom, hogy bár a jogalkotó valamennyi pénzügyi szolgáltatási ágazat képviselőjét látni szeretné a testületben, nem határozza meg, melyek azok. E körben elegendő lenne utaló szabályként hivatkozni a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény fogalom-meghatározására.<sup>623</sup> Problémásnak látom továbbá a jogász végzettség szerepeltetését a felsorolásban, figyelemmel arra, hogy akár még a PSZÁF-nál is betölthető olyan munkakör, ami jogászként nem feltétlen jelent elégséges pénzügyi ismereteket. E tekintetben tehát a felsorolt gazdasági tárgyú végzettségek megfelelő gyakorlattal való párosítását tartom szükségesnek. A pénzügyi végzettségre vonatkozó követelményeket a módosító törvény 2010. május 10-től rendelte alkalmazni; tehát a kérdés jelentőségére – különösen a pénzügyi válság által felszínre hozott nagyszámú fogyasztói panaszra – való tekintettel nem elégedett meg azzal, hogy a speciális ismeretek csak a testületek tagjainak 2012-ben történő újabb választásától kezdve legyenek reprezentálva.

A megfelelő szakértelemmel rendelkező tagok jelölése azért is különösen fontos, mert az eljáró tanács a 2004. évi XVI. törvénnyel bevezetett módosítás eredményeként szakértőt nem vehet igénybe az eljárás során. Erre és a fent ismertetett szigorításokra tekintettel, joggal merül föl az egyéb szakmák gyakorlóival szemben is szigorúbb képesítési előírások, illetve gyakorlat előírásának lehetősége, illetve amennyiben a pénzügyi terület valóban a többitől elkülönülő, speciális kezelést igényel, úgy annak kivétele a békéltető testületi eljárások hatálya alól.

Az eredményes jelöléshez legalább kettő fogyasztói szervezetnek kell jelöltet javasolnia összesen annyi számban, ahány tag választására a hirdetmény szerint jogosultak. Közöttük lennie kell a speciális képzettségi szabályoknak (jogász, pénzügyi szakember) megfelelő jelöltnek is. A fogyasztóvédelmi szervezetek előre meghatározott képviselői szavaznak a jelöltek személyéről, annyi szavazatot adva le, ahány tag megválasztása szükséges. A szakismerettel kapcsolatos többletkövetelmények megjelenését a szavazás végkimenete utánra is biztosította a jogalkotó. Jogász és az említett pénzügyi szakemberek kijelölésének elmaradása ugyanis a kijelölés

---

továbbá 3. számú melléklet, V. fejezet 3. pontjában, valamint XI. fejezet 1-2., 4-5., 7., 9. és 12-13. pontjában foglalt mesterképzési szakon szerzett szakképzettség.

<sup>623</sup> 1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról. 2. számú melléklet II/8. pont. A banki, a befektetési szolgáltatási, a biztosítási szolgáltatási ágazat, illetve a vegyes pénzügyi holding társaság került felsorolásra.

érvénytelenségét vonja maga után, a szavazást meg kell ismételni. A kamarák jelöltállítása tartalmilag hasonló, azzal a különbséggel, hogy ott a szavazási procedúra helyett írásbeli kijelölés történik.

A békéltető testületi tag megbízatását a megbízatási idő lejártán túlmenően a kizáró okok valamelyikének bekövetkezte, a lemondás, a halál és az alkalmatlanná válás szüntetheti meg. A tag alkalmatlanságáról az elnök egyedül jogosult dönteni, míg az ő személye vonatkozásában a tagok közül, a jelölő szervezetek által választott háromfős testület dönt. Ez utóbbi logikus is, hiszen az elnök a testületi tagok közül éppen azok általi megválasztása révén emelkedik ki. A tag alkalmatlansága vonatkozásában is helyesebb volna a páratlan számú tagból álló döntéshozó grémium előírása, mert a jelenlegi szabály függelmi viszonyt teremthet a tag és az elnök között, ami a tag független eljárást veszélyeztetheti.

Az elnökhelyettes személyét az elnök jelölheti ki a testületi tagok közül, aki annak akadályoztatása esetén helyettesi funkciót tölt be.

A tagokkal szemben követelmény a független, pártatlan eljárás, az eljárás alatti és az azt követő időszakra is kiterjedő titoktartás. Nem lehetnek a felek képviselői, továbbá nem fogadhatnak el utasítást eljárásuk során. Minderről írásban nyilatkoznak a kijelölés elfogadásakor. Az utasíthatóság tilalmát szerencsésebb lett volna a másik oldalról (is) rögzíteni, azaz, úgy, hogy „a tagok eljárásuk során nem utasíthatóak”. Feltételezve, de meg nem engedve például egy elnök részéről történő utasítás elhárításának lehetőségét, a tag kerülne kényelmetlen helyzetbe, utalva itt például alkalmassága kérdésének az elnök általi megítélhetőségére.

### **3.5. A békéltető testület eljárása**

Békéltető testület eljárásának szabályait illetően 2008. szeptember 1. napján hatályba lépő módosítás számos korábbi kodifikációs pontatlanságot orvosolt. A módosítások másik részét (főként a határidők módosítását) a megnövekedett ügymennyiség indokolta.<sup>624</sup>

---

<sup>624</sup> Maga a jogalkotó az eljárást nem tagolta részekre, a szakirodalomban azonban többféle csoportosítás is ismeretes. Ezek egyike Fazekas Judité, aki szerint az eljárás megindítása, a jogvita megvizsgálása, a határozathozatal, valamint a határozat utóélete kérdéskörök különíthetők el. V.ö. : FAZEKAS Judit: A békéltető testületekről, avagy a vitarendezés másként. Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Budapest, 2002. 19-31. pp.

A békéltető testület főszabály szerint háromtagú tanácsban jár el. Az eljáró tanács egyik tagját az eljárást indító fogyasztó, a másik tagját a bepanaszolt vállalkozás jogosult kijelölni a tagok elnök által vezetett listájáról. (Ez tartalmazza a szakképesítésüket is, így a feleket az ügy tárgya és a képzettség közötti kapcsolat nyilvánvalóan orientálja a kiválasztásban.) A tanács elnökét a testület elnöke jelöli ki. Tekintettel arra, hogy elviekben magát is kijelölheti, szerencsésebb volt a korábbi szabályozás megoldása, amely szerint a felek által kijelölt két tag jelöli a harmadikat. A jogalkotó szándéka nyilvánvalóan az volt a módosítással, hogy egy olyan személy kezébe tegye az eljáró tanács elnöke kijelölésének a jogát, aki a teljes tagságra rálátással rendelkezik. Figyelembe kell azonban venni, hogy az eljárásért kapott díjazás tekintetében különbség van a tagi és az elnöki minőség díjazása között, így ez visszaélésre ad lehetőséget.<sup>625</sup> Ha a felek bármelyike nem él a jelölés jogával, akkor azt az elnök teheti meg. 2012 januárjától a tanács tagjai között jogász végzettségűnek is kell lennie. Az elnök által egyszerűnek ítélt ügyekben jogosult egyedül eljáró tagot kijelölni.<sup>626</sup> Neki az említettek szerint már most jogász végzettségűnek kell lennie. A felek azonban ilyen esetekben is kérhetik, hogy tanács folytassa le az eljárást.

A pártatlan eljárás a felek érdekeltségének kizárásával biztosítható. Ennek okán nem járhat el az a tag, akinek vagy aki hozzátartozójának személyi vagy vagyoni érdeke fűződik a vitás ügghöz, vagy egyéb okból elfogult.

*Az eljárás megindításának feltétele*, hogy a fogyasztó megkísérelje a vitás ügynek az érintett vállalkozóval való közvetlen rendezését, teret adva így a probléma valóban gyors és helyszínen történő megoldásának. Ha a vállalkozó nem ért egyet a panasszal, köteles röviden írásban indokolni annak elutasítását. Felmerül a kérdés, hogy mi történik, ha a vállalkozó ezt a minimális együttműködést is megtagadja. Azon túlmenően, hogy ez a fentiek alapján hatóságilag szankcionálható, a fogyasztó az adott esetben egy a vállalkozó székhelyére küldött tértivevényes levéllel hitelt érdemlően igazolni tudja a vitarendezés megkísérlését.

*A kérelemnek tartalmaznia kell* a fogyasztó és a vállalkozás beazonosításához szükséges adatokat, a teljesítés helyét (ha az illetékeséget erre akarja alapítani), a

---

<sup>625</sup> 7000 Ft illetve 10.000 Ft. Bár nem jelentős, de kétségtelen anyagi előnyre tehet szert, aki gyakrabban jár el a tanács elnökeként. 211/1998. (XII.24.) Korm. rendelet a békéltető testületi tagok díjazásáról 2.§ (1) bekezdés

<sup>626</sup> Korábban a felek megítélése döntött az egyszerűség kérdésében. A szabályozás azonban kevésbé volt szerencsés, hisz a döntést laikusok kezébe helyezte, akiknek megítélését sokszor személyes sérelmeik is torzították.

fogyasztó panaszát (álláspont, tények, bizonyítékok megjelölésével), a fogyasztó nyilatkozatát a panaszügy rendezésének megkísérléséről, valamint a testület döntésére irányuló indítványt. A párhuzamos eljárások elkerülése végett a fogyasztónak arról is nyilatkoznia kell, hogy nem kezdeményezte más békéltető testület eljárását, közvetítői eljárást vagy polgári peres eljárást. Az eljárás ingyenessége okán különösen fontos a visszaélésszerű joggyakorlás megakadályozása.<sup>627</sup> A fogyasztónak csatolnia kell minden olyan okiratot is, amelynek tartalmára bizonyítékként hivatkozik.

Az eljárás gyors lefolytatásának biztosíthatósága érdekében különösen fontos lenne a jogszabályi követelményeknek megfelelő, hiánytalan fogyasztói kérelmek benyújtása (ui. minden további érdemi lépésre a hiánytalan kérelem beérkezését követően kerülhet sor). E körben kiemelkedő szerepe van a békéltető testület minden hozzá forduló irányában fennálló, eljárására vonatkozó teljes körű *tájékoztatási kötelezettségének*,<sup>628</sup> ami egyébként a 98/257/ EK bizottsági ajánlásban<sup>629</sup> foglalt átláthatósági követelmény érvényesülése szempontjából sem elhanyagolható. Megfontolandó lenne továbbá a kérelem formanyomtatványon történő előterjesztésének kötelezővé tétele, ami – mint a fentiekben már más témában többször kifejtettem – mind a fogyasztó, mind az érintett szerv eljárását megkönnyítené.

Az eljárás érdemi szakaszának kezdetén az elnök az eljárás megindulásától számított 8 napon belül megvizsgálja a kérelmet. E körben először a hatáskör és az illetékesség fennálltának ellenőrzésére kerül sor; ennek hiánya esetén átteszi a kérelmet a megfelelő szervhez. Meghallgatás kitűzése nélkül utasítja el a kérelmet, ha kiderül, hogy a felek között ugyanazon ténybeli alapból származó ugyanazon jog iránt más békéltető testület eljárása, közvetítői eljárás, vagy polgári peres eljárás van folyamatban, vagy már jogerős ítélet született. Más kérdés, hogy ha a fogyasztó erről hallgat, akkor nem szerez erről tudomást. (Esetleges későbbi kiderülése az eljárás megszüntetését vonja maga után.)

Az előző lépések szükségtelensége esetében az elnök kitűzi a meghallgatás időpontját, amelyről a feleket is értesíti. Egyben a tagokról vezetett lista megküldésével felhívja őket az eljáró tag kijelölésére, figyelmeztetve arra is, hogy ennek elmaradása esetében a tag kijelölése az elnök jogosultsága. Ha az elnök egyedül eljáró tagot jelöl,

---

<sup>627</sup> 2004. május 5-ig az eljárás megindításához jelképes, 1000 Ft-os eljárási díj megfizetése is szükséges volt.

<sup>628</sup> Fgytv. 26/A. §

<sup>629</sup> A fogyasztói jogviták bírósági eljáráson kívüli rendezésére hatáskörrel rendelkező testületekre vonatkozó elvekről szóló, 1998. március 30-i 98/257/EK bizottsági ajánlás

akkor az ő személyéről tájékoztatja a feleket és arról, hogy kérhetik az ügy tanácsban való elbírálását. A vállalkozó felé felhívást küld a válaszirat megtételére (amelyben az érintett kifejtheti az ügyről alkotott álláspontját), továbbá, hogy nyilatkozzon: elfogadja-e a tanács döntését kötelezőként (alávetés).

A felek valamennyi nyilatkozatának megtételére a felhívás kézhezvételétől számított nyolc napos határidő áll rendelkezésére. A vállalkozó nyilatkozatának elmaradása nem akadály az eljárás további folytatására nézve. A további nyilatkozatok, illetve a bizonyítékok előterjesztésének elmaradása bármely fél részéről nem szankcionálható, a tanács a rendelkezésre álló adatok alapján hozhatja meg döntését. Ennek oka valószínűleg az, hogy az eljárás alapvetően a felek *önkéntességén* alapuló vitarendezései fórumként került meghatározásra. Az egyenlő elbánásban részesítendő feleknek egyébként főszabály szerint joguk van kérelmük, illetve válasziratuk módosítására kiegészítésére. Az erre irányuló kérelmet egyrészt a tanács utasíthatja el az eljárás elhúzódása miatt, vagy az alávetési nyilatkozatot tevő vállalkozó tiltakozhat ellene.

Az eljárás nem nyilvános, kivéve, ha ehhez mindkét fél hozzájárult. A felek meghatalmazottal is képviseltethetik magukat.

Elvi lehetőség, hogy az elnök kezdeményezheti az eljárás írásban történő lefolytatását is. Ennek akadálya lehet, hogy a szóbeli meghallgatás mellőzéséhez mindkét félnek hozzá kell járulnia. A gyakorlatban azonban mégsem ez okozza a ritkaságát, hanem az a tény, hogy a személyesen jelen lévő felekre könnyebb hatni; az egyezség létrehozása, és így az eljárás eredményessége nagyobb valószínűségű, az elnökök ezért nem élnek ezzel a lehetőséggel.

### **3.6. A békéltető testület döntései**

A fentiek szerint az eljárás elsődleges célja a felek közötti *egyezség* létrehozása. A tanács ezt határozatával akkor hagyhatja jóvá, ha megfelel a jogszabályoknak. Ennek oka, hogy a határozattal jóváhagyott egyezség állami kényszereszközzel kikényszeríthető.

Az egyezség elmaradása esetén a tanács határozatot hoz. Ez lehet *eljárást megszüntető határozat*, ha a fogyasztó a kérelmet visszavonja, a felek az eljárás megszüntetésében állapodnak meg, az eljárás folytatása lehetetlen, vagy a tanács megítélése szerint nincs szükség döntéshozatalra (pl. megalapozatlanság esetén).

A szótöbbséggel hozott érdemi döntés alávetési nyilatkozat esetén *kötelezést tartalmazó határozatot* jelent, ennek hiányában pedig *ajánlást*. A döntésben ki kell térni a kérelemben szereplő valamennyi indítványra, továbbá azt indokolni is kell. Az eljárási költségek összegéről és viseléséről *csak* a kötelezést tartalmazó határozatban kell rendelkezni. Egyezség esetén ez a kérdés a felek territóriumára, míg ajánlás esetén a törvény indokolása a költségviselésre kötelezés értelmetlenségéről beszél, mivel az nem kikényszeríthető. Ezt a logikát követve magát az ajánlást megtenni is értelmetlen, hisz az sem kikényszeríthető. Álláspontom szerint tehát kívánatos lenne a költségek kérdésének az ajánlásban való rendezése is. A lehetséges költségtelek felsorolásában egyébként a meghatalmazotti képviselő költségei nem szerepelnek, tehát a jogalkotó megadva minden szükséges segítséget és információt a személyes eljárást preferálja.

A tanács a határozatát, illetve ajánlását a meghozatala napján kell kihirdetni, továbbá 15 napon belül írásba foglaltan megküldeni a feleknek.

### **3.7. Jogorvoslat, nyilvánosságra hozatal, végrehajtás**

A tanácstól a határozat vagy ajánlás kézbesítésétől számított 15 napon belül bármely fél kérheti annak *kijavítását*, az ügy érdemét nem érintő, azaz elírás jellegű, szám- vagy számítási hibák esetén. Szintén mindkét fél kezdeményezheti az ajánlás vagy kötelezés valamely részének *értelmezését*. A kihirdetésen jelen lévő feleknek a tanács nyilvánvalóan megadja a szükséges szóbeli tájékoztatást, így ennek az eszköznek a távolmaradó felek esetében lehet jelentősége.

A jogorvoslatok köréből a fellebbezést kizárva mind az ajánlás, mind a kötelezést tartalmazó határozat *hatályon kívül helyezése* kérhető a kézbesítéstől számított 15 napon belül, ha a tanács összetétele vagy eljárása nem felelt meg az Fgytv. ismertett előírásainak, a békéltető testület hatáskör hiányában vagy a meghallgatás nélküli elutasítási ok fennállta ellenére járt el. A keresetet a békéltető testület ellen kell megindítani a székhelye szerint illetékes megyei bíróságon.<sup>630</sup>

Kizárólag a vállalkozás kezdeményezheti az ajánlás hatályon kívül helyezését, ha annak tartalma nem felel meg a jogszabályoknak. Ebben az esetben tehát nem eljárási jellegű hibákról, hanem az anyagi jogszabályok helytelen alkalmazásáról van szó.

---

<sup>630</sup> A látszat ellenére a per nem minősül közigazgatási pernek, amit a KGD 2006. 67. számú bírói döntés meg is állapított.

Érthetetlen azonban, hogy miért csak a vállalkozás, és miért csak az ajánlás tartalmával lehetne jogszabálysértés esetén elégedetlen.

A tanács határozata nem jelent „ítélt dolgot”, a fogyasztó igényét polgári peres eljárásban is érvényesítheti, a hozott döntéstől függetlenül.

A békéltető testületek eljárásának eredményessége nagymértékben függ az *alávetési nyilatkozatok* számától. 2008 szeptemberétől erre általános jelleggel, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamaránál tett írásos nyilatkozat formájában is sor kerülhet. Ezekről a nyilatkozatokról a kamara nyilvántartást vezet. Az alávetési nyilatkozat megtétele alól nem lehet visszakozni, azaz, ha a vállalkozás a kereskedelmi kommunikációjában igazoltan vállalta az alávetést, akkor ehhez kötve van függetlenül attól, hogy a konkrét eljárás során ezt nem ismétli meg. A törvény mindemellett lehetőséget biztosít a megtétellel azonos módon történő visszavonásra.

A nyilatkozatok csekély száma részben a kereskedelmi kultúra hiányosságaira vezethető vissza, részben pedig arra a többször említett tényre, hogy a kamara tagi körön kívül eső vállalkozásokra nem tud hatni. E vonatkozásban a kötelező kamarai tagság, valamint az alávetési nyilatkozatot tevőknek nyújtott esetleges kedvezmények lehetnének kedvező hatásúak.

Hatósági jogosítványok hiányában a békéltető testületek korábban gyakran küzdöttek azzal a nehézséggel, hogy nem kaptak visszajelzést határozataik utóéletéről. 2004. május 6-át követően hatályba lépő módosítás a fogyasztó kötelezettségévé tette, hogy a határozattal jóváhagyott egyezség, és a kötelezést tartalmazó határozat, illetve az ajánlásban foglaltak elmaradásáról értesítse a testületet. Más kérdés, hogy ez egy *lex imperfecta*, azaz egy olyan kötelezettség, amely elmaradásának semmiféle szankciója nincsen.

Általános vagy egyedi ügyben tett alávetési nyilatkozat hiányában a döntésben foglaltak teljesítését az önkéntességen túlmenően csak a *nyilvánosság* ereje segítheti. A fogyasztóvédelmi hatóság helyett immár a békéltető testület jogosult az ajánlást nem teljesítő vállalkozás adatait, az ügy rövid leírásával, a fogyasztó adatai nélkül *nyilvánosságra hozni*. A módosításban sokan a függetlenség egyik részelemét látják, látni kell azonban, hogy a nyilvánosságra hozatal is a békéltető testület szűkös költségvetési forrásait apasztja, így ez a változás a nyilvánosságra hozatal ellenében is hathat.

Az olyan ajánlás, amelynek bármely okból hatályon kívül helyezését kérték, a bírósági eljárás jogerős lezárásáig nem hozható nyilvánosságra. Mindez az adatvédelmi ombudsman korábban ismertetett ajánlásában foglaltakkal ellentétes. Álláspontom szerint tehát a tájékoztatáshoz való jogot előtérbe helyezve, a jogorvoslat tényét sem elhallgatva lehetőséget kellene biztosítani a nyilvánosságra hozatalra. A jelenlegi szabályozás ugyanis arra ösztönöz, hogy akár időhúzási célzattal is megindítsa a vállalkozás a bírósági eljárást. Jól ismert jelenség ugyanis, hogy a fogyasztói közönség figyelme mindig a „botrány” kipattanásakor a legnagyobb, amely az idő múlásával lankad.

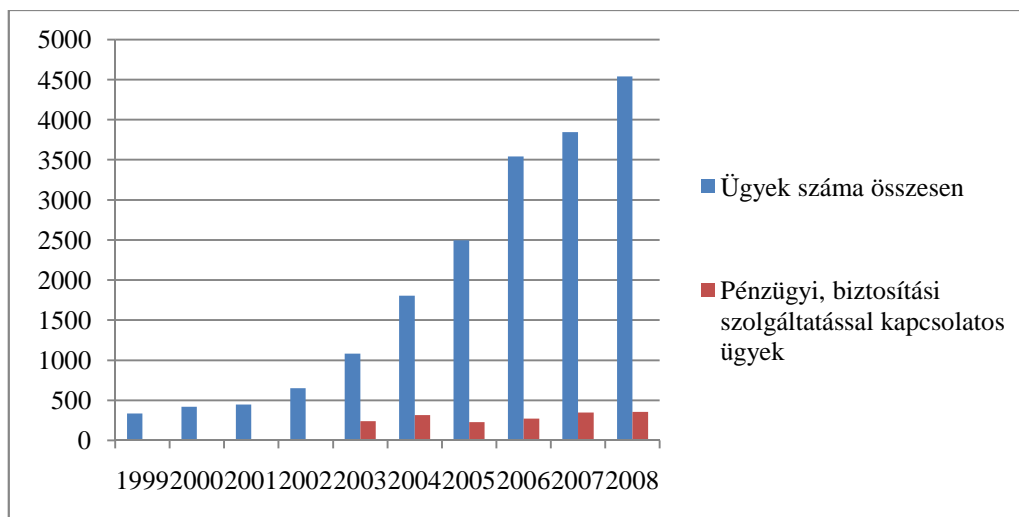
Az Fgytv. lehetővé teszi a válaszirat visszaküldését elmulasztó és a meghallgatáson meg nem jelenő, tehát a közreműködés bármilyen formáját megtagadó vállalkozás adatainak közzétételét is. A törvény indokolása szerint ez azonban nem az alapvetően önkéntességen alapuló eljárás negligálásának, hanem a panaszkezelési hajlandóság hiányának szankciója. (A válaszirat ugyanis lényegileg azonos a fogyasztói panaszra küldendő írásos válasszal.)

A határozatba foglalt egyezségben vagy a kötelezést tartalmazó határozatban foglaltak önkéntes teljesítésének elmaradása esetén a fogyasztó az okirat végrehajtási záradékkal való ellátását kérheti, amelyet követően bírósági végrehajtási eljárás megindítása, tehát állami kikényszerítés lehetséges.

### **3.8. A békéltető testület szerepe a pénzügyi fogyasztói viták intézésében**

A békéltető testületek hatásköre a korábban említettek szerint a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződés megkötésével és teljesítésével kapcsolatos vitára, a termék vagy a szolgáltatás minőségével, a termék biztonságosságával, valamint a termékfelelősség körében felmerült problémák rendezésére terjed ki. Ebbe a körbe sok más mellett (építőipari szolgáltatás, közüzemi szolgáltatás, termékszavatosság, utazási szerződés, egyéb szolgáltatás) a pénzügyi fogyasztói viták is beletartoznak. Az ilyen tárgyú viták nem jelentkeznek kiemelt számban a többi ügyhöz viszonyítva. A következő ábra a kezdetektől fogva szemlélteti a békéltető testületek össz-ügyszámát, és azon belül néhány évre visszatekintve a pénzügyi viták össz-ügyszámához viszonyított arányát.





4. ábra A békéltető testületek ügyeinek száma 1999 és 2008 között, és 2003-tól kezdve a pénzügyi viták aránya a békéltető testületek előtt folyamatban lévő összes ügghöz viszonyítva<sup>631</sup>

Egészen ezen év kezdetéig semmi sem utalt arra, hogy a jogalkotó a vitás viszonyok egy részét kiemelten kezelné, ez a helyzet azonban a pénzügyi fogyasztóvédelem jelentőségének növekedésével arányban kezdett megváltozni.

2010 januárjától a *Budapesti Békéltető Testületet* részévé vált az *Európai Gazdasági Térségben működő FIN-Net-nek* (Financial Dispute Resolution Network), miután az Fgytv. kizárólagos illetékességgel kijelölte a pénzügyi szolgáltatási tevékenységgel összefüggő határon átnyúló fogyasztói jogvitákban való eljárásra.

A jogalkotói döntés ésszerűnek is tűnhet, hiszen a tájékoztatással és tanácsadással is foglalkozó FIN-Net tagoknak a 98/257/EK számú bizottsági ajánlásnak megfelelő alternatív vitarendezési fórumoknak kell lenniük, amelyek tevékenységüket – nevükből is adódóan – a pénzügyi területre koncentrálnak. Megjegyzem elvileg nincs akadálya több résztvevő szervezet kijelölésének egy adott államon belül.

A magyar szabályozás sajátossága, hogy olyan jogvitában, amelyben magyarországi lakó- vagy tartózkodási hellyel rendelkező fogyasztó és más EGT tagállamban letelepedett vállalkozás között folyik, az eljárás feltétele az is, hogy a vállalkozás alávetési nyilatkozatot tegyen. Ennek hiányában a Budapesti Békéltető Testület a fogyasztót más EGT tagállambeli FIN-Net fórumhoz irányítja, és megadja a szükséges

<sup>631</sup> [http://www.bekeltetes.hu/admin/data/file/26\\_48-53\\_jav.pdf](http://www.bekeltetes.hu/admin/data/file/26_48-53_jav.pdf). Utolsó letöltés: 2010.10. 05.16.13. Megjegyzem, hogy a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara gondozásában megjelent 10 éves a Békéltető Testület című kiadvány 1999-2002 között nem tartalmaz adatot az ügyek tárgy szerinti megoszlására nézve.

segítséget igénye érvényesítéséhez (tájékoztatás az eljárási szabályokról, kérelem továbbítása, stb.)

2010 májusában lépett hatályba a békéltető testületi tagokkal szembeni fokozott szakmai elvárásokra vonatkozó szabály a pénzügyi természetű vitákban. Úgy tűnt, a jogalkotó így tett eleget annak a pénzügyi szervezetek részéről már évek óta hangoztatott igénynek, hogy ki kell küszöbölni a békéltető testületek laikus fórum jellegét a pénzügyi vitákban. A Bankszövetség ezzel összefüggésben például éveken keresztül egy pénzügyi /banki ombudsman létrehozásának szükségességét hangoztatta a pénzügyi viták eldöntésének fórumaként.<sup>632</sup>

2010 szeptemberében azonban a problémakör egy újabb fejezetéhez érkeztünk, ami ismét a szakmaiság kérdése köré szerveződött. A vita a békéltető testületek és a PSZÁF között zajlik.

A békéltető testületek magukat egyre hatékonyabb és elismertebb, a jogszabályi változások miatt a pénzügyi viták eldöntésére is kompetens fórumnak tartják. Baranovszky György nyilatkozata szerint a pénzügyi vitáknál sem az ügyek lezárását, sem a pénzügyi vállalkozások együttműködését tekintve nem találhatunk rosszabb mutatókat a többi ügyhöz képest. Kiemelendő a tíz éves munka révén elért ismertségük és a megyei szinten jelen lévő szervezetek miatt a fogyasztókhöz való közelségük is.<sup>633</sup>

A PSZÁF – az elért eredmények egy részét megkérdőjelezve – törvényjavaslat benyújtását tervezi egy a pénzügyi viták gyors és olcsó rendezését lehetővé tevő, a Felügyelet mellett működő pénzügyi békéltető testület létrehozására.<sup>634</sup> A javaslat mintájául a Szerbiában és Luxemburgban már jól működő rendszer szolgált. A tervek egy a PSZÁF elnökéhez rendelt, de mégis független köztisztviselőkből álló testületről szólnak.

A PSZÁF érvei szerint ezen szervezeti megoldás mellett szól a megfelelő szakmai színvonal vitathatatlan biztosíthatósága, valamint a Felügyelet mellé rendeltség okán a Felügyelet pénzügyi szervezetekre történő ráhatásának lehetősége. A Magatartási Kódex példája megmutatta, hogy a Felügyelet tud hatni az általa felügyelt szervekre, és úgy vélik ez még egy olyan eljárás esetén is működhet, amely egyértelműen nem

---

<sup>632</sup> Az OBH 4938/2008. számú ügyben a biztos idézi a Bankszövetség álláspontját.

<sup>633</sup> <http://www.bkik.hu/25-Bekelteto-Testulet>. Utolsó letöltés 2010.10.03.20.35.

<sup>634</sup> A pénzügyi viták elbírálására számos modellel találkozhatunk Európában. Megjelennek az egyes pénzügyi ágazatok (banki, biztosítási, befektetési, stb.) szerint tagolt pénzügyi vitarendező fórumok, csakúgy, mint a német területen elterjedt érdekszövetségek mellett szervezett testületek is.

hatósági eljárás. A jelenlegi békéltető testületeket szerintük a pénzügyi intézmények nem tekintik kompetens fórumnak; válasziratot csupán a „feketelistára” való megjelenés elkerülése végett küldenek, érdemben azonban nem vesznek részt az eljárásban.

A javaslat teljes részletességgel még nem ismert, ám annyi bizonyos, hogy a PSZÁF mellett szervezett pénzügyi békéltető testület lényegében nem különbözne az általam korábban javasolt pénzügyi fogyasztói jogok képviselőjétől. Abban pedig a pénzügyi felügyelettel kell egyetértenem, hogy a Magatartási Kódex fiatal kora ellenére is erőteljes, hatékony eszköznek tűnik, így a PSZÁF mellett működő testületnél valószínűleg nagyobb számban tennének alávetési nyilatkozatot a pénzügyi szolgáltatók.<sup>635</sup>

## **4. Összegző gondolatok a korrekciós mechanizmusokkal összefüggésben**

### **4.1. A tudatos fogyasztói magatartás kialakításának jelentősége**

Az a korábban már említett közhelyszerű kijelentés, hogy a fogyasztót mindenkitől meg lehet védeni, csak saját magától nem, a középpontba helyezi a fogyasztói tudatosság kérdéskörét. A proaktív, kritikus hozzáállás kialakítása nem kizárólag az egyén problémája, hanem társadalmi probléma is. Az egyén szintjén a kérdés az, hogy egy esetleges panaszát követően képessé válik-e a következtetések levonására, és a jövőben ennek megfelelő magatartás tanúsítására. Össztársadalmi szinten részben történelmi hagyatékként a passzív, önös érdekeinek érvényesítésére képtelen, megoldást kizárólag a hatóságoktól váró polgárok hozzáállásának megváltoztatása a tét.

Ezen cél eléréséhez számos eszközt nevesítettem és a felsorolás nyilvánvalóan nem volt teljes körű.<sup>636</sup> Kiemelkedő fontosságú az alapvető *tájékoztatási szabályok* előírása és betartatása. A közölt információk befogadására azonban alkalmasnak is kell lenni, ennek a képessé tétele is az *oktatás, a nevelés* feladata. Jó iránynak tartom, hogy a fogyasztóvédelem állami oktatás keretei között nem tantárgyként, hanem több tantárgyban is felbukkanó szemléletmódként jelent meg. A kritikus gondolkodásmód, a probléma megoldási képesség, a tényleges szükségletek felmérésével kapcsolatos képességek kifejlesztése lehetőséget ad konkrét ismeretek átadására is. Ez a panaszok megelőzése terén egyrészt preventív hatású, másrészt az iskolapadból kikerülve

---

<sup>635</sup> [https://www.pszaf.hu/data/cms2237818/Hirlevel\\_2010.09\\_szeptember.pdf](https://www.pszaf.hu/data/cms2237818/Hirlevel_2010.09_szeptember.pdf). Utolsó letöltés: 2010. 10.03.20.36.

<sup>636</sup> A különféle sajtóorgánumokkal kapcsolatos lehetőségekről például nem ejtettem szót.

természetessé válik a fogyasztói igényérvényesítést szolgáló fórumok ismerete, az azokhoz való fordulás. A fogyasztóvédelem társadalmasításában az oktatás alappont, ennek teljes körűvé válása valósult meg a fogyasztóvédelmi ismeretek országos képzési jegyzékben szereplő szakmák ismeretanyagába való beépítéssel, valamint a felsőoktatásban való megjelenítéssel.

A fogyasztói tájékoztatás hatékonyságának másik alapkövét – az információkat befogadni képes fogyasztón túlmenően – az áttekinthető, komplex (a határon belül maradó, és azon átnyúló, a hatóságok és alternatív fórumok tevékenységére is kiterjedő) *tanácsadás* jelentené. Ezek terén jelenleg részbeni párhuzamosságok, részbeni hiányosságok fedezhetők föl, ami a fogyasztó eligazodását megnehezíti. Szükségesnek tartom e téren az állami fogyasztóvédelmi ügyfélszolgálat és a fogyasztóvédelmi tanácsadó irodák, az Európai Fogyasztói Központok, valamint a FIN-Net hálózat hazai központja tevékenységének összehangolását.

#### **4.2. Javaslatok az ombudsmani intézménnyel kapcsolatban - de lege ferenda**

Egyes fogyasztóvédelmi problémák megoldására, így elsősorban a fogyasztók előbbiekben említett komplex informálására, sőt egyes szervezetek tevékenységének befolyásolására alkalmas intézményként az ombudsman alkalmazásának lehetőségéről is elgondolkodtam. E körben a lehetséges fogyasztóvédelmi ombudsmani tisztséggel kapcsolatos legfontosabb kívánalmak összegzését, és a bemutatott számos megoldási lehetőség közül választást vállaltam magamra.

A fogyasztóvédelmi jogszabályok átfogó felülvizsgálatát tartom szükségesnek abban a tekintetben, hogy melyek azok a fogyasztóvédelmi feladatot ellátó hatóságok, amelyek hatósági tevékenységének olyan jelentős hányadát teszi ki a fogyasztói panaszok (bejelentések, kérelmek) kezelése, amely hatósági munka egyéb területeinek rovására megy, így a hivatalbóli eljárásaira fordítható erőforrásai túlzott mértékben lecsökkenek. Ezen hatóságoknál megfontolandó a *fogyasztói biztosi poszt* felállítása.

Ez egyrészt az említettek szerint hatékony fóruma lehetne a fogyasztóktól érkező bejelentések kezelésének, a fogyasztók jogairól és kötelezettségeiről való tájékoztatásával, megfelelő fórumhoz való irányításukkal a fogyasztók elégedettségét váltaná ki. Másrészt alkalmas lenne bejelentések szűrésére, és főként a szükséges esetekben a hatóság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére. Azt mondhatjuk, hogy

ezzel a GVH-nál megismert bejelentés- és panaszkezelési rendszer praktikussága és információforrás jellege ötvöződné a fogyasztói sérelmek hatékony kezelésével, amiből a hatóság és a fogyasztók egyaránt profitálnának.

Fontos előny lenne a szakértelem biztosíthatósága a tisztségre kinevezett személynél, aki hangsúlyosan az adott hatóság személyzeti állományába tartozó köztisztviselő lenne. Ebben az esetben tehát nem beszélhetünk valódi ombudsmanokról. A vizsgált szervek közül a PSZÁF esetében egyértelműen indokolt a pénzügyi jogok fogyasztói biztosának tisztsége. Az NFH esetében szintén megfontolandó, figyelemmel a fentebb felvázolt problémákra. A GVH esetében eddigiekben elsődleges célként a verseny tisztaságának biztosítása jelent meg, áttételesen biztosítva a fogyasztói közösség védelmét. Az egyedi fogyasztói panaszok hangsúlyosabban való kezelése álláspontom szerint a GVH céljaival nem áll összhangban, így a jelenlegi rendszer átalakítása nem indokolt.

A javaslatok körében másodikként a névhasználat problémakörére térnék ki. Aggasztónak látom az ombudsman-fogalom kritikátlan használatát, ami valóban hozzájárulhat az ombudsman-intézmény tekintélyének csökkenéséhez. Erre tekintettel javaslom, hogy az Obtv. rögzítse: az állampolgári jogok országgyűlési biztosa (ombudsman) kifejezést kizárólag a parlament által választott országgyűlési biztosok esetében lehet használni. Ebben az is újdonság lenne, hogy az Obtv. az eddigiekben magukra a parlament által választott biztosokra sem alkalmazta az ombudsman megjelölést. A szakirodalom viszont igen, így megfontolandó annak jogszabályi szinten való rögzítése. Az új-zélandi szabályozáshoz hasonlóan szintén az Obtv. tételes jogi szabályával tiltanám más, ombudsmani-típusú jogvédelmet nyújtó szervezetek a megjelölés használatát, illetve az állampolgári jogok országgyűlési biztosa engedélyéhez kötném azt.

A jelenlegi politikai helyzetben reális lehetőségként merül föl a fogyasztóvédelmi ombudsman, mint parlament által választott szakombudsman létrehozása.<sup>637</sup> A külön biztoshoz szükséges alkotmányos alapjog érintettsége kevésbé vitathatóvá válna, ha az országgyűlés az újonnan megalkotandó Alkotmányban rögzítené a legfontosabb fogyasztói alapjogokat, azaz az egészséghez, a biztonsághoz, a tájékoztatáshoz, az érdekképviseletek létrehozásához, a jogorvoslathoz való jogot, és valamennyi állami szerv kötelezettségévé tenné azok biztosítását az eljárásuk során.

---

<sup>637</sup> Értsd: a szakirodalomban gyakran gátló tényezőként említett kétharmados többsége a jelenlegi politikai hatalomnak megvan.

A fogyasztói jogok deklarálását ettől függetlenül is kívánatosnak tartom. Ezzel és a fogyasztóvédelmi ombudsman létrehozásával a jogalkotó kifejezésre juttatná a fogyasztóvédelem iránti elkötelezettségét, ami a társadalomnak a kérdés kezeléséhez való hozzáállásának megváltozását is kiválthatja. Az ombudsman eljárása hatékonyan járulhatna hozzá a fogyasztói aktivizmus felélénküléséhez, az érdekérvényesítő képesség erősödéséhez. Mindez még akkor is érvényes, ha a „konzervatív” modellt, azaz a magánszférát nem érintő, a közigazgatás külső kontrollszerepére szorítkozó, hatósági eszközökkel nem rendelkező ombudsmant vizsgálom. Ne feledjük: a hatósági jogkör gyakorlása sem egyenlő a bírsággal! A fentiekben erre számos alkalommal rámutattam. Más kérdés, hogy bírsággal egyáltalán nem rendelkező hatóság nincsen. A fogyasztói jogok fokozottabb védelme érdekében ugyanakkor megfontolandó lenne az ajánlás kibocsátása mellett a bírósághoz fordulás lehetőségének rögzítése.

Figyelembe véve mindemellett az ombudsman-intézmény inflációjával kapcsolatban kifejtett veszélyeket, a javaslatom szélesebb körű megvitatását tartom szükségesnek. Nem vitás, hogy a fogyasztóvédelem profitálna a szakombudsman bevezetéséből. De vajon az ombudsmani intézmény összességében profitálna-e? Nem következne-e be a többek által említett kiüresedés? Ezen kérdések megválaszolásához a vizsgált résztémát tágabb összefüggésbe kell helyezni, erre azonban nyilvánvalóan nem vállalkozhatom.

Amennyiben az előbbi vita eredménye a fogyasztóvédelmi szakombudsman felállításának lehetőségéről nemleges eredményre vezetne, úgy minimálisan – a gyermekek jogaihoz hasonlóan<sup>638</sup> – a Fogyasztóvédelmi törvényben kellene rögzíteni, hogy a fogyasztó alkotmányos jogainak védelmét az országgyűlési biztos a maga sajátos eszközeivel segíti. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának így a jelenlegi helyzethez hasonlóan feladata lenne, hogy a fogyasztók jogait érintő alkotmányos viaszasságokat vizsgálja, és orvoslásuk érdekében megtegye azokat az általános vagy egyedi intézkedéseket, amelyekre a jogszabály feljogosítja. Ebben az esetben a fogyasztókkal kapcsolatban vizsgált esetek és az ezekből levonható következtetések az évenkénti ombudsmani beszámoló hangsúlyos fejezetévé kellene, hogy váljanak. Csakúgy, mint, mint az átfogó vizsgálatok tapasztalatai, és a fogyasztói jogokkal kapcsolatos ajánlások.

---

<sup>638</sup> A gyermekjogok és az ombudsmani tevékenység összefüggéseiről részletesen ld. RÓZSÁS Eszter: A gyermekjogi ombudsman. Nemzetközi Közlöny. 2008/2. 57-65. pp.

### 4.3. A békéltető testületek helye és szerepe

A polgári jogi természetű fogyasztói jogviták bíróság előtt történő rendezésének alternatívájaként a békéltető testületek merülnek föl.<sup>639</sup> Az a tény, hogy a fogyasztók ezen panaszaikkal gyakran nem az előbb említett két szervet – azaz a bíróságot vagy a békéltető testületet – keresik meg, hanem a fogyasztóvédelmi felügyeletknél próbálkoznak eljárás indításával, rávilágít bizonyos problémákra.

A fogyasztó hatáskörrel kapcsolatos tévedésének – amint az fentebb részletesen kifejtésre került – megvannak a maga „történelmi” okai. Az a tény tehát, hogy a fogyasztók érdekeinek védelmére hivatott szervek a jogfejlődés egy bizonyos szakaszában jogosultak voltak a fogyasztói jogvitákba való tényleges beavatkozásba, eredményezheti a bevált konfliktuskezelési sémák átörökítődését. Ennek megváltoztatásában a jelen fejezetben tárgyalt oktatási és tájékoztatási metódusoknak van kiemelt szerepük (ideértve a fogyasztói biztos, vagy fogyasztóvédelmi ombudsman lehetséges tevékenységét is).

A probléma elhúzódásához véleményem szerint az is hozzájárulhat, hogy az üzletekben a fogyasztói panaszkezelési fórumok körében a fogyasztóvédelmi hatóság, a békéltető testület és a fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek (pontosan nevesítve a helyben eljáró szervet) azonos helyen és módon kerülnek feltüntetésre, valóban azt a képzetet keltve kevésbé jártas fogyasztóban, hogy a felsorolt fórumok egymás alternatívái; problémája jellegétől függetlenül választhat közöttük.

A fogyasztói viták kapcsán a bírósági eljárások – azok hosszadalmassága és költségessége miatti – mellőzésének megoldását jelen dolgozatban annak közjogi megközelítése okán nem tekintem feladatommak. E körben többek között a kis perértékű ügyekre vonatkozó eljárási szabályok felülvizsgálata merül föl időről-időre.

A békéltető testületekkel kapcsolatban a felsorolt kisebb jelentőségű kérdések mellett (a tag alkalmatlanságának megítélése az elnök kizárólagos jogosultsága, eljárási költségviselés kérdéskörének mellőzése az ajánlásokban, az ajánlás hatályon kívül helyezése anyagi jogszabálysértés miatt kizárólag a vállalkozás által, stb.) két markáns problémát látok kirajzolódni. Az egyik a *békéltető testületi döntések szakmai színvonalának biztosítása*, ami leginkább a tagokkal szemben támasztott szakmai

---

<sup>639</sup> A két eljárás valóban alternatívája egymásnak, figyelemmel arra, hogy a békéltető eljárás megindítása az elévülést megszakítja (Fgytv.28/A.§). Nem fordulhat tehát elő, hogy a fogyasztó a békéltető testületi eljárás miatt elmulasztja a bírósági igényérvényesítésre nyitva álló határidőt.

követelmények révén biztosítható. A kérdést a pénzügyi válság nyomán jelentkező nagyszámú fogyasztói panasz, és a pénzügyi intézmények békéltető testületi eljárásoktól történő elzárkózása vetette föl különös élel. Erre reagálva a jogalkotó a pénzügyek terén való fokozottabb jártasságot biztosító alapképzettséget és ehhez kapcsolódó gyakorlatot írt elő. A PSZÁF békéltető testületi tagok irányában vállalt oktatási tevékenysége is hiánypótló lehet, bár kérdéses, hogy a hatóság vállalása vajon minden testület vonatkozásában érezteti hatását, vagy kizárólag a fővárosra koncentrálódik. Radikálisabb, de hatékonyabb megoldásnak tűnik a PSZÁF elnöke mellé telepített pénzügyi békéltető testület – amely hangsúlyosan, mint alternatív vitarendezési fórum, és nem hatóság működne – létrehozása.

A másik tárgyalandó kérdés az *alávetési nyilatkozatok problematikája*, melyek hiányában a békéltető testületi eljárás többnyire csak szócséplés, az idő és a költségvetési források pazarlása. (Bár az egyezés lehetősége ilyenkor is nyilvánvalóan adott.) Az általános alávetési nyilatkozatok bevezetésének lehetősége kissé illuzórikusnak tűnik az egyedi nyilatkozatok elenyésző száma miatt. A jelenlegi adatok szerint országosan mindösszesen 118 vállalkozás tett ilyen nyilatkozatot.<sup>640</sup> E körben az együttműködést megtagadó vállalkozások listájának internetes nyilvánosságra hozatala sem biztos, hogy megoldást jelent, figyelemmel arra, hogy pontosan azon fogyasztói körben elérhetetlen az internet, akiknél az előzetes tájékoztatás-tájékozódás preventív hatása is kevésbé érvényesül. Az internet használatával kapcsolatos felzárkóztató programok mellett alternatív tájékoztatási programok megvalósítása jelenthet megoldást. Számottevő lehet emellett a kamara presszionáló hatása is a kötelező kamarai tagság visszaállítása esetén.

---

<sup>640</sup> [http://bekeltetes.hu/index.php?id=alavetesi\\_nyilatkozatok](http://bekeltetes.hu/index.php?id=alavetesi_nyilatkozatok). Utolsó letöltés: 2010. 10. 05.16.10.



# Összegzés

## 1. A következtetések összegzése

A dolgozat záróakkordjaként indokolt a következtetések megjelenítése, de figyelemmel arra, hogy a dolgozatomban valamennyi fejezet végén törekedtem a tárgyalt téma kapcsán a legfontosabb gondolatok részletesebb összefoglalására, a dolgozat lezárásában ezek teljes megisméltésétől eltekintek.

Az első elméleti jellegű fejezetben a közigazgatási jogtudomány egy „klasszikusához”, a *felügyelet témaköréhez* nyúltam vissza. E körben kizárólag történeti áttekintésre, és az elért eredmények tisztázására vállalkoztam, ami alapot jelentett a későbbi vizsgálódáshoz. Megállapításra került, hogy a felügyeletre olyan jogviszonyként tekintek, amelynek középpontjában a felügyelt szerv vagy személy tevékenységének folyamatos figyelemmel kísérése áll. A felügyeletet ellátó szerv az ellenőrzésből és a megsértett rend helyreállítására szolgáló aktusokból álló jogosítványain túlmenően nem befolyásolhatja a felügyelet tárgyának tevékenységét. A potenciálisan alkalmazható és ténylegesen alkalmazott eszközök köre az idők folyamán változott. A jogfejlődés jelenleg a prevenciót szolgáló, illetve az önkorrekciónak lehetővé tevő eszközök előtérbe kerülése irányában hat.

A *fogyasztóvédelem közigazdaságtannal való alapvető összefüggéseinek* bemutatása során felmerült az az általánosan elfogadottnak tekinthető tétel, amely szerint a kontroll nélkül hagyott piacon kialakuló erőkoncentráció és a fogyasztói oldalról elkerülhetetlen információhiány szükségessé teszik a fogyasztó, mint gyengébb fél védelmét. A fogyasztói döntés meghozatalában szerepet játszó tényezők ugyanakkor nem teljesen egyértelműek, amint azt a korlátozott fogyasztói racionalitás problematikája kapcsán részletesen elemzésre került a harmadik fejezetben. Kiemeltem ugyanakkor, hogy új fejlődési tendenciaként figyelhető meg emellett az is, hogy a „szociális” megfontolásokon túlmenően egyre erőteljesebben jelenik meg a fogyasztóvédelemnek a gazdasággal, a versenyképességgel való összefüggése, mint értékelendő szempont. Ez magyarázza a versenyjog és a pénzügyi fogyasztóvédelem újabb fejlődési útjait.

Szükséges volt a fogyasztóvédelmi jog alapfogalmainak rögzítése is. A *fogyasztóvédelmi jog* olyan interdiszciplináris jogterületként került meghatározásra,

amely az irányadó fogyasztóvédelmi politikától függően a fogyasztás aktusához kapcsolódó, a fogyasztó védelmét, illetve magatartásának racionalizálását szolgáló szabályok összességét foglalhatja magában, és amely a horizontálisan tagolódó jogágak vertikális metszetében jött létre.

A *fogyasztó fogalmával* kapcsolatban tényként állapítható meg az alanyi kör szakmai tevékenységén, hivatásán és kereskedelmi céljain kívül eljáró természetes személyekre való leszűkülésének jellemzővé válása, ami alól – a fogyasztóvédelmi tárgyú uniós joganyagban megjelenő „maximumharmonizációs-trend” miatt – a tagállamok sem tudnak kibújni. Megállapítottam, hogy bár időről-időre fölmerül a fogalom hatálya kiterjesztésének kérdése, számomra úgy tűnik, hogy az uniós jogalkotó a korrekten (vita nélkül) meghatározható minimum talaján kívánja megvetni a lábát, és nem merészkedik a kiterjesztés nyomán keletkező bizonytalanságok ingoványára.

Az uniós és a hazai esetjogban formálódó *átlagfogyasztó fogalmának* alakulását számos jogeseten keresztül igyekeztem bemutatni. Az ezekből levonható végkövetkeztetés, hogy a fogyasztóvédelmi hatáskörrel rendelkező szervek által alkalmazott fogyasztói modellnek a társadalmi-gazdasági változásokhoz rugalmasan alkalmazkodó modellnek kell lennie. Hazánkban a piacgazdaságba való átmeneti időszakban indokolt volt a fogyasztó fokozott védelme, hisz a fogyasztó addig általa ismeretlen üzleti fogások (szenvedő) alanyává vált. A magyar fogyasztói kultúra aktuális állapotát időről-időre felülvizsgálva az érintett szervek gyakorlatának megváltoztatása is szükségessé válhat. Rá kell ébreszteni a fogyasztókat, hogy a kritikus magatartás elsajátítása önös érdekük. Ha a fogyasztót védő szervek joggyakorlatukkal maguk is erősítik a figyelmetlen, nem körültekintő, a segítséget kívülről váró fogyasztói attitűdöt, az megítélésem szerint tovább hátráltathatja a tudatossá válás folyamatát. Ezzel a folyamattal párhuzamosan indokolt lehet azon (szűk) fogyasztói körnek a kijelölése, akik egyes jellemzőiknél fogva (életkor, betegség, stb.) továbbra is fokozott védelemre szorulnak. Erre tekintettel indokolt a jogalkalmazó szervek gyakorlatában a differenciált fogyasztó-modell alkalmazása.

A rendszerváltást követő időket vizsgálva megállapítható, számos szerv rendelkezik fogyasztóvédelmi hatáskörrel, sőt a kör bővülése figyelhető meg. Az intézményrendszer szereplőinek hatásköri viszonyai fokozatosan kerültek tisztázásra (lásd pl. NFH-PSZÁF negatív hatásköri összeütközése pénzügyi tárgyú fogyasztói ügyekben). A területi korlátok miatt csak három szervre – NFH-ra, PSZÁF-ra, GVH-ra – korlátozott kutatás

úgy vélem a szervek fogyasztóvédelemben betöltött jelentős szerepénél fogva szélesebb körben is alkalmas lehet következtetések levonására.

A vizsgált kérdések egy része a szervek intern szférájához, azok működéséhez kapcsolódó probléma. Ilyen a *hatósági tevékenység átláthatósága*, kiszámíthatósága a felügyeleti tevékenység tárgyai számára. Megállapítható, hogy még a sok esetben kritika tárgyát képező soft law jellegű normák kidolgozása, publikálása és következetes alkalmazása is kiszámíthatóbb (az autonóm jogállású PSZÁF és GVH részéről), mint a fogyasztóvédelemért felelős miniszter törvényi kötelezettség ellenére sem létező utasítása a szankciókiszabás egységesítése tárgyában az NFH részére. Ezt a hiányt mihamarabb pótolandónak tartom, bár a fogyasztóvédelem témakörének a gazdasági tárca körébe való visszahelyezése a preferenciák, valamint ennek nyomán egyes intézmények és eszközök (Fogyasztóvédelmi Tanácsadó Testület, Fogyasztóvédelmi Charta, stb.) szükségességének újragondolását vonhatja maga után, ami további késlekedést eredményezhet.

Pozitív változás, hogy a rendelkezésre álló hatósági eszközök körében megjelentek a túlzott mértékű (értsd: bírságcentrikus) *hatósági szemlélet háttérbe szorulását* mutatók, így a hatósági szerződés, valamint a GVH esetében a kötelezettségvállalás intézménye. Ezen változás felett érzett örömet némileg visszafogja az alkalmazás gyakoriságát jelző statisztika, ami visszafogottságról tanúskodik.

Ugyanebbe a folyamatba tagozódik be a kis- és középvállalkozásokkal szemben 2011 januárjától alkalmazható jogszabályváltozás, amely lehetővé teszi, hogy az első alkalommal előforduló jogsértés esetén a hatósági ellenőrzést végző szervek csak figyelmeztetést alkalmazzanak. Az egyértelműen pozitívnak ítélt változás alkalmazhatóságát a bizonytalan jogfogalmak kérdésessé teszik. Az ezzel kapcsolatban javasolt módosító javaslataimat a kérdéses fejezetnél kifejtettem.

A jog mindenhatóságát kérdőjelezi meg az olyan *szakmai önszabályozó eszközök jelentőségének növekedése*, mint a gyakorlatban beválni látszó Magatartási Kódex a lakosság számára hitelt nyújtó pénzügyi szervezetek ügyfelekkel szembeni tisztességes magatartásáról, vagy a megvalósulásig el nem jutó Fogyasztóvédelmi Charta. Az Fttv. szabályai alapján a magára nézve önkéntesen kötelezőnek elismert paktum rendelkezéseinek betartása hatóság által kikényszeríthető a vállalkozással szemben. A hatósági szerepvállalás e körben arra is kiterjed, hogy a kódexet aláírókat pozitív listán,

míg az ahhoz nem csatlakozókat negatív listán való jeleníti meg, ami egyértelműen hozzájárulhat az eszköz fogyasztói kultúra fejlesztésére gyakorolt hatására.

*A tanácsadó, tájékoztató, felvilágosító tevékenységnek* a hatóságok tevékenységének immanens részeként (amely nyilvánvalóan nem aktus jellegű nyilatkozatként, hanem tényleges cselekményként jelölhető meg) való meghatározását illetően nincs egységes elméleti álláspont, amint arra Ivancsics Imre véleményét idézve utaltam. A gyakorlatban ettől függetlenül az igényekre reagálva a vizsgált szervek egyre hangsúlyosabb szerepet szánnak a kérdésnek. Erre utal a hatósági tanácsadó irodáknak (NFH), a Versenykultúra Központnak valamint a PSZÁF Ügyfélszolgálati Főosztályának létrehozása, valamint aktív működtetése.

*A fogyasztói panaszok kezelésének megfelelő megoldása* valamennyi érintett érdekében áll. Álságos lenne, ha a fogyasztói panaszkezelés hatékonyságának javítását kizárólag a fogyasztói érdekekre (a fogyasztói elégedettség elérésére) való hivatkozással szorgalmaznánk. Nem elhanyagolható ugyanis a fogyasztói panaszokból nyerhető információk jelentősége, amely alkalmat adhat hatósági beavatkozást igénylő problémák feltárására és hivatalbóli eljárások megindítására is. Emellett – amint arra a dolgozatban szereplő diagramok is rámutattak – a panaszok volumene, illetve számuk töretlen növekedése is indokolja a kérdés központi kezelését, hisz a panaszok feldolgozása így a hatósági apparátus erőforrásainak jelentős hányadát leköti.

A fogyasztók számára elérhető közelség okán területi szervekkel is rendelkező NFH panaszkezelési rendszerét kaotikusnak tituláltam a 2004. évi XXIX. törvény szerinti panasz, közérdekű bejelentés és a Ket. szerinti kérelem látszólagos keveredése, és a jogszabályoknak nem megfelelő megítélése miatt. Az a tény, hogy a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, illetve annak jogelőd szervei nem csupán 1990-et megelőzően, hanem azt követően 2003-ig érdemben beavatkozhattak a fogyasztói panaszok egy részének (minőségi kifogások intézése) kezelésébe máig észlelhető hatást eredményezett. A „fogyasztóvédőket” felkereső fogyasztó ugyanis a bevált, és számára kényelmes megoldást biztosító konfliktuskezelési sémára való hivatkozással ma is szerződéses vitáinak megoldását keresi. A fentiekre tekintettel egy egységes panasz- és bejelentéskezelési szabályzat elfogadását, valamint a hatósági tanácsadó irodák fogyasztók irányában kifejtett következetes felvilágosító munkáját látom szükségesnek.

A vizsgált szervek panaszkezelési metódusait tekintve a GVH közérdekű igényérvényesítési modellje kizárólag információforrásként tekint a bejelentőre és a panaszosra, élesen elválasztva az ügyféli körtől ezen személyeket. Mindez összhangban van a Versenytörvény verseny tisztaságára és a fogyasztói közösség egészének védelmére irányuló célkitűzésével. A fogyasztók szempontjából kedvező, hogy ez a jogalkotói cél az irányukban is megfelelő módon kommunikálásra kerül.

A PSZÁF panaszkezelési rendszerében az idők folyamán jelentős változások következtek be. A dolgozatban részletesen bemutatom, hogy a pénzügyi intézmények ügyfelei védelmét szolgáló szabályok betartásától hogyan jutottunk el a Pszvtv. által nevesített és a PSZÁF más eljárásaitól eltérő szabályokat tartalmazó fogyasztóvédelmi eljárásig. A korlátozott pénzügyi ismeretekkel rendelkező ügyfeleknek a pénzpiac stabilitására jelentett kockázata és a felügyeletnek pénzügyi piacok átláthatóságának és zavartalan működésének fenntartására irányuló tevékenysége indokoltá tenné a GVH-nál ismertetett modell alkalmazását. Úgy tűnik azonban, hogy – nem kis mértékben a válság generálta nyomás hatására is – a pénzügyi felügyelet közvetlenebb módon kívánja a fogyasztói panaszok orvoslását megoldani. A fogyasztóvédelmi eljárásban a Ket. mögöttes szabályként érvényesül, így a fogyasztók ügyfélként vehetnek részt ebben. A fogyasztók szerződéses vitáinak elbírálása (a szerződés létrejöttének, érvényességének, joghatásainak, megszűnésének, a szerződésszegésnek és joghatásainak megállapítása) továbbra sem tartozik a Felügyelet hatáskörébe, amelyet a határozataiban következetesen alkalmazott tájékoztató klauzula is tükröz. Ez utóbbi kérdés megoldását jelentheti a jelenleg még csak tervezet fázisban lévő pénzügyi békéltető testület felállítása.

*Korrektív mechanizmusok* fejezetcím alatt a már többször részletezett fogyasztói tévedés korrigálására, megoldására alkalmasnak tartott eszközök kerülnek részletezésre. Thorelli – bevezetőben említett – mátrixát alapul véve elsődlegesnek *tájékoztatás, az oktatás szerepét* tartom.

Az alapvető tájékoztatási szabályok betartása, és a határozatok nyilvánosságra hozatalára vonatkozó szabályok azonnal és közvetlenül, míg az oktatás hosszabb távon fejti ki hatását. A tudatos fogyasztóvá nevelés valóban csak akkor valósulhat meg, ha a fogyasztóvédelmi ismeretek elsajátítására, a fogyasztóvédelmi szemléletmód kialakítására a köz- és felsőoktatásban, szakképzésben és az iskolán kívüli tájékoztatásban egyaránt lehetőség van. A fogyasztóvédelmi oktatás jelenlegi

rendszerének fenntartását és támogatását reményeim szerint a 2011-től hatályos fogyasztóvédelmi politika is támogatandó célként tűzi ki.

A fogyasztói tájékoztatás másik sarokköve az *áttekinthető és komplex tanácsadás*, amely téren jelenleg részben párhuzamosságok, részben hiányosságok fedezhetők föl, ami a fogyasztó eligazodását megnehezíti. Szükségesnek tartom e téren az állami fogyasztóvédelmi ügyfélszolgálat és a fogyasztóvédelmi tanácsadó irodák, az Európai Fogyasztói Központok, valamint a FIN-Net hálózat hazai központja tevékenységének összehangolását.

A fogyasztók komplex informálására, és egyes szervezetek tevékenységének befolyásolására alkalmas fórumként a *fogyasztóvédelmi ombudsman* tisztség bevezetésének lehetőségéről olvasható részletes elemzés a dolgozatban. Mint rámutattam, a fogalom nem kizárólag a parlament által választott szakombudsmannal kapcsolatban merülhet föl.

Elsődlegesen a rendkívül nagyszámú fogyasztói panaszt kezelő, fogyasztóvédelmi hatáskörrel rendelkező hatóságok szervezetén belül vizsgálendő meg a *fogyasztói biztosi tisztség* létesítése. Figyelemmel arra, hogy itt a hatóság személyzetéhez tartozó köztisztviselőről lenne szó, valódi ombudsmanról nem beszélhetünk. Ez a fórum alkalmas lenne a panaszok kezelésén túlmenően, a hivatalbóli eljárások és intézkedések megtételéhez szükséges információk szűrésére is. Az általam vizsgált szervek közül a PSZÁF esetében tűnik megfontolandónak a jogszabályok ilyen irányú módosítása.

Ami az Alkotmány módosítását igénylő kérdéseket illeti, alapvető fontosságúnak tartom a fogyasztói jogok Alkotmányban való rögzítését. Ez már a jelenlegi ombudsmani struktúra fenntartása mellett, önmagában is hozzájárulna az állam fogyasztóvédelmi célok iránti elkötelezettségének deklarálásához, ami a kérdés társadalmi megítélésének megváltozását eredményezheti.

A fogyasztóvédelmi ombudsman, mint parlament által választott szakombudsman tevékenysége elsődlegesen a fogyasztói aktivizmus felélénküléséhez, az érdekérvényesítő képesség erősödéséhez, a történelmi hagyatékként létező állampolgári (fogyasztói) passzivitás leküzdéséhez nyújthatna segítséget. Megvalósítása egy „konzervatív” modell keretében, azaz a magánszférát nem érintő, a közigazgatás külső kontrollszerepére szorítókozó, hatósági eszközökkel nem rendelkező ombudsman képében mutatkozna reálisabbnak. A magánszférára is kiterjedő, hatósági eszközökkel

felruházott ombudsman terve már a 2000/43/EK irányelv implementálásakor elvetésre került, amikor – mint ismeretes – a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztos jogköreinek kibővítése és hatósági jogkörökkel való felruházása helyett, az Egyenlő Bánásmód Hatóság felállítására került sor.

Ezen utóbbi javaslat korlátjául az ún. ombudsman-infláció néven ismert jelenséget kell állítanom, ami az ombudsmanok nagy száma esetén az intézményre fordított figyelem elaprózódását, az általa nyújtott védelem elértéktelenedését jelenti. A kérdés tágabb összefüggésben, szélesebb körben való megvitatást követően dönthető csak el.

Mint jeleztem, a fogyasztói jogoknak minimálisan a gyermekek jogaihoz hasonló státuszt kellene kapnia az országgyűlési biztosra vonatkozó szabályozásban; azaz rögzíteni kellene, hogy a fogyasztók alkotmányos jogainak védelmét az országgyűlési biztos maga sajátos eszközeivel segíti.

*A békéltető testületek tevékenységének vizsgálatát két tényező motiválta. Az egyik, hogy a békéltető testületek hatásköre kiterjed azon fogyasztói viták rendezésére, amire a fogyasztók – tévesen – a fogyasztóvédelmi hatóságokat tekintik hatáskörrel rendelkezőknek. A másik, hogy a testületi munka szakmai színvonalának emelésére hivatott, 2010 májusában hatályba lépő módosítások ellenére a PSZÁF pénzügyi békéltető testületek létrehozását javasolja, egy jogalkotási szinten megvalósuló hatásköri „háborút” gerjesztve ezzel.*

A békéltető testületek működésük több mint tíz éve alatt kétségtelen ismertségre tettek szert a fogyasztók körében. Hatékonyságuk azonban megkérdőjelezhető, ha a döntésük kikényszeríthetőségét biztosító alávetési nyilatkozatok kis számára gondolunk. Ezért azonban nyilvánvalóan az elmaradott fogyasztói kultúra is felelős, hiszen semmi sem lenne nagyobb motiváló tényező, mint az együttműködést megtagadó vállalkozások feketelistáján szereplő piaci szereplő elleni fogyasztói bojkott. Önmagában tehát ez a tényező nem indokolná háttérbe szorításukat.

A másik neuralgikus pont a döntések szakmai színvonalának biztosítása. Ismert, hogy ezen alternatív vitarendezési fórumnál kizárt a szakértők igénybevételenek lehetősége, éppen a gyorsaság és az olcsó eljárás biztosítása érdekében. Erre tekintettel követelte meg a tagokkal szemben az Fgytv. kezdetektől a felsőfokú végzettséget és a kétéves szakmai gyakorlatot. Megjegyzem, hogy ennek ellenére korábban gyakran

hangoztatott probléma volt a fogyasztóvédelmi hatóság részéről a békéltető testületi döntések nem megfelelő szakmai színvonala.<sup>641</sup>

2010 májusától alkalmazandó jogszabály-módosítás járul hozzá a pénzügyi és jogász végzettség tekintetében a megfelelő szakmai (elméleti és gyakorlati) tudás reprezentálásához. Nem indokolható meg azonban megfelelően, hogy miért pont a pénzügyi tárgyú viták igényelnek a szakmaiság szempontjából különleges elbírálást, az általánosnál szigorúbb követelményeket. Ha a pénzügyi fogyasztói viták ilyen szempontból valóban eltérőek a békéltető testület hatáskörébe tartozó más ügyektől, akkor indokolt a PSZÁF mellett működő pénzügyi békéltető testület felállítása.

Más kérdés, hogy ez utóbbi megoldás ismételten megzavarhatná a fogyasztókat a hatósági jogkörök léte vagy hiánya tekintetében a PSZÁF-hoz kapcsolható tevékenységek esetén.

## **2. Zárszó**

A szakmai kérdéskörök, felvetések tárgyalása megtörtént, javaslataim kifejtésre kerültek. Az „utolsó szó jogán” mit is mondhatnék?

Elsőként utalnék a témához kötődő mellékszálak lehetőségére, amit a téma multidiszciplinaritásának ténye – figyelemmel arra, hogy a kapcsolódási pontok meghatározódnak – csak fokoz. Ezen témaköröket újabb kutatásra ösztönző lehetőségként kezelem. Ilyen például az internet, a közösségi térben egymást virtuálisan segítő fogyasztók fogyasztóvédelemre gyakorolt hatása. Tisztában vagyok azzal is, hogy számos, a disszertáció címével kapcsolatba hozható témakör is tárgyalásra tarthat igényt. Így például az aktuálisnak mondott piacfelügyeleti és élelmiszerbiztonsági kérdések, nem beszélve a vizsgált körön kívül eső fogyasztóvédelmi hatóságok tevékenységéről. A kutatás ezen területekre való kiterjesztése tovább árnyalhatja az eddigiekben megrajzolt helyzetképet.

A témához kapcsolódóan szintén további kutatásra késztet a fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek tevékenységének egyre növekvő, ám az aktuális állapotot tekintve nem elégséges szerepe. Kijelenthető, hogy a társadalmi szervezetek – bár kétségtelenül fontos szerepet töltenek be a hazai fogyasztóvédelmi rendszerben –

---

<sup>641</sup> A korábbi szabályok szerint ugyanis ők hozhatták nyilvánosságra a határozatot.



jelenleg nem jelentik a felügyeletek reális alternatíváját. A fogyasztói kultúra fejlődésével ez a kérdés is felülvizsgálatot igényel.

A dolgozatban megfogalmazott javaslatok egy része alkalmas annak közvetlen megvalósítására, míg mások átfogóbb, szélesebb körű vizsgáldást, további megfontolást igényelnek. Reményeim szerint sikerült néhány olyan problémára felhívni a figyelmet, ami a jogalkotót és a jogalkalmazót a kérdés fokozottabb vizsgálatára, és a javaslat megfelelése esetén annak alkalmazására készíti.

## Utószó

Minden kutatást abba kell hagyni egyszer, még ha befejezettnek, tökéletesen lezártnak nem is tekinthetjük az adott téma feldolgozását, mivel mindig maradnak további érdeklődésre számot tartó, elvarratlan mellékszálak. A kutatói attitűd azonban nem veszik ki az emberből, pusztán azért, mert pontot tett a „mű” végére; a de lege ferenda javaslatok sorsa, és a szabályozás, valamint a gyakorlat további alakulása újabb vizsgálódásokat indukál.

Közismert tény, hogy a közigazgatási jog területe változékony jogterület, azonban a dolgozat lezárása időpontjának tekintett 2010. október 15-i dátumot követően olyan jelentős változások következtek be a kutatott témát illetően (is), amelyeket nem hagyhattam „szó”, illetve kommentár nélkül. Az utószó keretében a céloom tehát a jelzett időpontot követően bekövetkezett legfontosabb módosítások jelzése, illetve azok főbb pontjainak bemutatása. Ennek keretében tehát nem törekszem a teljességre, csak a hangsúlyos pontok kiemelésére. A változások értékelésekor az egyes kérdések dolgozatban történő feldolgozásának sorrendjéhez igazodom, azok tárgyalása tehát nem valamiféle fontossági sorrendet tükröz.

Az egyik szembeűnő változásnak a középszintű államigazgatás átalakítása az eredője. Az államigazgatási hivatal jogállása körűli kaotikus helyzet 2010 szeptemberében rendeződni látszott, de a 2010. november 19-én kihirdetett, *a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról* szóló 2010. CXXVI. törvény már további változásokat vetített elő. 2011. január 1-jétől a megyei és fővárosi kormányhivatalok a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei.

A korábban a központi szervből, a regionális alapon szervezőű területi szervekből, valamint ezek kirendeltségeiből álló NFH esetében a központi szerv továbbra is a fogyasztóvédelemért felelős miniszter irányítása alatt álló központi hivatal. A területi egységek azonban a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezetébe integrálóű szakigazgatási szervvé váltak más dekoncentráló szervekkel egyetemben.<sup>642</sup> Újra előállt

---

<sup>642</sup> 316/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságról szóló 225/2007. (VIII. 31.) Korm. rendelet módosításáról

tehát a dolgozat IV. fejezetének 2.3. pontjában már kritika tárgyává tett *kettős irányítás* (a szakmai irányítás a nemzetgazdasági miniszter, míg a szervei irányítás a közigazgatási és igazságügyi miniszter kezébe került), és a többször felmerült megyei tagozódás is. Az előbbi tény vonatkozásában csak remélhetjük, hogy az érintettek hasznosítják a korábban szerzett tapasztalatokat, így kiküszöbölhetővé válnak a hatékony működést gátló tényezők. Annál is inkább fontos ez, mert a korábbiakhoz képest, most lényegesen több szakigazgatási szervet érinthetne a probléma.

Ami a *megyei tagozódás* kérdéskörét illeti, pozitívum is lehet, mivel a fogyasztók is profitálhatnak az érintett szervek közelségéből. A hatósági munkában a megelőzést, az együttműködést, a partnerkapcsolatot középpontba helyező szemléletváltás – amelyet más a dolgozatban is jeleztem – kézzel fogható (statisztikai adatokkal igazolható) eredményeinek érzékeléséhez több időnek kell eltelnie, de továbbra is fenntartom, hogy a folyamat pozitívan járulhat hozzá a fogyasztóvédelmi intézményrendszer hatékony működéséhez.

A részletesen másodikként tárgyalt szerv jogállása – amint azzal a dolgozat IV. fejezetének 3.3. pontjában az olvasó is találkozhatott – az idők folyamán többször módosult. 2011. január 1. napjától újabb változás következett be, amikortól is az újrakodifikált pénzügyi felügyeleti kódex, a 2010. évi CLVIII. törvény a *Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét* a Magyar Köztársaság pénzügyi közvetítő rendszert felügyelő, ellenőrző és szabályozó szerveként definiálja, amely törvényben meghatározott módon felelős a pénzügyi közvetítő rendszer zavartalan működéséért. A törvény indokolása – amely önálló alkotmányos szervként nevesíti a Felügyeletet – már arra is utal, hogy a státuszváltozást az Alkotmány módosítása indokolta.

A pénzügyi közvetítő rendszer felügyelete, a gyorsan változó gazdasági folyamatokra való rugalmas reagálás tette szükségessé, hogy a Felügyelet elnöke is élhessen *jogalkotási hatáskörrel*.<sup>643</sup> A Felügyelet elnöke olyan rendelet kiadására jogosult, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes, és amelynek kiadására a törvényben meghatározott feladatkörében kerülhet sor a törvényben kapott felhatalmazás alapján. Az Alkotmányos felhatalmazást tehát a státusztörvény tölti ki tartalommal.

---

<sup>642</sup> A szabályozói funkció nem teljesen új, hisz a korábban tárgyalt Bankfelügyelet elnöke 1997. január 1-ig rendelkezett rendelkezésalkotási jogkörrel.

Az ok, amely a jogalkotási jogosultság elnökök való biztosítása miatt a PSZÁF-nak alkotmányos szervvé kellett válni, hogy az új jogalkotási törvény (2010. évi CXXX. törvény<sup>644</sup>) már nem rögzíti a jogalkotásra jogosult szervezetet (az ún. belső jogforrásokat), hanem ezeket és az általuk kiadható jogszabályokat, továbbá viszonyukat más jogszabályokhoz az Alkotmányban kell meghatározni.

A Felügyelet felépítését is érintő jelentős lépés a *Pénzügyi Békéltető Testületnek* (PBT) a létrehozása. Ez egy a Felügyelet által működtetett, szakmailag független testület, amely a szervezeti rendben az elnökhöz van sorolva. A disszertációban már igyekeztem jelezni a 2010 szeptemberétől nyilvánosságot kapott vitát, amely a Pénzügyi Békéltető Testület létrehozását szorgalmazó felügyeleti képviselők és – a kissé úgy tűnt – magukat szakmai becsületükben is sértve érző békéltető testületi képviselők között zajlott. 2011 júliusától megvalósul a radikális lépés, az eddig egységes békéltetési tevékenység kettéválik. Ez azt jelenti, hogy a pénzügyi fogyasztói viták intézésére a pénzügyi Békéltető Testületnek lesz hatásköre, míg az egyéb fogyasztói vitákban – ahogy eddig is – a békéltető testületek lesznek jogosultak eljárni.

A békéltető testületekkel szembeni egyik legfőbb kritika a szakmai hozzáértés hiánya (legalábbis a pénzügyi fogyasztói viták terén), a másik az eljárások hatékonyságának hiánya volt (figyelemmel az alávetési nyilatkozatok csekély számára). Az előbbi probléma a PBT-vel valóban könnyen kiküszöbölhető, figyelemmel arra, hogy a testület tagjai köztisztviselők, akik tehát nem választás, hanem kinevezés útján nyerik el tisztségüket. A PSZÁF melletti testület hatékonyságában pedig nyilvánvalóan hangsúlyos szerepet kap a törvény azon passzusa, amely felügyeleti intézkedések alkalmazását teszi lehetővé a fogyasztói jogvita rendezésére vonatkozó rendelkezéseket megszegő pénzügyi szolgáltatóval szemben.<sup>645</sup> A Pénzügyi Békéltető Testület szabályaira egyebekben a békéltető testületekre vonatkozó szabályozáshoz való nagyfokú tartalmi hasonlóság jellemző, ami miatt sajnos itt sem kerültek megváltoztatásra például az ajánlás nyilvánosságra hozatalának tilalmára, valamint az ajánlás hatályon kívül helyezésére vonatkozó, a dolgozatban már kritika tárgyává tett szabályok.

---

<sup>644</sup> Az utószó keretei között külön nem térek ki rá, de érdemes megemlíteni, hogy a dolgozatban a pszeudo-normák címszó alatt tárgyalt problémák – a várttal ellentétben – az új jogalkotási törvénnyel sem oldódtak meg, így a dolgozatban kifejtetteket továbbra is aktuálisnak tartom.

<sup>645</sup> 2010. évi CLVIII. törvény 103.§

Az előnyei mellett a Pénzügyi Békéltető Testületnek egy jelentős hátránya is van a békéltető testületekkel szemben, ez pedig: egy van belőle. Kiküszöbölendő a területi szervek hiányából fakadó hátrányt, a PSZÁF a civilek közreműködését „kérte”. Egy nyilvános pályázat keretében kerültek kiválasztásra azok a fogyasztói társadalmi szervezetek, amelyek képesek voltak a szigorú feltételeknek (országos lefedettség, legalább 8 nagyvárosban való működéssel, szakképzett és gyakorlott munkatársak, heti 20 órás nyitva tartás, ebből egyszer 19 óráig, internetes pénzügyi tanácsadó fórum) eleget tenni. A beérkezett *két* érvényes pályázat közül a nyertes a Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesülete lett – konzorciumban az Országos Fogyasztóvédelmi Egyesülettel és az Indra Biztosítottak és Pénzintézeti Ügyfelek Érdekvédő – Egyesületével. Zárójelben azért érdemes megjegyezni, hogy a pályázati feltételek, a pályázók száma, valamint, hogy a győztes pályázó három működő fogyasztóvédelmi társadalmi szervezet konzorciuma, rámutat a hazai civil fogyasztóvédelem erőtlenségére, gyengeségére.

Ezzel tehát megoldódik az a gond, hogy a fogyasztó számára elérhető tegyék a budapesti székhelyű testületet (míg a békéltető testületek eleve minden megyében működnek), és a civilek egyfajta „szűrő” szerepet is betöltenek. Egy másik probléma azonban felmerülhet. Konkrét példával élve: a laikus fogyasztó nem érti majd, hogy a pénzügyi fogyasztói vitájával miért fordulhat a PSZÁF-hoz (a PBT és a PSZÁF közötti különbség nem feltétlen lesz nyilvánvaló), míg a megyei/fővárosi fogyasztóvédelmi felügyelőségek a békéltető testületekhez „küldik”? A fogyasztók rendszerszintű problémát jelentő téves ismeretei az őket védő szervek hatásköréről még inkább összemosódhatnak a PSZÁF mellé telepített békéltető testület esetén.

Nem lehet ugyanakkor nem észrevenni, hogy a PSZÁF és a kiválasztott civilek együttműködése nem előkép nélküli. A területi fogyasztóvédelmi felügyelőségek és egyes fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek között korábban megvalósult együttműködést a fogyasztók érdekeit szolgáló pozitív példaként hivatkoztam, és sajnálattal jegyeztem meg, hogy megszűnt ez a lehetőség. A probléma tehát nem a „civilek hatóság mellé telepítése”, sőt, nagyon hasznos megoldás a tájékoztatással, oktatással, információ nyújtásával kapcsolatos feladatokat és a szűrő szerepkört megfelelő szakmai felkészültséggel rendelkező civilekhez rendelni. A gondot abban látom, ha a hatóságok ilyen téren nem egységes gyakorlatot folytatnak, ami a fogyasztó összezavarodását eredményezi.

A pénzügyi fogyasztói viták kiemelése az egyéb fogyasztói viták közül feltételezhetően a pénzügyi válság okozta fokozottabb nyomás eredménye. Nem kicsinyítve e terület jelentőségét, felmerül a kérdés, hogy valóban csak a pénzügyi fogyasztói viták igényelnek speciális szakismeretet, vagy a kör további bővülése várható? Magam részéről ez utóbbi lehetőségben a nélkülözhetetlen békéltető testületi intézmény errodálódásának veszélyét látom.

A pénzügyi felügyelet immár *fogyasztóvédelmi ellenőrzésnek* nevezett eljárásával kapcsolatban több kritikát is megfogalmaztam a dolgozatban. Öröndetes, hogy ezek jórészt kiküszöbölésre kerültek. A IV. fejezet 3.6.1. pontjában jeleztem a problémát, miszerint a PSZÁF által a fogyasztóvédelmi eljárásban alkalmazott különböző jogszabályok eltérően definiálják a fogyasztó fogalmát, ami oda vezet, hogy egyes esetekben nem csak a természetes személyek kezdeményezhetik ezt az eljárást. Az új törvény egyértelműen rögzíti, hogy a fogyasztó önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy. Ennél is jelentősebb azonban, hogy a PSZÁF fogyasztóvédelmi ellenőrzésének panaszkezelő fórummá válása megakadályozása érdekében törvényileg rögzítésre került, hogy a fogyasztó köteles panaszának kezelését azonosításra alkalmas tartalommal valamilyen módon megkísérelni az érintett pénzügyi szolgáltatónál. Ennek eredménytelensége (nem kap választ, a panaszvizsgálás nem az ágazati jogszabályokban foglaltaknak megfelelően történt, illetve a válaszból fogyasztói jogot sértő körülményt vélelmez) esetén fordulhat csak a PSZÁF-hoz. Más kérdés, hogy a laikus fogyasztó gyakran nem ismeri sem az ágazati jogszabályokat, sem a fogyasztóvédelmi tárgyú jogszabályokban foglalt jogait, esetleges károsodása esetén pedig nyilvánvalóan sokkal inkább a pénzügyi szolgáltató jogsértését fogja vélelmezni, semmint abban a saját tájékozatlanságának eredményét látni. Mindenesetre egy ilyen plusz lépcsőfok beiktatása már önmagában is szűrő szereppel bírhat, hiszen csak a valóban „elszánt” panaszosok jutnak el a PSZÁF-ig.

Utolsóként a pénzügyi felügyelet *közérdekű igényérvényesítésével* kapcsolatos két apróbb, de annál lényegesebb jogszabály-módosítást említeném. Eszerint bővül a Felügyelet lehetősége, és immár a Ptk. alapján, az általános szerződési feltételek

tisztességtelen volta miatt is indíthat eljárást. A másik, hogy az új szabályok megszüntetik azt az eljárási előfeltételt, ami a perindítás előtt a saját felügyeleti eljárás megindítását tette kötelezővé. A fogyasztók széles körét érintő, nagy jelentőségű jogsértések miatt a jogintézmény alkalmazásának kiszélesítése és könnyítése mindenképp üdvözlendő.

A dolgozatban a panaszkezelési eljárások értékelése kapcsán a *Gazdasági Versenyhivatal* bejelentést és panaszt elkülönítő, a közérdekű igényérvényesítést középpontba állító modelljét minősítettem a legkiforrottabbnak. Úgy tűnik azonban, hogy a – dolgozat IV. fejezetének 4.6. pontjában szereplő táblázatokban feltüntetett statisztikai adatok által tükrözött – rá háruló terheket a GVH is túlzottnak érezte. A körmönfont megfogalmazással arra kívántam utalni, hogy a 2011 márciusától megújult a GVH panaszkezelési irodája, amivel deklarálta a fogyasztói jelzések hatékonyabb kezelését kívánja elérni. Nem titkolhatóan azonban a hatáskör hiányában hozott elutasító döntések számának és a hatóság ilyen irányú leterheltségének csökkentése is célja az intézkedésnek. A szerv a honlapján külön „*Fogyasztóknak*” menüpontot hozott létre, szinte szó szerint lépésről-lépésre vezetve őket. A modern kor követelményeinek megfelelően többféle csatornán (postai úton, e-mailben, személyesen, telefonon) benyújtható a panasz, ám előre figyelmeztetik a fogyasztót, hogy egyedi sérelmei (kártérítési igénye, szerződéses panaszai) nem tartoznak a GVH hatáskörébe. A panaszkezelés törvényi háttérszabályai lényegében csak az eljárás lefolytatására előírt határidőt törölték (az egyes bekezdések logikai sorrendjének megváltoztatása mellett), ami még inkább az eljárás formalizátlanságát erősíti, és pusztán információ-becsatornázóvá teszi.

A fentiek alapján is jól látható, hogy a vizsgált hatóságok amellet, hogy a felügyelettel kapcsolatos feladataik hatékony ellátására törekednek, egyre nagyobb mértékben a fogyasztó orientálását, informálását, (közvetve tanítását) is szem előtt tartják. A IV. fejezet összegző gondolatai között feltett kérdés, miszerint „*A tanácsadó, tájékoztató, felvilágosító tevékenység a hatósági tevékenységhez tartozik?*” egyre kevésbé lehet dilemma tárgya. A fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek e téren még nem elégséges tevékenységét a hatóságok egészítik ki. A fennálló állapot azonban

nyilvánvalóan nem ideális, így az Fgytv. készülő tervezete a fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek szerepének erősítését is célul tűzi.<sup>646</sup>

Nem hagyhatóak említés nélkül a Magyarország Alaptörvénye elnevezést viselő új alkotmány – jelenleg részletes vita alatt álló – tervezetében megfogalmazottak sem.<sup>647</sup> Az *Alapvetés*nek nevezett részében, amely az államra vonatkozó alapvető rendelkezéseket, alapértékeket, államcélokat van hivatva kijelölni, találkozhatunk a fogyasztókra vonatkozó következő utalással. „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és *védi a fogyasztók jogait.*” (Alapvetés L. cikk) Az indokolás a verseny korlátozásának egyik lehetséges okaként jeleníti meg a fogyasztók jogainak védelme miatti korlátozást az erőfölénnyel való visszaélés mellett. Megállapítható tehát, hogy elsősorban gazdasági aspektussal összefüggésben jelenik meg az utalás a fogyasztók jogainak védelmére, ami összhangban van a dolgozat közgazdasági fejezetében kifejtett, Európa-szerte érzékelhető tendenciákkal. A fogyasztói jogok nevesítésével azonban nem találkozhatunk.

Az Alaptörvény javaslatának *Szabadság és felelősség* című, az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait és kötelezettségeit rögzítő részében találhatóak az adatvédelemre vonatkozó rendelkezések. Ekképpen: „A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését független hatóság ellenőrzi.” (Szabadság és felelősség V. cikk) A dolgozat fogyasztóvédelmi ombudsmannal, illetve fogyasztói biztossal foglalkozó fejezetében említettem azokat a dilemmákat, amelyek az adatvédelmi biztos hatósági jogkörével kapcsolatban a szakirodalomban napvilágot láttak. Az Alaptörvény tervezetének ezen megfogalmazásából (és a biztosokra vonatkozó alább részletezett rendelkezésekből) úgy tűnik, hogy az adatvédelemmel kapcsolatos hatósági jogkörök gyakorlására külön hivatal létrehozására kerül sor.

A tervezet államszervezetre vonatkozó rendelkezéseit *Az állam* címet viselő harmadik rész tartalmazza. Ez a jelenlegi országgyűlési biztosi struktúrát megváltoztatva elveti a külön biztosok rendszerét, és egyedül az Országgyűlés által hat

---

<sup>646</sup> [http://www.nfh.hu/informaciok/hirek/hirek\\_110328\\_2.html](http://www.nfh.hu/informaciok/hirek/hirek_110328_2.html). Utolsó letöltés 2011. 03.28. 15.10.

<sup>647</sup> [http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=39&p\\_izon=2627](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=2627). Utolsó letöltés: 2011.03.28.16.05.



évre választott *alapvető jogok biztosáról* és az általa kinevezett helyettesekről tesz említést. Az alapvető jogok közül két jogcsoport kerül kiemelésre, amikor a szövegben azt olvashatjuk: az alapvető jogok biztosa különös figyelmet fordít a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a hazai nemzetiségek és népcsoportok jogainak védelmére. (Az állam 30. cikk)

Az Alaptörvény tervezetének imént említett rendelkezései alapján pozitív fejleményként értékelhető a fogyasztói jogok megjelenése. Utalva az alapvető jogok biztosára, valamint a Pénzügyi Békéltető Testületnél kifejtettekre, valószínűsíthető, hogy a dolgozat fogyasztóvédelmi ombudsmanra, illetve fogyasztói jogok biztosára vonatkozó javaslatai nem kerülnek megvalósításra, a jogalkotó más utat választott. A megfogalmazott javaslatokat azonban nem tekintem vakvágánynak, bizonyos elemei így is hasznosíthatóak.

Kiemelkedően fontosnak tartom, hogy a fogyasztók jogainak védelme átgondolt, összehangolt koncepció mentén valósuljon meg. Ellenkező esetben hiátusok és átfedések, valamint a fogyasztók ismereteinek összezavarodása lesz az eredmény. Így hangsúlyoznám annak szükségességét, hogy a magyar fogyasztóvédelmi rendszerben meghatározó szerepet játszó *valamennyi* fogyasztóvédelmi hatóság által nyújtott védelem hasonló elvek mentén valósuljon meg. Megfontolásra érdemes tehát például – a PSZÁF mellett működő Pénzügyi Békéltető Testület és a civilek együttműködésére figyelemmel – a megyei és fővárosi fogyasztóvédelmi felügyelőségek és a fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek korábbi együttműködésének visszaállítása.

Mindebben kiemelkedő szerepet játszhat az idén megfogalmazásra kerülő új fogyasztóvédelmi koncepció, ami reményeim szerint a korábbi tapasztalatokat felhasználva kerül kialakításra.

## Irodalomjegyzék

1. AGG Géza: A fogyasztóvédelem oktatásáról. Magyar Felsőoktatás 2002/5-6. szám
2. ANTAL Tamás: A tanácsrendszer jogintézményei Szegeden (1950-1990) Csongrád Megyei Levéltár Dél-alföldi Évszázadok sorozatának 26. kötete, CsML, 2009.
3. ARTZ Markus: Az európai fogyasztói magánjog teljeskörű harmonizációja. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010/9. szám
4. ASZTALOS László György: Kilencven éve alapították a magyar pénzügyi felügyeletet. Pénzügyi Szemle L. évfolyam. 2005. évi összevont szám
5. BÁGER Gusztáv – VIGVÁRI András: Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2007.
6. BALÁS István - HEGYI Jánosné: Az államigazgatási szervek felügyeleti ellenőrzésének módszertana. Magyar Közigazgatás 2000. november L. évfolyam 11. szám
7. BALLA Zoltán: Az irányítás és a felügyelet jogintézményeinek egyes kérdései, különös tekintettel a felsőoktatásra. Magyar Közigazgatás 1998. március XLVIII. évfolyam 3. szám
8. BALOGH Zsolt: A környezetvédelemmel, egészségüggyel és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos felügyeletről. Magyar Közigazgatás 1999/1-2. szám
9. BÁN Tamás - KÖNYVES TÓTH Pál: A szabályozó felügyeli hatóság alkotmányos feltételeinek megteremtéséről. Jogtudományi Közlöny 1997/4. szám.
10. BARA Zoltán: Verseny és magyar versenypolitika. Pénzügyi Szemle LI. évfolyam. 2006/2. szám
11. BARANOVSKY György (szerk.): Fogyasztói panaszok, békéltető testületi eljárás. FEOSZ, Budapest, 2007.
12. BARANYI Bertold – KÁSA Imre – LÁPOSSY Attila – SIMON Ákos – TÍMÁR Kinga: Az ombudsman jogfejlesztő szerepének lehetőségei és korlátai. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. november 21-22. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997.
13. BARCSA Lajos: Így szervezünk mi I. Fogyasztóvédelem 12. évfolyam 1-2.szám. 2010. január-február

14. BEÉR -MÁRTONFFY: Magyar államigazgatási jog. Egyetemi jegyzet. Budapest, 1959.
15. Bemutakozik a GVH Versenykultúra Központja Fogyasztóvédelem 2010/5-6. szám Verseny és Fogyasztó címmel megjelent különszám
16. BENISNÉ Györffy Ilona (szerk.): Huszonhatodik Jogász Vándorgyűlés – Szeged, 2007. október 11-13. Magyar Jogász Egylet kiadványa, Budapest, 2007.
17. BÉRCESI Ferenc - IVANCSICS Imre: A felügyeleti ellenőrzés. Magyar Közigazgatás 2003. február LIII. évfolyam 2. szám
18. BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos – SZATMÁRI Lajos: Magyar államigazgatási jog Általános rész. Tankönyvkiadó, Budapest 1973.
19. BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACKA Róbertné – IVÁNCSICS Imre: Magyar államigazgatási jog. Általános rész. BM Könyvkiadó, Budapest 1984.
20. Beszélgetés Wittich Tamással, az NFH főigazgatójával: bizalomról, szigorrról, közmegegyezésről. Fogyasztóvédelem 10 évfolyam 8-9. szám. 2008. július-augusztus
21. BOBÁL Pál – BÉKY Zoltán Balázs: A hatósági panaszügyintézés kihívásai. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010. május IV. évfolyam 2. szám.
22. BOD Péter Ákos: A fogyasztó védelme és/vagy a verseny védelme. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009/9. szám
23. BODNÁR József: Az egyes fogyasztóvédelmi jogszabályok kritikája a jogalkalmazó szemszögéből. Fogyasztóvédelmi Szemle. 1. évfolyam 2. szám. 2004. június
24. BORCHERT Günter: Verbraucherschutzrecht. Verlag C.H. Beck, München, 2003.
25. BOSÁNSZKY Lajos: A szövetkezetek, területi és szakmai szövetségeik állami törvényességi felügyelete. TISZI II. kötet, Budapest, 1975.
26. BOSÁNSZKY Lajos: Az igazgatás, irányítás, vezetés, felügyelet, ellenőrzés, vizsgálat fogalmakról. Állam és Igazgatás 1986/6.
27. BOYTHA Györgyné: Versenyjog. Budapest, 1998.
28. BŐSZ Endréné Wéber Aranka - VARGA Tibor: A Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, mint szakmailag önálló szakigazgatási szerv. Magyar Közigazgatás 1997. november XLVII. évfolyam, 11. szám
29. CSÁSZÁR Mátyás: Az Európai Unió jogforrási rendszere. (In: Tanulmányok az Európai Unió jogi intézményei és a jogharmonizáció köréből. Szerk.: Tóth Károly, Kiadja az SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszéke, Szeged, 1998.
30. CSERES Katalin Judit: Competition Law and Consumer Protection. Kluwer Law International, Hague, 2005.

31. DAUSES Manfred A.: Az Európai Bíróság gyakorlata a közös piaci fogyasztóvédelem és versenyszabadság kérdéseiben. Jogtudományi Közlöny 1996/9.
32. DINSDALE Jane: Az Európa Tanács és az ombudsmanintézmény. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. november 21-22. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997.
33. DONÁTH Róbert: Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés, vezetés fogalmak államigazgatástudományi jellegű megközelítése. In: Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése. TISZI, Budapest, 1975.
34. EGYED István: Vármegyei önkormányzat, Hornyánszky V. Rt. magy. kir. könyvnyomda, Budapest, 1929.
35. EREKY István: A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek. I. kötet, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1910.
36. FARKAS István: A korszerű pénzügyi felügyelet feladatai. Fejlesztés és Finanszírozás, 2005/2. szám
37. FARKAS István: A pénzügyi piacok felügyelete: Quo vadis domine? Felügyelet és Ellenőrzés 2006/1. szám LI. évfolyam
38. FAZEKAS Judit: A békéltető testületekről, avagy a vitarendezés másként. Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Budapest, 2002.
39. FAZEKAS Judit: A fogyasztóvédelem múltja, jelene és jövője a fogyasztóvédelmi törvény tükrében. In: Tanulmányok a fogyasztóvédelemről. Közgazdasági és jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998.
40. FAZEKAS Judit: A fogyasztóvédelmi jog fejlődése. A civilisztika fejlődéstörténete. „Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért” Miskolc, 2003.
41. FAZEKAS Judit: A magyar Fogyasztóvédelmi jog fejlődése (1985-2005) In: A magyar jogrendszer átalakulása. 1985/1990-2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás. I. kötet. Szerkesztette: Jakab András és Takács Péter. Gondolat-ELTE ÁJK, Budapest, 2007.
42. FAZEKAS Judit: Fogyasztói jogok- fogyasztóvédelem. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995.
43. FAZEKAS Judit: Fogyasztóvédelmi jog. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2007.
44. FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (Szerk.) Magyar közigazgatási jog általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2006.

45. FAZEKAS Marianna: A közttestületek feletti állami felügyelet egyes kérdései. (In: A közigazgatás egyes alapproblémái. Emlékkötet Martonyi János halálának 25. évfordulója alkalmából.) Szeged, 2007.
46. FELFÖLDI Enikő: Az európai integráció magyar országgyűlést érintő alkotmányos vonatkozásairól. In: EU-csatlakozás és alkotmányozás (Szerk.: Bodnár László), Kiadja az SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszéke, Szeged, 2001.
47. FENYŐVÁRI Zsolt: Fogyasztói racionalitás versenyszabályozás. In: A szociális identitás, az információ és a piac. (Szerk.: Czagány László - Garai László) SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei. JATEPress, Szeged, 2004.
48. FICZERE Lajos: Az irányítás és felügyelet helyzete, korszerűsítésének lehetséges irányai (In: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Szerkesztette: Fogarasi József) Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 1994.
49. FIRNIKSZ Judit - BALOGH Virág – GRIMM Krisztina: A tisztességtelen versenyt érintő jogharmonizációs folyamat a joggyakorlat tükrében (In. Tisztességtelen verseny - fogyasztóvédelem Egy európai irányelv átültetésének margójára. Szerk.: Vörös Imre) MTA Jogtudományi Intézet 2007.
50. Fogyasztói páholy. Közéleti diskurzus, disputa nyugdíjas igazgatókkal Fogyasztóvédelem 11. évfolyam 11-12. (111-112.) szám 2009. november-december
51. FÜRCHT Pál: A helyi önkormányzatok szerepe a fogyasztóvédelemben. Tanulmányok a fogyasztóvédelemről. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1998.
52. GERI István: A fogyasztóvédelem megoldatlan kérdései és fonák oldala. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010. május IV. évfolyam 2. szám.
53. GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit: Ombudsman 1995-2001. Helikon Kiadó, Budapest, 2002.
54. HAJAS Barnabás: A közszolgáltatást végző szervek fogalmáról. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest. 2008.
55. HALMAI Gábor: Hatalommegosztás vagy alapjogvédelmi monopólium. Alkotmánybíróság kontra ombudsmanok. Fundamentum 2001/1. szám
56. HÁMORI Antal: A „fogyasztó”- fogalom „dilemmái ” különös tekintettel az Fgytv. módosításában és az új Ptk. javaslatban foglaltakra. Magyar Jog 2009/2. szám

57. HÁMORI Balázs: Érzelemgazdaságtan. A közgazdasági elemzés kiterjesztése. Kossuth Kiadó, Budapest, 1998.
58. HÁMORI Balázs: Kísérletek és kilátások. Daniel Kahneman. Közgazdasági Szemle, L. évfolyam, 2003/ 9. szám
59. HARMATHY Attila: Gazdasági szerkezet – verseny – jogi szabályozás. Jogtudományi Közlöny XLII. évfolyam 1987. június
60. HARVEY Brian W – PARRY Deborah L: The Law of Consumer Protection and Fair Trading. Butterworths, London, Dublin, Edinburgh, 1992. Fourth edition.
61. HESSELINK Martijn W.: „SMEs in European Contract Law” in: The Future of European Contract Law. Essays in honour of Ewoud Hondius, Editors: BOELE-WOELKI Katharina and GROSHEIDE F. W., Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2007.
62. HOFFMANNÉ dr. Németh Ildikó – HOFFMANN István: Gondolatok a helyi önkormányzatok ellenőrzéséről és felügyeletéről nemzetközi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében. Magyar Közigazgatás 2005/5. szám
63. HOLLÓ András: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa. Magyar Közigazgatás 1990. december XL. évfolyam 12. szám.
64. HOLLÓ Jánosné- RUSZIN Józsefné: Az önkormányzatok fogyasztóvédelmi feladat- és hatáskörének szabályozása, azok ellátásának értékelése és továbbfejlesztése a fogyasztóvédelmi törvény tükrében. Magyar Közigazgatás 1999/10. szám
65. HORVÁTH Attila (szerk.): Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatás működésében. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest, 2007.
66. HORVÁTH Sándor: Eredmények és feladatok a kormány 2007-2010 közötti időszakra szóló fogyasztóvédelmi cselekvési programjának tükrében. Fogyasztóvédelmi Szemle. 2009. június III. évfolyam 2. szám.
67. HUSZAY Gábor: A fogyasztóvédelmi politika új elemei. Fogyasztóvédelem. 5. évfolyam 7- 8. szám. 2003. július-augusztus
68. IMRE Miklós (Szerk.): Közigazgatás és gazdaság. HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. 2007.
69. IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: A központi és területi államigazgatási szervek. Irányítás és felügyelet a közigazgatásban. Kódex Nyomda Kft., Pécs, 2007.
70. IVANCSICS Imre: A közigazgatási hivatalok jogi szabályozásának eddigi kálváriája. Közigazgatási Szemle 2008/3-4. szám.

71. IVANCSICS Imre: Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái. (In: Az állam- és jogtudomány eredményeinek hasznosítása 2. Szerkesztette: Ivancsics Imre – Kiss László) Pécs, 1997.
72. IVANCSICS Imre: Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái. (In: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Szerkesztette: Fogarasi József) Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 1994.
73. JAKAB Éva: Forum Romanum. Jogesetek és szerződési minták római jogból. Generál Print Nyomda Kft., Szeged, 2003.
74. JAKAB Éva: *Stipulationes aediliciae* (A kellékhibákért való helytállás kialakulása és szabályai a római jogban) Acta Jur. et Pol. Tomus XLIV. Fasciculus 7., Szeged, 2003.
75. JÓRI András: Adatvédelmi kézikönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
76. KAHL Wolfgang: Die Staatsaufsicht, Verlag Mohr Siebeck, Tübingen, 2000.
77. KALAS Tibor (szerk.): Közigazgatási jog I. elméleti alapok. A közigazgatás szervezete. Miskolci Egyetemi Kiadó, 1995.
78. KALAS Tibor: Az irányítás, felügyelet problémái különös tekintettel a dekoncentrált szervekre. (In: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Szerkesztette: Fogarasi József) Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 1994.
79. KALTENBACH Jenő: A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban. (In: Emlékkönyv dr. Meznerics Iván egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. Acta Jur. et Pol. TOMUS XVIII Fasciculus 1-21.)
80. KALTENBACH Jenő: A felügyelet intézménye az államigazgatásban. Jogtudományi Közlöny. 1988/3.
81. KALTENBACH Jenő: A közigazgatási felügyelet kialakulása és fejlődése a XIX. századig. Jogtudományi Közlöny 1990/1. szám
82. KALTENBACH Jenő: A magyar önkormányzati felügyelet. Magyar Közigazgatás 1990. május XL. évfolyam 5. szám
83. KALTENBACH Jenő: Az önkormányzati felügyelet. Universum Kiadó Szeged, 1991.
84. KALTENBACH Jenő: Az önkormányzatok feletti központi felügyelet eszközrendszerének nyugat-európai modellje. Magyar Közigazgatás 1990. december XL. évfolyam 12. szám.
85. KALTENBACH Jenő: Elméleti problémák az irányítás fogalma köréből. Állam és Igazgatás 1984/7. szám

86. KALTENBACH Jenő: Irányítás és felügyelet az önkormányzatoknál (In: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Szerkesztette: Fogarasi József) Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 1994.
87. KARSAI Krisztina: Gondolatok a büntetőjogi fogyasztóvédelemről. In: Tanulmányok Dr. Besenyei Lajos 70. születésnapjára (Szerk.: Szabó Imre) Acta Jur. et Pol. Szeged, 2007.
88. KASZAINÉ MEZEI Katalin: Fogyasztói jogok. Kézikönyv kereskedőknek, szolgáltatóknak, vállalkozóknak és vásárlóknak. HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 1998.
89. KASZAINÉ MEZEI Katalin – MISKOLCZI BODNÁR Péter: Kézikönyv a versenyjogról. HVG Orac lap- és Könyvkiadó Kft. 1997.
90. KELEMEN Kinga: A tisztességtelen piaci magatartás és a fogyasztóvédelem kapcsolata a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv tükrében. (In: Tisztességtelen verseny - fogyasztóvédelem Egy európai irányelv átültetésének margójára. Szerk.: Vörös Imre) MTA Jogtudományi Intézet 2007.
91. KEMENES Béla: A fogyasztói érdekvédelmet szolgáló ombudsman intézménye. In: Kovács István-émlékkönyv, Szeged, 1991.
92. KENDE Tamás - SZÚCS Tamás (Szerk.): Az Európai Unió politikái. Osiris Kiadó, Bp., 2000.
93. KESSLER Jürgen: A versenyjogi megtévesztési tilalom és az európai piaci rend. Versenyfelügyeleti Értesítő. 1996. évi 9. szám
94. Kihívások előtt a Felügyelet. Interjú Farkas Istvánnal. Biztosítási Szemle LV. évfolyam. 2009/ 4. szám
95. KILÉNYI Géza (szerkesztő-lektor): Kézikönyv a Ket. módosításáról. Változások a közigazgatási hatósági eljárásban és szolgáltatásban. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009.
96. KOPÁTSY Sándor: A fogyasztói társadalom közgazdaságtana. Privatizációs Kutatóintézet, Budapest, 1993.
97. KORNAI János: A hiány. KJK-KERSZÖV, Budapest, 1980.
98. KOVÁCS András György: A szabályozó hatóságok eljárásjogának modellje a határozatok jogerőhatásai és végrehajthatósága tükrében, a Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsának piacmeghatározás, piacelemzés és jelentős piaci erejű szolgáltatók



- azonosítása és kötelezettségek kiszabására irányuló eljárásának (JPE eljárás) tételes jogi elemzésén keresztül. (kézirat) 2007.
99. KOVÁCS András György: Mitől szabályozó egy hatóság? (In: Verseny és szabályozás 2008. Szerk: Valentiny Pál és Kiss Ferenc László) MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2009.
  100. KOZÁK Tamás: A kormány fogyasztóvédelmi politikája. Fogyasztóvédelmi Szemle. 1 évfolyam 1. szám. 2004. március
  101. KÖNCSE Tamásné: Új fogyasztóvédelmi koncepcióra várva. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010/9. szám
  102. LETOWSKA Ewa: Az ombudsman feladatai a politikai átalakulás hajnalán. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. november 21-22. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997.
  103. LIGETI Sándor: Egységes pénzügyi felügyelet, specializált felügyelet. Gazdaság és jog. 2004/6. szám
  104. LIST John A.: Neoclassical Theory versus Prospect Theory: Evidence from the Marketplace. NBER Working Paper Series, No. 9736., Cambridge, 2003.
  105. LOWE Robert – WOODROFFE Geoffrey: Consumer Law and Practise. Sweet & Maxwell, London 1999. Fifth edition.
  106. LŐRINCZ Lajos (Szerk.): A közigazgatás-tudomány alapjai, Rejtjel Kiadó, Budapest, 1997.
  107. LŐRINCZ Lajos: Az állam és a közigazgatás szerepének erősödése. Állam- és Jogtudomány 2009/1. szám
  108. LŐRINCZ Lajos (szerk.): Közigazgatási jog. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2007.
  109. MADARÁSZ Tibor: A Magyar államigazgatási jog alapjai. Tankönyvkiadó, Budapest, 1989.
  110. MADARÁSZ Tibor: Elméleti problémák az intézetirányítás szabályozása körében. Állam és igazgatás 1972/2. szám
  111. MAGYARY Zoltán: A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. A M. Kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat. Budapest, Athenaeum, 1931.
  112. MAGYARY Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. A M. Kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930.

113. MAGYARY Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
114. MAJTÉNYI László: Ombudsmann. Állampolgári Jogok Biztosa. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.
115. MICKLITZ Hans-W – STUYCK Jules – TERRYNE Evelyne (szerk.): Cases, Materials and Text on Consumer Law. Ius Commune casebooks for the common law of Europe. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2010.
116. MIHÁLY Ildikó: A gyerekek és a fogyasztóvédelem. Új pedagógiai szemle 2005/6. szám
117. MISKOLCZI BODNÁR Péter: Versenyjog. Novotni Kiadó, Miskolc, 2001.
118. Mit tehet a PSZÁF a pórul járt ügyfelek védelmében? In: Fogyasztóvédelem 12. évfolyam 5-6. (117-118.) szám 2010. május-június
119. MOLNÁR Miklós: Gondolatok a közigazgatás felügyeleti tevékenységének korszerűsítéséről. (In: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Szerkesztette: Fogarasi József) Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 1994.
120. NAGY Ferenc: Magyar büntetőjog általános része. Korona Kiadó, Bp. 2004.
121. NAGY Marianna: Közigazgatási jogi szankciórendszer. Osiris Kiadó. Budapest, 2000.
122. NÁRAY László: A pénzügyi szervezete felügyelete. (In: Gazdasági kormányzás. Változás és alkalmazkodás a magyar gazdaságirányítás intézményrendszerében. Szerkesztette: Bod Péter Ákos – Báger Gusztáv) Aula Kiadó Kft. 2008.
123. OOSTING Marten: Az ombudsman feladata a demokratikus társadalomban. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. november 21-22. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997.
124. PAPP Judit: A közigazgatási jog alapjai. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1995.
125. PAPP Tekla: Atipikus szerződések, Lectum Kiadó, Szeged, 2009.
126. PAPP-VÁRY Árpád: A származási hely (made in) szerepe a fogyasztók döntéseiben. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010/9. szám
127. PATYI András – VARGA ZS. András: Általános közigazgatási jog Mandamus Publishing, Budapest, 2008.
128. PÁZMÁNDI Kinga: A tisztességtelen piaci magatartás általános tilalmának alkalmazása. Gazdaság és Jog 1999/4. szám

129. PRUGBERGER Tamás: A szövetkezet felügyelet intézményrendszer fejlődése. Szövetkezeti Kutató Intézeti Közlemények. Budapest, 1984.
130. RAFT Miklós: Az irányítás és felügyelet értelmezése, szóhasználata. (In: Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése. TISZI, Budapest, 1975.
131. RÉNYI József: A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt felügyelet elve és jogrendszere különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre. Franklin Társulat Nyomdája, Budapest, 1896.
132. RIESENHUBER Karl: Europäisches Vertragsrecht. Berlin, 2006.
133. RITTER Tamásné - GARAI István: A társadalmi szervezetek helye és szerepe a fogyasztóvédelemben. Fogyasztóvédelmi kódex. Tanulmányok a fogyasztóvédelemről. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1998.
134. RÓZSÁS Eszter: A gyermekjogi ombudsman. Nemzetközi Közlöny 2008/2. szám
135. SÁRI János: A hatalommegosztás. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
136. SAS István: Internet „hadosztály” a fogyasztóvédelemben. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. március III. évfolyam 1. szám.
137. SECCHI Davide: Extendable rationality. Understanding decision making in organizations. Springer, 2010.
138. SEREGDI László: A PSZÁF jelenlegi helyzete, a várható, illetve indokolt változások. (In: Pénzpiacok szabályozása Magyarországon. Szerkesztette: Lentner Csaba) Akadémiai Kiadó. Budapest, 2006.
139. SOMODY Bernadette: A húszéves országgyűlési biztosi intézmény: ki nem használt lehetőség. Új Magyar Közigazgatás 2009. október-november 2. évfolyam 10-11. szám
140. SOMODY Bernadette: Jogállami paradoxon – A sikeres ombudsmani jogvédelem sajátosságai. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest. 2008.
141. SZABÓ Gábor: Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzésegyes elméleti és gyakorlati kérdései, különös tekintettel az országos hatáskörű szervek irányítására. (In: Közigazgatási füzetek 6. Adalékok a közigazgatás reformjához. Szerkesztette: Balázs István – Kökényesi József) MAKI, Budapest, 2006.
142. SZABÓ Lajos: Felügyelet és ellenőrzés a közigazgatásban. Új Magyar Közigazgatás, 2009. március, 2. évfolyam 3. szám

143. SZABÓ Máté Dániel: Az adatvédelmi biztos intézményéről a Magyar Köztársaság huszadik évfordulója ürügyén. Új Magyar Közigazgatás 2009. október-november 2. évfolyam 10-11. szám
144. SZAJBÉLY Katalin: Összeegyeztethető-e az ombudsman jogköre a hatósági tevékenységgel? In: Tízéves a magyar ombudsmantörvény. Kiadja az Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2004.
145. SZAMEL Lajos: A magyar közigazgatás-tudomány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977.
146. SZAMEL Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963.
147. SZATMÁRI Lajos: A bírságolás hatásköri és szervezeti kérdései. Állam és igazgatás 1961/3. szám
148. SZATMÁRI Lajos: Bírság a magyar államigazgatásban. OMMIK, Budapest. 1990.
149. SZÉLES Sándor: A szolgáltató hatóság feladatai, lehetőségei a régiókban. In: Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. március. III. évfolyam, 1. szám.
150. SZÉLES Sándor: A szolgáltató hatóság feladatai, lehetőségei a régiókban. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. március. III. évfolyam, 1. szám
151. SZENTPÉTERI István: Az igazgatástudomány szervezéseméleti alapjai. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1974.
152. SZENTPÉTERI István: Az irányítás (vezetés) és a felügyelet elhatárolásának problémái, különös tekintettel az oktatásügyi igazgatásra. (In: Emlékkönyv dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára. Acta Jur. et Pol. Szeged, 1980. )
153. SZENTPÉTERI István: Irányítás, felügyelet, ellenőrzés. Állam és Igazgatás 1980/9-10. szám
154. SZIKINGER István: Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei. In: Tízéves a magyar ombudsmantörvény. Kiadja az Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2004.
155. SZIKORA Veronika (Szerk.): Magyar fogyasztóvédelmi magánjog – európai kitekintéssel, Debrecen, 2010.
156. TAKÁCS Albert: A közigazgatás alapintézményei. A közigazgatás funkciói, feladatai és tevékenységfajtái. Államigazgatási Főiskola jegyzet 1996.
157. THORELLI Hans Birger: A concept of consumer policy. Proceedings of the Third Annual Conference of the Association for Consumer Research, 1972.

158. TOMCSÁNYI Móric: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926.
159. TORMA András: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre. Magyar Közigazgatás, 2004. augusztus, LIV. évfolyam 8. szám
160. TORMA András: Gondolatok az irányítás és felügyelet közigazgatási aspektusairól. (In: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Szerkesztette: Fogarasi József) Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. Budapest, 1994.
161. TÓTH Tihamér: A versenyfelügyelet mai kérdései és a Gazdasági Versenyhivatal. (In: Gazdasági kormányzás. Változás és alkalmazkodás a magyar gazdaságirányítás intézményrendszerében. Szerkesztette: Bod Péter Ákos – Báger Gusztáv) Aula Kiadó Kft. 2008.
162. TÖRÖK Lajos: Államigazgatási ellenőrzés- államigazgatási felügyelet. Jogtudományi Közlöny 1962. február- március
163. TÖRÖK Lajos: Az állami ellenőrzés szocialista rendszere. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1971.
164. TRAUB Fritz: A fogyasztó fogalma a versenyjogban. Jogösszehasonlító áttekintés. Versenyismeret 1995. XLIII. (október-november)
165. TWIGG-FLESNER Christian – PARRY Deborah – HOWELLS Geraint – NORDHAUSEN Anett - W MICKLITZ Hans – STUYCK Jules – WILHELMSSON Thomas: An analysis of the application and scope of the unfair commercial practices directive. A report for the department of trade and industry. 2005.
166. VARGA Norbert: A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában. Had-Bihar Megyei Levéltár Évkönyv XXXI. 2006-2009. Debrecen 2009.
167. VARGA ZS. András: Az ombudsman szerepe a végrehajtó hatalom ellenőrzésében. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest. 2008.
168. VARGA ZS. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.
169. VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 2005.
170. VÁRNAY Ernő - TÓTH Tihamér: Közlemények az Európai Uniós jogban. Állam- és Jogtudomány L. évfolyam 2009/4. szám

171. VÉKÁS Lajos: Az európai közösségi magánjog sajátos alanyáról: a „fogyasztó” fogalmáról. Európai Jog 2002/5. szám
172. VIDA Sándor: A fogyasztó fogalma az Európai Bíróság gyakorlatában. Versenyfelügyeleti Értesítő 1999. évi 1. szám
173. VIDA Sándor: A fogyasztó védelme a tisztességtelen gazdasági magatartással szemben: EU jog. Magyar Jog 2003. 12. szám
174. VIDA Sándor: A fogyasztó versenyjogi védelme a megtévesztéssel szemben. Magyar Jog 2000/11. szám
175. VIDA Sándor: A reklám és a gyermekek az EK és néhány tagállam jogában. (In. Tisztességtelen verseny - fogyasztóvédelem Egy európai irányelv átültetésének margójára. Szerk.: Vörös Imre) MTA Jogtudományi Intézet 2007.
176. VIDA Sándor: Az „átlagos” fogyasztó az európai és a német védjegyjogban. Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle 109. évfolyam 2. szám. 2004. április
177. VÍGH József Ferenc: A fogyasztó védelme érdekében tett újabb lépés az EU jogalkotásában: irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról. Külgazdaság Jogi melléklet 2007/9-10. szám
178. VIGVÁRI András: Közpénzügyeink. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005.
179. VÖRÖS Imre: A tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló tv. gyakorlatának margójára. Jogtudományi Közlöny. XLII. évfolyam 1987. június
180. VÖRÖS Imre: Lépésváltás az európai tisztességtelen verseny elleni jogban. Jogtudományi Közlöny LXI. évfolyam. 2006/3. szám
181. VÖRÖS Miklós: Életmód, ideológia, háztartás. A fogyasztás politikuma az államszocializmus időszakában. Replika társadalomtudományi folyóirat. 26. szám. 1997. június
182. WEEKS Kent M.: Ombudsmen around the world. A comparative chart. Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1978.
183. WEIS István: Törvényjavaslat a községi közigazgatásról. Községi Jegyzők Országos Egyesülete, Budapest, 1940.
184. WITTICH Tamás: Az állam szerepe a megújuló honi fogyasztóvédelemben. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. március III. évfolyam. 1. szám.
185. ZAVODNYIK József: A Gazdasági Versenyhivatalhoz benyújtott bejelentések megítélésének egyes kérdései a bírói gyakorlatban. Gazdaság és Jog 2004/9. szám
186. ZOLTÁN Ödön: A fogyasztóvédelemről és gyakorlatáról. Magyar Jog 2001/11. szám

187. ZSUFFA István: A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete. Magyar Közigazgatás 2004. július, LVI. évfolyam 7. szám
188. ZSUFFA István: Az irányítás, vezetés, felügyelet és ellenőrzés fogalmának szervezéstani megközelítése. (In: Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése. TISZI, Budapest, 1975.)

## Felhasznált joganyagok jegyzéke

### **Törvények (törvényerejű rendeletek):**

1916. évi XIV. törvénycikk a Pénzüntézeteki Központról

1923. évi V. törvénycikk a tisztességtelen versenyről

1931. évi XX. törvénycikk a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról

1947. évi XXX. törvény a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzüntézeteki Központ I. Kúriájába tartozó, részvénytársasági alapon működő pénzüntézetek magyar tulajdonban lévő részvényeinek állami tulajdonba vételéről

1953. évi 16. tvr. a rendőrségi kihágási bírászkodás megszüntetése és a kihágási bírászkodásra vonatkozó egyes rendelkezések módosításáról

1955.évi 17. tvr. a kihágás intézményének és a kihágási bírászkodásnak megszüntetéséről

1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (Áe.)

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.)

1968. évi I. törvény a szabálysértésekről

1978. évi I. törvény a belkereskedelemlről

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló (Btk.)

1978. évi 2. tvr. a Polgári Törvénykönyv módosításáról

1984. évi IV. törvény a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról (Jat.)

1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.)

1990. évi LXXXVI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról

1990. évi VI. törvény egyes értékpapírok nyilvános forgalomba hozataláról és forgalmazásáról, valamint az értékpapírtőzsdéről

1991. évi XX. törvény A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről.

1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról



1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról (Obtv.)

1993. évi X. törvény a termékfelelősségről

1993. évi XCVI. törvény az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról

1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről.

1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról

1995. évi XCVI. törvény a biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről (Bit.)

1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (Tpv.)

1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról (Hpt.)

1997. évi CLV. törvény a Fogyasztóvédelemről (Fgytv.)

1997. évi LVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenységről (Grtv.)

1999. évi CXXIV. törvény illetve a 2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről

2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről

2001. évi CXX. törvény a tőkepiacról (Tpt.)

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról

2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről

2006. évi LVII. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Sztv.)

2008. évi XLII. törvény a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény, valamint az egyes kapcsolódó törvények módosításáról

2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról (Fttv.)

2009. évi CXLVIII. törvény a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének hatékonyabbá tételéhez szükséges egyes törvénymódosításokról

2010. évi XLIII. törvény Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Sztv.)

2010. évi LXXXIV. törvény a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény módosításáról

2010. CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről

### **Kormányrendeletek:**

10/1967. (IV.22.) Korm. rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelőségről

17/1968. (IV.14.) Korm. rendelet egyes szabálysértésekről

43/1969. (XII.11.) Korm. rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelőség szervezetének módosításáról

55/1986. (XII. 10.) MT rendelet az állami bankfelügyeletről

56/1986. (XII.10.) MT rendelet az állami biztosításfelügyeletről

61/1988. (VII.22.) MT rendelet a kereskedelmi és piacfelügyelőségekről

95/1991. (VII.23.) Korm. rendelet a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségről

149/1994. (XI. 17.) Korm. rendelet az ipari és kereskedelmi miniszter feladat- és hatásköréről

79/1998. (IV.29.) Korm. rendelet az áruk és szolgáltatások biztonságosságáról és az ezzel kapcsolatos piacfelügyeleti eljárásról

89/1998. (V.8.) Korm. rendelet a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szervezetéről, feladat- és hatásköréről, valamint a fogyasztóvédelmi bírság felhasználásáról

211/1998. (XII.24.) Korm. rendelet a békéltető testületi tagok díjazásáról

17/1999. (II.5.) Korm. rendelet a távollevők között kötött szerződésekről

20/1999. (II.5.) Korm. rendelet az ingatlanok időben megosztott használati jogának megszerzésére irányuló szerződésekről

86/1999. (VI.11.) Korm. rendelet a technológia-átadási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről

218/1999. (XII.28.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről

54/2002. (III.26.) Korm. rendelet a kutatási és fejlesztési megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről

55/2002. (III.26.) Korm. rendelet a vertikális megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről

94/2002. (V.5.) Korm. rendelet a csomagolásról és a csomagolási hulladék kezelésének részletes szabályairól

243/2003. (XII.17.) Korm. rendelet a Nemzeti Alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról

225/2007. (VIII.31.) Korm. rendelet a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságról

336/2007. (XII.13.) Kormányrendelet a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság által kiszabott egyes bírságok felhasználásáról

215/2008. (VIII.29.) Korm. rendelet a békéltető testületi tagok kijelölésének szabályairól

55/2009. (III.13.) Korm. rendelet a vásárokról, piacokról és a bevásárlóközpontokról szóló

153/2009. (VII. 23.) Korm. rendelet a pénzügyi szektorban érvényesülő fogyasztóvédelem hatékonyságának növeléséhez szükséges egyes kérdésekről

210/2009. (IX.29.) Korm. rendelet a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről,

212/2010. (VII.1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről

316/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságról szóló 225/2007. (VIII. 31.) Korm. rendelet módosításáról

#### **Miniszteri rendeletek:**

12/1958. (X.29.) BkM rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelet eljárási szabályairól

9/1960. (IX.15.) BkM rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelet eljárási szabályairól szóló 12/1958. (X.29.) BkM rendelet módosításáról

4/1963. (VII.24.) BkM rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelet eljárásáról

1/1966. (I.8.) BkM rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelet eljárásáról szóló

4/1963. (VII.24.) BkM rendelet módosításáról

2/1967. (VIII.26.) BkM rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelőség eljárásáról

11/1968. (X.10.) BkM rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelőség eljárásáról

16/1969. (XII.11.) BkM rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelőség eljárásának módosításáról

7/1973. (VI. 23.) BkM rendelet a belkereskedelem társadalmi ellenőrzéséről

8/1988. (VIII. 24.) KeM rendelet a kereskedelmi és piacfelügyelőségek működési rendjéről

108/2001. (XII. 23.) FVM-GM együttes rendelet a felvonók biztonsági követelményeiről és megfelelésének tanúsításáról

7/2002. (II.15.) GM rendelet a háztartási mosógépek energiafelhasználásának ismérveiről való tájékoztatásról

3/2003. (I. 25.) BM-GKM-KvVM együttes rendelet az építési termékek műszaki követelményeinek, megfelelés igazolásának, valamint forgalomba hozatalának és felhasználásának részletes szabályairól

49/2003. (VII.30.) GKM rendelet a fogyasztói szerződés keretében érvényesített szavatossági és jótállási igények intézéséről,

78/2003. (XI. 27.) GKM rendelet a játszótéri eszközök biztonságosságáról

13/2004. (II.13.) GKM rendelet az ipari és mezőgazdasági gázfogyasztó készülékek, megfelelésének tanúsítási, illetve jóváhagyási rendjére és forgalomba hozatalára vonatkozó egyes szabályokról

25/2005. (IV.29.) GKM rendelet a textiltermékek forgalomba hozatalának egyes követelményeiről

30/2005 (VIII.2.) EüM rendelet az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerek címkéjéről és beteg tájékoztatójáról, 40/2001. (XI.23.) EüM rendelet a kozmetikai termékek biztonságosságáról, gyártási, forgalmazási feltételeiről és közegészségügyi ellenőrzéséről

15/2006. (IV. 3.) OM rendelet az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről

62/2006. (VIII. 30.) GKM rendelet az elektromágneses összeférhetőségről

91/2006. (XII. 26.) GKM rendelet a csomagolás környezetvédelmi követelményeknek való megfelelése igazolásának részletes szabályairól

67/2007. (VII. 10.) GKM-EüM-FVM-SZMM együttes rendelet a vendéglátó termékek előállításának feltételeiről

24/2008. (XI.18.) NFGM rendelet a lábbelik fogyasztók részére történő forgalmazásának egyes követelményeiről

4/2009. (I.30.) NFGM-SZMM együttes rendelet a termékek eladási ára és egységára, továbbá a szolgáltatások díja feltüntetésének részletes szabályairól

1/2010. (I.8.) NFGM rendelet az aeroszol termékek és aeroszol csomagolások forgalmazásának követelményeiről.

**Kormányhatározatok (MT határozatok):**

1021/1952. (VII.12.) MT határozat az Állami Kereskedelmi Felügyeletről

1040/1992. (VII.29.) Korm. határozat

2192/1995. (VII.6.) Korm. határozat a fogyasztóvédelem hatékonyságának javításáról.

2145/1996. (VI.13.) Korm. határozat a fogyasztóvédelmi szabályok korszerűsítésének koncepciójáról, valamint az ezzel kapcsolatos további feladatokról

1036/1999. (IV.21.) Korm. határozat a fogyasztóvédelmi politika koncepciójáról

1036/1999. (IV.21.) Korm. határozat a fogyasztóvédelmi politika koncepciójáról

1012/2003. (II.25.) Korm. határozat a II. középtávú, 2003-2006-ig szóló fogyasztóvédelmi politikáról

1033/2007. (V.23.) Kormányhatározat, amely a III. középtávú fogyasztóvédelmi politika megvalósítására irányuló, 2007-2010 közötti időszakra szóló cselekvési program végrehajtásához szükséges kormányzati intézkedésekről

1023/2008. (IV.7.) Korm. határozat a Fogyasztóvédelmi Tanács létrehozásáról

**Utasítás:**

8/2007. (MK 64.) PM utasítás a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete Szervezeti és Működési Szabályzatáról

**Egyéb:**

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének 14/2001. számú ajánlása a pénzügyi szervezetek ügyfélszolgálati tevékenységéről.

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének 15/2001. számú ajánlása a fogyasztók pénzügyi szervezetek általi tájékoztatásáról

A verseny szabadságával kapcsolatos, a GVH által követett alapelvek

A fogyasztói döntések szabadságára vonatkozó, a GVH által követett alapelvek

**A Legfelsőbb Bíróság döntései:**

BH 2004. 108

KGD 2005.183.

KGD 2006. 67.

EBH 2006.1477.

KGD 2007.90.

KGD 2008. 65.

BH 2010.70

BH 2010. 106

**Az Alkotmánybíróság határozatai:**

60/1992. (XI.17.) AB határozat

7/2001. (III.14.) AB határozat

334/B/2004. AB határozat

64/2006. (IX. 24.) AB határozat

121/2009. (XII.17.) AB határozat

183/2010. (X.28.) AB határozat (1143/A/2010. AB határozat)

**Az országgyűlési biztosok ajánlásai:**

OBH 1822/1997., OBH 6099/1997., OBH 7204/1997., OBH 8488/1997. OBH 2848/1998., OBH 2320/1999., OBH 3122/2001., OBH 1174/2003., OBH 5732/2003.,

OBH 1067/2004., OBH 2326/2005., OBH 1600/2008., OBH 4938/2008., OBH 4999/2008.

**Versenytanácsi határozatok:**

199/1992. Vj., 200/1992. Vj.,

35/1993. Vj., 67/1993. Vj.

5/1995. Vj.,

8/1996. Vj.,

3/1997. Vj., 5/1997. Vj., 62/1997. Vj., 65/1997. Vj., 94/1997. Vj., 160/1997. Vj.,

22/1998. Vj., 45/1998. Vj.,

18/1999. Vj., 93/1999. Vj.,

4/2000. Vj., 66/2000. Vj., 103/2000. Vj., 200/2000. Vj., 209/2000. Vj.,

32/2002. Vj., 161/2002. Vj.,

15/2003. Vj., 55/2003. Vj., 123/2003. Vj., 133/2003. Vj., 152/2003. Vj., 157/2003. Vj.,  
165/2003. Vj.,

2/2004. Vj., 6/2004. Vj., 40/2004. Vj., 127/2004. Vj., 150/2004. Vj., 165/2004. Vj.,  
191/2004. Vj., 197/2004. Vj.

18/2006. Vj., 148/2006. Vj.,

5/2007. Vj., 14/2007. Vj., 16/2007. Vj., 21/2007. Vj., 30/2007. Vj., 41/2007. Vj.,  
49/2007. Vj., 50/2007. Vj., 61/2007. Vj., 113/2007. Vj., 64/2007. Vj., 74 /2007. Vj.,  
84/2007. Vj., 86/2007. Vj., 110/2007. Vj., 116/2007. Vj., 118/2007. Vj., 125/2007. Vj.,  
149/2007. Vj., 191/2007. Vj.

4/2008. Vj., 14/2008. Vj., 19/2008. Vj., 30/2008. Vj., 31/2008. Vj., 39/2008. Vj.,  
43/2008. Vj., 56/2008. Vj., 63/2008. Vj., 154/2008. Vj.

10/2009. Vj., 21/2009. Vj., 35/2009. Vj., 54/2009. Vj., 58/2009. Vj., 59/2009. Vj.,  
70/2009. Vj., 71/2009. Vj.

83/2009. Vj., 84/2009. Vj., 95/2009. Vj., 104/2009. Vj., 108/2009. Vj., 112/2009. Vj.,  
132/2009. Vj., 135/2009. Vj., 137/2009. Vj., 140/2009. Vj., 189/2009. Vj.

### **Az Európai Unió normái:**

- A fogyasztói jogviták bírósági eljáráson kívüli rendezésére hatáskörrel rendelkező testületekre vonatkozó elvekről szóló, 1998. március 30-i 98/257/EK bizottsági ajánlás
- Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról („Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról”)
- A TANÁCS 2000/43/EK IRÁNYELVE (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról
- A Bizottság ajánlása (2010. május 12.) a fogyasztói panaszok és kérdések osztályozására és bejelentésére szolgáló harmonizált módszer alkalmazásáról (2010/304/EU). L 136/1.
- Az Európai Parlament és Tanács 1997. május 20-i 97/7/EK irányelve a távollevők között kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről
- Az Európai Parlament és Tanács 1999. május 25-i 1999/44/EK irányelve a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól
- A Tanács 1993. április 5-i 93/13/EGK irányelve a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről
- A Tanács 1985. december 20-i 85/577/EGK irányelve az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről

### **Az Európai Unió Bíróságának döntései:**

C-362/88.

C-373/90.

C-126/91.

C-470/93.

C-210/96.

C-342/97.



C-220/98.

C-299/99.

C-541/99.

C-464/01.

C-237/02.

C-168/05.

C-315/05.

T-185/02.

T-393/02.

T-61/03.

T-115/03.

T-117/03., T-119/03. és T-171/03. egyesített ügyek

T-363/04.

## Internetes források jegyzéke

1. <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=11559>. Utolsó letöltés 2010. 10.03.19.58.
2. [http://bekeltetes.hu/index.php?id=alavetesi\\_nyilatkozatok](http://bekeltetes.hu/index.php?id=alavetesi_nyilatkozatok). Utolsó letöltés: 2010. 10. 05.16.10.
3. [http://books.google.hu/books?id=fjx3MaplSgMC&pg=PA27&dq=Neoclassical+Theory+versus+Prospect+Theory&hl=hu&ei=Pv9cTfjXDoqo8APLgNmVAg&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=2&ved=0CDEQ6AEwAQ#v=onepage&q&f=false](http://books.google.hu/books?id=fjx3MaplSgMC&pg=PA27&dq=Neoclassical+Theory+versus+Prospect+Theory&hl=hu&ei=Pv9cTfjXDoqo8APLgNmVAg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CDEQ6AEwAQ#v=onepage&q&f=false). Utolsó letöltés: 2011.03.29.12.11
4. [http://books.google.hu/books?id=Fp8MRrYJGgwC&printsec=frontcover&dq=RIESENHUBER+Karl:+Europ%C3%A4isches+Vertragsrecht.&source=bl&ots=CfdelsZCyG&sig=MSadccVZ6GZzqQ68RqiRVXxc\\_Y4&hl=hu&ei=toG0TLGJAcrIswbq49GtCA&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=4&ved=0CCsQ6AEwAw#v=onepage&q&f=false](http://books.google.hu/books?id=Fp8MRrYJGgwC&printsec=frontcover&dq=RIESENHUBER+Karl:+Europ%C3%A4isches+Vertragsrecht.&source=bl&ots=CfdelsZCyG&sig=MSadccVZ6GZzqQ68RqiRVXxc_Y4&hl=hu&ei=toG0TLGJAcrIswbq49GtCA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4&ved=0CCsQ6AEwAw#v=onepage&q&f=false). Utolsó letöltés: 2010.10.05.12.20.
5. [http://books.google.hu/books?id=GM7BkEcqgtgC&printsec=frontcover&dq=Wolfgang+Kahl:+Die+Staatsaufsicht&source=bl&ots=sCy5GGuAJe&sig=VdEORAt4Eb8Cw-48dyhcCiGENwM&hl=hu&ei=6FxcTeupO4qaOt6tqJ0L&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBoQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false](http://books.google.hu/books?id=GM7BkEcqgtgC&printsec=frontcover&dq=Wolfgang+Kahl:+Die+Staatsaufsicht&source=bl&ots=sCy5GGuAJe&sig=VdEORAt4Eb8Cw-48dyhcCiGENwM&hl=hu&ei=6FxcTeupO4qaOt6tqJ0L&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBoQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false). Utolsó letöltés: 2011.03.29.18.04.
6. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0252:FIN:HU:PDF>. Utolsó letöltés 2010.10.03.18.44.
7. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/08/st14/st14183.hu08.pdf>. Utolsó letöltés: 2010.10.05.12.04.
8. <http://www.acrwebsite.org/volumes/display.asp?id=12000>. Utolsó letöltés:2011.03.29. 18.12.
9. [http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/FB017AF6BB39A4C7C12574F30031B524/\\$File/t74.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/FB017AF6BB39A4C7C12574F30031B524/$File/t74.pdf). Utolsó letöltés 2010. 11.30. 16.15.
10. [http://www.bekeltetes.hu/admin/data/file/26\\_48-53\\_jav.pdf](http://www.bekeltetes.hu/admin/data/file/26_48-53_jav.pdf). Utolsó letöltés: 2010.10. 05.16.13.
11. <http://www.bis.gov.uk/files/file32095.pdf> . Utolsó letöltés: 2011.03.29.18.03.

12. <http://www.bkik.hu/25-Bekelteto-Testulet>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.20.35.
13. <http://www.c3.hu/scripta/scripta0/replika/honlap/26/voros.htm>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.14.12.
14. <http://www.dolceta.eu/magyarország/Mod1/>. Utolsó letöltés:2010.10.03.20.05.
15. [http://www.efk.hu/inet/ecc/hu/menu/sajto/efk\\_veg.html](http://www.efk.hu/inet/ecc/hu/menu/sajto/efk_veg.html). utolsó letöltés: 2010.10.03.19.57
16. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0335&format=XML&language=HU>. Utolsó letöltés: 2010. 10.03.18.47.
17. [http://www.fvszemle.hu/aktualis\\_szam/2010\\_szept/gazd\\_fogy/a\\_szarmazasi\\_hely/](http://www.fvszemle.hu/aktualis_szam/2010_szept/gazd_fogy/a_szarmazasi_hely/). Utolsó letöltés: 2010.10.05.16.08.
18. [http://www.fvszemle.hu/aktualis\\_szam/2010\\_szept/kilato/az\\_europai\\_fogyasztoi/](http://www.fvszemle.hu/aktualis_szam/2010_szept/kilato/az_europai_fogyasztoi/). Utolsó letöltés: 2010.10.05.12.15.
19. [http://www.fvszemle.hu/aktualis\\_szam/2010\\_szept/muhely/uj\\_fogyasztovedelmi\\_koncepciora/](http://www.fvszemle.hu/aktualis_szam/2010_szept/muhely/uj_fogyasztovedelmi_koncepciora/). Utolsó letöltés: 2010.10.05.12.10.
20. [http://www.fvszemle.hu/archivum/2009\\_szeptemberi\\_szam/gazdasag\\_fogyaszt/a\\_fogyaszto\\_vedelme\\_es\\_vagy\\_a\\_verseny\\_vedelme/](http://www.fvszemle.hu/archivum/2009_szeptemberi_szam/gazdasag_fogyaszt/a_fogyaszto_vedelme_es_vagy_a_verseny_vedelme/). Utolsó letöltés: 2010. 10.03.19.11.
21. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/11695FFBAC14C71AC.pdf>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.13.40.
22. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/11695FFBAC14C71AC.pdf>. 3. p. Utolsó letöltés: 2010. 10.03.19.09.
23. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/11695FFBAC14C71AC.pdf>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.19.18.
24. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/123138E0BC161ED38.pdf>. Utolsó letöltés: 2010. 10.03.19.11.
25. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/13804550596DCEF21.pdf>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.19.46.
26. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/13908B1C365CEFE2C.pdf>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.13.46.
27. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/1391133F8C04A1496.pdf>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.13.45.
28. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/1391133F8C04A1496.pdf>
29. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/440759AD2F27E4EF.pdf>. Utolsó letöltés: 2010. 10.03.19.44.

30. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/9460AD08913A3368.pdf>. Utolsó letöltés: 2010. 10.03.19.46.
31. [http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/elemzesek\\_gvhtanulmanyok\\_antitrosztpolicy\\_2007\\_05.pdf](http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/elemzesek_gvhtanulmanyok_antitrosztpolicy_2007_05.pdf). Utolsó letöltés: 2010.10.03.19.18.
32. [http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/jogihatter\\_magyarpiac\\_kozlemenyek\\_2007\\_1\\_fogybirsag\\_m.pdf](http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/jogihatter_magyarpiac_kozlemenyek_2007_1_fogybirsag_m.pdf). Utolsó letöltés: 2010.10.03.19.43.
33. [http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&pg=86&st=1&m129\\_doc=2321](http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&pg=86&st=1&m129_doc=2321). Utolsó letöltés: 2010. 10.03.19.21.
34. [http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&st=1&pg=54&m5\\_doc=2321&m90\\_act=23](http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&st=1&pg=54&m5_doc=2321&m90_act=23) Utolsó letöltés: 2010. 10.03.19.42.
35. [http://www.mkab.hu/index.php?id=1143\\_a\\_2010\\_\\_ab\\_hatarozat](http://www.mkab.hu/index.php?id=1143_a_2010__ab_hatarozat). Utolsó letöltés: 2010. 10.26.16.05.
36. <http://www.mszh.hu/kiadv/ipsz/200404/02-eurjog-vida.html?printable=1>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.13.28.
37. <http://www.nber.org/papers/w9736.pdf>. Utolsó letöltés 2011.03.29.14.49.
38. <http://www.nefmi.gov.hu/kozoktatas/tantervek/segedlet>. Utolsó letöltés 2010. 10.03.20.03.
39. [http://www.nfh.hu/informaciok/hirek/hirek\\_110328\\_2.html](http://www.nfh.hu/informaciok/hirek/hirek_110328_2.html). Utolsó letöltés: 2011. 03.28. 15.10.
40. <http://www.nfh.hu/portal/informaciok/hirek/foig.html>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.18.33.
41. <http://www.obh.hu/allam/1998/33.htm>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.12.37.
42. <http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=2005-06-vt-mihaly-gyerekek>. Utolsó letöltés: 2010.10.03.20.05.
43. [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=39&p\\_izon=369](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=369). Utolsó letöltés: 2010. 10.03.19.19.
44. [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=39&p\\_izon=1381](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=1381). Utolsó letöltés: 2010.10.05.16.12.
45. [http://www.pszaf.hu/bal\\_menu/eu/kiemelt\\_temak/larosiere\\_eu/delarosiere\\_090309.html?query=Jacques de Larosi%20re](http://www.pszaf.hu/bal_menu/eu/kiemelt_temak/larosiere_eu/delarosiere_090309.html?query=Jacques%20de%20Larosi%20re). Utolsó letöltés:2010.10.03.18.42
46. [http://www.pszaf.hu/bal\\_menu/jelentesek\\_statisztikak/eves](http://www.pszaf.hu/bal_menu/jelentesek_statisztikak/eves). Utolsó letöltés: 2010. 10.03.19.05.
47. [http://www.pszaf.hu/data/cms1534789/egys\\_ges\\_Eur\\_pai\\_Uni\\_s\\_p\\_nz\\_gyi\\_fel\\_gyelet.pdf](http://www.pszaf.hu/data/cms1534789/egys_ges_Eur_pai_Uni_s_p_nz_gyi_fel_gyelet.pdf). Utolsó letöltés:2010.10.03.18.46.

48. [http://www.pszaf.hu/data/cms2104314/60\\_2010\\_SZMSZ\\_alairt\\_20100901.pdf](http://www.pszaf.hu/data/cms2104314/60_2010_SZMSZ_alairt_20100901.pdf).  
Utolsó letöltés: 2010. 10.03.18.58.
49. [http://www.pszaf.hu/data/cms2139280/intezkedesi\\_politika.pdf](http://www.pszaf.hu/data/cms2139280/intezkedesi_politika.pdf). Utolsó letöltés:  
2010.10.03.18.56
50. [http://www.pszaf.hu/data/cms2139280/intezkedesi\\_politika.pdf](http://www.pszaf.hu/data/cms2139280/intezkedesi_politika.pdf). Utolsó  
letöltés:2010.10.03.19.07.
51. <http://www.pszaf.hu/fogyasztoknak/panaszokrol/urlap>. Utolsó letöltés:  
2010.10.03.19.49.
52. [http://www.pszaf.hu/topmenu/apszaf/hatosagi\\_szerzodesek](http://www.pszaf.hu/topmenu/apszaf/hatosagi_szerzodesek). Utolsó letöltés:  
2010.10.03.19.46.
53. [http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=21129&articleID=40486&ctag=ar  
ticlelist&iid=1](http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=21129&articleID=40486&ctag=articlelist&iid=1). Utolsó letöltés 2010. 10.03.19.56.
54. <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=21140>. Utolsó letöltés:  
2010.10.03.18.16.
55. [https://www.pszaf.hu/data/cms2237818/Hirlevel\\_2010.09\\_szeptember.pdf](https://www.pszaf.hu/data/cms2237818/Hirlevel_2010.09_szeptember.pdf).  
Utolsó letöltés: 2010.10.03.20.36.
56. [www.obh.hu/allam/2000/4b.htm](http://www.obh.hu/allam/2000/4b.htm). Utolsó letöltés: 2010.10.03.20.18.
57. [www.obh.hu/allam/jelentes/200103122.rtf](http://www.obh.hu/allam/jelentes/200103122.rtf). Utolsó letöltés: 2010.10.03.18.19.
58. [www.obh.hu/allam/jelentes/200702818.rtf](http://www.obh.hu/allam/jelentes/200702818.rtf). Utolsó letöltés: 2010.10.03.18.31.
59. [www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=14850](http://www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=14850) III.  
középtávú fogyasztóvédelmi politika (2007-2013). Utolsó letöltés:  
2010.10.05.12.14.29.
60. [http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=39&p\\_izon=26](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=26)  
27. Utolsó letöltés: 2011.03.28.16.05.