

A PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELEM SZABÁLYOZÁSA

MURÁNYI KLAUDIA*

A tanulmányban arra keresem a választ, hogy a szabályozás milyen keretet biztosít a transzparencia elvének érvényesüléséhez a pénzügyi fogyasztóvédelemben. A szakirodalom alapján a 2008-as pénzügyi válság egyik oka az átláthatatlan működés, éppen ezért szükséges annak mindenre kiterjedő szabályozása. A teljesség igénye nélkül foglalkozom a témával kapcsolatban felmerült elméleti kérdésekkel, majd ezt követően a magyar szabályozás vizsgálatát a felügyeleti tevékenység végzésével összefüggésben tekintem át. Az átláthatóság kérdésével az uniós szabályozás is foglalkozik, ezért bemutatom a legfontosabb rendeletet és irányelveket, valamint az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatát. Az amerikai szabályozás elemzésére azért kerül sor, mert jelentős szerepet játszik a globális pénzügyi rendszerek alakulásában.

Kulcsszavak: pénzügyi fogyasztóvédelem, átláthatóság, Magyar Nemzeti Bank, MiFID II., MiFIR, Európai Unió Bíróságának joggyakorlata, Dodd-Frank-törvény

In the study I am looking for an answer how can insure the regulation the enforcement of the principle of transparency in financial consumer protection. Based on the literature one of the reason of the financial crisis is the non-transparent operation that is why it is necessary to regulate in the comprehensive way. I deal without completeness the theoretical issues revealed in connection with this topic, thereafter I overview the examination of the Hungarian regulation in context of supervisory activities. The EU legislation also deals with the issue of transparency thus I present the most important regulation and directives, as well as the legal practice of the Court of Justice of the European Union. The analysis of the US legislation was made because it plays a significant role in the evolution of the global financial system.

Keywords: financial costumer protection, transparency, National Bank of Hungary, MiFID II., MiFIR, the legal practice of the Court of Justice of the European Union, Dodd-Frank-Act

Bevezető gondolatok

A pénzügyi fogyasztóvédelemmel kapcsolatban fontos részletesebben meghatározni annak bizonyos elemeit, elsőként a fogyasztó fogalmát szükséges megadni. Jelenleg a fogalmat megtalálhatjuk a fogyasztóvédelmi törvényben (továbbiakban: Fgytv.), a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló törvényben, vala-

* dr. MURÁNYI KLAUDIA
nappali tagozatos PhD-hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK Államtudományi Intézet
Pénzügyi Jogi Tanszék,
muranyi.klaudia90@gmail.com

mint az új Polgári Törvénykönyvben is, azonban 2014. január 1-jétől kezdve a pénzforgalmi törvény¹ és a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény vonatkozó rendelkezései² – mely törvények meghatározzák a vagyoni viszonyokat – is az új Ptk. fogalmát³ alkalmazzák.

A pénzügyi fogyasztóvédelem speciális jogterületnek mondható, mert a Fgytv. a saját hatálya alól is kizárja azokat a pénzügyi szolgáltatási tevékenységeket, amelyeket a Magyar Nemzeti Bank felügyel.⁴ Másrészt a pénzügyi, befektetési vagy biztosítási szerződések speciális jellegűek, a szabályozáshoz és a felügyelethez is speciális szakértelem szükséges.⁵

A pénzügyi fogyasztó és a pénzügyi szervezetek, tehát az alanyok között információs aszimmetria figyelhető meg, mely aszerint csoportosítható, hogy a termék jellegéből fakad, vagy az alany oldalán adódik. A termék jellegéből fakadó információs aszimmetria lehet a szerződés nagy összege és hosszú lejárat, összetett feltételrendszere, átláthatatlan költségstruktúrája, a termék minőségének megismerése vagy félreértékesítése. Az alany oldalán különbséget kell tenni aközött, hogy pénzügyi fogyasztóról vagy pénzügyi szervezetről van-e szó. A pénzügyi szervezetek koordinált, szabályozott piacon jelennek meg, gazdasági erővel rendelkeznek, és magas szintű szakmai (gazdasági/jogi) ismeretekkel rendelkeznek. A pénzügyi fogyasztók nem rendelkeznek ugyanezen ismeretekkel, őket az ismerethiány és a gyenge érdekérvényesítő képesség jellemzi. Nagyon fontos tényező a bizalmi faktor, amellyel a fogyasztónak minden esetben rendelkeznie kell a szervezettel szemben, bízniuk kell abban, hogy számukra a legjobb, legmegfelelőbb ajánlat érkezik.⁶

A pénzügyi fogyasztóvédelem jelentősége leginkább a 2008-as pénzügyi válság, valamint az azt követő időszakban mutatkozott meg. A válság következményeként megjelenő veszteségek jórészt a fogyasztókat érintették, illetve nyilvánvalóvá vált, hogy az aszimmetria a két szereplő között egy kiszolgáltatott, függőségi viszonyt eredményezett.⁷ A pénzügyi válságot követően Magyarországon két, pénzügyi fogyasztóvédelem szempontjából fontos problémakör merült fel, melyek a devizahitelezés és a befektetési szolgáltatókkal kapcsolatos problémák.

¹ 2009. évi LXXXV. törvény 2. § 10. pontja (továbbiakban: Pftv.).

² 2013. évi CXXXIX. törvény 81. § (2) (továbbiakban: MNB tv.).

³ Az új Ptk. rendelkezése szerint fogyasztó: *a szakmája, önálló foglalkozása vagy üzleti tevékenysége körén kívül eső természetes személy* [2013. évi V. törvény 8:1. § (1) bek. 3. pontja].

⁴ 1997. évi CLV. tv. 1. § (2) bek.

⁵ CZAJLIK István–HORVÁTH Anna–SZ. PAP Judit: Korszerű pénzügyi fogyasztóvédelem, in: *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem* (szerk.: LENTNER Csaba), Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó, 2013, 433.

⁶ CZAJLIK–HORVÁTH–SZ. PAP: i. m. 432. és NAGY Zoltán: *A pénzügyi fogyasztóvédelem aktuális kérdései*. http://www.vmtt.org.rs/mtn2013/207_223_Nagy_A.pdf (2015. II. 1.) 216–218.

⁷ CZAJLIK–HORVÁTH–SZ. PAP: i. m. 432.

1. A hazai pénzügyi fogyasztóvédelem felügyeleti szintű szabályozásának egyes elemei

Az állam és a háztartások eladósodása miatt Magyarország sérülékennyé válása már a pénzügyi válságot megelőző időszakban is megfigyelhető volt. A pénzügyi rendszer szabályozásában és felügyeletében jelen levő hiányosságok is szerepet játszottak a háztartások túlzott eladósodásában és a devizahitelek elterjedésében. Szükség van arra, hogy a rendszerszintű kockázatok beazonosíthatóak legyenek, a megelőzésre, valamint megjelenésük esetén csökkentésre megfelelő intézményi struktúra és eszközök álljanak rendelkezésre. Ezen feladat megvalósulása a makroprudenciális keretrendszeren belül lehetséges, azonban eltérő megoldások születtek a struktúra kialakítására. A Magyar Nemzeti Bank (továbbiakban: MNB) álláspontja az volt, hogy meg kell erősíteni a makroprudencia tényezőit (intézmény és eszközök), valamint a felügyelet és a jegybank integrációjára van szükség. A makroprudenciális keretrendszernek az egyedi (mikroprudenciális) szintű felügyeleti munkában is meg kell valósulnia. Az intézmények integrációja által megvalósult a pénzügyi felügyeleti funkciók megerősítése, az MNB 2014. január 1-jétől kezdve ellátja a mikroprudenciális felügyeletet, meghatározza a makroprudenciális politika elemeit, fogyasztóvédelmi feladatokat is végez, valamint a piac-, tőke- és biztosításfelügyeleti funkciók is integrálódtak a szervezetébe.

A pénzügyi fogyasztóvédelem és a prudenciális felügyelet egy intézmény keretein belüli feladatellátása mellett vagy ellen számos érv szól. Mellette érvnek tekinthető, hogy a fogyasztóvédelmi eszközök használhatóak mikro- és makroprudenciális célokra, kisebb annak az esélye, hogy a szükséges beavatkozások elmaradnak, mert nincsenek kellően elhatárolva a felelősségi vagy hatásköri kérdések, így a duplikáció is elkerülhető, illetve egységes fellépés valósulhatna meg. Ellene érvnek vehetjük számításba, hogy eltérő a felügyeleti megközelítés, a célrendszer vagy a kultúra, valamint mind a két terület sérülhet azáltal, hogy a különböző érdekek hogyan alakulnak. A prudenciális felügyelet sérülhet, mivel nagyobb közfigyelem övezi a fogyasztóvédelmet, a fogyasztóvédelem sérülhet, ha a tőkehelyzet javítása miatt inkorrekt magatartásokkal lépnek fel az intézmények. Hazai szinten jelentős érvek szóltak az integráció mellett, mivel a fogyasztóvédelem problémái mikro- és makroprudenciális jelentőségű, adódóan a lakosság pénzügyi kultúrájának alacsony szintjéből, illetve a fogyasztóvédelmi eszközök alkalmasak a prudenciális problémák kezelésére.⁸

A PSZÁF elnökének 1/2011. (IV. 29.) számú ajánlása tartalmazza a pénzügyi szervezetek számára az általános fogyasztóvédelmi elveket. Az ajánlás a pénzügyi fogyasztók és a pénzügyi szervezetek közötti egyenlőtlenségeket próbálja egyensúlyozni azáltal, hogy összegzi a fogyasztóvédelmet érintő szabályozó eszközöket, illetve újabb elveket fogalmaz meg a fogyasztói érdekek teljes körű érvényre juttatása érdekében. Az ajánlás létrejöttét a válsággal kapcsolatban kialakult bizalom-

⁸ Az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítése (Új szabályozói eszközök MNB-hez rendelése és a PSZÁF MNB-be integrálása).
<http://www3.mnb.hu/letoltes/felugyelet-hu.pdf> (letöltés dátuma: 2016. V. 12.) 1–16.

vesztés indukálta, a fogyasztó magatartása rendszerszintű kockázatot hordoz magában. Általános fogyasztóvédelmi elveken belül kiemeli a fogyasztót, aki észszerűen tájékozott természetes személy, érdekeit csak korlátozottan képes képviselni, valamint a szolgáltatók felelősen működnek velük szemben. Kiemelt, speciális elvként jelenik meg a transzparencia növelése, az információs aszimmetria csökkentése, a tisztességes szerződési feltételek, az átlátható díj- és költség szabás, a fogyasztóvédelem érvényesülése az intézmény működési rendszerében, valamint a felkészülés egy esetleges rendkívüli eseményre.⁹

Az MNB folyamatosan felügyeli a piaci folyamatokat, ha szükséges, a szabályozó eszközöket változtatja, vagy újakat vezet be. A fogyasztóvédelemmel kapcsolatosan jogszabályi rendelkezések és ajánlások megalkotásával a célja, hogy a fogyasztó kárára történő visszaéléseket megelőzze, megvalósuljon a tisztességes piaci magatartás és az intézményi tájékoztatás.¹⁰

A MNB 2014–2019-re vonatkozólag öt pilléren nyugvó felügyeleti stratégiát dolgozott ki, ebben kiemelt értéknek a stabilitást és a bizalmat nevezik meg. Maga a stratégia a mikro- és makroprudenciális felügyeletre, a szanálásra, a fogyasztóvédelemre és a piacfelügyeletre vonatkozik. Intézményi célként került meghatározásra, hogy erőteljesebben megvalósuljon a fogyasztói érdekek védelme, azáltal, hogy a tisztességtelen szolgáltatókkal szembeni azonnali fellépés és szigorú szankcionálás realizálódjon, valamint a pénzügyi kultúra fejlesztése és terjesztése is kiemelt jelentőségű. Biztosítani kell, hogy a pénzügyi piacon kizárólag engedéllyel rendelkező szereplők vegyenek részt, valamint a működés transzparens és megbízható legyen. A pénzügyi fogyasztóvédelem területén fontos az aktív szerepvállalás, a termékkockázatok azonosítása és kezelése, a kiszolgáltató társadalmi csoportok kiemelt védelme és a professzionális ügyfélszolgálat. Külön kerül kiemelésre a pénzügyi kultúra fejlesztése, amely a pénzügyi tudatosság kialakítása, fejlesztése miatt releváns mind a két oldalon, valamint a közoktatás keretein belüli pénzügyi képzés elterjedését hangsúlyozzák, illetve tájékoztató és oktatási anyagok elkészítését is.¹¹ Az MNB a 2014–2016-ra vonatkozó Társadalmi felelősségvállalási stratégiájának szintén az egyik eleme a pénzügyi fogyasztóvédelem erősítése, melynek

⁹ A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének 1/2011. (IV. 29.) számú ajánlása a pénzügyi szervezetek számára az általános fogyasztóvédelmi elvek alkalmazásáról. <https://www.mnb.hu/letoltes/2011-iv-29> (letöltés dátuma: 2016. V. 11.)

¹⁰ *Pénzügyi fogyasztóvédelmi jelentés 2015.* <http://www.mnb.hu/letoltes/fogyasztovedelmi-jelentes-2015-hun-digitalis.pdf> (letöltés dátuma: 2016. III. 27.) 11–15. Ilyen jogszabályi rendelkezések, ajánlások például: az MNB rendeletei az elszámolás, forintosítás és szerződésmódosulás tárgyában, módosították a panaszkezelési rendeletet [28/2014. (VII. 23.) MNB rendelet], a biztosítási termékekkel kapcsolatos ajánlást [5/2015. (V. 5.) számú ajánlás], a nyugdíjbiztosításokról szóló ajánlást [2/2014. (V.26.) számú ajánlás], illetve Aktualizált Magatartási Kódexet stb.

¹¹ Felügyeleti stratégiai ábra. https://felugyelet.mnb.hu/data/cms2423424/14_07_31_Felugyeleti_strategia_abra.pdf (letöltés dátuma: 2015. V. 17.)

érdekében az MNB szervezetén belül Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Központ kezdte el a működését, amely a fogyasztói jogok érvényesítését és a pénzügyi tudatosság terjedését segíti.¹²

2. Az Európai Unió pénzügyi fogyasztóvédelemmel kapcsolatos szabályozása

Az Európai Unióban a fogyasztók biztonsága és jogaik érvényre juttatása elsőbbséget élvez a különböző szakpolitikákon belül. A pénzügyi fogyasztóvédelem fontossága abból ered, hogy a pénzügyi szolgáltatások elterjedésével a hétköznapi életben meghatározó szerepet tölt be. Az uniós szabályok a pénzügyi szolgáltatások kapcsán magas szintű átláthatóságot biztosítanak, illetve az egyértelmű és átfogó tájékoztatás szükségességét hirdetik. Jelenleg a szabályozás kiemelt területei a következők: fizetési számlák, fogyasztói hitelek, lakáscélú jelzáloghitelek, a befektetési szolgáltatások, valamint a biztosítási- és nyugdíjrendszerek.¹³

Az uniós jogforrások a fogyasztó fogalmát azonos módon határozzák meg, azonban folyamatos változáson megy át szerződések köre, amelyekben eszerint értelmezhető. Elsőként a 93/13/EGK irányelve rögzítette kifejezetten a fogyasztó fogalmát, megállapította, hogy a természetes személyek köre tartozik ide.¹⁴ Az irányelv a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szól, és az eladó vagy szolgáltató és a fogyasztó közötti szerződéseket tárgyalja, nem tesz külön említést a pénzügyi szolgáltatásokról vagy pénzügyi szerződésekről. A 2008/48/EK irányelv,¹⁵ amely a fogyasztói hitelmegállapodásokról szól, ezt a fogalmat veszi át, és így kiterjeszti – az addig jellemzően árukkal vagy szolgáltatásokkal kapcsolatos szerződésekben felmerülő fogyasztó fogalmat – a fogyasztói hitelekre. A 2014/17/EU irányelv – amely a 2008-as irányelv módosítása – nem változtat a fogyasztó fogalmán.¹⁶ A fogyasztóval kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy bizonyos követelményeket, gondossági mércét is támasztanak velük szemben, az Európai Bíróság C-26/13. számú ügy 74. pontjában egy általánosan

¹² *Tudás és érték, Társadalmi felelősségvállalási stratégia 2014.*
<https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-tarsadalmi-spread-low-1.pdf> (letöltés dátuma: 2016. V. 23.) 45–47.

¹³ *Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról – Fogyasztói ügyek.*
http://europa.eu/pol/cons/index_hu.htm (letöltés dátuma: 2016. V. 25.) 8–9.

¹⁴ Fogyasztó: minden olyan természetes személy, aki az irányelv hatálya alá tartozó szerződések keretében olyan célból jár el, amely kívül esik saját szakmája, üzleti tevékenysége vagy foglalkozása körén. A Tanács 93/13/EGK irányelve 2. cikk b) pont.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0013:hu:HTML> (letöltés dátuma: 2016. V. 10.)

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/48/EK irányelve 1. Fejezet, 3. cikk a) pontja.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32008L0048> (letöltés dátuma: 2016. V. 10.)

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/17/EU irányelve a lakóingatlanokhoz kapcsolódó fogyasztói hitelmegállapodásokról 4. cikk, 1. pont.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0017&from=HU> (letöltés dátuma: 2016. V. 10.)

tájékozott, észszerűen figyelmes és körültekintő átlagos fogyasztót fogalmaz meg a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatban.¹⁷

Az Európai Unióban bekövetkezett fogyasztóvédelmi szabályok változása már a 2008-as pénzügyi válságot megelőzően is megfigyelhető. A szabályozásban bekövetkezett változások nem jelentenek feltétlenül közvetlen fogyasztóvédelmi szabályokat, hanem rendeleti vagy irányelvi szinten is a transzparencia megvalósulását propagálják, például az adatszolgáltatási, tájékoztatási kötelezettség vagy a szigorúbb engedélyezési, felügyeleti eljárások által.

Az egyik jelentősebb szabályozásbeli változás 2004-re tehető, amely módosította vagy éppen hatályon kívül helyezte az addigi joganyagokat. A MiFID (=Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelve) célja a befektetési szolgáltatások és a szabályozott piacok közösségi jogi keretének megerősítése. Ezenkívül a két fő célkitűzésként jelölték meg az engedélyezett közvetítők tevékenységére vonatkozó harmonizált követelmények meghatározása által a befektetők védelmét és a piac integritásának megőrzését, illetve a pénzügyi piacok tisztességességének, átláthatóságának, hatékonyságának és integrációjának előmozdítását, amely fokozottabb támogatást érdemel. Az irányelv részletesen meghatározza, hogy mely piaci szereplők tartoznak a hatálya alá, az ügyfél fogalmának meghatározása szerint mind a természetes, mind pedig a jogi személyek ide értendők. Ezen kívül részletesen szabályozza a befektetési vállalkozások engedélyezési eljárását és annak feltételeit. Annak érdekében, hogy a védendő célkitűzések valóban megvalósuljanak, a nemzeti hatóságok között fokozott együttműködést vár el, valamint a befektetők (tehát ügyfelek) védelmének erősítése miatt hatékony és valós idejű mechanizmusok jöjjenek létre, értve ez alatt például a kivizsgálás, felelősségre vonás menetét.¹⁸

2014-es évben számos jelentős szabályozási folyamat ment végbe uniós szinten a pénzügyi, gazdasági életben. Fontos kiemelni a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális követelményeinek szabályozására vonatkozó rendeletet (CRR) és a prudenciális felügyeletre vonatkozó irányelvet (CRD IV.), a Market

¹⁷ Európai Bíróság C-26/13. számú ügyben hozott ítélete.

http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=HU&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=151524&occ=first&dir=&cid=434246 (letöltés dátuma: 2016. V. 12.)

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelve (2004. április 21.) a pénzügyi eszközök piacairól, a 85/611/EGK és a 93/6/EGK tanácsi irányelv, és a 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 93/22/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32004L0039> (letöltés dátuma: 2016. V. 22.), valamint a témáról lásd bővebben: HAJNAL Zsolt: *A pénzügyi fogyasztóvédelmi szabályok aktuális változásai az Európai Unió jogalkotási folyamatainak tükrében.*

http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2009/_a_penzugyi_fogyasztovedelmi_szabalyok_aktualis_valtozasai_az_europai_unio_jogalkotasi_folyamatainak_tukreben/ (letöltés dátuma: 2016. V. 25.)

Abuse Directive (MAD, MAD II), amely a piaci visszaélésekre vonatkozó büntető-jogi szankciókat tartalmazza, de a tőkepiacok vonatkozásában is megjelenik a MiFID II./MiFIR.¹⁹

Az új jogi szabályozás két különböző jogi eszközből áll: egy irányelvből és egy rendeletről, melyek együttesen teremtik meg a befektetési vállalkozásokra, a szabályozott piacokra és az adatszolgáltatókra vonatkozó követelményeket szabályozó jogi keretrendszert. A rendeletet az irányelvvel együtt kell értelmezni.²⁰

A MiFID II.²¹ és a MiFIR²² a pénzügyi piacokon bekövetkezett változásokra adott válasz lehet, melyeket a gyors technológiai fejlődés is indukált. A MiFID II. célja egy egységes piac létrehozása, amely a befektetőknek hatékonyabb védelmet biztosít és a befektetési vállalkozásokkal szemben közös szabályozási követelményeket fogalmaz meg. Az irányelv rendelkezéseit 2016. június 3-ig kell implementálni a hazai jogrendbe, és a szabályok életbe lépése 2017. január 3-a. Ezzel szemben a rendelet célja, hogy a kereskedési és szabályozási átláthatósági előírások megvalósuljanak, melyet a rendeleti forma is garantálhat, mivel minden befektetési vállalkozásra közvetlenül kell alkalmazni. A MiFID I.-hez képest a MiFID II. szabályozása változásokat vezetett be sok területen, mint például a kereskedési helyszínek vonatkozásában új kategóriát állapított meg az adatszolgáltatókra vonatkozó szabályok esetében, vagy új szankcionálási rezsímet hoz létre stb.. Az ügyfelek megbízásainak végrehajtásával kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség jelenik meg a szolgáltatók részéről, amelynek kellően részletesnek és könnyen érthetőnek kell lennie. A befektetési tanácsadás nyújtásakor a szolgáltatónak meg kell győződnie az ügyfél vesztésviselési és kockázattűrési képességéről, valamint megfelelőségi nyilatkozatot kell adni a termékről, hogy megfelel az ügyfél preferenciáinak, sajátosságokhoz és célokhoz igazodik. A szolgáltatónak lehetősége van arra, hogy ő maga is információkat szerezzen az ügyfél ismereteiről az adott szolgáltatás vonatkozásában, felmérheti, hogy valóban megfelelő-e. A MiFID I. keretein belül megállapított ügyfélminősítési kategóriák megnevezései (lakossági ügyfél, szakmai ügyfél vagy elfogadható partner) nem változtak, azonban a tartalmában történt változás. A szakmai ügyfelek kategóriába átkerültek saját kérésre az önkormányzatok és a helyi hatóságok, az elfogadható partnerekkel kapcsolatban pedig becsületes, tisztességes és hivatásszerű eljárást várnak el a vállalkozástól. A befektetővédelem érdekében egységes nyilvántartási rendszert vezet be a telefonbeszélgeté-

¹⁹ L. <http://www.esma.europa.eu/content/Consultation-Paper-MiFID-II-MiFIR> (letöltés dátuma: 2015. V. 17.)

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 600/2014/EU rendeletének (3) bekezdése alapján. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0600&from=EN> (letöltés dátuma: 2016. V. 25.)

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelve (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EU irányelv módosításáról.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 600/2014/EU rendelete (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacairól és a 648/2012/EU rendelet módosításáról.

seken vagy elektronikus kommunikáció során rögzített ügyfélmegbízásokról. A rendelet vonatkozásában szélesebb körű átláthatósági szabályok bevezetésére került sor, mert a MiFID I. csak a részvényekre korlátozódik, a MiFID II. szabályai már a tulajdonviszonyt és nem tulajdonviszonyt megtestesítő instrumentumok vonatkozásában és a kereskedési helyszínt illetően fogalmaz meg szabályokat. Kereskedés előtt és után is meg kell valósulnia az átláthatóságnak, így előtte szükséges nyilvánosságra hozni a mindenkori vételi és eladási árat és a kereskedési szándék mértékét, valamint utána a teljesített ügyletek árat, volumenét és időpontját. Ezek a szabályok vonatkoznak a rendszeres internalizálókra²³ és a tőzsdén kívüli kereskedő befektetési vállalkozásokra.²⁴

A pénzügyi termékekre vonatkozó fogyasztóvédelem az Európai Felügyeleti Hatóságok hatáskörébe tartozik, az Európai Felügyeleti Hatóságok a nemzeti felügyeleti hatóságokkal a pénzügyi piacok rendeltetésszerű működése érdekében együttműködnek. Az Európai Bizottság javaslatot dolgozott ki számos fogyasztóvédelemmel kapcsolatban álló területtel is, mint például a betétbiztosítás, egységes jelzáloghitelezési tájékoztató lap vagy az összetett lakossági befektetési termékeket szigorító szabályok. A 2014/92/EU irányelv megalkotásával az Európai Unió célja, hogy minden uniós polgár számára a hitelintézetek esetében egységesítse a bankszámlanyitást, átláthatóbbá váljanak a banki díjak és a bankszámlaváltás könnyebb legyen. A következmény az lesz ezáltal, hogy a fogyasztói jogok javulni fognak.²⁵

Ha az uniós szintű jogforrásokat elemezzük, elengedhetetlen megemlíteni az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatát. Az Európai Unió Bírósága előtt számos ügyben hivatkoztak a tisztességtelen feltételek körére – leginkább a devizahitelezéssel kapcsolatban –, ezekben a jogvitákban merülnek fel leginkább fogyasztóvédelmi kérdések. Kiemelendő, hogy a tisztességtelen feltételekhez kötődően a nemzeti szabályokban eltérések figyelhetők meg, a nemzeti jog szigorúbb és magasabb szintű védelmet biztosíthat a fogyasztók számára, mint az uniós szabályozás.²⁶

²³ A rendszeres internalizálókat olyan befektetési vállalkozásként kell meghatározni, amely ügyfélmegbízásait szervezett, gyakori, rendszeres és jelentős nagyságrendben, saját számlára kereskedve hajtja végre a szabályozott piacokon, MTF-eken (multilaterális kereskedési rendszer) vagy OTF-eken (szervezett kereskedési rendszer) kívül. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelv (17) pontja.

²⁴ FENYVESI Réka: *A pénzügyi eszközök piacairól szóló szabályozásban várható változások (a MiFID I és MiFID II közötti főbb változások és a MiFIR tartalmi elemei)*. <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2015-evi-sajtokozlomenyek/fenyvesi-reka-a-penzugyi-eszkozok-piacairol-szolo-szabalyozasban-varhato-valtozasok-a-mifid-i-es-mifid-ii-kozotti-fobb-valtozasok-es-a-mifir-tartalmi-elemei> (letöltés dátuma: 2016. V. 11.) 1–8.

²⁵ BIEDERMANN Zsuzsanna–OROSZ Ágnes: *Eltérő irányú pénzügyi szabályozások a válság után? Az EU és az Egyesült Államok válaszainak összevetése, Hitelintézeti Szemle* 2015/1, 46–47.

²⁶ NAGY Zoltán: Az Európai Unió Bíróságának devizahitelezéssel kapcsolatos ítélezési gyakorlata fogyasztóvédelmi aspektusból, in: *A devizahitelezés nagy kézikönyve* (szerk.: LENTNER Csaba), Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó, Budapest, 2014, 436–437.

Számos ügyben hangsúlyozták az uniós jog elsőbbségét és a közvetlen alkalmazhatóság elvét a 93/13/EGK irányelvvel kapcsolatban (pl.: von Colson-ügy 14/83. sz., Costa-ENEL-ügy 6/64. sz., Pafitis-ügy C-441/93. sz. stb.). A fogyasztói kölcsön-szerződések és pénzügyi lízingszerződésekkel releváns ügyekben leginkább az alkalmazott ÁSZF tisztességeségének problémáját vetették fel, megoldásként az Aziz-ügyben (C-415/11. sz.) határozták meg általános módon a tisztességtelenség fogalmi elemeit. Ebben az ügyben az előzetes döntéshozatali kérelem a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló, 1993. április 5-i 93/13/EGK tanácsi irányelv értelmezésére irányult. Három fogalmi elemet emel ki az ítélet a tisztességtelenséggel kapcsolatban: a jóhiszeműség megsértése, a jelentős egyenlőtlenség előidézése a felek szerződésből eredő jogaiban és kötelezettségeiben, valamint hogy a fogyasztó kárára történjen. Az, hogy a felek szerződésből eredő jogaiban és kötelezettségeiben jelentős egyenlőtlenséget idéz-e elő a fogyasztó kárára, különösen a nemzeti jognak az irányadó szabályait kell figyelembe venni.²⁷ Kiemelkedő jelentőségűnek mondható a Kásler v. OTP Jelzálogbank Zrt.-ügy (C-26/13), melyben a Bíróság foglalkozott az átláthatóság, előre-láthatóság és a szerződési feltétel tisztességtelenségének megállapításainak kérdéseivel. Az ítélet meghatározta, hogy az átláthatóság nem korlátozható kizárólag alaki és nyelvtani szempontokra, illetve hogy a kölcsönszerződéssel kapcsolatban alapvető jelentőséggel bír az, hogy átlátható módon fogalmazza-e meg a külföldi pénznem átváltási mechanizmusának okait és sajátosságait, valamint a mechanizmus és a kölcsön folyósítására vonatkozó többi feltételben előírt mechanizmus közötti viszonyt oly módon, hogy a fogyasztó egyértelmű és érthető kritériumok alapján előre láthassa a számára ebből eredő gazdasági következményeket. A tisztességtelen szerződési feltételekkel kapcsolatban kijelenti, hogy a nemzeti bíróságnak van lehetősége arra, hogy ha a teljes szerződés érvénytelenségét eredményezné a tisztességtelen feltétel elhagyása, ebben az esetben a nemzeti jog valamely diszpozitív rendelkezésével való helyettesítése révén lehetséges a feltétel érvénytelenségének orvoslása.²⁸ Ezenkívül az uniós bíróság joggyakorlatára alapozva széles kötelezettséget ró a bírósági rendszerre a fogyasztói kölcsönszerződések és az ezzel kapcsolatos ÁSZF-ek vonatkozásában, ugyanis hivatalból kötelesek vizsgálni a tisztességtelenséget (pl.: Invitel-ügy C-472/10. sz., VB Pénzügyi Lízing Zrt.-ügy C-137/08. sz., Aziz-ügy C-415/11. sz. stb.) a szerződésekben és az üzletszabályzatokban egyaránt (pl.: Banco Espanol-ügy C-618/10. sz., Pannon GSM Zrt.-ügy C-243/08. sz. stb.). A megállapításra azonban csak akkor kerülhet sor, ha azt a fo-

²⁷ Az Európai Bíróság C-415/11. sz. ügyben hozott ítélete.
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=135024&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=478006> (letöltés dátuma: 2016. V. 21.)

²⁸ Európai Bíróság C-26/13. számú ügyben hozott ítélete, 71–85. pont.
http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=HU&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=151524&occ=first&dir=&cid=434246 (letöltés dátuma: 2016. V. 12.)

gyasztó kéri (pl.: Jörös Erika-ügy C-397/11. sz. stb.).²⁹ A fogyasztói szerződések esetében a választottbíróági kikötések alkalmazása is tisztességtelennek minősül. A 93/13/EGK irányelv nem rögzíti konkrétan a választottbíróági kikötés tisztességtelenségét, hanem az Európai Unió Bírósága analóg értelmezés által állapította meg olyan ügyekben, mint például a Sebestyén-ügy C-342/13. sz., Mostaza Claro-ügy C-168/05. sz., illetve Cofidis-ügy C-473/00. sz. stb.³⁰

3. Az amerikai megoldás a pénzügyi fogyasztóvédelem szabályozására

A pénzügyi válságra adott megoldások eltérnek világszerte, a megoldás vagy a kormányzati szektor részről érkezik a tőkeinjekciók által, vagy a központi bankok általi pénzteremtés adhat megfelelő megoldást. Az Amerikai Egyesült Államok (továbbiakban: USA) megoldása az állami mentőcsomagok és az olcsó jegybanki pénzek általi pótlások voltak, annak érdekében, hogy a rendszerszinten jelentős bankok továbbra is rendeltetésszerűen működjenek. A nagyfokú bizalomvesztés két irányból is megvalósult: a társadalom a bankokban, a befektetők az államban veszítették el a bizalmukat. Aggályosnak tartották a nagymértékű bónuszok kifizetését a menedzsmentnek, a fizetések mértékét, sok esetben akár a korrupció lehetőségét is. A válság oka elsősorban a kockázatok alulárázásából fakad, túl sok kockázati tényezőt rejt magában a rendszer. A szabályozás vonatkozásában meg kell említeni, hogy olyanra van szükség, amely a gazdasági ciklikusságának hatásait mérsékelni tudja. Mégpedig azáltal, hogy transzparens, konzisztens, feltételes és költséghatékony legyen. A bankfelügyelők fontos szerepet kapnak a rendszerszintű kockázatok monitoring tevékenységében, ehhez szükséges az adatok és módszerek standardizálása, így átláthatóvá válik egyéni és ágazati szinten is a kockázati kitettség, megelőzve egy újabb gazdasági összeomlást.³¹

A válság hatással volt a szabályozásra oly módon, hogy a szigorodtak a tőke- és likviditási követelmények, vállalatirányítási standardek, új adóterhek kerültek bevezetésre, valamint az új pénzügyi termékek kialakítását korlátozták és a pénzügyi intézmények működését is. A szabályozási változások nagy költségvonzattal is jártak, például a betétbiztosítási alaphoz való hozzájárulás mértéke, vagy a tőkekövetelmények változása miatt a mutatók módosulása.³²

²⁹ NÉMETH Csaba: A pénzügyi fogyasztóvédelmi jog fejlődése Magyarországon 2008–2014 között (II. rész), *Gazdaság és Jog* 2015/3, 9–10.

³⁰ ERDŐS Éva: A választottbíróági kikötés megítélése a devizahitelezési szerződésekben az Európai Unió Bíróságának döntései tükrében, in: *A devizahitelezés nagy kézikönyve* (szerk.: LENTNER Csaba), Nemzeti Közszoigálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2014, 467–474.

³¹ BOTOS Katalin: Reformok a bankszabályozásban: a „zászlóshajó” elemzése, *Hitelintézet Szemle* 2012/2, 102–108.

³² ÁBEL István–KOVALSZKY Zsolt–MÓDOS Dániel: Hajlító csapások – Az állami segítség ára az Amerikai Egyesült Államok bankrendszerében, *Hitelintézet Szemle* 14. évf., Különszám, 2015. november, 19–21.

Mivel az USA jelentős szerepet játszik a globális pénzügyi rendszerek alakulásában, szükséges megvizsgálni a szabályozását. A piacnak, valamint az intézményeknek az átlátható működésére van szükség, hogy csökkenjen a tőkeáttétel mértéke. Az USA új törvényi szabályozása a Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (továbbiakban: Dodd-Frank-törvény) által valósult meg 2010-ben. A törvény a G20, Pénzügyi Stabilitási Bizottság, valamint a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság intézkedéseit hajtja végre. A legfontosabb céljai: az USA pénzügyi stabilitásának megerősítése, az átláthatóság és a számon kérhetőség javítása, a "too big too fail" rendszer megszüntetése, az amerikai adófizetők megvédése, illetve a fogyasztók védelme a tisztességtelen pénzügyi szolgáltatói magatartásokkal szemben. A Dodd-Frank-törvény átláthatósági reformokat vezetett be a származtatott eszközök piacán és a csereügyletek területén. Több ügyletet kívántak bevonni a szabályozás hatálya alá, főleg azokat, amelyek korábban a szabályozatlan piacon folytak. Az USA-ban csereügylet végrehajtási rendszerekben (SEF) kell lebonyolítani a szabványosított származtatott eszközökkel kapcsolatos ügyleteket. A Dodd-Frank-törvény központi kérdésévé vált a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos szabályozási probléma megoldása. A legfontosabb intézkedése a törvénynek, hogy Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Ügynökséget (Consumer Financial Protection Bureau, továbbiakban: Ügynökség) hoztak létre, amely hét szövetségi ügynökség ilyen jellegű hatáskörét vonja össze.³³

Az Ügynökség létrehozása előtt a jegybank volt a felelős a fogyasztóvédelmi kérdésekért és a nemzeti pénzügyi intézmények biztonságáért. Az Ügynökségnek joga van módosítani a hiteltanácsadás, jelzálogpiac, hitelkártyapiac, illetve az egyéb banki termékek szabályait, ezen kívül részt vesz a pénzügyi oktatás kialakításában. Az Ügynökség – mint intézmény – felállításával bíznak abban, hogy a fogyasztói érdekek kisebb mértékben fognak sérülni, például úgy, hogy a fogyasztói szerződéseket világos és érthető nyelven fogalmazzák meg, valamint azok nem fognak tartalmazni rejtett költségeket és növekvő kamatlábakat.³⁴

A fogyasztóvédelem hiánya hozzájárul ugyan a pénzügyi válsághoz, azonban összehasonlítva a többi kiváltó okkal (például kockázati kitettség), viszonylag kisebb tényező, értve ezalatt azt, hogy önmagában a pénzügyi fogyasztóvédelem hiánya nem generálhat rendszerszintű összeomlást. Az Ügynökséget azonban érheti az a kritika, hogy önmagában nem képes megakadályozni egy újabb válságot, együtt kell dolgoznia a kormányzati szektorral. Ehhez azonban elengedhetetlen, hogy a szerkezeti struktúrájában reformok történjenek. Ilyen reform lehet például, hogy bizonyos fokú felügyelet alatt álljon, vagy az egyszemélyi vezetést váltsa fel a testületi vezetés, és vizsgálják felül a működését.³⁵

³³ BIEDERMANN–OROSZ: i. m. 31–46.

³⁴ BIEDERMANN Zsuzsanna: Az amerikai pénzügyi szabályozás története, *Műhelytanulmányok* 2011. november. 20. Magyar Tudományos Akadémia–Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest.

³⁵ SOUCY, Brenden D.: The Consumer Financial Protection Bureau: The Solution or The Problem? *Florida State University Law Review* Spring 2013, Vol. 40, Issue 3, 719.

Ha az amerikai szabályozási megoldásokat vizsgáljuk, megállapítható, hogy elengedhetetlen beszélni a számviteli és a könyvvizsgálati tevékenységben megjelenő különbségekről. Angolszász jogrendszerről van szó, és mint ilyen, a precedensre épül, azonban ez a megközelítés igaz a számviteli elvekre is. Az USA-ban a US GAAP³⁶ alapján történik a könyvvizsgálás. Rendszerét tekintve is különbséget mutat az EU-ban, tehát a kontinentális jogrendszerben alkalmazott IFRS-hez³⁷ képest, mivel csak konkrét gyakorlati megoldásokat fogalmaz meg, tehát speciálisból az általánosba halad, míg ezzel szemben az IFRS elveket határoz meg, így az általánosból közelít a speciális felé.³⁸ Ez a különbségtétel azért is fontos, mert a könyvvizsgálat terén ugyanez a szabályozatlanság volt megfigyelhető. 2001-es Enron-botrányt követően kerültek bevezetésre a könyvvizsgálati függetlenséget szorgalmazó szabályozások, a tanácsadói és a könyvvizsgálói tevékenység egyidejű nyújtásának betiltását a 2002-es Sarbanes–Oxley-törvény (SOX) vezette be. Az US GAAP rendszere az úgynevezett kreatív számvitelre ad lehetőséget, amely mind a pénzügyi intézmény, mind a könyvvizsgáló részén egyaránt megfigyelhető volt.³⁹

Összegzés

A válságot követően számos új szabályozási elem jelent meg hitelintézetekkel kapcsolatosan, melyek nemzetközi, uniós és nemzeti szinten is a rendeltetésszerű működés fenntartását célozzák meg. Ilyen például a Bázeli III. javaslat vagy az 575/2013/EU rendelet (CRR), illetve 2013/36/EU irányelv (CRD. IV.), melyek a prudenciális követelményeket és felügyeletet szabályozzák. Maga a prudenciális működés is hozzájárulhat a fogyasztók alapvető érdekeinek betartásához, azonban a pénzügyi fogyasztóvédelem területe külön szabályozási egységet alkot.

A magyar szabályozásra az uniós szintű irányelvek, rendeletek és bírósági döntések befolyásoló tényezőként hatnak. Ahhoz, hogy a pénzügyi piacok működése szabályozott kereteken belül történjen, olyan felügyeletre is szükség van, amely minden piaci szereplőnek azonos jogokat és kötelezettségeket biztosít, ezen belül is a piaci stabilitás szem előtt tartása mellett védi a fogyasztók érdekeit. A tanulmányomban azért csak a felügyelet általi szabályozásra koncentráltam, mert az intézmény fontos szerepet játszik a pénzügyi fogyasztóvédelemben. Az uniós szabályozásban elsőbbséget élvez a fogyasztók biztonsága és jogaik érvényre juttatása a különböző szakpolitikákon belül, így minden jogalkotó vagy tanácsadó szerv részt vesz a tevékenységben.

³⁶ USA-ban Általánosan Elfogadott Számviteli Alapelvek, United States Generally Accepted Accounting Principles.

³⁷ Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standard, International Financial Reporting Standards

³⁸ BARTHA Ágnes–GELLÉRT Henriett–MADARASINÉ SZIRMAI Andrea: *Nemzetközi Számviteli Ismeretek*, Perfekt Gazdasági Tanácsadó Oktató és Kiadó Zártkörűen Működő Részvénytársaság, PR-087/13, 2013, 18.

³⁹ BARABÁS Tünde: A könyvvizsgálók függetlenségéről, különös tekintettel a pénzügyi szektorra, *Pénzügyi Szemle* 2013/2, 188–191.

Az uniós és az amerikai szabályozás egyaránt mutat azonos és eltérő elemeket. Azonos tényezőnek mindenképpen az átláthatóság problémaköre tekinthető, amely a piac egészére és az intézményekre egyaránt vonatkozhat, valamint a tisztességtelen pénzügyi szolgáltatói magatartásokkal szemben a fogyasztók védelme. Az eltérés leginkább a jogrendszerekből adódó szemléleti különbségekből is ered, ugyanis míg az uniós szabályozásban külön-külön kerülnek megfogalmazásra a szabályok, addig a Dodd-Frank-törvény egy mindenre kiterjedő szabályanyag.