

**Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar**  
**Doktori Iskola**

**Fekete Orsolya**

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

**Témavezető: Dr. Kaltenbach Jenő**  
**tanszékvezető egyetemi docens**

**Szeged, 2011.**

## I. A kutatási téma aktualitása

A fogyasztóvédelem témaköre gyakran tárgyalt, már-már divatos témának számít manapság, mind a közgondolkodásban, mind az egyes tudományterületeken; amit a fogyasztóvédelmi eszme, fogyasztóvédelmi szemlélet kifejezések elterjedése is jelez. 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. április 14-én elfogadott, az Európai Gazdasági Közösség fogyasztóvédelemmel és a fogyasztók tájékoztatásával kapcsolatos 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, a fogyasztói érdekképviseletek létrehozásához való jog.<sup>1</sup>

## II. A kutatási terület megjelölése

A fogyasztóvédelmi jog egy a hagyományos jogági struktúrán átívelő, funkcionális szempontból megragadható jogterület, amelyben a magánjog és a közjog is szerepet kap. A téma körülhatárolásának nyilvánvaló követelménye így egy fogyasztóvédelmi tárgyú írásnál különös hangsúlyt kap, ahol a fogyasztóvédelmi jog interdiszciplináris jellege miatt a disszertáció kapcsolódhatott volna a polgári jog vagy *ad absurdum* a büntetőjog területéhez is.

A fogyasztóvédelem civiljogi megközelítésű szakirodalma rendkívül terjedelmes, figyelemmel arra a nyilvánvaló tényre, hogy a fogyasztás maga tipikus és atipikus polgári jogi

---

<sup>1</sup> 1975. április 14-ei tanácsi határozat. Az Európai Unió politikái. (Szerk.: KENDE Tamás - SZÚCS Tamás) Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 207. p.

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, jöllehet az újabb kutatások az *ultima ratió*ként bevethető büntetőjogi eszközök alkalmazásának lehetőségét is igyekeznek feltérképezni. A dolgozatban a céloom 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 teszik 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 részcel, hiszen a fogyasztók érdekeit is kell szolgálnia elsősorban a fogyasztói panaszok megfelelő kezelése révén.

Az állami szervek szerepének fontosságát a jogalkalmazásban senki nem vitatja (a jogalkotásban ez a kérdés föl sem merül), a hangsúlyok tekintetében azonban 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 fogyasztóvá 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.

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 dolgozatban bemutatottak szerint a fogyasztóvédelmi feladatokat – közvetlenül vagy közvetve – ellátó hatóságok köre meglehetősen széles, így a kutatási terület további szűkítése indokolt. A disszertációban 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 a paletta e körben rendkívül széles?

A részben a terjedelmi korlátok, részben a rendkívül szerteágazó tevékenységek miatt mederben tartandó kutatásnál kézenfekvő volt, 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 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.

Érdemes 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>2</sup> (Gondoljunk például a skandináv fogyasztói ombudsmani intézményre, vagy az angol *Office of Fair Trading*-re.)

---

<sup>2</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.

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>3</sup> Látni kell azonban, hogy az Unió fogyasztóvédelmi jogában egyre inkább érvényesülő – többek által vitatott<sup>4</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.

### **III. Az értekezés célja**

A dolgozat elsődleges célja, hogy a fogyasztóvédelem jelenlegi rendszerében általam feltárt hiányosságok nevesítésével a tárgyalt problémák új összefüggésekbe helyezve váljanak a jogi közgondolkodás aktuális témájává. A megfogalmazott de lege ferenda javaslatok egy része közvetlenül alkalmas arra, hogy használata esetén hozzájáruljon a rendszerben rejlő problémák korrekciójához, megszüntetéséhez; más részük szélesebb körben való megvitatást és továbbgondolást igényel.

Közvetett céloom továbbá, hogy a felvetett gondolatok valamennyi érintett általi megvitatása révén járuljanak hozzá a fogyasztóvédelem társadalmasításához, annak ösztársadalmi üggyé válásához.

### **IV. Az értekezés elkészítésében alkalmazott módszerek**

A dolgozat dogmatika talaján vizsgálódó első része az első és a harmadik fejezetet foglalja magában, és az alapfogalmak tisztázását tartalmazza. Elsőként a közigazgatási jogtudomány egy „klasszikusához”, a felügyelet témaköréhez nyúltam vissza.

A vizsgált téma multidiszciplináris jellegére figyelemmel indokoltnak tartottam egy rövid közbenső fejezet erejéig kitekintést nyújtani a fogyasztóvédelem közgazdasági aspektusaira. E

---

<sup>3</sup> A dolgozatban ez főként a fogyasztó fogalmával kapcsolatos esetjog feldolgozásával kapcsolatban jelenik meg.

<sup>4</sup> Az ezzel kapcsolatos dilemmákat részletesen bemutatja Cseres Katalin Judit. V.ö. CSERES Katalin Judit: i.m. 218-220.pp.

körben elsődlegesen Vigvári András és Kopátsy Sándor művei képezték az elméleti alapvetés kiindulópontját.

Ezt követően a fogyasztóvédelmi jog alapfogalmainak rögzítésére (fogyasztóvédelmi jog, fogyasztó fogalma) került sor. E körben átfogó történeti áttekintésre, összehasonlító, elemző bemutatásra és az elért eredmények tisztázására vállalkoztam, ami alapot jelentett a későbbi vizsgálódáshoz.

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.

A vizsgált intézményi hármass funkciójának, tevékenységének, eszközeinek ismertetése, valamint a feltárt problémák megoldására hivatott korrekciós mechanizmusok kifejtése részben az elméleti szakemberek által kifejtetteken (szakirodalom tanulmányozása), részben a tételes joganyag elemzésén (jogsabályok, illetve jogsabály-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 disszertációban elsődlegesen a magyar helyzet jellemző viszonyainak, és visszasságainak feltárására törekedtem, és csak annyiban tértem ki a külföldi – főként az uniós – helyzet értékelésére, amennyiben ezt a tárgyalt téma, illetve a magyar helyzetre való kihatása miatt szükségesnek tartottam.

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>5</sup>

## V. Az értekezés hipotézisei

A kutatás középpontjában a fentiek alapján két kérdés állt. Az egyik, hogy mennyiben figyelhető meg fogyasztóvédelmi célzatú felügyeleteink esetében a preventív eszközök alkalmazása, a bírságolást középpontba helyező jogi szabályozás (és a hatósági attitűd) mellett? A felügyeletet által alkalmazható eszközök fejlődése volt tehát az egyik vizsgálandó tényező.

*Az ezzel kapcsolatban megfogalmazott hipotézis, hogy*

- *a fogyasztóvédelmi hatáskörrel (is) rendelkező felügyeletet 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:*

---

<sup>5</sup> A lezárást követő változások volumene és jelentősége indokolja az azokra való reagálást. Ezzel kapcsolatos gondolatokat az olvasó az *Utószó*ban követheti nyomon.

- *A fogyasztói panaszok kezelésének eszközrendszere 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.*

## **VI. A kutatás eredményeinek összegzése**

### **1. A felügyelet fogalma**

Az első elméleti jellegű fejezetben 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 önkorrekciót lehetővé tevő eszközök előtérbe kerülése irányában hat.

### **2. A fogyasztóvédelem gazdasági alapjai**

*A fogyasztóvédelem közgazdaságtannal való összefüggéseinek feltárása bemutattam azt az általánosan elfogadottnak tekinthető tételt, amely szerint a kontroll nélkül hagyott piacon kialakuló erőkoncentráció és a fogyasztói oldalról elkerülhetetlen információhiány szükségessé teszi a fogyasztó, mint gyengébb fél védelmét. A fogyasztói döntés meghozatalában szerepet játszó tényezők ugyanakkor nem teljesen egyértelműek, amint arra a korlátozott fogyasztói racionalitás problematikája kapcsán kifejtettek utalnak.*

Jellemző fejlődési tendenciaként figyelhető meg, 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.



### 3. A fogyasztóvédelmi jog dogmatikai alapkérdései

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 tagolódnó 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 fogalmával* kapcsolatos vizsgálódásból levonható következtetés, hogy a fogyasztóvédelmi hatáskörrel rendelkező szervek által alkalmazott fogyasztói modellnek a társadalmi-gazdasági változásokhoz rugalmasan alkalmazkodó modellnek kell lennie. Hazánkban a piacgazdaságba való átmenet időszakában 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.

#### 4. Egyes felügyeleti szervek tevékenysége a gyakorlatban

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 szerve – NFH-ra, PSZÁF-ra, GVH-ra – korlátozott kutatás 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 kérdéssé teszik, amelyek pontosítása nélkülözhetetlen.

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 még 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 jeleníti meg, ami egyértelműen hozzájárulhat az eszköz fogyasztói kultúra fejlesztésére gyakorolt hatásához.

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 találtam 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 Versenytvény 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 betartatásától hogyan jutottunk el a Pszvtv. által nevesített és 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.

## **5. Korrekciós mechanizmusok**

A *Korrekciós mechanizmusok* című fejezetben a már említett fogyasztói tévedés megoldására alkalmasnak tartott eszközök kerülnek részletezésre.

A Thorelli-féle mátrixot 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 szorítkozó, hatósági eszközökkel nem rendelkező ombudsman képében mutatkozna reálisabbnak. A magánszférára is kiterjedő hatáskörrel rendelkező, hatósági eszközökkel felruházott ombudsman terve már a

2000/43/EK irányelv implementálásakor elvetésre került, amikor – mint ismeretes – a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosra 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. E körben felmerül az ombudsman fogalom használatának törvényi szintű korlátozása is.

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 a 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 testület 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 igénybevételének 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. Ennek ellenére korábban gyakran hangoztatott probléma volt a fogyasztóvédelmi hatóság részéről a békéltető testületi döntések nem megfelelő szakmai színvonala.

Egy 2010 májusától alkalmazandó jogszabály-módosítás hozzájárul 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 ismételtén megzavarhatná a fogyasztókat a hatósági jogkörök léte vagy hiánya tekintetében a PSZÁF-hoz kapcsolható tevékenységek esetén.

## **VII. Az értekezés tárgykörében megjelent publikációk<sup>6</sup>**

### **1. *A fogyasztóvédelem aktuális kérdései***

Magyar Közigazgatás 2005. október, LV. Évfolyam 10. szám, 608-620. pp.

### **2. *dr. Zámbo Géza A gyermekvédelmi gyámság***

*Történeti gyökerek, jelenkori problémák, lehetséges jövőképek című könyvének ismertetése*

(recenzió) Jogelméleti Szemle 2006/1. szám

### **3. *Versenyjog szerepe a fogyasztóvédelemben***

Comitatus 2006. október, XVI. évfolyam, 10. szám, 32-42. pp.

### **4. *A közigazgatási jog alapjai (jegyzet jogi asszisztens hallgatóknak)***

E-PRESS Nyomdaipari Kft. 2007.

### **5. *“Piaczi mizériák”***

Szegedi Műhely 2008. október

### **6. *A fogyasztóvédelem néhány problémájáról a közigazgatási jog és a büntetőjog szemüvegén keresztül***

---

<sup>6</sup> Vastaggal szedve az értekezés tárgyköréhez tartozó publikációk.

Jogtudományi Közlöny 2009. szeptember, LXIV. évfolyam, 9. szám, 383-390. pp.

7. ***A fogyasztóvédelem néhány problémájáról a közigazgatási jog és a büntetőjog szemüvegén keresztül*** (A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája által 2008. november 29. napján megrendezett Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozóján tartott előadás szerkesztett változata)

Collega 2009. évi 1-2. szám. XIII. évfolyam 31-37.pp.

8. ***Szép új világ? Új fejezet az Európai Unió fogyasztóvédelmi jogának történetében***

Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et politica, Publicationes

Doctorandorum Juridicorum, Tomus IX. Fasciculus 4.

9. ***A közigazgatási jog alapjai (jegyzet jogi asszisztens hallgatóknak) Átdolgozott, bővített kiadás***

Pólay Elemér Alapítvány 2010.

10. ***Recenzió egy a tanácsrendszer újszerű megközelítését megkísérlő munkáról***

Szegedi Műhely (Megjelenés alatt)

11. ***A fogyasztóvédelmi ombudsman***

Kovács István Emléknepok - Alkotmány és gyakorlata 20 év távlatában címmel, Szegeden, 2010. november 18-19.-én, az SZTE Állam- és Jogtudományi Kara által a Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Területi Bizottsága és a Pécsi Alkotmányjogi Műhely támogatásával szervezett tudományos konferencián és emlékülésen elhangzott előadásokat tartalmazó kötet. (Megjelenés alatt)

12. ***Alkalmasak-e a békéltető testületek a fogyasztók védelmére?***

Az állam és jog alapvető értékei. A Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának Győrben, 2010. december 10. napján tartott konferencián elhangzott előadásokat tartalmazó kötet. Győr, 2011. 270-281. pp. (Megjelenés alatt)



**University of Szeged, Faculty of Law  
Doctoral School of Law**

**Orsolya Fekete**

**The activities of supervisory bodies in Hungary in  
some areas of consumer protection – with an outlook  
on the possibilities solving the systemic level  
problems**

**Ph.D. Thesis**

**Consultant: Dr. Jenő Kaltenbach Ph.D.  
Head of Department, Reader of Law**

**Szeged, 2011.**

## **I. Actuality of research topic**

The topic of consumer protection counts as a popular, an almost trendy topic nowadays, both in public thinking, and in areas of academic research; this is indicated by the wide spread expressions of consumer protection ideas and views. Restricting our view to the area of the sciences, it is undoubtedly established, that its effects are not only expounded in jurisprudence, but appears in economics and sociology too.

The reason why this topic from time to time becomes current again is that the effects experienced by the consumers in their everyday life needs to be responded to by the legislators and the judicature. If we think of the mad cow disease, the paprika polluted with aflatoxin, the poisonous infant nutriment, or the people affected by the credit crunch – only to mention the most significant events creating a stir in recent years – it can be no doubt that the protection of the consumer is a must. The interests to be defended may not enjoy identical priority, however the life and the physical integrity of the consumer is of utmost importance.

There is no order amongst the consumers' basic rights, but the preferences outlined above appear in Council Resolution of 14 April 1975 on the preliminary programme of the European Economic Community for consumer protection and information policy. In this resolution the five fundamental rights of consumers were declared that are still considered determinative nowadays not only within the consumer protection *acquis* of the European Union. These are: the right to protection of consumer health and safety, the right to protection of their economic interest, the right of redress, help and assistance in judicial and para-judicial proceedings, the right to information and education, and the right to be heard on matters affecting consumer interest.<sup>7</sup>

## **II. Designation of research area**

Consumer protection law does not fit in the traditional areas of the law; it can be captured in functional aspects, in which private and public law receive a role. The obvious requirement of the delineation of the topic receives a strange emphasis in a writing with the subject of consumer protection, where the dissertation could have been approached – because of the interdisciplinary character of consumer protection right – from the area of civil law, and *ad absurdum* penal law too.

---

<sup>7</sup>The Council Resolution of 14 April 1975. Tamás KENDE - Tamás SZŰCS (Editors): The policy of the European Union, Osiris, Budapest, 2000. 207. p.

The legal literature from a private law viewpoint on consumer protection is vast, since consumption is exercised through various typical and atypical contracts, which carry well enough material on the topic; not including the questions relating to product liability, guarantees etc. The public law aspect is not as much revealed, however in contemporary researches the *ultima ratio* penal law instruments are considered as well. My aim is to approach the problems to be solved in our domestic consumer protection from the public law arena through administrative law, which in my opinion is still lacking proper consideration. I must note that a public law view is only the starting point. The observed problems: the inadequacy of the public law instruments, and especially the false reception of its application, inevitably forces us to analyze the non public law aspects too.

The pillars of consumer protection (state organs, local authorities, civil entities) taken as a basis, we must acknowledge the importance of the utilities adhered to by our administrative systems supervisory activities, which primarily serves the states consumer protection policy. This however is only a partial aim, because they must serve the interests of the consumers by properly managing their complaints.

Nobody disputes the importance the state organs have in the application of the law (this question does not even occur in legislation), however in regards to emphasis we face different views. There are people who back over-regulation; others see this as a deficiency. In the former case the gradual decrease of the state's role and the increase of the consumer activity, the increase of the ability to enforce becomes the centre. In the latter one, from the supervisory organs' part, the application of the sanctions with deterrent strength and the necessity of enlarging criminal states of affairs are emphasized.

The development of the law in contemporary Hungary shows a gradual decline in the state's role, and the headway of preventive devices. The unconcealed endeavour of the latest domestic consumer protection policy is connected with this: the promotion in upbringing the conscious consumer. In this case, the consumer validates its own interests.

Becoming the conscious consumer means the achievement of the state, that the single consumer is aware of his/her rights, and makes everything in the interest of their validation, and does not expect a solution to his/her problem from the suitable state organs. The formation of the conscious consumer behaviour undisputedly is more of a problem in the East European states, since the dictatorial – and consequently paternalistic - regime existing for a longer-shorter time drove the citizens to a passive behaviour in their individual initiatives.

It is questionable that the state organs applying the law together with the consumers are familiar with the development process and aims of the new legislation which were

implemented through the modifications of the previous legal regime. It is my intention to point out the confusion and deficiencies regarding the intention of the legislator and the knowledge of the consumers.

As presented in the paper, the objectives on consumer protection - whether enforced directly or indirectly - are managed by a wide array of authorities, hence it was essential to cut the scope of the research.

In the dissertation I examine the activity of three Hungarian administrative authorities - National Consumer Protection Authority, Hungarian Financial Supervisory Authority, and the Hungarian Competition Authority. *Why just this three, when the palette is exceptionally wide in this circle?* Partially due to restraints on volume, and also to keep the research focused due to the complexity in the nature of these activities, it was obvious that I took as a starting point the three organs, those executed in Act XLVII of 2008 on the Prohibition of Unfair Business-to-Consumer Commercial Practices (which implemented considerable changes in Hungarian consumer protection law). The choice signified an exciting task, because our Financial Supervisory Authority and Competition Authority wasn't formed to serve as a consumer protection authority, hence the dissertation provides an occasion to present, how the topic of consumer protection gained increasing space in the activity of these organs.

I did not attempt to demonstrate the whole scope of their operation. I focused on their supervisory instruments, the presence and domination of their consumer protective functions, and also their methods on complaint management. In the case of the FSA and CA the partial analysis is due to the fact that consumer protection is merely a segment of their function.

It is worth mentioning, that numerous members of the European Union have their administrative system/state organs participating in the enforcement of consumer protective measures, however their emphasis may differ.<sup>8</sup> (See the Scandinavian consumer protection ombudsman, or the English *Office of Fair Trading*.) In Hungary, as a Central-East-European state, this "Europeanness" is supplemented by the heritage of socialist paternalism, where all civil initiatives were totally blocked, hence even today they lack proper activity. This condition further strengthens the domination of the administrative system.

It is also a determinative fact that the development of our domestic consumer protection policy is heavily influenced by the European Union, hence the observation of the governing processes are essential. Due to this it is necessary to highlight the tendencies forming

---

<sup>8</sup> An in-depth comparative analysis in Cseres Katalin Judit: *Competition Law and Consumer Protection*. Kluwer Law International, Hague, 2005. 159-170. pp.

consumer protection.<sup>9</sup> It should also be acknowledged that within the Union's consumer protection policy – debated by many<sup>10</sup> - the “maximum-harmonisation” trend does not oblige the member states to alter their domestic systems. This is dependent on the will, tradition and culture of the member state. For these reasons did I focus my research on the excavation of the problems in the Hungarian system.

### **III. The aim of the dissertation**

The primary aim of my dissertation, through the personalisation of the deficiencies revealed by me in the present system of consumer protection, is to let the negotiated problems and the current topic of legal public thinking be put in a new context. A part of the worded *de lege ferenda* proposals are directly suitable for contributing to the correction and overcoming of the problems residing in the system; other parts need to be disputed further in a wider circle. My indirect aim furthermore, by the thoughts brought up and discussed, is to contribute to consumer protection by making it public domain through its disputation.

### **IV. The methods applied in the dissertation**

The first part of the paper investigating on the soil of dogmatic science includes the first and third chapters, and implies the clarification of the fundamental definitions. Firstly, I reached back to a classic topic of administrative jurisprudence.

Considering the multidisciplinary nature of the study I took account in providing a short outlook on the economic aspects of consumer protection. In regards to this, primarily Sándor Kopátsy's, and András Vigvári's works were used, in constituting the starting point of my thesis.

Following this I fixed the fundamental definitions of consumer protection law (the definition of consumer protection law and consumer). In this circle I undertook a thorough historical overview, a comparative analysing presentation and the clarification of the solutions that made a basis to the later investigation.

I was struggling through several cases to introduce the establishment of the concept of the *average consumer* formed in EU and domestic case-law. Judgements of the Court of Justice of the European Union, a narrower segment of the German judicial law and the decisions of the Hungarian Competition Authority constituted grounds for the research.

---

<sup>9</sup> This is mainly covered in the dissertation through the case law analysis regarding the definition of the consumer.

<sup>10</sup> These dilemmas are demonstrated in detail by Csere Katalin Judit. CSERES: (2005.) 218-220.

I examined the Hungarian Competition Authority's practice, leaning on the opinion of Daniel Kahneman (who received the Nobel-prize in economics for his researches in 2002 in connection with the examination of the differences in consumer decisions) and also Balázs Hámori and Zsolt Fenyővári using their results likewise.

The review of the function, the activity and the devices of the examined three institutions, and the explanation of correctional mechanisms for the solution of the revealed problems are put under scrutiny theoretically (examination of literature), by the analysis of the legal material (analysing legal regulations and proposals), but characteristically based on the processing of the practical experiences. The written manifestations of those taking part in the activity of the examined organs (not rarely the organs' leaders), their lectures in scientific conferences, and oral consultations made possible this latter examination. I wish to note it here, that in several cases merely I may have leant on information appearing on the official website of concerned organs, considering that any kind of reaction or assessment may have appeared even in the literature because of its simultaneity. On the other hand the examination of these Internet sources, and the published information was not negligible from a concerned viewpoint that the consumer confronts these often.

In the dissertation I primarily aimed for the exploration of the typical relations and awkwardness's of the Hungarian situation. I characterize the foreign – mainly the EU - situation only so much, as I found it necessary because of the negotiated topic or its influence on the Hungarian situation.

The date I concluded my research was the 15th October 2010. Modifications, changes and scientific works after this time were not subject to my research. The assessment of the expected changes may base the writing of a newer study.<sup>11</sup>

## **V. Hypotheses of the dissertation**

The centre of the research based on the above consists of two questions. One is that how typical the applications of the preventive devices are in our supervisions with a consumer protection purpose, parallel to the legal regulation focusing on the penalization (and the attitude of the authority). The development of the devices which can be applied by the supervisions was one of the factors to be examined.

---

<sup>11</sup> The volume and significance of the changes taken place after the conclusion inspired further thought, which may be followed up in the closing chapter.

The hypothesis formulated in connection with this is, that

- *supervisions with consumer protection competences - de jure - are capable of the application of taking action by supervisory devices bought in the modern sense; but de facto their application is not sufficient enough;*
- *the consumer protection function which originally appeared only as the indirect effect of supervisory work, are revealed more explicitly in certain consumer protection authorities.*

The other focus of the research was the examination of the consumer error, when the consumer expects the redress regarding his complaint from the caring state's consumer protection authorities, and he/she is unsatisfied in case of the rejection of his/ her application for reparation. The question which is raised is *how much the consumer satisfaction is attached to the supervisory activity?* One of the aspects of the question is that the assessment of „consumer protection” - manifesting in the activity of the examined authorities by the citizens identifies their judgement of the state's function largely. It is appreciated to set an efficient, well working state as a goal anyway. The other viewpoint, which is necessary to take into consideration, is that the delineated consumer mistake is not an isolated problem of an uninformed consumer, but the “system failure” – on a systemic level – burdening the magisterial complaint treatment forum significantly, which needs to be dealt with because of its volume.

Research hypotheses formulated in connection with this second issue:

- *The treatment methods of the consumer complaints are not mature enough, which therefore calls forth the consumers' discontent, and yields an excessive workload on the officials resources.*
- *Through certain correctional mechanisms the consumer satisfaction can be increased and the workload reduced from the official forum.*

## **VI. Summary of the scientific results of the research**

### **1. The concept of supervision**

I stated in the first theoretical chapter, that I consider supervision as a legal relationship, where in the centre there is a continuous attention activity of the supervised organ or person. The organ conducting the supervision may not influence the activity of the supervision's object, except the right of controlling and acts being used for the restoration of the violated order.

The circle of the devices applied actually and potentially changed during the times. The development of the law prefers currently the self-repairing and preventing devices.

## **2. The economic fundamentals of consumer protection**

I demonstrated that universally it can be considered accepted that the idea to protect the consumer is necessary due to the formation of power concentration on the uncontrolled market together with the inevitable fact that the consumer lacks information, and so it is necessary to protect the consumer.

The factors playing a role in the decision making of the consumer are not completely obvious, as pointed out when dealing with the problems of the limited consumer rationality.

It can be observed as a typical developing tendency, beyond the „social” considerations, that the relationship of the consumer protection with the economy and the competitiveness increasingly appears as a valued aspect. This explains the newer developing ways of competition law and financial consumer protection.

## **3. The doctrinal issues underlying consumer protection law**

Consumer protection law was defined as an interdisciplinary area of the law, that may include all rules related to consumption, the protection of the consumer, and the rationalisation of his/ her behaviour depending on the actual consumer protection policy, and which came into existence in the vertical segment of the horizontally divided areas of the law.

In connection with the consumer's concept it can be established, that it became typical that the consumer as a natural person is restricted to its subjective circle, excluding his profession and commercial aims. The member states have to act on this, because of the maximum harmonisation trend appearing in the consumer protection *acquis*.

I assessed, that the demand to extend the concept arises from time to time, however it seems to me, that the community legislator aims to define a minimum concept instead to extend it.

It is concluded from the review on the concept of the shaping of the average customer in domestic and EU case law that the consumer model applied by the consumer protection organs has to adapt to the socio-economic changes flexibly. The increased protection of the consumer was justified in Hungary during the transitional period into market economy, because the consumer suffered from the unknown business tweaks. From time to time after review of the current state of the Hungarian consumer culture, the alteration of the practice of the concerned organs may become necessary.



It is necessary to enlighten the consumers that their critical behaviour is in their interest. If the consumer protecting organs intensify the inattentive, the consumer attitude of demanding help from outside, in my opinion may set back the process of becoming conscious. The designation of a consumer circle may be justified in parallel with this process, where increased protection is needed because of their single features (age, illness, etc.). In consideration of this the differentiated consumer model's application is justified in the organs' practice.

#### **4. Single supervisory organs' activity in practice**

Examining the years after the 90's, it can be established that many organs have consumer protection competence, and even the expansion of this circle can be observed. The competence relations of the institutional system were gradually clarified (see for example National Consumer Protection Authority - Hungarian Financial Supervisory Authority negative competence collision in financial consumer cases).

Due to bars on my dissertation, my research is limited to only three organs – the National Consumer Protection Authority, Hungarian Financial Supervisory Authority and the Hungarian Competition Authority – which however may be suitable for the deduction of inferences in a wider circle because of these organs' considerable role played in consumer protection.

Parts of the examined questions are problems attached to the organs' internal sphere and function, such as the transparency and predictability of the official activity for the objects of the supervision. It is concluded, that even if they were criticized, the development, the publishing and the consistent application of the soft law standards are more calculable (from the part of the Hungarian Financial Supervisory Authority, and Hungarian Competition Authority with an autonomous legal status), than the missing instruction - despite legal obligation - for National Consumer Protection Authority by the minister (responsible for the consumer protection) on the standardisation of sanctioning. I think this deficiency needs reparation as soon as possible, however by replacing the topic of consumer protection back into the scope of the economics ministry, it is worth reconsidering the necessity of preferences, and by this certain institutions and devices (Consumer Protection Advisory Board, Consumer Protection Charta, etc.), which could cause further delay.

It is a positive change that amongst the available administrative instruments have appeared those that show the marginalization from the excessive official approach (fine-centred): for example the *administrative agreement* and also *commitment* used by the Hungarian

Competition Authority. The reasonable joy is held back by the statistics signalling the frequency of the application which shows restraint.

It is part of the same legislative process that as of January 2011 small and medium sized enterprises may get off with a warning on their first infringement. This positive change is undermined by the uncertainty when applying the law; hence clarification is essential in this field.

The omnipotence of the law is at stake with the increased significance of professional self-regulating devices such as the Code of Conduct on the fair behaviour of the financial institutions providing credit to customers or the yet non-existent Consumer Protection Charta.

According to Act XLVII of 2007, if the Code is undertaken by the trader, its provisions may be enforced by the authorities. The authorities may go as far as to list traders signing the Code on a positive list, while the ones not joining may be classed on a negative list and by this purporting to the development of consumer culture.

Imminent elements of the authorities' activity such as their advisory, consultative and informative aspects lack uniformity, as I eluded quoting Imre Ivancsics's opinion. In practice nevertheless the examined organs mark an increasingly more stressed role in the questions responding to the needs. This is indicated by formation and active operation of the consultative offices (by the National Consumer Protection Authority), the Competition Culture Centre (by the Hungarian Competition Authority) and the Customer Service Department (by the Hungarian Financial Supervisory Authority).

The proper handling of consumer complaints is in the interest of those involved. It would be fraudulent, if we promoted the correction of the efficiency of the consumer complaint treatment exclusively with a reference to consumer interests (the achievement of the consumer satisfaction). The significance of information, which can be obtained from consumer complaints are not negligible. It may provide an opportunity for the exploration of problems demanding an official intervention, and ex officio proceedings. Besides this – as the diagrams in the paper pointed out – the volume of the complaints, the unbroken increase of their numbers give reason for the central treatment of the question, because the processing of the complaints occupy a significant proportion of the resources of the apparatus.

I found the National Consumer Protection Authority's complaint treatment system (which can be reached by consumers through the authorities regional organs) chaotic. Due to their legal unconformity and apparent mixing of concepts, such as the device of complaint, public announcement (in Act XXIX of 2004 ) and application (Act CXL of 2004). It is still a detectable effect that the Consumer Protection Authority and its predecessor organs may have

intervened partly in the treatment of consumer complaints (the management of qualitative objections) not only before 1990, but following until 2003. The consumers visiting the „consumerists” are searching for a solution to their contractual debates, referring to the tested schemes of conflict management providing a comfortable solution. In consideration of the above, uniform complaint treatment regulation is necessary, together with the administrative counselling offices' consistent informative work extracted in the consumers' direction.

Considering the complaint treatment methods of the examined organs, I found that the Hungarian Competition Authority's model (*legal recourse in the public interest*) regards the notifier and the complainant as an information source, separating these persons from the client circle sharply. All this is in harmony with the legislator's aim, assessed in the Competition Act, by upholding fairness of economic competition and the protection of the whole consumer community. It is favourable from the consumers' viewpoint, that this aim is communicated in a suitable manner in their direction.

Considerable changes ensued during the times in the complaint treatment system of the Hungarian Financial Supervisory Authority. I present in detail in the paper the process from enforcing rules to protect consumers of financial institutions to *proceedings for the protection of consumers' interests* (Act CXXV of 2007, with different rules on other proceedings of the Authority). It would justify applying the model described by the Competition Authority because of the risk causing the clients' limited financial knowledge regarding the monetary market's stability, and the Authority's activity ensuring the transparency and smooth functioning of financial markets. It seems to me however, that – due to the pressure generated by the financial crisis – the financial supervision requires a direct manner in solving consumer complaints. The General Rules of Administrative Proceedings and Services (Act CXL of 2004) are a subsidiary in the *proceedings for the protection of consumers' interests*, so the consumers may take a part in this as a client. The contractual debates of the consumers (such as formation, validity, legal affects, termination, breach and related legal ramifications) are still outside the jurisdiction of the supervisory authority, which are reflected by the informative clauses applied consistently in its decisions. This latter question may be solved, if the currently planned *Financial Arbitration Board* is created.

## **5. Correctional mechanisms**

In the chapter with the title “*The correctional mechanisms*” I detail the devices found suitable for the solution of consumer mistakes (mentioned already).

I consider the role of information and education primary, taking the Thorelli type matrix as a starting point. The fundamental information rules, and the rules concerning the publication of the decisions are imminently and directly enforced, while education extracts its effect on a longer term. The conscious consumer upbringing may become true only if there is an opportunity to acquire the consumer protection knowledge, the forming of the consumer protection outlook equally in primary and secondary schools, and in higher education, training and also outside the education system. I hope that the consumer protection policy from 2011 sets a favoured aim in the maintenance of the present system of consumer protection education and support.

The other focus of consumer information is *the clear-cut and complex counselling* where concurrent deficiencies can be observed, which makes the consumer's orientation difficult. In this circle I find it necessary to harmonize the following organs' activity: the state consumer protection customer service, consumer protection counselling offices, the Hungarian point of the European Consumer Centres Network and the Financial Dispute Resolution Network.

A detailed analysis can be read in the paper on the Consumer Protection Ombudsman as an opportunity for a new function, which would be a suitable forum for complex counselling of consumers, and to influence several organisations' activity. As I pointed out, the concept may not arise in connection with an Ombudsman elected by the Parliament exclusively. Primarily the creation of a *consumer protection function* should be examined inside the organization of authorities with consumer protection competence, which handles numerous consumer complaints. Considering that this would involve a civil servant belonging to the authority's staff, we cannot talk about a real Ombudsman. This forum would be suitable for the treatment of the complaints, and filtering the information needed for the *ex officio* proceedings and measures also. Out of the examined organs it is worth considering a modification regarding the Hungarian Financial Supervisory Authority.

Considering the questions demanding the modification of the Constitution, I find it very important to fix the consumer rights in the Constitution. This itself would contribute to declaring the state's commitment for consumer protection aims beside the maintenance of the present Ombudsman structure. This may yield the changing of the social standing of the question.

The activity of the Consumer Protection Ombudsman elected by the Parliament could provide help in the reanimation of the consumer activism, the strengthening of the ability to enforce interest, the overcoming of the civic (consumer) passivity existing primarily as a historical legacy. Its realisation appears more as a conservative model. This means that the

ombudsman would be the external control of the administrative system, his activity is out of the private sphere, and would not have official devices. The plan of the Ombudsman with competence extending into the private sector, and vested with official devices were ignored at the time of the implementation of Council Directive 2000/43/EC, when the Equal Treatment Authority was established, instead of extending the jurisdictions of the Parliamentary Commissioner for the Rights of National and Ethnic Minorities and vesting him with official authorities.

I have to put a bar on this latter proposal considering the phenomenon of the so-called ombudsman-inflation, which causes the crumbling of the attention paid to this institution due to the inflation of ombudsmen, hence the depreciation of the protection provided by it. The question is decidable only in a wider context, following a disputation in a wider circle. In this circle comes the legal limitation of the usage of the Ombudsman.

As I signalled, consumer rights should receive a similar status as the children's rights, in the regulation concerning the parliamentary commissioner; it would be necessary to fix that the parliamentary commissioner protects the consumers' constitutional rights with his own specific devices.

Two factors motivated the examination of the *Arbitration Board's* activity. One is that the *Arbitration Board's* competence covers the disputes between consumers and business entities, which consumers think – by mistake – are in the competence of the consumer protection authorities. The other one is that, despite modifications coming into force in May 2010, to increase the vocational standard of the board's work, the Hungarian Financial Supervisory Authority suggests the formation of a Financial Arbitration Board, thus causing a competence war on a legislative level.

The *Arbitration Boards'* activity became well-known among the consumers over the past ten years. Their efficiency is questionable however, if we think of the little number of the *statements of submissions* insuring the enforceability of their decisions. The backward consumer culture is responsible for this, however since nothing would be a bigger motivating factor than the consumer boycott against the business entities on the blacklist, whom denied the cooperation. Merely this factor would not give reasons for side lining them.

The other neuralgic question is providing for the vocational standards of the decisions. It is known, that there is no resource for an expert witness on the alternative dispute resolution forum, because of the interest of a quick and cheap procedure. In this regard the Act on Consumer Protection requested from the beginning a higher qualification and two-years of

professional practice from the members. Nevertheless the deficient vocational standard of the *Arbitration Board's* decisions was expressed by the Consumer Protection Authority.

A measure of modification to be applied from May 2010 contributes to the suitable vocational (theoretical and practical) knowledge, represented by financial and jurist qualifications. It cannot be explained adequately, that for what reason do financial disputes need special qualifications, severer requirements than others. If the financial disputes are really different from the cases belonging to the Arbitration Board's competence, then it is justified to establish the Financial Arbitration Board. It is another question, that this latter solution could disturb the consumers in regards to the activities of the Hungarian Financial Supervisory Authority.