

**Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Karának
Doktori Iskolája**

Bencsik András

**A fogyasztói jogok tartalmának és érvényesülésének közjogi
keretei Magyarországon**

Doktori értekezés
Műhelyvita-anyag

Témavezető:
Kiss László
egyetemi tanár, alkotmánybíró, az MTA doktora

Pécs
2012

TARTALOM

Bevezetés	6
I. A fogyasztóvédelem gazdasági alapjai	14
1. Alapvetés	14
2. A fogyasztóvédelem gazdaságelméleti alapjai	17
2.1. <i>A liberális közgazdaságtan korszaka</i>	<i>19</i>
2.2. <i>Keynes gazdaságelmélete.....</i>	<i>20</i>
2.3. <i>Fogyasztóvédelem a jóléti állam keretei között.....</i>	<i>21</i>
2.4. <i>A neoklasszikus közgazdaságtan és a fogyasztóvédelem kapcsolata</i>	<i>22</i>
2.5. <i>Új szintéren a fogyasztó, a fogyasztói társadalom sajátosságai.....</i>	<i>23</i>
2.6. <i>Fogyasztóvédelem a szocialista kor gazdasági berendezkedésében.....</i>	<i>26</i>
2.7. <i>A rendszerváltás és a fogyasztóvédelem</i>	<i>27</i>
II. A fogyasztóvédelem európai dimenziója	29
1. Az Európai Unió fogyasztóvédelmi politikájának kialakulása	29
2. Az EGK első fogyasztóvédelmi programja (1975)	31
3. Az EGK második fogyasztóvédelmi programja (1981)	33
4. Az EGK harmadik fogyasztóvédelmi programja (1985)	33
5. Az első hároméves program (1990-1992)	35
6. A második hároméves program (1993-1995)	35
7. Fogyasztóvédelmi program 1996-1998	38
8. Az Amszterdami Szerződés hatása a fogyasztóvédelemre.....	39
9. Fogyasztóvédelmi program 1999-2001	41
10. Fogyasztóvédelmi politikai stratégia 2002-2006	42
10.1. <i>Az egységesen magas színvonalú fogyasztóvédelem kialakítása és biztosítása</i>	<i>42</i>
10.2. <i>A fogyasztóvédelmi jogszabályok hatékony végrehajtása.....</i>	<i>44</i>
10.3. <i>A fogyasztóvédelmi szervezetek megjelenítése az uniós döntéshozatalban.....</i>	<i>45</i>
10.4. <i>A fogyasztóvédelmi politikai stratégia értékelése</i>	<i>45</i>
11. Uniós fogyasztóvédelmi stratégia 2007-2013.....	46
11.1. <i>Az uniós fogyasztóvédelmi stratégiában foglalt főbb célkitűzések.....</i>	<i>46</i>
11.2. <i>A stratégia főbb prioritásai.....</i>	<i>46</i>
11.3. <i>Zöld Könyv a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításáról</i>	<i>48</i>
12. Az Európai Unió fogyasztóvédelmi politikája 2014 és 2020 között	49
13. A fogyasztóvédelem az Alapjogi Chartában.....	49
13.1. <i>Az Alapjogi Charta megalkotása, főbb jellemzői.....</i>	<i>50</i>
13.2. <i>A Charta terjedelme – minimális kompromisszum.....</i>	<i>51</i>

13.3. Az Alkotmányszerződéstől Lisszabonig.....	51
13.4. Fogyasztóvédelem: alapjog vagy alapelv	52
14. A fogyasztóvédelem szabályozása a Lisszaboni Szerződésben	52
14.1. A fogyasztóvédelmi politika célja és tartalma.....	53
14.2. Felhatalmazás intézkedések meghozatalára	54
15. Konklúziók.....	55
III. A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozása	57
1. A jogállamiság és a fogyasztóvédelem összefüggései.....	57
2. A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozása egyes európai államokban.....	61
2.1. Portugália	61
2.2. Spanyolország.....	62
2.3. Svájc.....	64
2.4. Lengyelország	64
2.5. Litvánia	65
3. A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozása Magyarországon	67
3.1. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény „fogyasztóvédelmi szabályozása”.....	67
3.1.1. A gazdasági és szociális alapjogok.....	68
3.1.2. Az oktatáshoz való jog	69
3.1.3. A tájékoztatáshoz való jog	69
3.1.4. A jogvédelemhez és a jogorvoslathoz való jog.....	70
3.2. A fogyasztói alapjogok és a fogyasztóvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában	71
3.3. A fogyasztóvédelem Magyarország Alaptörvényében.....	74
3.3.1. A fogyasztóvédelem, mint állami feladat.....	74
3.3.2. A fogyasztói (alap)jogok.....	75
4. Konklúziók.....	76
IV. A fogyasztóvédelem intézményrendszere.....	80
1. A fogyasztóvédelem állami intézményrendszeréről	80
1.1. A Kormány szerepe a fogyasztóvédelemben.....	80
1.2. A fogyasztóvédelemért felelős miniszter tevékenysége.....	81
1.3. A fogyasztóvédelmi igazgatás alakulása.....	82
1.3.1. A kezdetek: az Állami Kereskedelmi Felügyelet	83
1.3.2. Az önállósodás felé: az Állami Kereskedelmi Felügyelőség.....	85
1.3.3. A szervezeti önállóság relativizálódása: az Országos Kereskedelmi Felügyelőség	86
1.3.4. A piacgazdaság felé vezető úton: az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség.....	87

1.3.5. Rendszerváltás a fogyasztóvédelemben: a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség.....	89
1.3.6. A fogyasztóvédelmi igazgatás a „kettős irányítás” időszakában	90
1.3.7. A fogyasztóvédelmi igazgatás szervezete napjainkban	94
1.4. A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság eljárásának alapelvei.....	97
1.4.1. Az állami szerepvállalás szükségessége.....	99
1.4.2. A fogyasztóvédelem alkotmányos determináltsága.....	100
1.4.3. Az arányosság elve.....	100
1.4.4. A fokozatosság elve.....	102
1.4.5. A „hatósági szemlélet” visszaszorulása	104
1.4.6. A fogyasztóvédelem nyilvánossága.....	105
1.4.7. A plurális fogyasztóvédelem	106
1.4.8. A partnerség elve	108
2. A versenyjog szerepe a fogyasztóvédelemben.....	109
2.1. Gazdaságigazgatás és fogyasztóvédelem egyes európai államok szabályozásában.....	112
2.1.1. Németország.....	113
2.1.2. Franciaország.....	114
2.1.3. Egyesült Királyság.....	116
2.2. Gazdaságigazgatás és fogyasztóvédelem alakulása Magyarországon	117
2.2.1. Az ún. „második ipartörvény” (1884: XVII. tc.).....	119
2.2.2. Az 1923. évi V. törvénycikk.....	120
2.2.3. 1931: XX. tc. a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról.....	122
2.2.4. Az 1984. évi IV. törvény jelentősége	123
2.2.5. A piacgazdaság kiépítése – rendszerváltás a versenyjogban.....	125
2.2.6. Úton az Európai Unió csatlakozás felé: az 1996. évi LVII törvény elfogadása	125
2.3. Versenyjog és fogyasztóvédelem napjainkban	127
2.3.1. A Gazdasági Versenyhivatal jogállása	127
2.3.2. A Gazdasági Versenyhivatal működésének általános elvei	129
2.3.3. Bejelentés és panasz a versenyhatóság eljárásában.....	131
2.3.4. A GVH versenyfelügyeleti eljárása.....	132
2.3.5. A GVH és a bírósági igényérvényesítés	136
3. A fogyasztóvédelem helyi önkormányzati és érdekképviseleti intézményrendszere.....	139
3.1. A helyi önkormányzatok helye és szerepe a fogyasztóvédelem igazgatásában.....	139
3.1.1. A helyi önkormányzatokról szóló törvény szabályozása	139
3.1.2. A fogyasztóvédelmi törvény regulációja	143
3.2. A társadalmi szervezetek szerepe a fogyasztóvédelemben	145
3.2.1. A civil fogyasztóvédelem (ki)alakulása Európában.....	146
3.2.2. A civil fogyasztóvédelem megjelenése Magyarországon	150

4. Konklúziók.....	153
V. A fogyasztóvédelem jogérvényesítési rendszere.....	156
1. A panasz eljárás és az ügyfélszolgálat	157
1.1. <i>Az egyéni panaszkezelésre vonatkozó szabályozás alakulása.....</i>	<i>159</i>
1.2. <i>A panaszkezelésre vonatkozó hatályos reguláció.....</i>	<i>160</i>
2. A békéltető testületek szerepe a fogyasztóvédelemben	164
2.1. <i>Az alternatív vitarendezés értékelése</i>	<i>164</i>
2.2. <i>Az alternatív fogyasztói vitarendezés egyes államok szabályozásában</i>	<i>167</i>
2.2.1. <i>Olaszország.....</i>	<i>168</i>
2.2.2. <i>Spanyolország.....</i>	<i>169</i>
2.2.3. <i>Svédország</i>	<i>170</i>
2.2.4. <i>Szlovákia</i>	<i>172</i>
2.2.5. <i>Ausztria.....</i>	<i>173</i>
2.2.6. <i>Csehország.....</i>	<i>174</i>
2.3. <i>A magyar szabályozás.....</i>	<i>176</i>
2.3.1. <i>A békéltető testületek felállítása Magyarországon</i>	<i>176</i>
2.3.2. <i>A békéltető testületek jogállása.....</i>	<i>178</i>
2.3.3. <i>A békéltető testületek tájékoztató tevékenysége</i>	<i>179</i>
2.3.4. <i>A békéltető testületek eljárása.....</i>	<i>180</i>
2.3.5. <i>A békéltető testület döntései.....</i>	<i>182</i>
3. A bíróságok szerepe a fogyasztói jogérvényesítési rendszerben	186
3.1. <i>A szabályozás szerkezete.....</i>	<i>187</i>
3.2. <i>A fogyasztóvédelmi egyesületek keresetindítása</i>	<i>189</i>
3.3. <i>Az ügyész keresetindítása a tisztességtelen általános szerződési feltételek körében.....</i>	<i>191</i>
3.4. <i>Az ügyész keresetindítása az Fgytv. alapján</i>	<i>192</i>
4. Konklúziók.....	193
VI. Összegző gondolatok és következtetések.....	195
1. A fogyasztóvédelem jogi szabályozásáról.....	195
2. A fogyasztóvédelem intézményrendszeréről.....	201
3. A fogyasztóvédelem jogérvényesítési rendszeréről	206
Felhasznált irodalom.....	211
Felhasznált jogforrások	224
Felhasznált európai uniós jogi aktusok	227
Felhasznált internetes források.....	229
Rövidítések jegyzéke	231

Bevezetés

A fogyasztóvédelmi joggal – távolabbról a fogyasztóvédelemmel – kapcsolatos tudományos igényű újabb és újabb vizsgálódásokat alapvetően három tényező teszi aktuálissá: a *jogállamiság elve, a piacgazdaság (ki)alakulása* és a – legáltalánosabb értelemben felfogott – *biztonság* fontosságának egyre hangsúlyosabb megjelenése. A szakirodalomban uralkodó álláspont szerint a jogállam értéktartalmú alapelemei között a hatalommegosztás, a törvények primátusa, a jogalkalmazás törvényessége, a jogbiztonság követelménye, a jogvédelem biztosítása és az alapjogok alkotmányi garantálása említhető meg.¹

A téma szempontjából – meglátásom szerint – az utóbbi két alapelemnek van kiemelkedő jelentősége. A jogállam elvének megfelelni kívánó állam egyrészt köteles tartózkodni az állampolgárokat illető alapjogok gyakorlásának zavarásától, másrészt meghatározott feltételek megteremtésével köteles biztosítani az alapvető jogok érvényesülését.² A jogvédelem elve azt a szükségletet juttatja kifejezésre, hogy a jogaiban – akár az állam, akár más magánszemély magatartása miatt – sérelmet szenvedett polgár számára az állam lehetőséget biztosítson a jogsérelem orvoslására. Jól mutatja a polgárok számára biztosítandó állami védelem jelentőségét az a tény, hogy az amerikai kontinensen nem a fogyasztói jogviszonyt és nem is a jogérvényesítési rendszert érintette legkorábban a fogyasztóvédelmi szempontú jogalkotás, hanem az állami beavatkozás centrumában az élelmiszerbiztonság állt.³

A jogvédelem nem csupán a jogállamiság eszméjének felbukkanása óta jelent állami feladatot, az már az állam keletkezésétől kezdődően a közhatalom gyakorlásának egyik alapvető funkciójaként fogható fel.⁴ Bár a fogyasztóvédelem gondolata a XIX. századig vezethető vissza, korai „csírái” már a régebbi korokban⁵ is megjelentek.⁶ A fogyasztóvédelem

¹ Vö. Petrétei József: Jogállam és hatalommegosztás. In: Kiss László (Szerk.): Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. PTE ÁJK, Pécs 1996. 11-21. o.

² Az első eset vonatkozásában a gazdasági autonómia körébe tartozó alapjogok zavarásától való tartózkodást, míg a második fordulatnál többek között a fogyasztókat megillető jogok biztosítását érdemes kiemelni.

³ Látható tehát, hogy a fogyasztók életének és egészségének védelme alapozta meg az állami beavatkozást a gazdasági szféra és a fogyasztók viszonyrendszerébe. Az Amerikai Egyesült államok élelmiszerbiztonsági szabályozásához lásd Melvin J. Hinich – Richard Staelin: Consumer Protection Legislation and the U.S. Food Industry. Pergamon Press, New York-Oxford-Toronto-Sydney-Paris-Frankfurt 1980. 1-4. o., a dél-amerikai országok fogyasztóvédelmi jogalkotásáról pedig lásd bővebben David B. Jaffe – Robert G. Vaughn: South American Consumer Protection Laws. Kluwer Law International, Boston-The Hague-London 1996. 2-3. o.

⁴ Vö. Legény Krisztián: Jogvédő szervek a Magyar Köztársaságban. Magyar Közigazgatás 2005. 5. sz. 283. o.

⁵ Az értekezésben a XVII-XVIII. századot jelölöm ily módon, csupán egy alkalommal tekintek vissza az ókor és a középkor időszakára.

szempontjából az ún. fogyasztói jogok biztosítása és hatékony védelme által tehető jogállamivá az államok intézményrendszere.

E felismerésből kiindulva az értekezésben önálló szerkezeti egységében foglalkozom a jogállamiság és a fogyasztóvédelem összefüggéseivel, ezt követően ismertetem a fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozását egyes európai államok és a magyar reguláció figyelembe vételével, mivel az intézményrendszer hatékonysága erőteljesen függ az alkotmányi alapoktól, nevezetesen attól, hogy az ország alaptörvénye és az alkotmányos jogszabályok milyen mértékben szabályozzák a fundamentális kérdéseket.

A jogterület kialakulása és fejlődése szoros kapcsolatban áll a gazdasági viszonyokkal is, mivel a piaci viszonyok közepette – a fogyasztók hátrányára – képes megbomlani a gazdasági élet szereplői közötti egyensúly. A fogyasztó – többek között a piaci módszerek ismeretének hiánya miatt – kiszolgáltatott helyzetbe kerülhet a kereskedőkkel, szolgáltatókkal, vállalkozásokkal szemben. A fogyasztók állami védelmének okai között – egyebek mellett – a fogyasztók alulinformáltságát, meggondolatlanságát vagy a „másik oldal túlzottan domináns szerepét” hangsúlyozzák a szerzők, abban azonban egységesnek mutatkozik a szakirodalom, hogy a fogyasztók alárendelt szituációja igényli az állami többletvédelmet.⁷ Ez a felismerés alapozta meg a fogyasztóvédelem – mint a magánjogi jogviszonyokba történő állami beavatkozás – intézményesítését.⁸

Korszakunkban egyrészt érzékelhető a globalizáció számottevő hatása a gazdaság működésére⁹, másrészt – a technikai, műszaki és nem utolsósorban a jogi feltételek folyamatos módosulásával – érezhető a korábban megszokott passzív fogyasztói magatartás megváltozása.¹⁰ A piaci keretek között csupán az önmagáért tenni tudó, aktív fogyasztó képes „talpon maradni”, tekintettel a fogyasztók – fent említett – „hátrányos helyzetére”, amely a fogyasztók érdekeinek védelmében megköveteli az aktív(abb) állami beavatkozást a piacgazdaság viszonyaiba.

⁶ A fogyasztóvédelmi jogalkotás megindulásával összefüggésben lásd Eike von Hippel: Verbraucherschutz. Mohr, Tübingen 1986. 499. o., a fogyasztóvédelem történeti előzményeiről lásd Wolfgang Schuhmacher: Verbraucher und Recht in historischer Sicht. Staatsdruckerei, Wien 1981. 135. o.

⁷ Vö. H. P. Westermann: Verbraucherschutz. In: Gutachten und Vorschläge zur Überarbeitung des Schuldrechts. Köln 1993. 66. o. és Wolfgang Faber: Elemente verschiedener Verbraucherbegriffe in EG-Richtlinien, zwischenstaatlichen Übereinkommen und nationalem Zivil- und Kollisionsrecht. ZEuP 1998. 6. sz. 854-982. o.

⁸ Ezzel összefüggésben lásd többek között Luszcz Viktor: Fogyasztóvédelem az Unióban. Cég és Jog 2002. 5. sz. 41-47. o.

⁹ A gazdaság globalizálódásáról lásd bővebben Prugberger Tamás: A globalizáció hatása a gazdaságra, valamint a foglalkoztatásra. Polgári Szemle 2012. 5-6. sz. elektronikus változata. http://www.polgariszemle.hu/app/interface.php?view=v_article&ID=465 (2012.09.18.)

¹⁰ Vö. Fekete Orsolya: A fogyasztóvédelem aktuális kérdései. Magyar Közigazgatás 2005. 10. sz. 608-609. o.

A gazdaság(i szereplők) működése és a fogyasztóvédelem közötti összefüggés érhető tetten a *gazdasági versenyjog* területén is, mivel egyes vállalkozások versenyt torzító tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatai egyúttal alkalmasak lehetnek a fogyasztók megtévesztésére is, amely állami fellépést sürget. 2012 júliusában született az a döntés, amelyben a Gazdasági Versenyhivatal elmarasztalt egy vállalkozást, mivel az átlagfogyasztó szemszögéből vizsgálva megtévesztő kommunikációt alkalmazott bizonyos termékeinek népszerűsítésekor.¹¹

Az értekezés első fejezete a fogyasztóvédelem gazdasági alapjait tárgyalja, a gazdaság és a közigazgatás összefüggésrendszerének összetevőit követően az egyes közgazdaság(elmélet)i irányzatok alapján helyezem el az állam fogyasztóvédelmi szerepvállalását a gazdaságpolitika tevékenységfajtái között, ennek alapján kirajzolódik az állam fogyasztókat védő szerepkörének szükségszerűsége.

A fogyasztóvédelmet a biztonság megjelenésének fontossága teszi egyre hangsúlyosabb jogterületté. A *biztonság* – mint jogi érték – fogalma a legáltalánosabb megfogalmazás szerint a *veszély, fenyegetés, ártalom, károsodás, hátrány, félelem, ártalom hiányát*, illetve az *ezzel szembeni hatékony védettséget, oltalmat* jelenti.¹² Megállapítható, hogy a munkanélküliség, a járványok, a terrorizmus és többek között a tömeges szerencsétlenségek elleni küzdelem mellett a fogyasztók életének, egészségének és biztonságának védelme is a biztonság jogi értéként történő manifesztálódásaként értelmezhető, így fokozatos fejlesztésre és felülvizsgálatra szorul. Korszakunk nagy kilengésű ingáinak újszerű tartalmú pólusaiként áll előttünk egyrészt a fogyasztóvédelem egyetemeseződése, másrészt a különböző szeparációs fragmentálódási folyamatok, amelyek kétségtelenül a posztmodernitás demokrácia-fogalmának újraértelmezésére serkentik a politikai és társadalmi erőket.¹³ A biztonságot veszélyeztető jelenségek és tendenciák univerzalitása miatt eredményes küzdelmet sem az állam, sem az egyén, sem a társadalmi közösségek nem folytathatnak.¹⁴ Ennek egyenes következménye, hogy a „több lábon álló”, a

¹¹ A Vj/017-71/2011. sz. ügyben szabott ki a GVH versenyfelügyeleti bírságot az Auchan Magyarország Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.-vel szemben a fogyasztók megtévesztése miatt.

¹² Vö. Ádám Antal: A biztonság az értékek között. Jura 2005. 1. sz. 33. o.

¹³ A posztmodernitás fent jelzett új változata tekinthető a posztdemokrácia korszakának. Ennek részletes elemzéséről lásd Vö. Ádám Antal: A posztdemokráciáról mint a posztmodernitás különös változatáról. JURA 2012. 1. sz. 8. o.

¹⁴ Ezzel összefüggésben lásd többek között Ádám Antal: Biztonság, felelősség, kötelesség. Jogtudományi Közlöny 2005. 7-8. sz. 307-315. o. és Ádám Antal: A magyar alkotmányos jogállam újszerű feladatiról és működéséről. Jogtudományi Közlöny 2008. 4. sz. 163-171. o. című tanulmányait.

pluralitás elvét kifejezésre juttató intézményrendszer képes csupán hatékony védelmet biztosítani a fogyasztók számára.

E logikát követve történeti nézőpontot is tükröző fejezetben térek ki a fogyasztóvédelmi intézményrendszer bemutatására és értékelésére, közelebbről a szervezeti-működési zavarok lehetséges okainak kiemelésére. E körben a fogyasztók védelmének állami, helyi önkormányzati és „civil” szereplőit vizsgálom.

A *fogyasztóvédelem jogági hovatartozása* vonatkozásában két elméletet lehet elkülöníteni. A jogdogmatista irányzatot vallók szerint nem beszélhetünk önálló jogágként a fogyasztóvédelmi jogról, mivel a klasszikus felosztás szerint közjogra és magánjogra osztható a jogrendszer, ezen kívül nincs harmadik csoport.¹⁵ A funkcionalista felfogás hívei azonban egy adott norma rendeltetéséből indulnak ki, ennél fogva azt az álláspontot képviselik, hogy a fogyasztóvédelmi normák igenis önálló jogágot alkotnak.

Valamely jogterület tudományos igényű vizsgálata megköveteli az alapfogalmak precíz meghatározását, ezáltal a jogterület körülhatárolását. Közel sem tekinthető azonban egységesnek a szakirodalom a fogyasztó(védelm)i jog funkcióját és fogalmát illetően. A fogyasztóvédelmi tevékenységben testet öltő állami szerepvállalás kiindulópontjában egyetértenek az egyes szerzők, annak módja és rendeltetése szempontjából azonban két eltérő felfogás között tehető különbség.

A *Ralph Nader* nevéhez köthető „elidegeníthetetlen fogyasztói jogok elmélete” abból indul ki, hogy az állam feladata a fogyasztónak – mint a piaci viszonyok áldozatának – jogi eszközökkel történő védelme. Ez a felfogás erőteljes állami beavatkozást jelent a magánjogi jogviszonyokba egy hátrányos helyzetű réteg – a fogyasztók – érdekében, amely egyrésztől dinamikus gazdaság- és jogpolitikát, másrésztől protektív jogalkotást feltételez.

A másik – *Thierry Bourgoignie* nevével fémjelzett – irányzat szerint nem a fogyasztók szó szoros értelmében vett védelme, hanem a jogi segítségnyújtás biztosítása a fontos.¹⁶ Ebből következik, hogy ez a felfogás az aktív, cselekvőképes fogyasztó számára a cselekvési feltételek megteremtésében látja a fogyasztóvédelem feladatát, amely nem annyira beavatkozó jellegű, inkább széles körű és komplex fogyasztóvédelmi politikának teremtheti meg az alapjait.

¹⁵ Annak a tendenciának a fényében amelyet többen a „közjog magánjogiasodásának” illetve a „magánjog közjogiasodásának” neveznek, ez az álláspont egyre kevésbé tartható. Ezzel összefüggésben lásd többek között Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002. 20. o.

¹⁶ Vö. T. Bourgoignie: *Elements pour une theorie du droit de la consommation* 1988. Ebben a megközelítésben nem is fogyasztóvédelmi politikáról, hanem a fogyasztói érdekek támogatásának politikájáról helyes beszélni.

Eltérő felfogások kristályosodtak ki a témával foglalkozó szerzők munkásságában a fogyasztóvédelem (fogyasztóvédelmi jog) fogalmával összefüggésben is. A *normativista felfogás* hívei szerint a fogyasztóvédelmi jog a fogyasztással, illetve a fogyasztás érdekében keletkező jogviszonyokat szabályozó normák összességéként határozható meg. Mások arra az álláspontra helyezkednek, hogy a fogyasztóvédelem célja a fogyasztók védelme, számukra teljes körű tájékoztatás biztosítása, valamint magatartásuk racionalizálása.¹⁷ Az *ún. protekcionista elmélet* hívei pedig a fogyasztók jogi eszközökkel történő védelmét biztosító jogi normák összességében tartják körülhatárolhatónak a fogyasztóvédelmi joganyagot. Az ismertetett fogalmi megközelítések alapján – egyetértve Fazekas Judittal – azok szintetizálásaként fogyasztóvédelmi jog alatt a fogyasztáshoz kapcsolódó jogi aktusokra vonatkozó jogi normák összességét, beleértve a fogyasztók kifejezett védelmét szolgáló preventív és korrekatív jogorvoslati szabályokat értem.¹⁸

A közigazgatási jog szerepe a fogyasztóvédelem területén nem más, mint a fogyasztó jogainak védelme, a garanciarendszer kiépítése jogi normák segítségével. A fogyasztóvédelem feletti *állami felügyelet* kiemelkedő jelentőségű abból a szempontból, hogy a korábban anyagi fogyasztóvédelmi jogként említett normák valóban érvényesüljenek, ezek realizálását hivatott biztosítani a – szintén közigazgatási normák által szabályozott – fogyasztóvédelmi intézmény- és jogérvényesítési rendszer, amelynek stabil struktúrája és – ezzel egyidejűleg – a követelmények által indukált folyamatos fejlesztése elengedhetetlen.

A szervezetrendszer felépítése, strukturális kérdései után az értekezés utolsó szerkezeti egységében a fogyasztói jogok érvényesítésének rendszerével foglalkozom, ebben a körben a panaszeljárást, az alternatív vitarendezési eszközök alkalmazásának lehetőségét, valamint a bírósági igényérvényesítést témakörét elemzem.

A fogyasztóvédelmi joganyag tekinthető heterogénnek, *összetett, plurális azoknak a szerveknek az összessége* is, amelyek tevékenységében megjelenik a fogyasztók védelmének biztosítása. A fogyasztóvédelmi joganyag összetettsége és különösen a versenyjoggal való szoros kapcsolata miatt nem csupán a kifejezett fogyasztóvédelmi igazgatást megvalósító közigazgatási szervek vesznek részt e tevékenységben, mivel a fogyasztók megtévesztését is magában foglaló kereskedelmi gyakorlatot folytató vállalkozásokkal szemben – egyebek

¹⁷ Vö. G. Cas – D. Ferrier: *Traité de droit de la consommation*. Paris 1986. 7. o. Ez a megközelítés olvasható ki Balogh Virág, Kaszainé Mezei Katalin, Pázmándi Kinga és Závodnyik József definíciójából is. Vö. Balogh Virág – Kaszainé Mezei Katalin – Pázmándi Kinga – Závodnyik József: *Magyar fogyasztóvédelmi és reklámjog*. HVG-Orac, Budapest 2010. 22. o.

¹⁸ Vö. Fazekas Judit: *Fogyasztói jogok – fogyasztóvédelem*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1995. 75. o.

mellett – a gazdaságigazgatás szereplői is hivatottak a fogyasztók (közvetett) védelmére.¹⁹ Ebből fakad, hogy nem csupán a „fogyasztóvédelmi igazgatást”, hanem a versenyhatóság működését is vizsgálom a fogyasztói jogok érvényesülésével összefüggésben.

A fogyasztóvédelmi jog definiálását követően szükséges szólni a vonatkozó normaanyag jellemzőiről. A fogyasztóvédelem heterogén, dinamikus, valamint önálló jogterület. *Heterogén* normaösszességet azért jelent, mert ez a jogi matéria magánjogi normákat éppúgy tartalmaz, mint közigazgatási jogi vagy büntetőjogi előírásokat. Nem tekinthető homogénnek azonban a fogyasztóvédelmi magánjog sem, mivel a polgári jogi kódexekben több helyen – így egyebek mellett a szerződés értékegyensúlyának védelmét biztosító jogintézményeknél, valamint a tilos és erkölcstelen ügyeletek szankcióinál – is található a fogyasztókat védő rendelkezések is.²⁰ A fogyasztóvédelmi joganyag összetettsége érhető tetten abban, hogy a fogyasztóvédelmi szempontokat számos, az értekezés tárgyától eltérő szektorban is érvényesíteni hivatott az állam.²¹ Az állami fogyasztóvédelmi politika *dinamikusan fejlődik*, amit két tendencia indukál: egyrészt a technikai és tudományos fejlődés, másrészt pedig a nemzetközi szervezetekhez, így különösen az Európai Unióhoz való tartozás ténye.²² Az Európai Unióhoz történő csatlakozás által az egész államszervezet törvényessége új, nemzetállam feletti dimenzióba került, mivel a magyar közigazgatás immár nem csupán a hazai jogrend adta kereteket, hanem az Európai Unió jogrendjét is köteles figyelembe venni.²³ *Önálló*nak is tekinthető továbbá, mivel új megvilágításba helyezi a piaci kapcsolatokat és az általános jogi kategóriák újraértékelésére készíti a jogalkotót, illetve a gyakorlati szakembereket egyaránt.²⁴ Minthogy a fogyasztóvédelmi jog „örök mozgásban van”, a hazai rendszer összefüggéseinek és (ki)alakulásának tárgyalásánál elengedhetetlen az európai dimenzióinak érintése.

¹⁹ A fogyasztóvédelem és a versenyjog kapcsolatáról lásd N. Reich: Diverse approaches to consumer protection philosophy. *Journal of Consumer Policy* 1991. 14. sz. 261. o.

²⁰ Vö. Vékás Lajos: Parerga. Dolgozatok az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez. HVG-Orac, Budapest 2008. 89. o.

²¹ Így a termelés és az ipar igazgatása sem mehet el szó nélkül a fogyasztók védelmének garantálása mellett. Ezzel összefüggésben lásd Prugberger Tamás: Termelői- és fogyasztóvédelem az élelmiszergazdaságban, valamint fogyasztóvédelem az ipar és a kereskedelem egyéb ágazatainál. In: *Publ. Univ. Miskolc. Sect. jur. et pol. Tomus 27/2. Bíbor Kiadó, Miskolc 2009. 563-572. o.*

²² A fogyasztóvédelmi jog tekintetében az Európai Unió egyre szaporodó irányelvei folyamatosan önrevízióra készítik az egyes tagállamokat. Vö. Elissavet Kapnapouluo: *Das Recht der mißbräuchlichen Klauseln in der Europäischen Union*. Mohr, Tübingen 1997. 361. o.

²³ Az uniós csatlakozás és a közigazgatás törvényessége közötti összefüggésekről bővebben lásd Torma András: A közigazgatás törvényessége, EU-csatlakozás. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2000. 243-244. o.

²⁴ Vö. Fazekas Judit: A fogyasztóvédelem múltja, jele és jövője a fogyasztóvédelmi törvény tükrében. In: *Fogyasztóvédelmi Kódex*. Budapest 1998. 15. o.

Ebből kiindulva önálló fejezetben mutatom be az Európai Unió (Európai /Gazdasági/ Közösség) fogyasztóvédelmi politikájának alakulását a Római Szerződéstől napjainkig, érintem továbbá azokat a nagy horderejű európai bírói ítéleteket, amelyek determinálták, előremozdították az uniós (és tagállami) fogyasztóvédelmi vonatkozású jogalkotást.

A fogyasztóvédelmi jog *interdiszciplináris jellege* – az a sajátosság, hogy a hagyományos jogágak metszéspontjában helyezkedik el – a vonatkozó joganyag struktúráján is érzékelhető. A magánjogi jelleg az ún. fogyasztóvédelmi anyagi jog – így többek között a fogyasztói alapjogok és a fogyasztói szerződésekre irányadó szabályok –, míg a közjogi vonás a fogyasztóvédelmi intézményrendszer tekintetében dominál.

Értekezésemben vizsgálom a fogyasztók jogainak érvényesülését biztosító magyar intézményrendszer összetevőit: a *jogi szabályozást* és a végrehajtására létrejött *szervezeti rendszert*. Ezt két okból tartom indokoltnak: egyrészt a jogvédelmi intézményekhez érkező megkeresések és panaszok nagy volumene azt is jelzi, hogy a fogyasztók védelmének hazai rendszere hatékonysági deficitben szenved; másrészt megfogalmazódik olyan szakirodalmi vélemény is, amely szerint „az állam a fogyasztóvédelemben kevés területen tudna többet nyújtani”.²⁵ Egyértelmű, hogy a helyzet megítélése ennél összetettebb, mivel kétségtelenül komoly előrelépések figyelhetők meg a fogyasztóvédelmi szabályozásban, az is nyilvánvaló azonban, hogy a rendszer még tökéletesíthető. E felismerésből kiindulva tűztem célul, hogy feltérképezzem a fogyasztóvédelem rendszerének hiányosságait, valamint javaslatokat fogalmazzak meg annak továbbfejlesztésére. Mindezekre tekintettel négy célkitűzés határozta meg az értekezés elkészítését:

- 1) A fogyasztói jogok főbb csoportjainak, jellegének és tartalmának feltárása.
- 2) A fogyasztói jogok meghatározásának forrásai.
- 3) A fogyasztóvédelem szervezetének és működési alakzatainak történeti, összehasonlító és de lege ferenda szempontú áttekintése.
- 4) A fogyasztóvédelem jogérvényesítési rendszerének elemzése és értékelése.

A fentiek alapján két irányban is indokolt a kutatási téma szűkítése. Egyrészt kifejezetten csupán a *fogyasztói jogok érvényesülésének közjogi kereteit* vizsgálom az értekezésben. Így nem kerül sor a fogyasztóvédelmi magánjog alakulásának bemutatására és értékelésére, mivel a fogyasztók (magánjogi) jogainak és érdekeinek körülhatárolása önálló értekezés tárgya lehetne. A fogyasztóvédelem magánjogi és közjogi összetevőinek, területeinek szabályozása

²⁵ Vö. Nemeshegyi Benjámín: A fogyasztóvédelem intézményrendszere és a fogyasztóvédelem fejlődésének új irányai Magyarországon. In: Rixer Ádám (Szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE ÁJK, Budapest 2012. 135. o.

(elhatárolása) nem tekinthető problémamentesnek a magánjogi dogmatikában sem, mivel a fogyasztói szerződés ebben a tekintetben „kakukktójsnak” minősül.²⁶ Ez a jelenség abban ragadható meg, hogy a felek gazdasági pozíciójától független egyenrangúságán alapuló általános szerződési jog elveivel ellentétben az a kiindulópont, miszerint a fogyasztó nem egyenrangú partnerként, hanem „gyengébb félként” vesz részt a jogviszonyban. Ebből következik, hogy a fogyasztóvédelmi magánjog egyoldalúan kógens, ellentétben a diszpozitivitás elvén nyugvó kötelmi joggal.²⁷

A fogyasztóvédelmi magánjogi jogalkotás sem tekinthető problémamentesnek egyes államok jogában. Így pl. az osztrák Konsumentengesetz büntetőjogi és perjogi szabályokkal vegyíti a tisztán polgári jogi rendelkezéseket. Svájcban szétszórtnak tekinthető a szabályozás, míg Franciaországban csupán a termékfelelősségre vonatkozó rendelkezések épültek be a Code Civilbe, a többi fogyasztóvédelmi magánjogi norma a kompilációs technika alkalmazásával készült fogyasztóvédelmi törvénybe került.²⁸ Mindezek alapján vizsgálódásom csupán e jogok érvényesülését realizálni képes intézményrendszer működésére irányult.

Nem érintem továbbá valamennyi olyan közjogi intézmény működését sem, amelynek tevékenységében – akár csekély mértékben – megjelenik a fogyasztóvédelmi szerepkör. Tekintettel arra, hogy az Európai Parlament és a Tanács a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK irányelvét átültető magyar jogszabály²⁹ három hatóság – a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, valamint a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete – között osztotta meg a hatáskört, indokoltnak tartom a kutatás határvonalait erre tekintettel is meghúzni. Céлом az volt, hogy a *fogyasztói jogok érvényesülésének általános összefüggéseit* vizsgáljam, így az intézményrendszerrel a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság és a Gazdasági Versenyhivatal működésére helyeztem a hangsúlyt, a PSZÁF tevékenységét pedig – mint a fogyasztók jogait speciális, pénzügyi tekintetben védő mechanizmust – nem érintem.

²⁶ Ehhez lásd Vékás Lajos: i. m. 277-278. o.

²⁷ Ez az alanyi szempontú megközelítés számos problémát vet fel a polgári jogi dogmatikában és a kodifikációban egyaránt, amit jól mutat az a tény, hogy a Code Civil máig nem fogadta el ezt a megközelítést.

²⁸ Ehhez lásd részletesebben Vékás Lajos: Az új Polgári Törvénykönyv elméleti előkérdései. HVG-Orac, Budapest 2001. 78-83. o.

²⁹ 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról

I. A fogyasztóvédelem gazdasági alapjai

1. Alapvetés

A fogyasztóvédelem kialakulása, a politikai gondolkodásban való megjelenése szoros összefüggésben áll (egyebek mellett) a piacgazdaság megjelenésével, s általában a gazdasági viszonyok alakulásával. Abból a szinte már tényként kezelhető jelenségből kiindulva, miszerint a politika, a gazdaság és a társadalom is több ponton kapcsolódik a közigazgatáshoz,³⁰ megállapítható, hogy a gazdaság és a közigazgatás viszonya egyrészt korszakonként változó, másrészt a kapcsolódó tevékenységfajták vonatkozásában sokszínűnek mondható.

Az általános szintű megjegyzéseknél maradva kiemelendő, hogy a gazdasági élet középpontját adó termelés koncentrációja a témához kapcsolódó állami intézmények központosítását eredményezte a különböző korszakokban. A gazdaság és a közigazgatás viszonyrendszerét azonban nemcsak az apparátus és a források egy kézben tartása, hanem a közigazgatási feladatok minőségi és mennyiségi változása jellemzi. A téma részletesebb kifejtése nélkül csupán jelzem, hogy a közigazgatási feladatok körében bekövetkezett minőségi változás érhető tetten egyebek mellett a feladatteljesítő szektor dominánsabbá válásában, míg a mennyiségi vonatkozás különösen az ún. szakigazgatási tevékenységek folyamatos sokasodását és differenciálódását jelenti.³¹

A gazdaság és a közigazgatás viszonyrendszerét, egymásra hatását alapvetően annak a kérdésnek a jogalkotó általi megválaszolása determinálja, hogy az *állam meddig hagyja a piac hatását érvényesülni* és mikor, milyen érdekek és értékek mentén érzi fontosságát az állami korlátozásnak, az állami beavatkozásnak.³² Aszerint az általánosnak tekinthető tézis szerint, hogy kizárólag „piaci gazdaság” egyik államban sem érvényesül, akként lehet állást foglalni, hogy a változó mértékű, változó terjedelmű és változatos instrumentumok útján

³⁰ Vö. Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2007. 63. o.

³¹ Itt csak példa jelleggel utalnék arra, hogy a korábbi korokban csupán a gazdaság a szociális és kulturális szféra igazgatására jöttek létre önálló állami szervek, míg az utóbbi száz évben olyan hatóságok is megjelentek a különböző államok közigazgatási szervezetrendszerében, amelyek – a teljesség igénye nélkül – a mezőgazdaság, az ipar, a közlekedés, a kereskedelem, vagy éppen a tudomány igazgatására hivatottak. Vö. Lőrincz Lajos: i. m. 65-66. o.

³² Tekintettel arra, hogy e fejezet későbbi részeiben foglalkozok a fogyasztóvédelem és a különböző gazdaság elméleti irányzatok konkrét viszonyával, ehelyütt csupán a gazdaság működése és az állami intervenció általános kérdéseit érintem.

realizálódó állami beavatkozás minden állam gazdaságában szükségszerű.³³ Az utóbbi évtizedek (évszázadok) gazdasági működését vizsgálva azonban a gyakorlat által felszínre hozott problémák rámutattak olyan működési zavarokra,³⁴ amelyek az államok többségénél igenis a gazdaságban történő állami beavatkozás indokaként fogalmazhatók meg. A teljesség igénye nélkül az alábbi jelenségek hozhatók fel az állami beavatkozás létjogosultságának igazolására. A gazdaság működésének stabilitása – hosszú távon – az állam *költségvetési és monetáris hatalmával*, az ennek keretében foganatosított intézkedései által tartható fenn vagy állítható helyre; a szabad, *tiszta piaci verseny fenntartása*, kereteinek kijelölése, a monopol helyzetek kialakulásának megakadályozása szintén állami szerepvállalással realizálható; az állam újraelosztó tevékenységével képes a társadalmon belüli, napjainkra szélsőséges mértékűre nőtt *jövedelem-különbségeket kiegyenlíteni*; bizonyos *külső (extern) hatásoknak, jelenségeknek leküzdése*, megelőzése, megakadályozása szintén az állam szabályozó tevékenységével valósítható meg;³⁵ valamint az egyének érdekkörében felmerülő *információhiány* – tömeges előfordulás esetén – ugyancsak olyan helyzetet képes teremteni, amely a gazdasági szféra vonatkozásában szükségessé teszi az állam szabályozó tevékenységét.³⁶

Az állami szerep *időben változó jelenség*, különösen igaz ez a gazdaságba történő beavatkozás mikéntjére, megvalósulási módjára. Ebben a tekintetben a felvilágosult abszolutizmus időpontja tekinthető olyan minőségi változásnak, amely az állami feladatellátás terén megemlíthető.³⁷ A piaci szereplők egymáshoz való viszonya, illetőleg az állam gazdaságot érintő intervenciós tevékenysége vonatkozásában alapvetően négy működési mechanizmus között tehető különbség.

A *piaci koordináció* a piaci szereplők mellérendeltségéből indul ki, amelynek értelmében a verseny a gazdasági folyamatok egyedüli szabályozó tényezője, ebből következik, hogy az állam közreműködése az „éjjeliőr” szerepre korlátozódik, aminek

³³ Természetesen az Adam Smith nevéhez köthető klasszikus (liberális) közgazdaságtan – ahogy ennek értékelésére a későbbiekben kitérek – a szabad verseny tökéletes és automatikusan szabályozó jellegéből indul ki, ebből fakadóan minden állami beavatkozást károsnak és elkerülendőnek minősít.

³⁴ Az itt felsorolt jelenségeket nevezi Bordás Mária piaci kudarcoknak. Vö. Bordás Mária: A közigazgatás gazdaságtana. A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái. Unió Kiadó, Budapest 2009. 15-16. o.

³⁵ Egyebek mellett a környezet-szennyezéssel, a nemzetállamok egészét vagy egy részét érintő katasztrófákkal vagy éppen a káros áruk egészségre gyakorolt negatív hatásaival szembeni fellépésre érdemes gondolni, amelyek a biztonság jogi értéként történő egyre hangsúlyosabb megjelenésénél fogva szintén az állami beavatkozásért kiáltanak. Vö. Ádám Antal: A biztonság az értékek között. JURA 2005. 1. sz. 33. o.

³⁶ Itt többek között a fogyasztó birtokába kerülő információ vonatkozásában kiemelkedő jelentőségű, a versenyjog és a fogyasztóvédelem kapcsolódási pontjaira érdemes gondolni. Vö. Miskolczi Bodnár Péter: A fogyasztók megtevesztésének egyes kérdései a GVH gyakorlatában. In: A fogyasztóvédelmi jog új irányai az elméletben és a gyakorlatban. Budapest 2007. 127-128. o.

³⁷ Vö. Lőrincz Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap. Tér és Társadalom 1999. 3. sz. 6. o.

következtében az állam csupán a piaci verseny feltételeit hivatott megteremteni, minden egyéb beavatkozása elkerülendő.³⁸

A vegyes gazdaságban már mind a piac, mind az állam szerepet kap a gazdasági folyamatok orientálásában. Kiemelendő, hogy e koncepció hívei az állam oldalán csupán a jogi eszközökkel történő szabályozást és a gazdaság szereplői közötti koordinációt tartják elképzelhetőnek.

A reciprocitás elve alapján az egymással mellérendelt viszonyban lévő felek önkéntességen alapuló magatartására helyezi a hangsúlyt, ebből fakadóan nem az állami intervenció, de nem is feltétlenül a piac szigorú szabályai determinálják az aktorok cselekvését, hanem egyéb, a jogon és a versenyen kívüli tényezők.³⁹

Az agresszív koordináció eltérően a korábban ismertett működési mechanizmusoktól jogon kívüli, jogilag el nem fogadott eszközök alkalmazása lesz meghatározó a piac résztvevői számára (például szervezett bűnözés).⁴⁰

Megállapítható, hogy a gazdaság működése és az állami (közigazgatási) szerepvállalás kapcsolódása egyrészt *szükségszerű*, másrészt *koronként és államonként eltérő* sajátosságokat mutató jelenség, amely mindig visszavezethető az uralkodó gazdaságirányító modellre (közgazdasági elméletre), valamint a gazdaságot érintő állami funkciók alakulására.

A fent vázolt tendenciák folyamányaként nemcsak az államszervezet differenciálódik folyamatosan, hanem permanens módosulást mutatnak az állam, illetve a közigazgatás gazdasági funkciói is. A régebbi korokhoz képest, amikor a közigazgatás funkciói közé tipikusan a közhatalmi tevékenység realizálása, valamint a társadalom és gazdaságpolitika alakítása tartozott, napjainkra lényegesen kiszélesedett az a tevékenységi kör, amely a közigazgatás felelősségi körébe vonható. Az értekezésben vizsgált témakör, közelebbről a termelés, általában centralizációt és koncentrációt eredményezett a különböző államok közigazgatási szervezetrendszerében. Nem elhanyagolható emellett az a tendencia sem, amely a szolgáltató funkciók növekedésével és különösen a tudományos és műszaki fejlesztések felhasználásával összefüggésben került a közigazgatás működésének homlokterébe. Ebből fakad az a következmény is, hogy a modern technika elterjedése a közigazgatási szervezetrendszer egészét érintően is forradalmi változásokat hozott az egyes államokban. A gazdasági élet és a közigazgatás szempontjából azonban külön is kiemelendő a tudományos kutatások finanszírozása, a termelés ütemének és minőségének befolyásolása, valamint a

³⁸ Ez a felfogás a klasszikus közgazdaságtan „laissez faire” elvéhez hasonló elgondolást juttat kifejezésre.

³⁹ Egyebek mellett a hagyományokra és az erkölcsi normákra érdemes gondolni ebben a körben.

⁴⁰ Vö. Vígvári András: Közpénzügyeink. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005. 45-46. o.

termelés és a fogyasztás harmóniájának a realizálása, mint közigazgatási funkció megjelenése.⁴¹

Az állami tevékenység szerteágazó jellegéből fakadóan mások⁴² az eddigiektől eltérő szempontok alapján osztályozzák a közigazgatási funkciókat. E szerint különbséget tesznek a közigazgatás allokációs, redisztribúciós, stabilizációs és szabályozási funkciói között. Anélkül, hogy a témakör részletes tárgyalásába bocsátkoznék – mivel a gazdasági (pénzügyi) szektor sajátosságainak taglalása túlmutat az értekezés által vizsgált témán – jelzem, hogy csupán röviden szólok (az állam és a gazdaság kapcsolata szempontjából) a vázolt funkciókról. Az *allokációs tevékenység* legáltalánosabb értelemben az erőforrások elosztásának átvételét jelenti a piactól az állam irányába, aminek alapvető célja az erőforrások piaci viszonyok közötti hiányos vagy hibás elosztásának korrigálása. A *redisztribúció* a magánjövedelmek állam általi elvonását és meghatározott szempontok szerinti visszaosztását jelenti, amellyel az erőforrások átesoportosítása által bizonyos kiemelt vagy egyéb okból releváns társadalmi célok állami dotációjára van lehetőség. A *stabilizációs funkció* a gazdasági ingadozásból fakadó káros hatások mérséklésére ad lehetőséget az állam számára, míg a *szabályozási funkció* a gazdasági működés keretrendszerének normatív vagy egyedi szabályozás által történő regulálását foglalja magában.⁴³

Tekintettel arra, hogy – Fazekas Judit megközelítése szerint – a fogyasztóvédelem nem más, mint a fogyasztói preferenciáknak a gazdaság szabályozása által történő érvényre juttatása⁴⁴, indokoltnak tartom a következőkben a termelés és a fogyasztás viszonyának, a fogyasztó gazdasági folyamatokban betöltött szerepének és a különböző gazdaságirányítási (közgazdasági) felfogásoknak a rövid vázolását, ezáltal a fogyasztóvédelem gazdaságelméleti alapjainak áttekintését.

2. A fogyasztóvédelem gazdaságelméleti alapjai

Mielőtt az egyes közgazdasági felfogások rövid ismertetésére és azoknak a fogyasztóvédelemmel kapcsolatba hozható megállapításaira rátérnék, indokoltnak tartom röviden jelezni, hogy a vonatkozó szakirodalom nem mondható egységesnek abban a tekintetben, hogy önmagában a fogyasztóvédelem, mint állami tevékenység (és ezen keresztül

⁴¹ Vö. Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei... 67. o.

⁴² A következő osztályozás vonatkozásában ld. Vigvári András: i. m. 46. o.

⁴³ Más szerzők a szabályozási tevékenységben nem önálló funkciót, hanem a feladatellátás egyik eszközét látják. Vö. Imre Miklós (Szerk.): Közigazgatás és gazdaság. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2007. 75-76. o.

⁴⁴ Vö. Fazekas Judit: Fogyasztóvédelmi jog. Complex Kiadó, Budapest 2007. 62. o.

a fogyasztóvédelmi jog, mint önálló jogterület) mely kor vívmányának tekinthető. Van olyan szerző, aki egyes ókori jogintézmények vizsgálata során arra az álláspontra helyezkedik, hogy a fogyasztókat a család módon eljáró kereskedőkkel szemben védeni kívánó rendelkezések már az államfejlődés e korai szakaszában is hordoztak fogyasztóvédelmi jelleget.⁴⁵ Mások a középkor állam- és jogrendszerének egyes elemeit, így – egyebek mellett – a piacok egyházi felügyeletét tekintik a fogyasztóvédelem korai gyökerének.⁴⁶ Szükséges végezetül szólnunk egy harmadik, a fogyasztóvédelmet (fogyasztóvédelmi jogot) kifejezetten XX. századi jelenségként meghatározó felfogásról.⁴⁷

Meglátásom szerint az kétségtelen tény, hogy a fogyasztóvédelmi jog olyan *folyamatosan fejlődő jogterület*, amelyet determinál a technikai-műszaki fejlődés dinamizmusa, valamint a nemzetközi szervezetekhez – Magyarország vonatkozásában különösen az Európai Unióhoz – való tartozás ténye. Ebben a tekintetben tehát a korszak sajátosságai által formált jogterületről van szó, amely – jogági szempontból – a XX. században jelent meg önálló jogterületként. A kép árnyalásaként érdemes azonban leszögezni, hogy a jogvédelem nem csupán a fogyasztóvédelem eszméjének felbukkanása óta tekinthető állami feladatnak, az már az állam keletkezésétől kezdődően a közhatalom gyakorlásának egyik alapvető rendeltetéseként fogható fel.⁴⁸ Ennek fényében magam azt a megközelítést tartom elfogadhatónak, hogy a fogyasztók állam általi védelmét is hordozó jogintézmények, jogszabályi rendelkezések kétségtelenül hosszú múltra tekintenek vissza, az önálló jogágként kikristályosodó fogyasztóvédelmi jog azonban kétségtelenül a XX. század szülöttjének tekinthető.

Az alább ismertetésre kerülő közgazdasági elméletek által megengedett, megkívánt vagy éppen elfogadhatatlannak tekintett állami beavatkozással kapcsolatosan két szélsőséges álláspont olvasható ki. Az *ún. intervenció*s felfogás a fogyasztónak a kereskedőkhöz képest alárendelt helyzetéből indul ki, akit ebből következően akár állami eszközökkel is meg kell védeni a piaci szintéren előforduló visszaélésekkel szemben. Ez a megközelítés tehát úgy véli, hogy a fogyasztó és a vállalkozás között fennállt, de időközben megbomlott egyensúlyi helyzet a jogi szabályozás által helyreállítható, ennél fogva az állami szerepvállalás ebben a

⁴⁵ Vö. Jakab Éva: Stipulationes aediliciae (A kellékhibáért való helytállás kialakulása és szabályai a római jogban). Acta Jur. et Pol. Tomus XLIV. Fasciculus 7. Szeged 2003. 46-47. o.

⁴⁶ Vö. Bodnár József: Fogyasztóvédelem. PTE-ÁJK, Pécs 2001. 4. o.

⁴⁷ Ezt az álláspontot képviseli Fazekas Judit is. Vö. Fazekas Judit: i. m. 19. o.

⁴⁸ Vö. Legény Krisztián: Jogvédő szervek a Magyar Köztársaságban. Magyar Közigazgatás 2005. 5. sz. 283. o.

vonatkozásban szükségszerű.⁴⁹ A második, *liberálisnak mondható modellben* a piac önszabályozó mechanizmusa kap szerepet. Ennek alapján a verseny képes a tisztességtelen elemeket kiszorítani, az autonóm fogyasztó rendelkezik a szükséges információk megszerzésére, azok mérlegelésére, és a fogyasztói döntések befolyástól mentes meghozatalára vonatkozó képességgel, így az állam szerepe csupán a tisztességes verseny garantálására korlátozódhat, minden további beavatkozás hátrányos a versenyszabadság szempontjából. E két véglet között jelent meg a német jogterületen az *ún. szituáció-függő elmélet*, amely megpróbál szintézist teremteni közöttük. E felfogás abból indul ki, hogy ideális esetben a fogyasztó képes autonóm módon döntést hozni, ekkor az állami szerepvállalás csak a verseny szabadságára és a fogyasztói autonómia preferálására irányulhat. Abban az esetben viszont, hogyha megbomlik a „tisztá verseny” által feltételezett egyensúly, szükségessé válik az aktív állami beavatkozás, ezáltal a fogyasztóvédelem realizálása nem csupán megengedett, hanem kívánatos.⁵⁰

2.1. A liberális közgazdaságtan korszaka

A XIX. században *Adam Smith* nevéhez kapcsolódóan megjelenő klasszikus közgazdaságtani irányzat a „laissez faire” filozófiájára épülve jelölte ki az állam gazdasági mozgásterének kereteit. Ennek kiinduló pontja abban ragadható meg, hogy az *állam szerepe* csupán a *gazdaság működéséhez szükséges feltételek biztosításában* realizálódhat, nem állíthat tehát akadályokat a verseny szabad, korlátoktól mentes megvalósulása elé. Ebben a vonatkozásban az állami beavatkozás csak krízishelyzetekben, kivételes jelleggel valósulhat meg, az állam a piacgazdaságban az „éjjeliőr” szerepét látja el.

Smith felfogásának alapja a tökéletes, tiszta verseny, amelynek keretei között egyrészt a termelés és a fogyasztás egyensúlyba kerül, másrészt ez a körülmény szabadpiaci döntéseket eredményez mind a fogyasztók, mind a kereskedők számára. Ebben a környezetben a fogyasztó magatartása (kereslet) befolyásolja a kínálatot, mert a következetes fogyasztói döntések determinálják a termelést, ennél fogva a piacon azok a termékek, áruk, szolgáltatások fognak megjelenni, amelyek iránt a fogyasztók számottevő érdeklődést mutatnak.⁵¹ A liberális közgazdaságtan szerint nem csupán a termelés számára szabnak egyértelmű keretet a

⁴⁹ Vö. Fekete Orsolya: A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein, kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire. Szeged 2011. 54. o.

⁵⁰ Erről bővebben ld. Cseres Katalin Judit: Competition Law and Consumer Protection. Kluwer Law International, Hague 2005. 172-192. o.

⁵¹ A témával összefüggésben lásd A. Smith: The Wealth of Nations c. művét. Ezt a kérdéskört érinti még P. Deane: A közgazdasági gondolatok fejlődése. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1984. 36-55. o.

fogyasztói döntések, hanem a kereskedők szabad versenye az árak önkényes, a fogyasztók számára hátrányos meghatározását is kizárja. Mindezeket összegezve az elmélet azon az alapon nyugszik, hogy mind a piacon fellelhető kereslet, mind pedig a piacon érvényesülő árak a fogyasztói döntések által befolyásoltak, *a vállalkozás és a fogyasztó közötti jogviszony stabilnak és kiegyensúlyozottnak tekinthető.*

Mindezekből következik, hogy ez az elgondolás *kizárja a fogyasztóvédelmet,*⁵² mint a piacon a megbomlott egyensúlyi helyzet miatt a kereskedővel szemben hátrányos helyzetbe került „gyengébb félnek” állam általi védelmét, mivel a fogyasztót olyan autonóm egyénnek tekinti, amely a tiszta verseny keretei között képes racionálisan, a rendelkezésére álló információk birtokában választani az áruk, termékek és szolgáltatások között. Összegezve a Smith nevéhez köthető elméletet, a XIX. századig nem valósult meg a fogyasztókat állami eszközökkel védő állami tevékenység, az irányadó közgazdaságtani irányzat fogalmilag zárta ki a kereskedő és fogyasztó között az egyensúlyi helyzet megbomlását, ennél fogva az állami beavatkozás szükségességét.

2.2. Keynes gazdaságelmélete

A XIX. század végére – részben a korábbi „idealisztikusnak” is tekinthető gazdaságelmélet következményeinek átértékeléseként – új közgazdasági irányzat jelent meg, amely közvetlen előzményének a folyamatos tőkekoncentráció miatt létrejött monopóliumok megjelenése tekinthető. A vázolt jelenségnek a valóságban az lett a következménye, hogy a szabad versenyt és a fogyasztói döntéseket egyaránt befolyásolták a különböző monopóliumhelyzetben lévő vállalkozások közötti kartellek és egyéb megállapodások. A korábbi időszakhoz képest emiatt a fogyasztásban és az árakban nem a fogyasztói döntések lettek meghatározó jellegűek, azokat az érintett kereskedők determinálták. Ez a tendencia kedvezett az ún. „tökéletes verseny” kialakulásának, amit az árak eltérítése, valamint a kereskedelem és a termelés szerkezetének eltorzulása jellemezett. Ez azt jelentette, hogy megfordult a fogyasztó és a kereskedő közötti, egyensúlyon nyugvó „szereposztás”, immáron nem a fogyasztó magatartása határozta meg a termelést és az áruk, szolgáltatások árát, hanem a megerősödött pozícióba került kereskedők igyekeztek a fogyasztói igényeket a termeléshez igazítani.

Ennek tendenciózus megvalósulása azt eredményezte, hogy immáron nemcsak a fogyasztói, hanem a kereskedői oldal irányából is igényként fogalmazódott meg a gazdaság

⁵² Vö. Fazekas Judit: Fogyasztói jogok – fogyasztóvédelem. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1995. 22. o.

„szerencsétlen” működésébe való állami beavatkozás.⁵³ Az állami szerepvállalás elméleti megalapozásához kapcsolódik *Keynes* neve, aki elutasította a korábbi gazdaságtudományi megközelítést, és tagadta azt, hogy a piaci viszonyok között léteznek olyan önszabályozó mechanizmusok, amelyek állami beavatkozás, korrekció nélkül is működőképessé teszik a gazdasági szférát. Kimutatta, hogy a fogyasztó és a kereskedő között *megbomlott egyensúly* az aggregált kereslet növelését célzó *költségvetési vagy monetáris politikával állítható helyre*.⁵⁴ Egy idő után már a monopolhelyzetben lévő kereskedők is támogatták vagy legalábbis elfogadták az állami intervenciót, mert attól a „féktelen árverseny miatt kialakult bizonytalansági tényezők és instabilitás ellenőrzését” várták.⁵⁵

A vázolt folyamatok eredményeképpen realizálódott a gazdasági szektor átrendeződése, egyre erőteljesebben nyilvánult meg továbbá a korábbi passzív állami szerepvállalás több oldalról igényelt megváltozása. Az előző időszakhoz köthető elhibázott gazdaságpolitikai alapállás mellett szükséges azonban szólni az Amerikai Egyesült Államokból kiindult gazdasági világválságról, amely szintén erre az időszakra esett. Erre a történelmi eseményre két okból kell külön is kitérni. Egyrészt ez a változás olyan gazdasági és politikai környezetet teremtett, amelynek keretei között kifejezte a gazdasági folyamatokba történő állami beavatkozás elodázhatatlan szükségszerűségét, másrészt ekkor jelent meg hangsúlyosan a vállalkozók és a fogyasztók gazdasági biztonsága iránti vágy, amelynek megteremtése inentől kezdve az állam kétségbevonhatatlan kötelezettségének minősül. Összegezve a fent írtakat, a vizsgált időszak két szempontból tekinthető fordulópontnak a fogyasztóvédelemben. Elsősorban mind a közgazdaságtan, mind az államok többsége ráismert a *fogyasztók kiszolgáltatottságára*, mint a fogyasztóvédelmet legitimáló valós jelenségre, másodsorban ez olyan pillanatban lett nyilvánvaló a világ országai számára, amikor nemcsak elfogadható, hanem válságból való kilábalás szempontjából egyetlen kiút lett az *állami beavatkozás megerősítése* és a gazdasági szintéren végbemenő folyamatok állam általi kontrollja és bizonyos mértékű korlátozása.

2.3. Fogyasztóvédelem a jóléti állam keretei között

A két világháború közötti állami beavatkozás nyomán fejlődött ki a jóléti állam és az ún. „jóléti közgazdaságtan”, amely a társadalombiztosítás, a munkanélkülieknek nyújtott támogatás, az oktatás és egészségügyi ellátás minimális szintjét minden polgár számára

⁵³ Vö. J. K. Galbraith: Az új ipari állam. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1970. 244. o.

⁵⁴ Ehhez lásd J. M. Keynes: The End of Laissez-faire. Collected Writings 9. kötet. 281. o.

⁵⁵ Vö. M. G. Blackford – K. A. Kerr: Business Enterprise in American History. 1986. 233. o.

biztosítani kívánta az állami redisztribúció segítségével.⁵⁶ *Gunnar Myrdal* svéd közgazdász szerint a szociális állam olyan demokratikus állam, amely átvállalja a gazdaság fejlesztésének feladatait a gazdasági biztonság megteremtése érdekében, megteremti az esélyegyenlőséget, a minimális egészségügyi és oktatási ellátást és a foglalkoztatást a polgárok számára a társadalmi hierarchiában elfoglalt helyüktől függetlenül.⁵⁷ Ebből következik, hogy a szociális állam két vonatkozásban is fordulópontot jelentett a fogyasztóvédelem alakulása számára, ezáltal új alapokra helyezve az állam gazdasági szerepvállalását. Egyrészt ehhez a korszakhoz köthető a minél *szélesebb körben érvényesülő állami beavatkozás igénylése*, amely bizonyos – humán – közszolgáltatásoknak a társadalom széles tömegei számára történő nyújtásában, az esélyegyenlőségre való törekvésben, valamint az általános foglalkoztatásban öltött testet. Ennek a korszaknak lett másodsorban az is a következménye, hogy sor került bizonyos *gazdasági és szociális jogok (alapjogok) állam általi elismerésére*, később alkotmányi szintű garantálására, valamint a fogyasztók számára nyújtott jogvédelem biztosítására is.

2.4. A neoklasszikus közgazdaságtan és a fogyasztóvédelem kapcsolata

A korábban ismertetett széles körű állami szerepvállalást később – különösen az úgynevezett a chicagói iskola részéről – számos kritika érte, amelyeknek közös kiindulópontja abban a tételben ragadható meg, hogy a „túlburjánzó” állami újraelosztás képes a gazdasági növekedést aláásni. Az egyebek mellett *Milton* és *Friedman* nevéhez köthető álláspont szerint az állami beavatkozás megfosztja döntési szabadságától az egyént, holott mind a gazdasági növekedéshez, mind az egyén (fogyasztó) kibontakozásához elengedhetetlen a piaci szabadság garantálása. Kritikával illeték azt a jelenséget, hogy a szociális állam a fent vázolt széles körű és komplex intervenciók tevékenysége keretében hajlamos többet visszaosztani a társadalom számára a költségvetésbe befolyó bevételeknél, és a jóléti közgazdaságtan elveinek konzekvens alkalmazásával így állandósul a költségvetési hiány, amely a gazdasági növekedést lelassíthatja.⁵⁸ Ennek következtében *a fogyasztóvédelem létjogosultságát tagadták*, illetve csak addig a szintig tartották elfogadhatónak az irányzat követői, ameddig az az alapvető biztonság nyújtására korlátozódik.⁵⁹

⁵⁶ Vö. Fazekas Judit: i. m. 24. o.

⁵⁷ Vö. G. Myrdal: *Jenseits des Wohlfahrstaates*. Stuttgart 1961. 48. o.

⁵⁸ Ez a közgazdaságtani alapállás – eszméjében kicsit visszakanyarodva az Adam Smith által kidolgozott klasszikus gazdaságelmélethez – a fogyasztóvédelemben ismét csupán a gazdasági beavatkozást látta megvalósulni, nem pedig a fogyasztók kiszolgáltatott helyzetét helyreállítani szándékozó állami tevékenységet.

⁵⁹ Vö. L. C. Thurow: *The Zero-Sum Society*. Penguin Books, New York 1981. 19-20. o.

Jól mutatja a neoklasszikus irányzatnak az azt megelőző korszakot jellemző, az állam erőteljes szerepvállalásán alapuló időszakokkal való éles szembehelyezkedését az a megközelítés, amely a jóléti államot egyértelműen paternalista, a fogyasztót kiskorúsító állami alapállásként jellemzi, amely által a jogalkotó feltételezi a fogyasztó tudatlanságát és azt, hogy az egyén nem képes a piaci viszonyok közepette a birtokába jutott információt megfelelő értékelésben részesíteni, és ezáltal tévesen cselekszik a gazdasági környezetben.⁶⁰ Ugyancsak a chicagói iskola másik jeles képviselője – *Becker* – felfogása szerint, a termelő és a fogyasztó viselkedése mindig racionális választáson alapul.⁶¹ Ezzel a két megfogalmazással kapcsolatban megjegyzem, hogy a neoklasszikus felfogás hívei nem vizsgálják azokat a piacon kétségbevonhatatlanul érvényesülő tényeket, amelyek miatt szükségessé vált az a széles körű állami beavatkozás, amely a jóléti államok tevékenységében realizálódott. A fogyasztóvédelemben csupán a feltétlenül elutasítandó, az egyéni szabadságot korlátozó állam általi beavatkozást látták, amely összeegyeztethetetlen a klasszikus (liberális) közgazdaságtan kiindulópontjával.⁶² Másrészt megállapítható, hogy az idézett elmélet a fogyasztó ízlését és potenciális keresletét eleve adottnak és így nem manipuláltnak tartja,⁶³ ezáltal figyelmen kívül hagyja egyéb szempontok érvényesülését az egyéni fogyasztói döntések meghozatala során. Ennek a leegyszerűsített és a fogyasztóvédelem szempontjából nem kellően komplex hozzáállásának eredményeképpen az irányzat követői nem vizsgálják azt a kétségtelen tény, miszerint a fogyasztók nem képesek követni az információrobbanás következményeit, ezáltal nincs megalapozott döntésük meghozatalához naprakész információjuk, a keresletet pedig igenis a termelő hozza létre vagy manipulálja.⁶⁴

2.5. Új színtéren a fogyasztó, a fogyasztói társadalom sajátosságai

A fentiekben vázolt közgazdaságtani irányzatok rövid ismertetését követően indokoltnak tartom ama gazdasági, társadalmi környezet néhány, a fogyasztóvédelemmel összefüggésbe hozható sajátosságának érintését, amely a fogyasztói társadalom elnevezésben ragadható meg.

⁶⁰ Vö. L. C. Thurow: i. m. 20. o.

⁶¹ Ennek kifejtéséhez lásd G. S. Becker: *The Economic Approach to Human Behaviour*. University of Chicago Press, Illinois 1976. 3. o.

⁶² Ennek a felfogásnak – a fogyasztóvédelem gazdaságelméleti megítélése szempontjából – éppen a felületesség a legnagyobb hibája, mivel az állami beavatkozást, mint tényét összeveti az Adam Smith által kidolgozott, a piac önszabályozó tevékenységét és az egyéni szabadság mindenhatóságát hirdető elmélettel. Am annak vizsgálata már elkerüli a szerzők figyelmét, hogy a XX. század elején éppen azért vált szükségessé és elkerülhetlenné a széleskörű állami intervenció, mert a klasszikus közgazdaságtan elveinek érvényesítése a piaci körülmények között a fogyasztó és a kereskedők közötti jogviszony egyensúlyának a megbomlását idézte elő.

⁶³ Vö. Fazekas Judit: i. m. 25. o.

⁶⁴ Vö. Fazekas Judit: i. m. 26. o.

A fogyasztói társadalom *a kapitalizmus „minőségileg új szakaszának”*⁶⁵ tekinthető, amely az általános életszínvonal emelése, valamint az állampolgári jogok kiszélesítése által valamennyi társadalmi réteg érdekeinek szolgálatát helyezi előtérbe. A továbbiakban – a teljesség igénye nélkül – a fogyasztói társadalom néhány sajátosságát kívánom a fogyasztóvédelemmel összefüggésbe hozni.

A fogyasztói társadalom egyik sajátos ismertetőjegye, hogy *a piac megelőzi a termelést.*⁶⁶ Ennek megfelelően – ellentétben a korábbi időszak piacgazdaságával – a változó igényekhez való gyors alkalmazkodás és az ezt szolgáló technológia jellemzi az általam vizsgált társadalmi berendezkedést. Ez abban jut kifejeződésre, hogy a tőkefelhalmozás helyett a század második felének gazdaságát a fogyasztók piaci igényeinek maximalizálása jellemzi, a termelést alapvetően a megrendelések „irányítják”. Mindezekből következik, hogy két ponton figyelhető meg lényeges különbség a korábbi időkhöz képest. Egyrészt a termelés preferenciái a tömegtermelés irányából elmozdulni látszanak a minőséget és választékot nyújtó áruk, termékek és szolgáltatások irányába, másrészt megjelenik a gazdaság motorjaként a fogyasztásra ösztönzés.

További jellemzőként fogalmazhatjuk meg a *tartós fogyasztási cikkek tömeges birtoklásának* jelenségét.⁶⁷ Abból kiindulva, hogy a tömegek által vásárolt termékek kisebb bekerülési költséggel állíthatók elő az egyedi árukhoz képest, megfigyelhető a társadalom széles tömege számára a tömegfogyasztási cikkek hozzáférhetősége, vagyis az, hogy olcsóbban lehet hozzájutni a sorozatban gyártott, fejlett technológiával készült fogyasztási cikkekhez. Megjegyzem, hogy megfigyelhető a gazdagabb és a szegényebb társadalmi rétegek közötti fogyasztási különbségek kiegyensúlyozása, ezáltal alacsonyabb árszínvonalon megvalósuló intenzívebb fogyasztás realizálása. Továbbá eme körülmények között a fogyasztóvédelem feladataként az olyan információ szolgáltatása jelölhető meg a fogyasztók irányába, amely az erőszakos marketing módszerek közepette is lehetővé teszi a racionális választást a piacon fellelhető termékek között.

Megfigyelhető egyrészt a fogyasztók mozgásterének növekedése, ami alapvetően abban a jelenségben ölt testet, hogy a termelés – egyebek mellett – függ a fogyasztói döntésektől és megtakarításoktól. Másrészt azonban kiemelendő, hogy a fogyasztó pozícióját a szakértelem hiánya, valamint a termelő piaci információs hatalma következtében az egyre

⁶⁵ Vö. Kopátsy Sándor: A fogyasztói társadalom közgazdaságtana. Privatizációs Kutatóintézet, Budapest 1993. 140. o.

⁶⁶ Vö. Kopátsy Sándor: i. m. 140-142. o.

⁶⁷ Ezt a jelenséget nevezi Scitovszky a „skála megtakarítás” jelenségének. Lásd Scitovszky Tibor: Az örömtelen gazdaság. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1990. 20-21. o.

fokozódó kiszolgáltatottság (is) jellemzi. A vázoltak fényében sajátos kettőség állapítható meg a fogyasztónak a fogyasztói társadalomban betöltött szerepével összefüggésben: a fogyasztó a gazdasági folyamatok egyik alanyként kétségtelenül meghatározóbb befolyást gyakorol mind a termelésre, mind a fogyasztásra, a kereskedők által egyre inkább alkalmazott reklámok, fogyasztást serkentő módszerek révén, valamint a vállalkozások információs és gazdasági dominanciája a fogyasztói jogviszonyon belül a fogyasztót a gyengébb fél pozíciójába helyezi.⁶⁸

Bizonyos mértékű *állami szerepvállalás szükségességes* a fogyasztói társadalmakban. Ennek terjedelméről azonban már megoszlik a szakirodalom. Egyes szerzők arra az álláspontra helyezkednek, hogy az állam jóléti funkciójának gyakorlása során elsődleges az állam újraelosztó szerepe, ami nemcsak lehetővé teszi a széles körű állami beavatkozást, hanem bizonyos területeken igényli is azt.⁶⁹ A másik elgondolás lényege abban összegezhető, hogy az állami szerepvállalást korlátozni kell a smith-i funkciók gyakorlására, az állami intervenció realizálása előtt szükség van továbbá annak költség-haszon elemzésére. Látható tehát, hogy a fogyasztói társadalomnak *conditio sine qua non*-ja az állami szerepvállalás, az azonban a mindenkori politikai berendezkedés függvénye, hogy az állam milyen esetekben, milyen terjedelemben, és milyen módon kíván a piaci viszonyok fenntartásánál jelen lenni.⁷⁰

A fentiekből következik, hogy a fogyasztói társadalom lényegi ismérvei közé tartozik *a fogyasztás gazdasági jelentőségének hangsúlyozása*, ezen keresztül a fogyasztónak a jövedelme elköltésére való motiválása. A vázolt gazdasági-társadalmi keretek között létrejövő és tevékenykedő fogyasztói mozgalmak részéről reális igényként fogalmazódik meg egyrészt a megnövekedett gazdasági biztonság iránti vágy, másrészt a társadalmi döntéshozatalban való érdemi részvétel, valamint a gazdasági életben megvalósuló, a fogyasztókkal szembeni visszaélések visszaszorításában testet öltő állami szerepvállalás igénylése.⁷¹

A II. világháború utáni gazdaságpolitika komoly előrelépést jelentett a fogyasztóvédelemben. Elsősorban 1945 után – részben a két világháború következményeinek „köszönhetően” – egyértelművé vált, az állami újraelosztás elkerülhetetlensége, másodsorban a különböző államokban folyamatosan kikristályosodtak és napjainkban is tért hódítanak az úgynevezett „elidegeníthetetlen” és „veleszületett fogyasztói jogok”.⁷²

⁶⁸ Vö. Fazekas Judit: i. m. 28. o.

⁶⁹ Ez az álláspont olvasható ki többek között Myrdal és Galbraith felfogásából.

⁷⁰ Vö. Fazekas Judit: i. m. 28. o.

⁷¹ Erről lásd részletesebben Fazekas Judit: i. m. 30. o.

⁷² Jól mutatja ezt a tendenciát számos európai állam alkotmányi szabályozása, valamint – egyebek mellett – a Fogyasztói Jogok 1975-ben elfogadott Közös Piaci Magna Chartája.

Megállapítható, hogy az 1960-as évektől kezdődően a fogyasztóvédelem a nemzetállamok gazdaságpolitikájának immanens része, függetlenül az adott kormányzati berendezkedéstől, amit jól mutat az is, hogy – ugyan kissé megkésve – a gazdasági felzárkózás periódusában lévő államokban is megjelent az állam ilyen irányú szerepvállalása iránti igény.⁷³

2.6. Fogyasztóvédelem a szocialista kor gazdasági berendezkedésében

A szocialista időszakban⁷⁴ az államot a középpontba állító, tervgazdaságot realizáló, a versenyt konzekvensen tagadó gazdasági rend érvényesült Magyarországon.⁷⁵ A kor ideológiája szerint a kapitalista gazdasági rend keretei között a tömegfogyasztás versenyt és választékot gerjeszt, amely pazarló fogyasztásra sarkallja a polgárokat, ezzel szemben a szocialista berendezkedésben kevésbé a fogyasztás a fontos, mert az a termelés függvénye.⁷⁶ A szocialista gazdaság keretei között is megjelent a fogyasztó kiszolgáltatott helyzete, ez a hátrányos szituáció azonban nem a fentebb vázolt kereskedői magatartásra, hanem *a szocialista gazdaságot jellemző tartós hiányra volt visszavezethető.*⁷⁷ A hiány új megvilágításba helyezi a fogyasztók állam általi védelmét. Egyrészt a hiánygazdaság megfosztja a fogyasztót a termékek és szolgáltatások közötti választás lehetőségétől, ezáltal a megalapozott, mérlegelésen alapuló fogyasztói döntések meghozatalától. Kiemelendő másrészt azonban, hogy eme keretek között az eladó sem motivált a választék bővítésére, a minőség javítására, sőt a vevőt sem az ár ösztönzi fogyasztói döntésének meghozatalában.⁷⁸

A vázoltakból fakadóan a fogyasztói döntések meghozatalához szükséges információ megszerzése is inkább a vevő, mintsem az eladó kötelezettségeként jelent meg a vizsgált időszakban.⁷⁹ A korszak gazdaságában a vizsgált időszakban inkább beszélhetünk *minőségvédelemről*, mint fogyasztóvédelemről. Ez visszavezethető arra az állami szerepfelfogásra, ami a „koraszülött” jóléti állam paternalista funkcióiból következik,

⁷³ Vö. Fazekas Judit: i. m. 30. o.

⁷⁴ Az értekezésben az 1945 és 1989 közötti időszakot vizsgálom e keretek között.

⁷⁵ Vö. Fekete Orsolya: i. m. 58. o.

⁷⁶ Ezt az ideológiai töltetet fejtegeti művében Vörös Miklós. Vö. Vörös Miklós: Életmód, ideológia, háztartás. A fogyasztás politikuma az államszocializmus időszakában. Replika társadalomtudományi folyóirat 1997. 26. sz. 20. o.

⁷⁷ Jól példázza a korban uralkodó gazdasági állapotokat Kornai János korszakos műve. Ehhez lásd Kornai János: A hiány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1980.

⁷⁸ Tekintettel arra, hogy az árak és szolgáltatások árai zömükben központilag meghatározottak voltak, azok nem az előállítási költségeket tükrözték.

⁷⁹ Fazekas Judit ezt a jellegzetességet véli felfedezni egyebek mellett a termékek címkézésével az árak feltüntetésével kapcsolatos gyakorlat hiányával. Vö. Fazekas Judit: i. m. 32. o

nevezetesen abból, hogy az állam kötelezettsége az állampolgárokról való gondoskodás realizálása.

Kijelenthető, hogy a hiány által determinált tervgazdasági keretek között a fogyasztói szabadság helyett a fogyasztók közötti egyenlőség fenntartására helyezte a jogalkotó a hangsúlyt, amely által az állam inkább igyekezett nivellálni a különböző fogyasztói rétegek közötti különbségeket, mintsem a jogvédelem biztosítását tartotta szem előtt. Az állam „fogyasztóvédelmi” tevékenységét megalapozó értékek között megjelent a fogyasztók életének és biztonságának garantálása, a vevők információhoz, tájékoztatáshoz, valamint választásához való joga azonban nem élvezett prioritást.

2.7. A rendszerváltás és a fogyasztóvédelem

A fogyasztóvédelem iránti igény már egészen az 1980-as évek elejétől kezdődően jelen volt a magyar politikai és jogi gondolkodásban, a témában született megközelítések azonban inkább voltak jogtudományi, mintsem szociológiai vagy közgazdaságtani szempontúak. A korszak gazdasági körülményeire is tekintettel megjelent bizonyos piacvédő rendelkezések igénylése, és ezek keveredtek a jóléti állam bizonyos komponenseivel. Ennek azonban az lett a következménye, hogy e két tendencia között a konzumerizmus⁸⁰ számára nem maradt érvényesülési lehetőség.⁸¹

Látható, hogy a rendszerváltást megelőző években egy *centrálisan kiépített, központilag irányított gazdasági rend* érvényesült, amit alapvetően a hiánygazdálkodás és a termékek közötti választás lehetőségének a korlátozása jellemezte.⁸² Ez alapvető hatást gyakorolt a fogyasztói magatartásra is, mivel a korábbi években kialakult passzív fogyasztói pozíciót – a széles áruválaszték és az új kereskedelmi módszerek megjelenésével párhuzamosan – meg kellett változtatni, egy aktív, cselekedni tudó és akaró „fogyasztó-típus” irányába kellett elmozdulni.

Az 1989-90-ben végbement gazdasági, társadalmi és politikai struktúraváltás keretei között megjelent a fogyasztói érdekvédelem korábbanál hangsúlyosabb artikulálása iránti igény, amelynek okai között megemlíthető *a gazdaság és a társadalom folyamatos nyitása* a nyugati államok irányába. A nyugati piacgazdaságokban alkalmazott marketing módszerek tartós begyűrűzése a fogyasztók kiszolgáltatottságának erősödését eredményezte. Mindezek

⁸⁰ Korszakunk társadalmának jellemzője, amely annak lényegét a tagjai által – pénz vagy egyéb ellenérték fejében – nyújtott szolgáltatások, gyártott és értékesített termékek fogyasztásában látja.

⁸¹ Vö. Fazekas Judit: i. m. 33. o

⁸² Erről bővebben ír Kornai János: A szocialista rendszer. Heti Világgazdaság Kiadó, Budapest 1993. 273. o.

alapján az 1990-es évek elején olyan gazdaságirányítási modell kialakítása mutatkozott célszerűnek, amely a gazdaságot képes piaci alapon működtetni, és ezzel párhuzamosan az alapvető biztonsági és szociális jogokat érvényesíteni. Ebből fakadóan az átalakulás időszakában a fogyasztók gazdasági érdekeinek és biztonságának elérése szempontjából a fogyasztóvédelem alapvető funkciójaként a jogi keretek biztosítása volt meghatározó.

Az eddigiek alapján kiemelendő, hogy a fogyasztóvédelem szoros kapcsolatban áll a gazdasági viszonyokkal és a gazdaság működtetésére vonatkozó alapvető kérdésekkel. Ebből következik, hogy az éppen uralkodó gazdaságelméleti irányzat alapjaiban határozza meg a fogyasztók állam általi védelmének alakulását. Indokoltnak tartom azonban azt is rögzíteni, hogy a fogyasztóvédelem alapvetően állami beavatkozással valósul meg, amelynek mértéke és terjedelme azonban koronként és országonként eltérő sajátosságokat mutat.

II. A fogyasztóvédelem európai dimenziója

1. Az Európai Unió fogyasztóvédelmi politikájának kialakulása

Mivel a hazai fogyasztóvédelmi jogi szabályozás (egyik) mozgatórugójának az Európai Unióhoz tartozás ténye tekinthető, célszerűnek mutatkozik a fogyasztóvédelem „európai dimenziójának” vizsgálata. A hazai fogyasztóvédelem nem választható el az Unió fogyasztóvédelmi politikájának fejlődésétől.⁸³ Európában két szempontból is viszonylag későn került a politikai és jogi gondolkodás középpontjába a fogyasztóvédelem. Ez a késelem egyrészt az amerikai földrész folyamataihoz képest szembetűnő, másrészt fontos kiemelni, hogy az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957. évi Római Szerződés még nem rendelkezett a közös fogyasztóvédelmi politikáról.⁸⁴

A fogyasztóvédelem megjelenése és közösségi szabályozásának igénye szoros összefüggésben áll annak felismerésével, hogy a fogyasztók kulcsszerepet töltenek be egyrészt a gazdasági folyamatokban, másrészt az egységes belső piac kialakításában és megfelelő működésében. Amennyiben ugyanis nem alakul ki egységes fogyasztóvédelmi gyakorlat az Európai Unió területén, és ezáltal nem érvényesül a fogyasztók érdekeinek az EU által elvárt magas szintű védelme, a stabilitását tekintve változékony fogyasztói bizalom gátja lehet az EU egyik alappillérét jelentő, az áruk és szolgáltatások szabad áramlásában testet öltő gazdasági alapszabadságnak.⁸⁵

E téma tárgyalása előtt azonban szükségesnek mutatkozik a terminus technicusok használatával kapcsolatos megjegyzés. Tekintettel arra, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésétől kezdődően Európai Unió megjelölés szerepel az EU felépítésének és működésének alapjait lefektető szerződésekben, az alábbiakban egységesen Európai Unióként szólok a korábbi Európai Közösségről (Európai Közösségekről), uniós jogként említem továbbá mind a korábbi közösségi jogi normákat, valamint a második és harmadik pillér keretében alkotott uniós jogszabályokat egyaránt. Hasonló okból célszerű e fejezet elején rögzíteni, hogy az alábbiakban – függetlenül az egyes bírói fórumok adott időpontban érvényes elnevezésétől – a

⁸³ Vö. Tóthné Heim Livia – Gál Tamás: Komplex fogyasztóvédelem a magyar köztudatban. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010. 4. sz. 38. o.

⁸⁴ Ezzel összefüggésben lásd még Sirály Katalin: Fogyasztóvédelem itthon és az Európai Unióban. Cég és Jog 2001. 1-2. sz. 46-49. o. és S. Weatherhill: Consumer Policy. In: P. P. Craig – G. de Búrca (Szerk.): The Evolution of EU law. Oxford University Press, Oxford 1999. 694. o.

⁸⁵ Erről bővebben lásd G. Howells – T. Wilhelmsson: EC and US approaches to consumer protection – should the gap be bridged? Yearbook of European Law 1997. Clarendon Press, Oxford 1998. 6. o.

tárgyalásra kerülő ügyek vonatkozásában ítélkező bírói fórumot az Európai Bírósággént (a továbbiakban: Bíróság) jelölöm.

Abból fakadóan, hogy az uniós jog értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos viták végső soron az Európai Bíróság hatáskörébe tartoznak,⁸⁶ kiemelendő, hogy az elmúlt évtizedekben annak ítélkezési tevékenységében több olyan eset is előfordult, amely – közelebbről vagy távolabbról – kapcsolódik a fogyasztóvédelemhez, illetőleg az EU fogyasztóvédelmi politikájához. A dolgozat következő fejezeteiben tárgyalásra kerülő ügyek zöme előzetes döntéshozatali eljárás⁸⁷ keretében került a Bíróság elé, de szót ejtek megsemmisítési eljárás keretében tárgyalt esetről is. Érdeemes megjegyezni, hogy az uniós szintén a Bíróság által tárgyalt nagyszámú ügygel szemben a magyar bírósági gyakorlat a fogyasztóvédelem vonatkozásában kevésbé mondható intenzívnek, amelynek háttérében a fogyasztói jogviták kis pertárgy értéke, valamint a fogyasztók információhiánya jelölhető meg.⁸⁸ Ebből a megállapításból is kiviláglik a honi fogyasztóvédelem két kiemelkedő jelentőségű fejlesztési iránya, mivel a fennálló helyzet javulása csak abban az esetben valósulhat meg, ha a fogyasztói jogismeret bővül, a fogyasztók által igénybe vehető jogérvényesítési rendszer pedig hatékonyabbá válik.

Az 1972. évi párizsi csúcstalálkozón deklarálták először, hogy az életszínvonal emelésének Szerződésben foglalt uniós feladata lényegében egyet jelent a környezet- és fogyasztóvédelmi kötelezettséggel.⁸⁹ Ettől a ponttól kezdődően nyílt lehetőség új közös politikák, így köztük a fogyasztóvédelmi politika fokozatos bevezetésére.⁹⁰ Azt követően, hogy – uniós szinten is – nyilvánvalóvá vált a fogyasztóvédelmi tevékenység szükségessége, ún. cselekvési tervek elfogadására került sor, amelynek keretében – egyebek mellett – a kozmetikai cikkek, az élelmiszerek címkézésére, valamint a félrevezető reklámokra vonatkozó szabályozás is megszületett. Ezután az Unió ötéves, majd később hároméves programok megalkotásával építette ki fogyasztóvédelmi tevékenységét, így a továbbiakban

⁸⁶ Vö. Szalayné Sándor Erzsébet: A jogorvoslat duális rendszere az Európai Unióban. JURA 2004. 1. sz. 48. o.

⁸⁷ Az eljárás részleteiről lásd Szalayné Sándor Erzsébet: Az előzetes döntéshozatali eljárásról – dióhéjban. Bírósági közlöny 2004. 14-20. o.

⁸⁸ Vö. Fazekas Judit – Sós Gabriella: Fogyasztóvédelem az Európai Bíróság gyakorlatában. Fogyasztóvédelmi Szemle 2005. 1. sz. elektronikus változata. http://www.fvszemle.hu/archivum/2005_marciusi_szam/paragrafus/fogyasztovedelem_az_europai_birosag_gyak_orlataban/ (2012.08.04.)

⁸⁹ Az EU környezetvédelmi politikájához lásd Horváth Zsuzsanna – Bándi Gyula – Erdey György – Pomázi István: Az EU környezetvédelmi szabályozása. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 2004. 17. o. és Gellérthegyi István: Az integrált szennyezés-megelőzés és -ellenőrzés rendszere az Európai Unióban és a magyar jogharmonizáció. Európai Jog 2002. 3. sz. 35-37. o.

⁹⁰ Fazekas Judit: Fogyasztóvédelmi jog. Lícium-Art Kiadó, Miskolc 2000. 15. o.

ezek mentén vázolom az Európai Unió fogyasztóvédelmi politikájának alakulását, továbbá az adott időszakban az Európai Bíróság elé került, a tárgykört érintő bírósági döntéseket.

2. Az EGK első fogyasztóvédelmi programja (1975)

1975. április 14-én az Európai Unió elfogadta a *Fogyasztói Jogok Közös Piaci Magna Chartáját*, amelynek alapvetően három szempontból van jelentősége. A dokumentum rögzítette egyrészt a fogyasztói alapjogokat – hasonlóan az amerikai elnök deklarációjához, de szélesebb körben –,⁹¹ másrészt meghatározta a szabályozandó területeket, végül intézkedési tervet tartalmazott a fogyasztói jogok harmonizálására.

Az említettek következményeként számos irányelv született, többek között az élelmiszereken az árak feltüntetéséről, illetve a szabványokról. A cselekvésre motiváló program mégis igen nehézkesen haladt előre. Problémát jelentett a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos hatáskör megosztása a tagállamok és az Unió között.⁹² Megnehezítette a program végrehajtását az is, hogy nem volt egyértelmű az uniós szabályok jogforrási formája sem, az ezzel kapcsolatban kialakult heves viták időben elhúzták, hosszabb távon pedig megakadályozták a harmonizáló szabályok megalkotását. A nehézségeket hatványozta végül az uniós döntéshozatalban az előkészítő munkálatok és a döntéshozatali eljárás bonyolult mechanizmusa, így az előkészített irányelv tervezetek⁹³ – az ismertettek okán – nem váltak uniós normává.

Az uniós jog vonatkozásában több szempontból is releváns a *Cassis de Dijon ügyben*⁹⁴ hozott bírósági ítélet, amelynek csupán ama vonatkozásait érintem, amelyek összefüggésbe hozhatók a fogyasztóvédelem kérdéskörével.⁹⁵ A Bíróság által lefektetett tételek közül a kölcsönös elismerés elve teljesítheti ki a fogyasztó választáshoz való jogát, míg az EUMSZ. 42. cikke (EKSz. 36. cikk) az áruk szabad mozgását lehetővé tevő EUMSZ. 36. cikke (EKSz. 30. cikk) szabályaitól enged eltérést olyan esetekben, amikor ember, állat, illetve növény

⁹¹ Így az egészség és biztonság védelméhez, a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelméhez, a kárigény érvényesítéséhez, az információhoz és az oktatáshoz, illetve a képviselőkhöz való jogot sorolta fel a dokumentum. Vö. H. Rösler: *Europäische Integration durch Verbraucherschutz: Entwicklungsursachen und Beschränkungen*. VuR 2003. 1. sz. 13. o. és 15. o.

⁹² Egyes tagállamok kizárólagos hatáskörnek tekintették a fogyasztóvédelmet és csak nemzeti szabályait voltak hajlandók elismerni, míg mások elfogadták a Közösség reguláló szerepét is. Az említett különbségek viszont lényegesen megnehezítették a harmonizálás folyamatát.

⁹³ Ezek a tervezetek többek között a megtévesztő reklámokkal és a tisztességtelen szerződési feltételekkel foglalkoztak.

⁹⁴ Az Európai Bíróság 1979. február 20-i C-120/78. számú ítélete a *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* ügyben.

⁹⁵ Az ügy teljes körű, minden részletre kiterjedő elemzéséről ld. Kecskés László: *EU-jog és jogharmonizáció*. HVG-ORAC, Budapest 2011. 617. oldaltól

egészségének védelme ezt indokolja. Ebből látható tehát, hogy az alább tárgyalt eset több ponton is kapcsolódik a fogyasztók védelméhez.⁹⁶

A tényállás alapján az alapeljárás felperese Németországba szeretett volna exportálni és ott forgalomba hozni francia fekete ribizli likőrt, a német hatóság azonban a behozatali engedély megadását megtagadta. A hatóság arra hivatkozott, hogy a termék alkoholtartalma nem felel meg azoknak a német szabályoknak, amelyek szerint a gyümölcslikőrök németországi forgalmazási feltétele a 25 térfogat % elérése, a kérdéses likőr pedig csupán 15-20 térfogat % alkoholtartalommal rendelkezett. Az Európai Bíróság eljárására azért került sor, mert az exportcég szerint a vázolt jogszabályi rendelkezés mennyiségi korlátozással azonos hatású tagállami intézkedésnek minősül, amely a uniós jog alapján tilos.

A német kormány védekezésében alapvetően két okra hivatkozott. Egyrészt utalt arra, hogy a szabályozás a fogyasztók védelmét szolgálja azáltal, hogy tiltja az alacsony alkoholtartalmú italok hozzáférhetőségét, ezáltal lebeszélve a polgárokat a töményebb alkoholok fogyasztásáról. Másrészt kiemelte, hogy mivel az alkohol a legdrágább komponens ezekben a termékekben, árelőnyhöz (versenyelőnyhöz) juthatnak azok, akik alacsonyabb alkoholtartalmú árut forgalmaznak adott termék kategórián belül.

A bíróság utalt arra, hogy az alkoholdermékekre vonatkozó uniós szabály hiányában a reguláció megalkotása nemzeti hatáskör, amely kidolgozásánál azonban figyelni kell az uniós jog szabályaira (például a szabad mozgás akadályozásának tilalmára), amennyiben bizonyos kényszerítő körülmények (például közegészségügyi vagy fogyasztóvédelmi okok) eltérést nem indokolnak. A német kormány által elmondottakra reagálva egyrészt a bíróság kiemelte, hogy a töményebb alkoholokat is hígítva fogyasztják a német állampolgárok, másrészt a fogyasztó döntése meghozatalánál nem csupán az árat tartja szem előtt. Ennek fényében a bírói testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy a likőrök alkoholtartalmára vonatkozó valamennyi korlátozó jellegű nemzeti rendelkezés összeegyeztethetetlen az uniós joggal, azokat meg kell szüntetni, illetve le kell bontani. E döntésével az Európai Bíróság lényegében kimondta azt, hogy az áruk szabad mozgásának elősegítése céljából nem szükséges további jogharmonizációt elősegítő uniós szabályt alkotni, az akadályozó tényezők lebontása a tagállamok feladata lett.⁹⁷

⁹⁶ Erről lásd N. Reich – H-W. Micklitz (Szerk.): *Wirtschaftsrecht, Verbraucherinteressen und EU-Integration, Europäisches Verbraucherrecht*. Nomos, Baden-Baden 2003. 1.4.

⁹⁷ Ezt a jelenséget nevezi Fazekas Judit és Sós Gabriella negatív integrációnak. Vö. Fazekas Judit – Sós Gabriella: i. m. Megjegyzendő azonban, hogy az akadályozó tényezők lebontása éppen jogharmonizációval történik, ami pozitív integrációnak tekinthető. A bemutatott bírósági ítélet a „kölsönös elismerés elvét” mondta ki, amely lényegében uniós jogszabály megalkotása nélküli jogharmonizációt jelent.

3. Az EGK második fogyasztóvédelmi programja (1981)

A fentebb vázolt fogyasztóvédelmi program alapozta meg a második dokumentum kibocsátását 1981-ben, amelynek alapvető célja *a fogyasztóvédelem uniós szinten történő fellendítése és erősítése* volt.⁹⁸ A program meghatározta – immár uniós dokumentumban – a fogyasztói alapjogokat és felsorolta a jogharmonizáció prioritásait. Ennek keretében az Unió és a tagállamok feladatává tette a „fogyasztói jogok” elismerését és fejlesztését.⁹⁹

Az Unió második fogyasztóvédelmi alapdokumentuma felhívta a figyelmet egyrészt a fogyasztói alapjogok érvényesülésének hiányosságaira, másrészt pedig a speciális fogyasztói csoportokra vonatkozó külön szabályozás megalkotásának szükségességére.¹⁰⁰ E program eredményeképpen elindult az uniós szintű jogalkotás, amelynek „termékei” közül a megtévesztő reklámról¹⁰¹ és a termékfelelősségről szóló normát¹⁰² tartom szükségesnek kiemelni.

4. Az EGK harmadik fogyasztóvédelmi programja (1985)

A harmadik fogyasztóvédelmi program 1985. július 23-án vette kezdetét,¹⁰³ amikor a Bizottság – az első program 10 éves jubileuma alkalmából – számvetést készített addigi tevékenységéről, feltárta az uniós szintű fogyasztóvédelem eredményeit és kudarcának okait.

A Bizottság a sikertelenség több okát jelölte meg, köztük is elsőként azt a tényt, hogy a korszakban megfigyelhető *gazdasági recesszió* nem kedvezett a gazdaságba történő állami beavatkozás erősítésének, ami pedig a fogyasztóvédelem lényeges eleme. Második okként – az Unióra egyébként is jellemző – problémát emelte ki a dokumentum, amely szerint – a jogalkotási hatáskörök megosztásának nem kellően pontos szabályozása miatt – a tagállamok több, az uniós fogyasztóvédelmi politikát érintő kérdést *kizárólagos nemzeti jogalkotási hatáskörnek minősítettek*, ami az uniós szintű jogalkotás akadálya volt. A jelentésben

⁹⁸ Vö. H-W. Micklitz: Zur Notwendigkeit eines neuen Konzepts für die Fortentwicklung des Verbraucherrechts in EU. VuR 2003. 1. sz. 4-5. o.

⁹⁹ Ennek háttérében az állt, hogy a Közösség a gazdasági integráció sikerének zálogát az ún. európai fogyasztó erősítésében látta. Ehhez lásd egyebek mellett Dubravka Akšamović – Mária Márton: Consumer protection in EU law, de lege lata, de lege ferenda. In: Tímea Drinóczi – Tamara Takács (Szerk.): Cross-border and EU legal issues: Hungary – Croatia. Faculty of Law, University of Pécs – Faculty of Law, J. J. Strossmayer University of Osijek, Pécs-Osijek 2011. 11. o.

¹⁰⁰ Különösen az idősek, a gyermekek és a szegényebb rétegek tekinthetők ilyen „speciális” fogyasztói csoportoknak.

¹⁰¹ A TANÁCS 1984. szeptember 10-i 84/450/EGK IRÁNYELVE a megtévesztő reklámra vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről.

¹⁰² A TANÁCS 1985. július 25-i 85/374/EGK IRÁNYELVE a hibás termékekért való felelősségre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről.

¹⁰³ Ekkor nyújtotta be a Bizottság az „Új impulzusok a fogyasztóvédelmi politikában” című jelentését.

meghatározott harmadik ok az uniós jogalkotásban érvényesülő *egyhangú döntéshozatal* kérdése volt, ami lehetőséget biztosított egyes tagállamoknak arra, hogy megvétózzák az uniós szintű jogforrás kibocsátását. Ezzel összefüggésben utalt a Bizottság arra is, hogy a jogharmonizációs technikák sem bizonyultak tökéletesnek, így a megszületett irányelvek sem értek el valódi harmonizációt.

A fenti diagnózist követően a Bizottság meghatározta az Unió által követendő terápiát jelentő *három alapvető célt*. A fogyasztóvédelmi politika céljai között az Unió piacaira kerülő termékek egészségügyi és biztonsági követelményeinek való megfelelést emelte ki, másodikként az életszínvonalat növelő jogi és gazdasági környezet kialakítását határozta meg.¹⁰⁴ A Bizottság által harmadikként megfogalmazott követelmény a fogyasztói érdekek uniós döntéshozatalban való érvényesítése volt. E kívánalom uniós dokumentumba foglalásával „quasi” alapelv lett, az Unió intézményei kötelesek a döntéshozataluk során a fogyasztók érdekeit szem előtt tartani.¹⁰⁵ Az uniós fogyasztóvédelemnek új lendületet adott az Egységes Európai Okmány elfogadása 1986-ban, amely az egységes belső piac tökéletesítésének egyik alkotóelemeként tekintett a fogyasztóvédelemre.¹⁰⁶

Az 1985-ben az Európai Bíróság elé került *Centro Sud*¹⁰⁷ eset az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatát figyelembe véve egyebek mellett azért tekinthető sajátosnak, mert ebben az eljárásban a főtanácsnokkal szemben döntött ítéletében a testület. A tényállás szerint az olasz jog csak olyan tézstafélék forgalmazását tette lehetővé, amelyek durumlisztből készültek. Az eljárásban érintett nemzeti jogszabály által az olasz állam – a nemzeti tradíciók megőrzése érdekében – a hazai piac védelmét kívánta kifejezésre juttatni.

A főtanácsnok abból indult ki, hogy kétségtelenül indokolatlan ez a fajta, diszkriminatív jelleget is hordozó korlátozó intézkedés abban az esetben, ha a címkézés és az összetevők megjelölésének szintje megfelelő, ezáltal a fogyasztó megfelelő információ birtokába jut. Az eljárásban vizsgált tézstaféléken kivétel nélkül szerepeltek a szükséges információk, bár több terméken szinte alig látható helyen kerültek feltüntetésre. Mindebből a főtanácsnok arra következtetett, hogy az olasz fogyasztó nem kellően informált, ezért a fogyasztók, valamint a piac védelme érdekében indokolt a jelzett korlátozó intézkedés fenntartása.

¹⁰⁴ Utóbbi a közösségi szintű jogalkotás számára határozott meg alapvető feladatot.

¹⁰⁵ Vö. Fazekas Judit: i. m. 19. o.

¹⁰⁶ Vö. H-W. Micklitz: i. m. 5. o.

¹⁰⁷ Az Európai Bíróság 1983. október 31-i C-407/85. számú ítélete a 3 Glocken GmbH és Gertraud Kritzinger v. USL Centro-Sud és a Provincia autonoma di Bolzano ügyben.

Ezzel a véleménnyel ellentétes álláspontot fogadott el a bíróság, amikor kimondta, hogy az olasz szabály az uniós joggal nem összeegyeztethető, lényegében kereskedelmi korlátozást jelent, ami a továbbiakban nem tartható fenn. Ezáltal kikristályosodott az az álláspont, hogy az olasz fogyasztó képes a különböző tézstafélék közüli választásra, mivel – mutatott rá elvi érveléssel a bíróság – az informált fogyasztó képes megfelelő döntést hozni.

5. Az első hároméves program (1990-1992)

Két aspektusból is új stratégiát tükröz az Unió első ún. „hároméves” programja. A hatékonyabb jogalkotás érdekében – a korábbi ötéves periódusok helyett – rövidebb időszakokban való gondolkodást tükröz, másrészt pedig az egységes belső piacra való áttérés keretében bevezetendő új intézkedéseket összhangba kívánja hozni a fogyasztóvédelem követelményével.

E dokumentum vitathatatlan eredménye azoknak a *jogalkotási tárgyköröknek a kijelölése*, amelyekben jogharmonizációra kötelezi a tagállamokat. Ezek a területek: az általános termékbiztonság, az élelmiszerek címkézése, a fogyasztói hitelek és a tisztességtelen szerződési feltételek világa. A nemzeti jogalkotás orientálása érdekében megszülettek az említett témaköröket érintő irányelvek is.¹⁰⁸ A program további érdeme, hogy a Bizottság felállította a *Fogyasztói Politikai Szolgálatot* (Service Politique des Consommateur), amelynek alapvető funkciója az egységes belső piac megvalósítása során a piaci és a fogyasztói érdekek összeegyeztetése lett.¹⁰⁹

6. A második hároméves program (1993-1995)

Az ún. „második” hároméves program kibocsátása – amelyre a Maastrichti Szerződés elfogadását követően került sor – alapvető változást eredményezett a korábbi uniós fogyasztóvédelmi tevékenységekben.¹¹⁰ Az újdonságot az jelentette, hogy ekkor került az alapító szerződésbe először a *fogyasztóvédelem önálló uniós politikaként*, amikor a Szerződés

¹⁰⁸ Ekkor született meg a TANÁCS 1992. június 29-i 92/59/EK IRÁNYELVE az általános termékbiztonságról, a TANÁCS 1992. március 3-i 92/11/EGK IRÁNYELVE az egyes árutételekhez tartozó élelmiszereket azonosító jelzésekről és jelölésekről szóló 89/396/EGK irányelv módosításáról, a TANÁCS 1986. december 22-i 87/102/EGK IRÁNYELVE a fogyasztói hitelre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről és a TANÁCS 1993. április 5-i 93/13/EGK IRÁNYELVE a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről a fenti jogharmonizáció realizálása érdekében.

¹⁰⁹ Vö. Fazekas Judit: i. m. 20. o.

¹¹⁰ A Maastrichti szerződés részletes tárgyalásáról lásd Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai I. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2003. 32-33. o.

az Unió feladatává tette az uniós célok megvalósítása érdekében a fogyasztóvédelem erősítésében való közreműködést.¹¹¹

A Maastrichti Szerződés szerint az Unió egyrészt intézkedéseket fogantatosított az egységes belső piac megvalósításával összefüggésben, másrészt különleges intézkedéseket fogadott el, amelyek támogatták és kiegészítették a tagállamok fogyasztóvédelmi politikáját.¹¹² A második fordulat abból a szempontból érdemel kiemelés, hogy az ún. „speciális intézkedések” a fogyasztói alapjogok érvényesítését segítő egéztik ki és támogatják a tagállamok fogyasztóvédelmi politikáját.¹¹³

A Szerződés a fent ismertetetteken kívül a fogyasztóvédelmi politikával összefüggésben is meghatározott két rendelkezést: a Gazdasági és Szociális Bizottsággal való kötelező konzultációs eljárás alkalmazásával a Tanácshoz telepítette a jogalkotási hatáskört, s rögzítette, hogy ezek az intézkedések nem akadályozhatnak meg egyetlen tagállamot sem abban, hogy – az uniósnál – szigorúbb fogyasztóvédelmi intézkedéseket tartsanak fenn.¹¹⁴

Ebben az időszakban került sor a *Mars-eset*¹¹⁵ tárgyalására, amely mérőföldkőnek tekinthető az európai fogyasztóvédelem szempontjából, ugyanis eme esetben fogalmazta meg először a bírői testület az „értelmes és racionális” fogyasztó fogalmát, amely az uniós szintű fogyasztóvédelmi politika központi eleme.

A tényállás szerint a Mars csoki fogyasztását azzal kívánta fellendíteni az érintett cég, hogy azt nagyobb, 25%-kal megnövelt kiserelésben, változatlan áron akarta volna árusítani. Ennek eredményeképpen nem csupán a csokoládét, hanem annak csomagolását is megnövelte. A fogyasztóvédők pont azt a körülményt tekintették az ügyben problematikusnak, hogy a csomagolásból nagyobb arányú méretnövekedésre lehetett következtetni. Ezt alkalmasnak találták a fogyasztók megtevesztésére, mivel a fogyasztó – a csomagolásból – arra következtethetett, hogy adott áron több mint 25%-kal megnövelt méretű termékhez juthat hozzá.

Kiemelendő, hogy az Európai Unión belül két „fogyasztó típus” körvonalazódott ebben az időszakban: az angolszász államok az ésszerűen gondolkodó, megfelelő információ birtokában lévő, és annak alapján racionális döntést hozni képes fogyasztót helyezték a

¹¹¹ Vö. az EUMSZ. 169. cikkével (EKSz 153. cikke)

¹¹² Vö. az EUMSZ. 169. cikk (2) bekezdésével (EKSz 153. cikk (3) bek.)

¹¹³ A fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelme, valamint a fogyasztók megfelelő tájékoztatása szerepel a Közösségi intézkedések céljaként a Szerződés szövegében.

¹¹⁴ Annyi megszorítással, hogy e szigorúbb rendelkezések álljanak összhangban a Szerződéssel, másrészt pedig a Bizottság felé értesítési kötelezettséget határoz meg az érintett tagállamok számára.

¹¹⁵ Az Európai Bíróság 1995. július 6-i C-470/93. számú ítélete a Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln E. V. v. Mars GmbH ügyben.

fogyasztóvédelem középpontjába, ezzel szemben német területen az az álláspont kristályosodott ki, hogy a fogyasztót minden vonatkozásban meg kell védeni, akár önmagától is. Végső döntésében az Európai Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az európai minta az értelmes fogyasztó, aki tisztában van azzal, hogy adott körülmények között „csak” 25%-kal megnövelt nagyságú csokoládéhoz juthat hozzá, így nem áll fenn a fogyasztó megtévesztése.

1992-ben került az Európai Bíróság elé a *Clinique-ügy*¹¹⁶, amely tényállásának alapjául a német jog ama rendelkezése szolgált, amely tiltotta Clinique elnevezéssel kozmetikum forgalomba hozatalát Németország területén. E mögött az a jogalkotói szándék húzódott meg, hogy a német nyelvben a „Klinik” szó kórházat jelent, amely révén a fogyasztóban az a tévképzet alakulhat ki, hogy a forgalmazott kozmetikum gyógyhatású, azaz összefüggésben van a gyógyítással. Eme jogszabályi rendelkezést betartva a tényállásban érintett cég (az Estée Lauder cég) a világ minden országában Clinique, míg Németország területén Linique néven hozta forgalomba kozmetikumait. Ez azonban, olyan többletköltséget eredményezett a cég számára, amely miatt az változtatott korábbi gyakorlatán és a német piacon is Clinique néven hozta forgalomba a korábban is árusított cikkekét. Emiatt a berlini törvényszék előtt egy, a verseny tisztaságáért küzdő szervezet eljárást indított a cég ellen, a tagállami bíróság pedig, amely érzekelte a nemzeti és az uniós jog (az EUMSZ 36. cikke, amely a korábbi EK Sz. 30. cikke) közötti összeütközés lehetőségét, előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Bírósághoz fordult.

Az Európai Bíróság megállapította, hogy a vizsgált tagállami rendelkezés sérti az áruk és szolgáltatások szabad mozgását, mivel pedig a fogyasztók megtévesztése több szempontból sem¹¹⁷ állapítható meg az adott ügyben, kimondta, hogy egy ilyen szabályozás nem egyeztethető össze az uniós joggal. A döntésben kimondatlanul is benne van az az uniós felfogás, hogy a fogyasztó tisztában van azzal, hogy Clinique megjelöléssel nem gyógyhatású készítményt, hanem kozmetikumot vásárol, ha pedig ezt tudja a vásárlás pillanatában, akkor később megtévesztésre sem ő, sem őt felhasználva más ne hivatkozhat.¹¹⁸

¹¹⁶ Az Európai Bíróság 1994. február 2-i C-315/92. számú ítélete a Verband Sozialer Wettbewerb eV kontra Clinique Laboratories SNC és Estée Lauder Cosmetics GmbH ügyben.

¹¹⁷ Egyrészt az érintett árucikkeket nem gyógyszertárakban, és nem a gyógyszereket árusító kereskedők hozzák forgalomba, másrészt ez a speciális megtévesztésre alapot adó helyzet nemcsak a német nyelvterületen veszélyeztethetik a fogyasztókat, így indokolatlan a német tilalom.

¹¹⁸ Ez az olvasat kristályosodik ki Fazekas Judit és Sós Gabriella idézett művében is. Vö. Fazekas Judit – Sós Gabriella: i. m.

A második hároméves program keretében a Bizottság 1993-ban kibocsátott egy *Zöld Könyvet*¹¹⁹, amely – meghatározva a fogyasztóvédelmi politika alapvető prioritásait – elemezte az egységes belső piac területén a fogyasztói jogérvényesítés és a jogviták rendezésének helyzetét, megoldásokat javasolt továbbá a hatékonyabb igényérvényesítés széles körű biztosítására.¹²⁰ Ezen kívül javaslata alapján került sor 1995-ben a fogyasztóvédelem irányítása és az ezzel kapcsolatos programok és irányelvek kidolgozása érdekében a XXIV. Főigazgatóság (a későbbi Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság) létrehozására.

7. Fogyasztóvédelmi program 1996-1998

Az 1995-ben létrehozott Főigazgatóság dolgozta ki az Unió harmadik három éves periódusra vonatkozó fogyasztóvédelmi programját, amelyet egyrészt a tagállamok fogyasztóvédelmi rendszereinek heterogén jellege, másrészt pedig az eddigi „be nem teljesedett” jogharmonizáció tapasztalatai által motivált igények indokoltak.

A program meghatározta az Európai Unió fogyasztóvédelmi politikájának elsődleges céljait, amelyek között szerepelt az *igényérvényesítés rendszerének továbbfejlesztése* és a szavatosságra, valamint a jótállásra vonatkozó *tagállami szabályok közelítése*.¹²¹ Ennek a programnak az eredményeként fogadtak el irányelvet a fogyasztási cikkek szavatossági szabályairól,¹²² valamint a távollévők közötti szerződésekre vonatkozó tagállami jogszabályi rendelkezések közelítéséről.¹²³

A *Dietzinger-ügyben*¹²⁴ hozott bírósági ítélet nem a fogyasztóvédelmi jogviszonnyal, nem is az áruk mozgása és a fogyasztóvédelem kapcsolatával, hanem az uniós fogyasztóvédelmi politika és a tagállamok cselekvésének kollíziójával foglalkozott.

Az ügy tényállása az üzlethelyiségen kívül kötött szerződéseket szabályozó 85/577/EGK irányelvhez kapcsolódott. Eszerint egy hitelintézet kölcsönt nyújtott Dietzinger úrnak, annak folyósítását azonban kezesi kötelezettségvállaláshoz kötötte. Az ügyben a kezes Dietzinger úr fia volt, aki az édesapja által felvett kölcsönt kívánta ilyen formában biztosítani.

¹¹⁹ COM(93) 576 végleges

¹²⁰ Vö. Fazekas Judit: i. m. 22. o.

¹²¹ Ezzel a fogyasztóvédelem alapjául szolgáló anyagi szabályokat és az ezeket realizálni hivatott eljárási normákat is harmonizálni törekszik a Közösség.

¹²² AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1999. május 25-i 1999/44/EK IRÁNYELVE a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól.

¹²³ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1997. május 20-i 97/7/EK IRÁNYELVE a távollévők között kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről

¹²⁴ Az Európai Bíróság 1998. március 17-i C-45/96. számú ítélete a Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG kontra Edgard Dietzinger ügyben.

A szerződés aláírására a Dietzinger szülők házában került sor, lényeges tényállási elem továbbá az is, hogy a peres fél édesapja építési vállalkozó volt, aki e tevékenységéhez kapcsolódóan vette igénybe a kölcsönt.

Az Európai Bíróság ítéletében rögzítette, hogy az irányelv célja a szerződéskötés speciális körülményeire tekintettel többletvédelem biztosítása a fogyasztók számára. Mivel a megfogalmazásból nem zárható ki a harmadik személy javára szóló szerződés sem, felfogható úgy a történeti tényállásban szereplő kontraktus, hogy a kezesi helytállás lényegében a hitel nyújtásának ellenszolgáltatásaként értelmezhető. Figyelemmel azonban arra, hogy Dietzinger úr építési vállalkozó, nem minősül fogyasztónak, a konkrét ügyben nem lehet az irányelvre hivatkozni. Az említett ügyben tehát a Bíróság rámutatott az irányelv mögött meghúzódó jogalkotói szándék és a fogyasztóvédelem kapcsolatára, az irányelv hatályát vizsgálva azonban annak tényleges alkalmazását nem tartotta lehetségesnek.

8. Az Amszterdami Szerződés hatása a fogyasztóvédelemre

Az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés egyrészt megerősítette, másrészt továbbfejlesztette az Unió folyamatos átalakulásban lévő fogyasztóvédelmi politikáját.¹²⁵ A módosítás több területen érintette a fogyasztóvédelem szempontjából kiemelendő rendelkezéseket.

Egyrészt megmaradt az a – már korábban szerződésbe foglalt – célkitűzés, amely szerint az érintett rendelkezések fő célja *a fogyasztóvédelem magas szintjének a biztosítása*.¹²⁶ Másrészt – a közös politika továbbfejlesztéseként – az Unió *aktív hozzájárulását* is előírta a Szerződés, amikor kimondta, hogy „a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosítása és a fogyasztók érdekeinek védelmében az Unió hozzájárul a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, illetőleg előmozdítja a fogyasztók tájékoztatási, oktatási és az önszerveződési jogainak védelmét.”¹²⁷ Ezzel a Szerződés – a korábbinál szélesebb körben – sorolta fel az ún. fogyasztói alapjogokat, ezek aktív érvényre juttatásában jelölve meg a közös fogyasztóvédelmi politika tartalmát.

¹²⁵ A szerződés egyéb, az Uniót érintő tartalmi elemeinek vizsgálatához lásd Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió új „alkotmánya” – az Amszterdami Szerződés, különös tekintettel a flexibilitás követelményére. Jogtudományi Közlöny 2000. 6. sz. 243-244. o.

¹²⁶ Ezzel az Amszterdami Szerződés megerősítette a kialakított fogyasztóvédelmi politikát. Ehhez kapcsolódóan lásd J. Stuyck: European consumer law after the Treaty of Amsterdam: consumer policy in or beyond the internal market? CMLR 2000. 2. sz. 384. o.

¹²⁷ Vö. EUMSZ. 169. cikk (1) bekezdésével (EKSz 153. cikk (1) bek.)

Fontos megemlíteni továbbá, hogy a Szerződés merőben új alapokra helyezi a fogyasztóvédelmi politika és a többi közös politika viszonyát, amikor leszögezi, hogy „az Unió egyéb politikáinak és tevékenységének meghatározása és véghezvitele során tekintetbe veszi a fogyasztóvédelem követelményeit”.¹²⁸ Ezzel a rendelkezéssel a fogyasztóvédelmi politika – a közös környezetvédelmi politikához hasonlóan¹²⁹ – ún. horizontális politikává „transzformálódott”, amelynek célkitűzéseit minden más közös politika kidolgozásakor és realizálásakor érvényesíteni kell.

A *Tobacco-ügy*¹³⁰ legalább annyira kapcsolódik az uniós jogalkotó hatalom működési mechanizmusaihoz, mint a fogyasztóvédelem témaköréhez, röviden azonban indokolt utalni erre az eljárásra is. Az ügy alapja az Európai Parlament és a Tanács a dohánytermékek reklámozásával és szponzorálásával kapcsolatos tagállami törvények, rendeletek és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló 1998. július 6-i 98/43/EK irányelve volt. Az irányelv lényegében minden dohányreklámot tilt.

A tényállás szerint Németország kezdeményezett eljárást az Európai Unió Tanácsával és az Európai Parlamenttel szemben, amelyben kérte az irányelv megsemmisítését arra hivatkozva, hogy az annak kibocsátásául szolgáló jogalap nem megfelelő. Németország hivatkozott arra, hogy az EUMSZ. 114. cikke 1. bekezdése (EKSz 95. cikk 1. bekezdés) alapján történő jogalkotás akkor fogadható el, ha az a belső piac előmozdítását célozza, mivel azonban adott ügynek közegészségügy-védelmi vonatkozásai vannak, ez a kapcsolódás nem állapítható meg.

Az Európai Bíróság utalt arra, hogy bár elképzelhető a kapcsolat a közegészség védelme és a belső piac előmozdítása között, erre csak abban az esetben hivatkozhat az uniós jogalkotó, ha az intézkedés eredeti célja a belső piac létrehozása, tökéletesítése. Mindezekre tekintettel a bíróság az irányelvet megsemmisítette.¹³¹

¹²⁸ Vö. EUMSZ. 169. cikk (2) bekezdésével (EKSz 153. cikk (3) bek.)

¹²⁹ A környezetvédelmi politika egyik legszenzitívebb kérdésköre a környezeti felelősség. Ennek részletes tárgyalásához lásd Gellérthegyi István: A környezetvédelmi felelősség. *Rendészeti Szemle* 2009. 1. sz. 64-81. o., valamint Horváth Zsuzsanna: Védelem a tudományos bizonyosság hiányában: az elővigyázatosság alapelve az Európai Unió környezeti jogában. In: Csapó Zsuzsanna (Szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára*. PTE ÁJK, Pécs 2009. 88-115. o.

¹³⁰ Az Európai Bíróság 2000. október 5-i C-376/98. számú ítélete a Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben.

¹³¹ Érdemes azonban az eset utótörténetével kapcsolatosan rögzíteni, hogy AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2003. május 26-i 2003/33/EK IRÁNYELVE a tagállamok dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítéséről lényegében változatlan tartalommal szabályozta újra a kérdéskört, immár megfelelő jogalapot megjelölve a jogalkotás indokaként. Németország azonban e 2003-as irányelvet is megtámadta az Európai Bíróság előtt. Az Európai Bíróság 2006. december 12-i C-380/03. számú ítélete a Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai

Amszterdamban további kiemelésre méltó rendelkezések születtek a fogyasztóvédelmi politika vonatkozásában. A korábbi program eredményeként létrejött megosztott jogalkotási hatáskört pontosította a módosítás, amely szerint az Unió – alapvetően irányelv formájú – intézkedéseket fogadhat el az egységes belső piaccal összefüggésben,¹³² másrészt pedig – nem az egységes belső piac megteremtése keretében – kiegészítő intézkedéseket fogantat a tagállamok politikáinak ellenőrzésére.

Lényeges változáson ment át a korábban életre hívott Főigazgatóság is. A változás csak látszólag volt formális (a szerv neve változott meg Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóságra), mert érdemi újítást is eredményezett, ami alapvetően a Főigazgatóság közegészségügyi és fogyasztóvédelmi hatásköreinek bővítésében figyelhető meg. Az új Főigazgatóság hatáskörébe utalta az Amszterdami Szerződés többek között a piacfelügyeletet, szakértői bizottságok működtetését a fogyasztóvédelem és az egészségügy kérdéseiben, valamint a fogyasztóvédelmi politika más uniós politikákba integrálásának feladatát.

9. Fogyasztóvédelmi program 1999-2001

Az Unió következő fogyasztóvédelmi korszaka az *érdekérvényesítésre, az egészségvédelem és a biztonság magas szintjének biztosítására*, valamint a *gazdasági érdekek védelmére* irányult.¹³³ Az érdekérvényesítés erősítése¹³⁴ céljából az Unió kilátásba helyezte a fogyasztóvédelmi egyesületek intenzívebb támogatását és az egyesületek közötti szorosabb együttműködés megvalósítását, valamint a fogyasztói képviselő növelését az uniós döntések meghozatalában. Ez utóbbival összefüggésben a konzultáció biztosításának fontossága emelhető ki, amelynek égisze alatt az Unió megvizsgálta egy állandó, fogyasztó-vállalkozó típusú konzultációs fórum kialakításának lehetőségét.

Az egészségvédelem és a biztonság magas szintjének garantálását – mint az Európai Unió által követendő célt – az 1990-es évek végén napvilágra került élelmiszerbotrányok¹³⁵ indokolták. Ezzel összefüggésben az Unió arra az álláspontra helyezkedett, hogy szükség van egyrészt nemzetközi szabványok mielőbbi elfogadására, másrészt pedig a létrehozott létr

Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben Németország keresetét minden pontjában megalapozatlannak találta és elutasította.

¹³² Ez a döntéshozatal együttdöntési eljárásban, minősített többséggel történik. Az előbbi eljárásra vonatkozó rendelkezés a fogyasztóvédelem horizontális jellegét, utóbbi pedig a hatékonyságát hivatott biztosítani.

¹³³ Vö. Fazekas Judit: i. m. 25.

¹³⁴ Alapvetően az információhoz, az önszerveződésekhez és a tájékoztatáshoz való jog érvényesítése formájában.

¹³⁵ Egyebek mellett a kergemarhakórra és az ahhoz kapcsolódó intézkedésekre (pl. marha-export tilalom, kényszerlevágás elrendelése) érdemes gondolni.

Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság hivatott részt venni az élelmiszerekkel kapcsolatos uniós tevékenységek koordinációjában.¹³⁶

Az Unió 1999 és 2001 között megvalósított fogyasztóvédelmi programjával összefüggésben utalni kell a gazdasági érdekek védelmének célkitűzésére¹³⁷, aminek eredményeként több irányelv és irányelv-tervezet készült, ezek kidolgozásával és elfogadásával jelentősen kibővült a fogyasztóvédelmi politika.

10. Fogyasztóvédelmi politikai stratégia 2002-2006

2002-ben ismét változott az Unió fogyasztóvédelmi politikája, mivel a hároméves periódusokat meghatározó programok után öt évre szóló stratégiai programot fogadtak el. A Bizottság 2002. május 7-én hagyta jóvá az ún. „*Fogyasztóvédelmi politikai stratégiát*”, amely három középtávú célt határozott meg: az egységesen magas színvonalú fogyasztóvédelem kialakítását és biztosítását, a fogyasztóvédelmi szabályok hatékony végrehajtását, valamint a fogyasztóvédelmi szervezeteknek az uniós politika kialakításába való bevonását.

10.1. Az egységesen magas színvonalú fogyasztóvédelem kialakítása és biztosítása

Az egységesen magas színvonalú fogyasztóvédelem kialakítása és biztosítása érdekében kiemelkedő fontosságú a fogyasztóvédelmi szabályok, valamint a gyakorlat egységesítése és összehangolása az Unió egész területén.¹³⁸ A középtávú program több részterületre vonatkozóan határozza meg a szükséges intézkedéseket. A fogyasztási cikkek és szolgáltatások biztonságossága fundamentális kérdés az uniós fogyasztóvédelmi politika szempontjából, mivel az áruk szabad áramlásával összefüggésben alkotott fogyasztóvédelmi intézkedésekkel ellentétben – amelyek megfelelően biztosítják az Unió területén ennek az alapszabadságnak a megvalósulását – a szolgáltatások szabad áramlásához kapcsolódó biztonságossági kérdések még számos követelményt határoztak meg a jogalkotó számára.¹³⁹

A második kiemelendő részterület a fogyasztók gazdasági érdekeinek jogi szabályozása, amellyel összefüggésben többek között a kereskedelmi gyakorlat egységesítésére kell gondolni. A fogyasztóvédelemre vonatkozó Zöld Könyv erre a jogalkotó

¹³⁶ Emiatt került sor AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2002. január 28-i 178/2002/EK RENDELETÉNEK elfogadására az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról.

¹³⁷ Ez alapvetően az ún. „fogyasztóbarát” belső piac kialakításának szükségességét rejtegette megában.

¹³⁸ Ennek legmegfelelőbb jogi eszközei a keret jellegű irányelvek és a különböző szabványok.

¹³⁹ Ezzel összefüggésben csak az ún. „speciális” alanyi körök – így különösen a gyermekek, a szegények vagy az idősek – védelmét biztosító intézkedések megtételének szükségességére érdemes gondolni.

számára két megoldást kínál: az esetenkénti alapú (case by case) egységesítést és a kiegészítő keretszabályozással (framework) megvalósuló szabályozást.¹⁴⁰ El nem hanyagolható arányban tartalmaz a dokumentum olyan rendelkezéseket és célokat, amelyek az ún. „fogyasztóvédelmi anyagi jog” színvonalának emelésére, a fogyasztók biztonságának ily módon történő garantálására irányulnak, így – többek között – szól a fogyasztói szerződésekre, a pénzügyi szolgáltatásokra, az elektronikus kereskedelemre, valamint a közérdekű szolgáltatásokra vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatáról és harmonizálásáról is.¹⁴¹

A korábbiakhoz képest más megközelítésben foglalkozott a fogyasztóvédelem tárgykörével az Európai Bíróság a *Cofinoga- eset*¹⁴² tárgyalásánál. A tényállás szerint a francia jog alapján alapított és bejegyzett Cofinoga Merignac SA társaság hitelt nyújtott Sachithanathan úrnak. A szerződés határozott időre, egy éves időtartamra szólt, amely azonban a szerződés alapján megújítható. Ezt követően az adós nem teljesítette a hitel visszafizetésére irányuló kötelezettségét, ezért a hitelnyújtó a francia bíróság előtt eljárást indított Sachithanathan úr ellen. A bírói fórum ezt követően azonban hiánypótlásra szólította fel a Cofinoga céget, az első éves periódus lejártát követő szerződés megújítására irányuló megállapodás benyújtását kérve.

A bíróság az eljárásban arra keresett választ, hogy a Tanács 1986. december 22-i a fogyasztói hitelre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló 87/102/EGK irányelve, valamint a Tanács 1990. február 22-i a fogyasztói hitelre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló 87/102/EGK irányelv módosításáról szóló 90/88/EGK irányelve által a szerződéskötéskor megkövetelt forma alkalmazható-e (alkalmazandó-e) a szerződés megújítására is.

Az Európai Bíróság álláspontja szerint a kölcsönt folyósító társaság köteles volt a vonatkozó irányelvekben foglalt tartalommal és formaiság mellett a fogyasztó számára tájékoztatást nyújtani. A főtanácsnok azonban arra az álláspontra helyezkedett, hogy a már megkötött szerződés meghosszabbítása és megújítása esetén eme információkról való tájékoztatás jelentőségét veszti, mivel azok módosulása hiányában a fogyasztó azokat már ismeri. Fentiek alapján a bíróság ítéletében kimondta, hogy a jogesetben foglalt tényállási

¹⁴⁰ Vö. Fazekas Judit: Fogyasztóvédelmi jog. Complex Kiadó, Budapest 2007. 30. o.

¹⁴¹ Mivel azonban ezeknek az intézkedéseknek a bemutatása nem tárgya az értekezésnek, az alábbiakban csupán a fogyasztói jogérvényesítés szempontjából kiemelendő rendelkezésekre tesztek utalást.

¹⁴² Az Európai Bíróság 2004. március 4-i C-264/02. számú ítélete a Cofinoga Mérignac SA kontra Sylvain Sachithanathan ügyben.

elemek mellett a hitelnyújtó nem kötelezhető a megelőző tájékoztatási kötelezettség betartására.

Ezzel a középtávú fogyasztóvédelmi célkitűzéssel összefüggésben a döntéshozatal és a szabványosítás során szükséges utalni a fogyasztói érdekek érvényesítésének jelentőségére. Ennek alapja a WTO-val kötött megállapodás, amely több ponton is érinti a fogyasztók jogait, a Bizottság pedig a tárgyalások során alapvetően eme érdekek és jogok védelmére és érvényesítésére törekszik.¹⁴³

10.2. A fogyasztóvédelmi jogszabályok hatékony végrehajtása

A fogyasztóvédelmi jogszabályok hatékony végrehajtásának a biztosítása érdekében három rendezendő kérdést és ennek megfelelően intézkedési részterületet határozott meg a program. Arra tekintettel, hogy a jogszabályi koordináció uniós szinten valósul meg, míg annak végrehajtása nemzeti (tagállami) szinten történik, az Unió egyértelműen amellet foglalt állást, hogy az egységes jogalkalmazás erősítése érdekében indokolt egyfajta *végrehajtási együttműködés kialakítása* a tagállamok között, amelynek keretében bővíteni szükséges a Nemzetközi Piacfelügyeleti Hálózat¹⁴⁴ tevékenységét.

Megemlítendő az áruk és szolgáltatások biztonságosságára vonatkozó *tájékoztatás és adatszolgáltatás bővítésének* a szükségessége is. Ennek érdekében az Unió intézkedéseket fogantatosított a már régebb óta működő Gyors Közösségi Tájékoztatási Rendszer (RAPEX) folyamatos fejlesztésére, valamint tevékenységének a csatlakozó államokra történő kiterjesztésére.¹⁴⁵

Végezetül a hatékony végrehajtással összefüggésben azt a követelményt határozta meg az Európai Unió, hogy a vitarendezés megkönnyítése érdekében – így különösen az *alternatív vitarendezési módokat preferálásával* kapcsolatban – szülessenek uniós intézkedések.¹⁴⁶

¹⁴³ Fazekas Judit: i. m. 31. o.

¹⁴⁴ A 29 ország törvényvégrehajtó hatóságából álló szervezet legfőbb célja a fogyasztói érdekeket is befolyásoló, határon átnyúló kereskedelmi tevékenységről információszolgáltatás. A Bizottság megfigyelőként vesz részt e munkában és az európai alcsoportja révén (IMSN-Europe) a tagállamok kormányzati hatóságait közvetlenül bevonja a tisztességes kereskedelemre vonatkozó törvények, illetve egyéb fogyasztóvédelmi tevékenységek végrehajtásába.

¹⁴⁵ A RAPEX rendszeren keresztül a veszélyes termékek bejelentésére van lehetőség, amelynek eredményeképpen 2011-ben az EU-ban több mint 1800 veszélyes terméket tiltottak be, vontak ki a piacról vagy hívtak vissza a fogyasztóktól. A Bizottság 2011. évi jelentése elérhető az alábbi linken: http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/docs/2011_rapex_report_en.pdf (2012.08.04.)

¹⁴⁶ Ezzel összefüggésben az EEJ-NET illetve a FIN-NET hálózatok kiépítésére, valamint az ún. Európai Fogyasztói Központok felállítására kell utalni. Ezek működéséről bővebben lásd: http://europa.eu/legislation_summaries/other/l32043_en.htm (2012.08.04.) és http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/finnet/index_en.htm (2012.08.04.).

10.3. A fogyasztóvédelmi szervezetek megjelenítése az uniós döntéshozatalban

A fogyasztóvédelmi szervezetek döntéshozatalban betöltött szerepének kérdésköre „búvópatakként” időről időre felmerül az uniós jogi gondolkodásban és a jogalkotásban egyaránt. Ennek egyik oka, hogy az „európai fogyasztó” pozíciójának erősítése megvalósíthatatlan anélkül, hogy a fogyasztók védelmét biztosító normák megalkotásában részt vegyenek az őket uniós szinten reprezentáló szervezetek. A másik ok pedig kétségtelenül abban rejlik, hogy a tapasztalatok szerint a fennálló döntéshozási mechanizmusban nem megfelelő az említett szervezetek részvételét biztosító szabályozás. Emiatt a program előírta e döntéshozatali mechanizmus felülvizsgálatát.

A programban megfogalmazódott azonban két konkrét intézkedés is: egyrészt a fogyasztók oktatásának és tájékoztatásának a fontossága, másrészt pedig – minthogy ezek a szervezetek jelentős mértékben képesek a fogyasztókat tájékoztatni – az a kötelezettség, hogy a fogyasztóvédelmi – elsősorban civil – szerveződések magas szintű és mértékű támogatást kapjanak szerepük növelése érdekében.

10.4. A fogyasztóvédelmi politikai stratégia értékelése

A stratégia eredményeit – a kitűzött célok megvalósítása szempontjából – 2007. március 13-án kiadott dokumentumában értékelte a Bizottság, amely a fenti időszakban végrehajtott fogyasztóvédelmi intézkedéseket alapvetően sikeresnek tekintette.¹⁴⁷

A program kétségtelen eredményei a következő területeken jelentek meg. A *felgyorsult fogyasztóvédelmi jogalkotás* révén számos olyan jogszabály került kibocsátásra, amely mind a jogközelítés, mind a hatékonyabb jogvédelem szempontjából eredménynek tekinthető.¹⁴⁸ Továbbá számos jogalkotási termék előmunkálata kezdődött meg és megindult a fogyasztóvédelmi *joganyag felülvizsgálata* az egységesítés, valamint a modernizáció jegyében. Múlhatatlan érdeme a programnak, hogy – a fogyasztóvédelmet biztosító uniós intézményrendszerben – *számos olyan új szerv jelent meg*, amelyeknek alapvető feladata az európai fogyasztók védelme, jogaik minél hatékonyabb érvényesítése.¹⁴⁹

¹⁴⁷ A közlemény a „2002-2006 Fogyasztóvédelmi program átvilágítása” címet kapta.

¹⁴⁸ Itt csak utalok többek között a AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2005. május 11-i a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EKG tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló 2005/29/EK IRÁNYELVÉRE.

¹⁴⁹ Ennek keretében jött létre többek között a Consumer Safety Network, az Európai Fogyasztói Központok Hálózata, valamint az Európai Fogyasztói Tanácsadó Csoport.

11. Uniós fogyasztóvédelmi stratégia 2007-2013

Az Európai Unió 2007 és 2013 közötti – hétéves periódusra szóló – fogyasztóvédelmi stratégiáját a Bizottság 2005 áprilisában fogadta el. A dokumentum sajátossága, hogy három fő cél meghatározása mellett felvázolja az ezek eléréséhez szükséges prioritásokat is.

11.1. Az uniós fogyasztóvédelmi stratégiában foglalt főbb célkitűzések¹⁵⁰

Az elsődleges cél, amelyet a jelzett periódusban elérni szándékozik az Unió, a *fogyasztó piaci pozíciójának megerősítése*, egyúttal a szolgáltatást nyújtókkal szembeni hátrányos helyzetének csökkentése. Ezt a Bizottság azáltal látja biztosíthatónak, ha a fogyasztó rendelkezik kellő információval, valódi választási lehetőséggel, amely megköveteli a piac(i viszonyok) átláthatóságát.

A második célkitűzés csak közvetve kapcsolódik a témához, mivel – tekintettel arra, hogy a program a fogyasztóvédelmi és egészségügyi politikai stratégiát tartalmazza – az Unió területén élő *fogyasztók jólétének a fokozására irányul*. Ennek kétségtelenül vannak olyan összetevői¹⁵¹, amelyek érint(het)ik a fogyasztóvédelmi politika alakulását, a fogyasztói jogérvényesítéshez való kapcsolat azonban csak áttételes.

A harmadikként megjelölt célkitűzés a *fogyasztók hatékony védelmének garantálása* azokban az esetekben, – az állami (uniós) védelmet tehát ez indokolja – amikor az egyén nem képes jogainak érvényt szerezni.¹⁵²

Összességében elmondható, hogy a dokumentumban megjelölt célkitűzések nem újak, azok már a korábbi fogyasztóvédelmi programokban is megjelentek, a konkretizálásuk során figyelembeveendő prioritások azonban új megvilágításba helyezik azokat.

11.2. A stratégia főbb prioritásai¹⁵³

Az első követelmény, amit az Unió legújabb fogyasztóvédelmi politikai stratégiája meghatároz, a *nemzeti (tagállami) fogyasztóvédelmi politikák és piacok figyelemmel kísérése*. Ennek kettős jelentősége van: egyrészt a monitoring tevékenység által jobban megérthetőek a

¹⁵⁰ A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK. Közösségi fogyasztóügyi politikai stratégia 2007-2013. COM(2007) 99 végleges 6-7. o.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0099:FIN:hu:PDF> (2012.08.04.)

¹⁵¹ Gondolok itt többek között a biztonságosság követelményére.

¹⁵² A következőkben ismertetésre kerülő prioritásoknál szélesebb kört határoz meg a program, az értekezés azonban csupán azokat citálja, amelyek a fogyasztói jogérvényesítés szempontjából kiemelendők.

¹⁵³ COM(2007) 99 végleges 7-9. o.

fogyasztói döntések, illetve az azokat motiváló tényezők, másrészt pedig a nemzeti fogyasztóvédelmi politikák hiányosságai és a szabályozásbeli különbségek is „láthatóvá” válnak.

Lényeges előrelépést jelent a „jobb” fogyasztóvédelmi jogalkotás realizálásának szándéka. Itt elsősorban a döntéshozatalra kell gondolni, mivel a korábban követett minimum-harmonizáció elve oda vezetett, hogy lényegében – a jelenlegi helyzetben – igazából huszonnégy különböző nemzeti fogyasztóvédelmi szabályozás van érvényben a korábban kinyilatkoztatott jogközelítési szándék ellenére. Ennek a helyzetnek a felszámolására két irányban lehet elmozdulni: a szektorális egységesítés, valamint az üzleti szféra és a fogyasztóvédelem gyakorlatára vonatkozó keretszabályozás megalkotása felé. A program – ezzel szemben – három lehetőséget nyújt: a jogegységesítés irányába mutató teljes harmonizáció alkalmazását, a minimális harmonizáció és a kölcsönös elismerés elvének kombinációját, továbbá a minimális harmonizáció és a származási állam elvének együttes érvényesítését. Álláspontom szerint a teljes harmonizáció bizonyos területeken – így például a kereskedelmi gyakorlat kérdéskörében – eredményesen alkalmazható, a szektorális kérdésekben azonban a másik két jogalkotási megoldás közül választhat az uniós jogalkotó.

Külön kiemelendő a *hatékonyabb jogorvoslat* garanciáit megvalósító uniós szándék, amely alapvetően a fogyasztók által igénybe vehető jogérvényesítési eszközök gyorsaságának, olcsóságának és könnyű elérhetőségének együttes garantálása által biztosítható. Ennek érdekében a Bizottság átfogó tanulmányban kívánja a jövőben megjelentetni az alternatív vitarendezési módszerekkel kapcsolatban korábban kibocsátott ajánlásait, állásfoglalásait.¹⁵⁴

A program – részben az előző prioritáshoz kapcsolódóan – előírja az ún. „tanult” európai átlagfogyasztó kinevelésének követelményét. Ez a Bizottság által kimunkált fogalom a piacon stabil pozíciót biztosító ismeretanyaggal kívánja a fogyasztókat felruházni, amely három csatornán keresztül valósulhat meg: egyrészt – az információhoz való fogyasztói alapjog érvényesítésével – széles körű tájékoztatást kell nyújtani a fogyasztók számára jogaikról, másrészt már az általános iskolában meg kell jeleníteni a fogyasztóvédelmi központú nevelést, harmadrészt a felnőttképzésben is figyelmet kell fordítani ezeknek az ismereteknek az átadására.¹⁵⁵

A stratégia a fogyasztóvédelem hatékony működésével összefüggésben két további fontos prioritást nevesít. Az egyik annak elérése, hogy a fogyasztóvédelemből valódi

¹⁵⁴ COM(2007) 99 végleges 12-13. o. Vö. Fazekas Judit: i. m. 34. o.

¹⁵⁵ COM(2007) 99 végleges 13. o.

horizontális politika legyen, ami azt jelenti, hogy az Unió minden politikája és tevékenysége során vegye figyelembe a fogyasztóvédelmi követelményeket. Ennek érdekében szervezetenként úgy kíván az Unió előrelépni, hogy minden olyan bizottsági szervezeti egységnél, amelynek területe kapcsolódik a fogyasztóvédelemhez, kijelölésre kerül egy kapcsolattartó személy, aki az érintett fogyasztóvédelmi szervezetekkel hoz létre és tart fenn kontaktust. A másik fontos követelmény – amelynek elérését szintén deklarálja a program – *a fogyasztók nemzetközi védelmének biztosítása*. Ennek érdekében az Európai Unió számos – a meglévőket kiegészítő – nemzetközi szerződés megkötését tűzte ki célul.¹⁵⁶

11.3. Zöld Könyv a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításáról¹⁵⁷

Az Unió politikai stratégiájának egyik kimagasló eredménye, hogy 2007. február 8-án a Bizottság kibocsátotta Zöld Könyvét a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításáról. Ezt azért tartotta fontosnak a Bizottság, mert a fogyasztóvédelmi joganyag két szempontból is széttagolt. A korábban követett „minimum harmonizáció” elvének fentebb már érintett eredményére, s arra a jelenségre indokolt utalni, miszerint nem rendezett az egyes irányelvek egymáshoz való viszonya.¹⁵⁸

A helyzet orvoslására a Zöld Könyv három lehetőséget kínált. Az első, hogy a hatályos irányelvek a kor szellemének megfelelően kerülnének módosításra. A második az ún. horizontális módszer: e szerint egy fogyasztóvédelmi „általános rész” és az ezt kiegészítő vertikális jogforrásokból „összeálló” különös részi joganyag születne a jövőben. A harmadik, hogy az Unió tartózkodik a jogalkotástól, mellőzi az uniós fogyasztóvédelmi döntéshozatalt.¹⁵⁹ A fent vázolt állapotokra tekintettel az Unió politikáinak eddigi fejlődésébe ez a megoldás illeszkedik a legkevésbé.

A Zöld Könyv kibocsátását követően nyilvános konzultáció kezdődött, amelynek során a tagállamok, az uniós főszervek, a fogyasztóvédelmi szervezetek, valamint az üzleti élet reprezentánsai reagáltak a dokumentumra, és azt alapvetően pozitívan fogadták.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Kínával és az Egyesült Államokkal 2005-ben kötött ilyen egyezményt a Közösség.

¹⁵⁷ Zöld könyv a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításáról. COM(2006) 744 végleges.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0744:FIN:hu:PDF> (2012.08.04.)

¹⁵⁸ Ez a jogalkalmazás – sőt gyakran a jogalkotás – során oda vezethet, hogy bizonytalanság uralkodik abban az esetben, ha egy témakört több irányelv is szabályoz.

¹⁵⁹ Fazekas Judit: i. m. 36. o.

¹⁶⁰ Ezzel összefüggésben lásd Kenderes Andrea: A fogyasztóvédelmi jog európai egységesítésének aktuális helyzete. Európai jog 2008. 3. sz. 23. o.

12. Az Európai Unió fogyasztóvédelmi politikája 2014 és 2020 között

A következő hétéves időszakra vonatkozó fogyasztóvédelmi programról szóló javaslatát 2011 novemberében nyújtotta be a Bizottság, amelynek elsődleges célkitűzése, hogy *a polgárokat az egységes belső piac középpontjába állítsa*, és lehetőséget teremtsen számukra az eredményes és aktív piaci részvételre. Ez a meglehetősen általánosan megfogalmazott és éppen ezért konkrétumok sorával nem kecsegtető célkitűzés két szempontból mindenképpen előremutatónak tekinthető. Egyrészt a belső piac működése szempontjából centrális jelentőségűnek minősíti a fogyasztói pozíciót, amiből kiolvasható a fogyasztói jogállás ama kettősségének felismerése, hogy a fogyasztó alakítója is a piaci cselekményeknek, továbbá olyan résztvevője, aki védelemre szorul az egyéb gazdasági szereplők aktivitásaival szemben. Másrészt korszerűnek tekinthető az új fogyasztóvédelmi stratégia abban a vonatkozásban is, hogy az uniós jogalkotás kevésbé a paternalista, inkább az aktív, önálló cselekvésre képes fogyasztókép megteremtésében látja e közös politika fundamentális rendeltetését.

A fent vázolt uniós célkitűzés elérése érdekében a javaslat megfogalmazza azokat a területeket, amelyeken uniós intézkedések realizálása célszerűnek mutatkozik. Ezek a területek: a termékbiztonság növelése hatékony piacfelügyeleti tevékenységgel, a fogyasztók tájékozottságának javítása, a fogyasztói jogok megszilárdítása, a hatékony jogorvoslati eszközök (különösen az alternatív vitarendezéssel) valamint a határokon átnyúló jogérvényesítés megerősítése.

13. A fogyasztóvédelem az Alapjogi Chartában

Az Európai Unió fejlődése, különösen a gazdasági és politikai integráció mélyülése szempontjából meghatározó jelentőségű dokumentum elfogadására került sor 2000. december 7-én Nizzában¹⁶¹, ahol a Tanács, a Bizottság és a Parlament proklamálta az Európai Unió Alapjogi Chartáját. Anélkül, hogy az Alapjogi Chartával, annak „hányattatott” sorsával kapcsolatos minden részletkérdésre kitérnék, ehelyütt két, a fogyasztóvédelem szempontjából lényeges összefüggésre kívánom a figyelmet ráirányítani. Az első, hogy bizonyos alapvető jogok uniós szinten történő deklarációja kifejezésre juttatja azt a felismerést, hogy az uniós polgároknak megtestesülő gazdasági tényező mellett az Uniós döntéshozók számára felsejlik az emberi érték, a humánus egyre dominánsabb megjelenése.¹⁶² Kiemelendő továbbá az

¹⁶¹ Vö. J.-F. Renucci: *Droit européen des droits de l'homme*. L.G.D.J. Reuter P., Paris 2002. 450. o.

¹⁶² Vö. M. Hesselink: 'Are we Human Being or Mere Consumers?' *European Voice* 2006. 12. sz. 38. o.

Alapjogi Charta 38. cikke, amely szerint az EU politikáiban biztosítani kell a fogyasztóvédelem magas szintjét.

13.1. Az Alapjogi Charta megalkotása, főbb jellemzői

Mint fentebb láttuk, az Alapjogi Charta kinyilatkoztatására az Európai Unió Tanácsának nizzai ülésén került sor, aminek abból a szempontból van különös jelentősége, hogy az Unió ezzel a dokumentummal a közhatalom gyakorlásának korlátjaként az alapjogok korszerű katalógusát alkotta meg, amely – mint a későbbiekben látni fogjuk – meghatározó mind az Unió, mind a tagállamok működésére, hatalomgyakorlására.¹⁶³

Az Alapjogi Charta megalkotásánál az volt az Unió célja, hogy a deklaráció foglalja magában a különböző emberi jogokat, a jogegyenlőséghez kapcsolódó jogokat, a klasszikus szabadságjogokat, továbbá az eljárási jellegű alkotmányos jogokat is, oly módon, hogy az alapjogi katalógus támaszkodjon a tagállamokban fellelhető közös alkotmányos hagyományokra, valamint az uniós jog általános elveire. Anélkül, hogy a téma részletesebb tárgyalásába fognék, már ehelyütt érdemes kijelenteni, hogy a Charta megalkotása vitathatatlanul korszerű, mivel *egységbe foglalja mindazokat az alkotmányos és alanyi jogokat*, amelyek a „vén kontinens” közös hagyományaiban, valamint az Unió jogrendjében érvényesülő általános jogelvekben tetten érhetők.

Az Alapjogi Charta megszövegezésénél három alapvető kérdéskör tekintetében bontakozott ki erőteljes szakmai vita, az egyik a szubszidiaritás elve, a másik az Emberi Jogok Európai Egyezményével (EJEE) való összhang megteremtése, a harmadik pedig az az elvárás, hogy a Charta úgy adjon korszerű regulációt a gazdasági és szociális jogok világáról, hogy közben ne határozzon meg új felhatalmazást és ne írjon elő új feladatot az Unió számára.¹⁶⁴ A kezdeti elképzelések szerint az „Alkotmányszerződés” magában foglalta volna az Alapjogi Chartát, ezáltal jogi kötőerővel ruházta volna fel a dokumentumot.¹⁶⁵

¹⁶³ E helyütt csupán a fogyasztóvédelem vonatkozásában vizsgálom a Chartát. Az európai alapjogvédelem részletes vizsgálatáról lásd Szalayné Sándor Erzsébet: Az alapjogok három jogrendszer metszéspontjában. Állam- és Jogtudomány 2009. 3. sz. 365-398. o., Szalayné Sándor Erzsébet: Gondolatok az Európai Unió alapjogi rendszerének metamorfózisáról. Európai Jog 2003. 2. sz. 9-16. o., valamint Szalayné Sándor Erzsébet: Új távlatok az európai alapjogvédelemben. Hatályba lépett az [Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló] Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve. Közjogi Szemle 2010. 3. sz. 33-40. o.

¹⁶⁴ Mező István: Fogyasztóvédelem az Európai Alkotmányban. Fogyasztóvédelmi Szemle 2004. 4. sz. 25-30. o.

¹⁶⁵ Érdemes megjegyezni, hogy végül is az Európai Unió Alkotmányáról szóló szerződés nem lépett hatályba, így az Alapjogi Charta nem vált a szerződések részévé, annak csupán a Lisszaboni szerződés 6. cikke adott jogilag kötelező erőt.

13.2. A Charta terjedelme – minimális kompromisszum

A Charta létrejöttekor kezdetben a tagállamok elgondolásán alapulva olyan szövegtervezet kristályosodott ki, miszerint „*az Unió politikái biztosítják a fogyasztóvédelmet*”.¹⁶⁶ Nem mutatkozott azonban egységesnek az Európai Unió Tanácsa abban, hogy milyen terjedelemben és milyen tartalommal kerüljön sor a fogyasztóvédelem szabályozására. Az olasz elképzelés szerint két különálló bekezdésben lett volna indokolt a témakör érintése, előbb a fogyasztói jogok, majd a fogyasztóvédelemre, mint uniós politikára utalás formájában. A spanyolok „a fogyasztók jogos érdekeinek a védelmét”, míg a portugálok „a fogyasztók egyéni jogainak a rögzítését” kívánták regulálni. Miután a konventben nem sikerült egyetértésre jutni, valamint néhány tagállam részéről ellenérzést váltott ki a fogyasztói jogok önálló kodifikálása, végül is csupán a fogyasztóvédelemre, mint közös politikára történő utalás került be a normaszövegbe, fogyasztói alanyi jogokat nem sikerült kodifikálni.¹⁶⁷

13.3. Az Alkotmányszerződéstől Lisszabonig

2004 tavaszára sikerült a Charta szövegében egyezsége jutni, amelynek megfelelően az Európai Unió hatásköri rendjében ún. megosztott hatáskörként került a tárgykör szabályozásra, amelyben mind a nemzeti jogalkotásnak, mind az uniós fellépésnek a szubszidiaritás elvének betartása mellett jelentősége van.

Az elfogadott szöveg szerint „*a fogyasztóvédelem követelményeit az unió egyéb politikái és tevékenységei meghatározásakor és végrehajtásakor figyelembe kell venni*”. Ezt egészíti ki – ezáltal teszi teljessé a vonatkozó szabályozást – a III. rész 6. cikke, amely szerint „a fogyasztói érdekek előmozdítása és a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosítása érdekében az Unió hozzájárul a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, valamint a tájékoztatáshoz, oktatáshoz és az érdekek védelmét célzó önszerveződéshez való jogaik megerősítéséhez”. Mindezek alapján megállapítható, hogy a Charta változatlan tartalommal emeli be az emberi, polgári, gazdasági és szociális jogokat az Európai Unió jogrendszerébe, amelynek köszönhetően a klasszikus emberi jogi katalógus a

¹⁶⁶ Alapjogi Charta 38. cikk.

¹⁶⁷ Ld. bővebben H. W. Micklitz – N. Reich – S. Weatherill: 'EU Treaty Revision and Consumer Protection. Journal of Consumer Policy 2005. 367-399. o.

fenntartható fejlődéssel és a vázolt alapjogok szociális dimenziójával kombinálható felsorolását adja a vonatkozó alanyi jogoknak.¹⁶⁸

13.4. Fogyasztóvédelem: alapjog vagy alapelv

Arra tekintettel, hogy az Alapjogi Charta az egészségvédelmet, a fogyasztóvédelmet, a jogérvényesítéshez való hozzájutást, valamint a közszolgáltatásokhoz való szabad hozzáférést teszi a szabályozás tárgyává, a normaszövegből levezethető, hogy a fogyasztóvédelemre jogi alapelvként tekint az uniós döntéshozó, nem pedig az önálló fogyasztói alapjogok „anyagoként”.¹⁶⁹ Ebből következik, hogy a fogyasztóvédelem szempontjainak figyelembe vétele, mint uniós feladat korlátozott jogi jelleggel rendelkezik, amely a tagállamok alkotmányos tradícióira reflektál.¹⁷⁰ Ebből a megközelítésből érezhető, hogy a fogyasztóvédelem inkább olyan általános követelménynek tekinthető, amely meghatározza ugyan a nemzeti és az uniós döntéshozók mozgásterét, de nincs olyan alapjog-fakasztó hatása, amely a nemzeti bíróságok előtt valamely konkrét fogyasztói jogra való hivatkozást lehetővé tenné.

14. A fogyasztóvédelem szabályozása a Lisszaboni Szerződésben

Az Európai Unió fogyasztóvédelmi politikáját vizsgáló fejezet hiányos lenne a hatályos állapotok bemutatása nélkül, így – az értekezés e szerkezeti egységének zárásaként – indokolt a hatályos reguláció áttekintése is. A részletes tárgyalás előtt azonban két általános jellegű megjegyzést teszek.

Egyrészt rögzítendő, hogy a tárgykört érintő rendelkezéseknek csupán egy része található az EUMSZ. XV. címe alatt, a Szerződések egyéb rendelkezései között is vannak olyanok, amelyek összefüggésbe hozhatók a fogyasztóvédelmi politikával. Ebben a körben alapvetően két rendelkezést indokolt kiemelni. Az EUMSZ. 4. cikk (2) bekezdésének f) pontja rögzíti, hogy az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskör érvényesül – egyebek mellett – a fogyasztóvédelem esetében. Az idézett rendelkezés egyértelművé teszi, hogy a

¹⁶⁸ Ezzel összefüggésben bővebben lásd J. Weiler: 'Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?' *European Law Journal* 2000. 95. o., G. Alpa: 'New Perspectives in the Protection of Consumers' *European Business Law Review* 2005. 725. o., valamint S. Weatherill: *EU Consumer Law and Policy*. Edward Edgar, Cheltenham-Northampton 2005. 31. o.

¹⁶⁹ O. De Schutter: 'Les droits et principes sociaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne' In: J.-Y. Carlier – O. De Schutter (Szerk.): *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. Bruylant, Brussels 2002. 150. o.

¹⁷⁰ O. De Schutter: i. m. 3. o. E. Riedel: *Kapitel IV. Solidarität*. In: Jürgen Meyer (Szerk.): *Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar*. Nomos, Baden-Baden 2005. 9-10. o.

fogyasztóvédelem területén nem érvényesül az Unió kizárólagos hatásköre, a szabályozási jog – az arányosság és a szubszidiaritás elvének figyelembe vételével – megoszlik az Uniós és a tagállamok között. Szintén ebbe a körbe vonható az EUMSZ. 12. cikke is, amely deklarálja az általam már korábban is említett ún. horizontális klauzulát, miszerint a fogyasztóvédelmi követelményeket figyelembe kell venni az egyéb uniós politikák és tevékenységek meghatározásakor és végrehajtásakor.

Kiemelendő másrészt az is, hogy az EUMSZ. 169. cikke lényegében *érdemi változtatás nélkül átveszi* a korábbi EK SZ. 153. cikkében foglalt szabályozást,¹⁷¹ így az alábbiakban e cikk mentén kívánom ismertetni az EU fogyasztóvédelmi szerepvállalására vonatkozó hatályos rendelkezéseket.

14.1. A fogyasztóvédelmi politika célja és tartalma

Az EUMSZ. 169. cikkének (1) bekezdése értelmében a fogyasztói érdekek érvényesülésének előmozdítása és a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosítása érdekében *az Unió hozzájárul a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, valamint a tájékoztatáshoz, oktatáshoz és az érdekeik védelmét célzó önszerveződéshez való jogaik megerősítéséhez.* Az idézett rendelkezésből kiolvasható, hogy az Unió fogyasztóvédelmi politikájának két célja különböztethető meg: a fogyasztói érdekek érvényesülésének előmozdítása és a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosítása.

Ezzel összefüggésben kiemelésre érdemes, hogy mindkét fogalom „kellően” határozatlan és meghatározhatatlan, ennél fogva az Uniót – a fogyasztóvédelmi politika alakítása során – tág mérlegelési jogkör illeti meg. Az uniós jogalkotás jogosult tehát eldönteni, hogy adott esetben milyen módon kívánja a fogyasztói érdekek érvényesülését előmozdítani. Megjegyzendő azonban, hogy e mérlegelést keretek közé szorítja az a szabály, miszerint nem gyengíthető a fogyasztóvédelem, közelebről a már elért szint egyrészt fel nem adható, másrészt nem csökkenthető. Hasonló módon nem tekinthető egyszerűnek a „fogyasztóvédelem magas szintjének” biztosítása, mivel nem az elméletileg legmagasabb szintű, de nem is valamely tagállamban érvényesülő legmagasabb szintű fogyasztóvédelem realizálását teszi a Szerződés az Unió feladatává, csupán a magas szint biztosítását.¹⁷²

¹⁷¹ Vö. Hajnal Zsolt: „Fogyasztóvédelem” In: Osztovits András (Szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata. CompLex Kiadó, Budapest 2011. 2427. o.

¹⁷² Ezzel összefüggésben lásd Gál Attila: „Fogyasztóvédelem” In: Osztovits András (Szerk.): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata. CompLex Kiadó, Budapest 2008. 1070-1071. o.

Az ismertetett rendelkezés – ezen kívül – *meghatározza azokat a cselekvési területeket* is, amelyek igénylik az uniós fellépést. Eszerint a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, valamint a tájékoztatáshoz, oktatáshoz és az érdekeik védelmét célzó önszerveződéshez való jogai azok az értékek, amelyek védelmében az EU fellépése indokolt. E tekintetben rögzíthető, hogy alapvetően olyan irányvonalakat jelöl ki a Szerződés az Unió számára, amelyek támaszkodnak a korábban már említett Fogyasztói Jogok Magna Chartájára, mivel az abban foglalt fogyasztói alapjogok határozzák meg az Unió fogyasztóvédelmi politikájának tartalmát. Kiemelendő azonban az is, hogy a vázolt rendelkezés közvetlenül nem jogosít és nem is kötelez, így eme általános megfogalmazású értékek a másodlagos jogban kerülnek konkretizálásra.¹⁷³

14.2. Felhatalmazás intézkedések meghozatalára

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés alapján az Unió a következőkkel járul hozzá a fenti célok eléréséhez: a 114. cikk alapján a belső piac megvalósításával összefüggésben elfogadott intézkedésekkel, valamint a tagállami politikákat támogató, kiegészítő és figyelemmel kísérelő intézkedésekkel.¹⁷⁴

AZ EUMSZ. 114. cikke (korábbi 95. cikk) akként rendelkezik, hogy az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése. A szabályozásból kiolvasható, hogy ebben a tekintetben elegendő, ha a közelítendő rendelkezések tárgya összefüggésbe hozható a belső piaccal, de nem követelmény, hogy a tagállamok eltérő regulációja a belső piac megteremtését és működését közvetlenül akadályozza. Ennek köszönhetően az idézett cikk lett a fogyasztóvédelmi politikára vonatkozó legfontosabb felhatalmazás. Kiemelendő azonban az is, hogy a 114. cikk sérelme nélkül a Tanács az Európai Parlamenttel, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag irányelveket fogad el a tagállamok olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére, amelyek közvetlenül érintik a belső piac megteremtését vagy működését.¹⁷⁵

¹⁷³ Vö. Hajnal Zsolt: i. m. 2427. o.

¹⁷⁴ Vö. EUMSZ. 169. cikk (2) bek.

¹⁷⁵ EUMSZ. 115. cikk

A fogyasztóvédelmi célú uniós jogalkotás speciális felhatalmazásaként fogható fel végezetül a 169. cikk (3) bekezdésében foglalt rendelkezés, miszerint az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja a tagállami politikákat támogató, kiegészítő és figyelemmel kíséző intézkedéseket. Megjegyzendő azonban, hogy e jogalkotási felhatalmazásával élve az Unió csupán minimum-harmonizációra jogosult, mivel az ily módon elfogadott intézkedések nem akadályozzák a tagállamokat szigorúbb védintézkedések fenntartásában vagy bevezetésében. Ezeknek az intézkedéseknek azonban összeegyeztethetőnek kell lenniük a Szerződésekkel és az intézkedésekről értesíteni kell a Bizottságot.¹⁷⁶

15. Konklúziók

Az Európai Unió fogyasztóvédelmi politikájának fejlődési ívét vizsgálva megállapítható, hogy a vizsgált tárgykör elvi szinten is csupán a *hetvenes években került a tagállamok gondolkodásának középpontjába*, mivel az 1972. évi csúcstalálkozón ismerték fel az állam- és kormányfők azt a tényt, hogy az elérni kívánt „általánosan magas életszínvonal” nem jelent mást, mint a környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi tevékenységet.

A következő fejlődési szakasz akkor következett be, amikor *ún. horizontális politika lett a fogyasztóvédelmi tevékenységből*. Ennek az ad különös jelentőséget, hogy nem csupán a fogyasztók védelmére koncentráló jogi aktusok meghozatalakor, hanem minden uniós fellépésnél, valamennyi kibocsátott jogi aktusnál és megtett intézkedéseknél tekintettel kell lenni a fogyasztók érdekeire.

Kiemelendő, hogy kezdetben nem volt szerződéses alapja a fogyasztóvédelmi célú uniós fellépésnek, csak a Maastrichti Szerződés által vált a primer jog részévé a közös „fogyasztóvédelmi politika”. Látható, hogy az uniós döntéshozók a gazdasági *alapszabadságokkal összefüggésben* közeledtek a fogyasztóvédelemhez, felismerve azt a tényt, hogy az egyes államokban létező, egymáshoz képest eltérő fogyasztóvédelmi szabályozások hatással vannak az áruk és szolgáltatások szabad mozgására. Az egységes belső piac megfelelő működése érdekében szükségessé vált tehát a tárgykört érintő tagállami jogszabályok, rendeletek és közigazgatási rendelkezések közelítése.

A vizsgált fogyasztóvédelmi programok által kitűzött célok és prioritások alapján látható, hogy az *Unió fokozatosan ráismert a fogyasztóvédelem problémájára*, illetve annak a belső piac működésére gyakorolt számottevő hatására. A Fogyasztói Jogok Közös Piaci

¹⁷⁶ EUMSZ. 169. cikk (4) bek.

Magna Chartája – meghatározva a fogyasztói alapjogokat – a közös fogyasztóvédelmi politika tartalmát határolta körül, egyúttal deklarálta azokat az érdekeket, amelyek védelméhez szükséges az uniós fellépés. Az ún. fogyasztóvédelmi programok alapján megindult fogyasztóvédelmi célú jogalkotás három pozitívummal járt az egyes tagállamokban. Egyrészt – bizonyos államokban – pótolta a regulációban korábban nem szabályozott, a fogyasztók érdekeinek védelme szempontjából jelentős területeket, másrészt – fokozatosan – nivellálta a „gyenge” és az „erős” fogyasztóvédelmi rezsimmel rendelkező államok közötti különbségeket, harmadrészt felhívta a tagállamok figyelmét a fogyasztóvédelem dinamikus fejlődésére, amelynek megfelelő katalizátoraként fogható fel az irányelvek által történő reguláció.

A fogyasztóvédelem intézményrendszerét – ezzel szemben – csupán két szempontból érintette az uniós jogalkotás. Nevezetesen az uniós jog végrehajtása a tagállami közigazgatás felelősségi körébe tartozik, az Unió konkrét szervezeti és működési előírásokat nem határozott meg az államok közigazgatásai számára, rögzítette viszont azt a követelményt, hogy a *fogyasztók hatékony jogvédelme* egységesen valósuljon meg minden tagállamban. Jól mutatják ezt a törekvést az Európai Bizottság által az alternatív fogyasztói jogvitarendezés területén tett erőfeszítések.

Áttekintve az *Európai Unió Bíróságának esetjogát*, megállapítható, hogy a bírói fórumok előtt folyt eljárások alapvetően három vonatkozásban érintették a fogyasztóvédelmet. Voltak olyan ügyek, amelyekben a gazdasági alapszabadságokkal összefüggésben merült fel a fogyasztóvédelem uniós dimenziója, más eljárásokban a fogyasztói jogviszony mibenlét taglalta a Bíróság, míg az újabb esetek az EU és a tagállamok fogyasztóvédelmi politikáinak összhangjával, egymáshoz való viszonyával kapcsolatban vetődtek fel.

III. A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozása

A fogyasztóvédelem rendszere *a modern államokban történelem szülte szükségletet elégít ki.* Látható, hogy piaci alapokon álló gazdaságban a fogyasztó kiszolgáltatott helyzetét – a fogyasztói jogviszony magánjog jellege ellenére – a piacgazdaság eszméjével látszatellentmondásban álló állami beavatkozás képes korrigálni. Egy intézményrendszer hatékonysága erőteljesen függ az alkotmányos alapoktól, nevezetesen attól, hogy az ország alaptörvénye és az azon nyugvó törvények milyen mértékben szabályozzák a fundamentális kérdéseket, mivel az alkotmányos jogállam alaptörvénye nem csak az állami szervek faját, hatásköri és működési kérdéseit határozza meg, hanem kiterjedt jogosultságokkal ruházza fel az állampolgárokat és követelményeket határoz meg az államhatalom működésével szemben.¹⁷⁷ Ebből kiindulva a következőkben rövid áttekintést adok a fogyasztóvédelem alkotmányi szintű szabályozásáról, ennek keretében a fogyasztói (alap)jogok regulációjáról. Előbb néhány európai állam alkotmányi szabályozását teszem vizsgálat tárgyává, majd ezt követően rátérek a hazai reguláció ismertetésére. Mindenekelőtt azonban célszerű rámutatni a fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozásának indokoltságára, ennek keretében kitérni a jogállamiság és a fogyasztóvédelem közötti összefüggésekre.

1. A jogállamiság és a fogyasztóvédelem összefüggései

A modern értelemben felfogott jogállam a politikai-társadalmi változások folyamatában alakult ki, az államot a jog által korlátozó eszmeként a XVIII. század végén jelentkezett.¹⁷⁸ Anélkül, hogy a téma részletesebb tárgyalásába bocsátkoznánk, azokkal értek egyet, akik szerint a jogállamiság eszméje, a jogállam kialakulása nem egy adott pillanathoz köthető, hanem hosszú folyamat eredményének tekinthető. Először az úgynevezett *liberális jogállam-fogalom* alakult ki, amely alapvetően olyan állami berendezkedés kiépítésének igényét fogalmazta meg, amely az állampolgár állammal szembeni védelmén, az állami beavatkozás korlátozásán alapult.¹⁷⁹ A jogállam fogalma formálisan és materiálisan is értelmezhető.

A *formális (szűk) értelemben* felfogott jogállam alatt az olyan állami berendezkedés értendő, amelyben az eljárási szabályok megtartása a döntő. Ebben a vonatkozásban a törvények az alaptörvényben írt eljárás szerint jönnek létre, a jogalkalmazás pedig a törvény

¹⁷⁷ Vö. Ádám Antal: A posztdemokráciáról ... 10. o.

¹⁷⁸ Vö. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 140. o.

¹⁷⁹ Vö. Petrétei József: i. m. 141. o.

betűje szerint jár el, amely viszont – bizonyos esetekben – a formális törvényesség betartása ellenére vezethet jogtalansághoz.¹⁸⁰ A XX. század keserű történelmi tapasztalatai miatt ezért szükségessé vált ennek a formális jogállam fogalomnak a továbbfejlesztése, amelynek eredményeképpen alapvetően két irányban módosult a jogállam koncepció. Egyrészt megjelent az igény a jogállamiság új tartalommal való megtöltésére, ami az úgynevezett *materiális jogállam* fogalom kialakulását eredményezte, másrészt a liberális koncepcióhoz képest a szociális irányban történő elmozdulás iránti igény, amelynek eredményeképpen megjelent a szociális jogállam felfogás. A *materiális (tágabb) értelemben* felfogott jogállam-fogalom ehhez képest, a formális meghatározás tartalommal való megtöltését foglalja magában. Ez jelenti egyrészt az alapvető jogok (személyi és politikai szabadság jogok) alkotmányi szintű deklarációját, másrészt azt, hogy az állam tartsa is tiszteletben ezeket az alapvető jogokat és ennek megfelelően alakítsa a közhatalom gyakorlását. A *szociális jogállam* – amely főleg a hadigazdálkodás szükségletei, a szociális feszültségek enyhítésének kényszere, valamint az államok közötti versengés eredményeképpen fejlődött ki¹⁸¹ – pedig az állam feladatává teszi azt, hogy a jogot felhasználva alakítsa a szociális viszonyokat és garantálja – a gazdaság indirekt irányításával és szabályozásával – az egyének szabadságának és szociális biztonságának az intézményes garanciáit.¹⁸²

A szakirodalomban uralkodó álláspont szerint a jogállam értéktartalmú alapelemei között a hatalommegosztás, a törvények primátusa, a jogalkalmazás törvényessége, a jogbiztonság követelménye, a jogvédelem biztosítása és az alapjogok alkotmányi garantálása említhető meg.¹⁸³ A téma szempontjából – amint arra az értekezés bevezetőjében is utaltam – az utóbbi két alapelemnek van kiemelkedő jelentősége. A jogállam elvének megfelelni kívánó állam egyrészt köteles tartózkodni az állampolgárokat illető alapjogok gyakorlásának zavarásától, másrészt köteles meghatározott feltételek megteremtésével biztosítani bizonyos alapjogok gyakorlását.¹⁸⁴ A jogvédelem elve azt a szükségletet juttatja kifejezésre, hogy a

¹⁸⁰ Vö. Petrétei József: i. m. 142. o.

¹⁸¹ A jogállamiság fejlődési szakaszairól lásd bővebben Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 19-23. o.

¹⁸² Erről bővebben lásd: W. Abendroth: Demokratikus és szociális jogállam az NSZK alaptörvényében. In: Takács Péter (Szerk.): Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Budapest 1995. 175-194. és E. Forsthoff: A szociális jogállam lényege és fogalma. In: Uo. 195-218. o.

¹⁸³ Vö. Petrétei József: i. m. 147-157. o. Megjegyzendő, hogy vannak olyan szerzők, akik nem a jogállamiság, hanem az alkotmányosság feltételének tekintik az emberi jogok alkotmányi szintű deklarációját. Ezzel kapcsolatban lásd Kukorelli István (Szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest 2007. 31. o.

¹⁸⁴ Az első eset vonatkozásában a gazdasági autonómia körébe tartozó alapjogok zavarásától való tartózkodást, míg a második fordulatnál többek között a fogyasztókat megillető jogok biztosítását érdemes kiemelni.

jogaiban – akár az állam, akár más magánszemély magatartása okán – sérelmet szenvedett állampolgár bíróságához fordulhasson a jogsérelem orvoslása érdekében.¹⁸⁵

A fentiek tükrében megállapítható, hogy a jogállamiság elképzelhetetlen a modern alkotmányfejlődés által kikristályosított alapvető jogok – így egyebek mellett *a fogyasztói jogok – alkotmányi szabályozása nélkül*, a jogvédelem elve pedig az alkotmányozó hatalom számára az intézményrendszerre vonatkozó főbb megállapítások alaptörvényi regulációját írja elő. Kiemelendő, hogy a fogyasztói jogok alapjogként (emberi jogként) történő szabályozása már korábban felvetődött a téma iránt érdeklődő szerzők munkásságában, a szakirodalomból kiolvasható álláspont azonban közel sem tekinthető egységesnek. Ebben az értelemben alapvetően két elgondolás között tehetünk különbséget.

Vannak olyan szerzők, akik arra az álláspontra helyezkednek, hogy a fogyasztói alapjogok igenis felfoghatók emberi jogként (lényegében az alapjogok legújabb generációjaként), mivel rendelkeznek az alapvető jogok karakterét adó sajátosságokkal, így az általános érvényűségben, az egyéni boldogulás kifejeződésében, mint célban, valamint az állami hatalommal szembeni védelemben megnyilvánuló jellemzőkkel.¹⁸⁶ Ez az elgondolás fogyasztói jogok megjelenését, elterjedését valójában a posztmodern fejlődésre adott reakcióként fogja fel, amelynek keretei között nemcsak az állam és a polgár, hanem az egyének közötti viszonyokban is szükség van az alapjogok által realizálható védelem biztosítására.¹⁸⁷

A másik koncepció nem önálló fogyasztói alapjogok szabályozását juttatja kifejezésre, hanem akként fogalmaz, hogy a gazdasági és szociális alapjogok – implicit módon – magukban foglalnak olyan értékeket, amelyek fogyasztói jogoknak tekinthetők. A vonatkozó terjedelmes szakirodalom citálásának mellőzésével jelzem, hogy ez a felfogás – egyebek mellett – a testi és lelki egészséghez való jogból tartja levezethetőnek a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelméhez, a biztonságos árukhoz és szolgáltatásokhoz, valamint a fogyasztók életének, egészségének és biztonságának védelméhez való jogot,¹⁸⁸ annak ellenére, hogy a nemzetközi jogalkotás egyes produktumainak eredményeképpen több állam nemzeti alkotmányaiba is bekerültek egyes fogyasztói alapjogok (egyebek mellett Kelet-Timor, Dél-

¹⁸⁵ Ez a fogyasztóvédelem vonatkozásában a bírói út szabályozásának fontosságát veti fel.

¹⁸⁶ Vö. S. Deutsch: 'Are Consumer Rights Human Rights?' Osgood Hall Law Journal 1995. 551. o.

¹⁸⁷ Lásd C. Harding – U. Kohl – N. Salmon: Human Rights in the Marketplace: The Exploitation of Rights Protection by Economic Actors. Ashgate, Aldershot 2008. 56-70. o.

¹⁸⁸ Vö. O. Höffe (Szerk.): Grundlegung zur Metaphysik der Sitten: Ein kooperativer Kommentar. Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main 2000. 20. o. és C. Callies: 'Die Europäische Grundrecht-Charta'. In: D. Ehlers (Szerk.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten. De Gruyter Recht, Berlin-New York 2003. 23. o.

Korea, Kambodzsa, Bulgária és Mexikó is úgynevezett „puha” emberi jogként szabályozta a vázolt alkotmányi értékeket).¹⁸⁹ Ebben a körben kiemelendő a jogállamiság garantálása és a gazdaság működése közötti szoros kapcsolat, mert a gazdasági jogok elismerése képes a gazdasági érdekek biztosítását és védelmét megteremteni, a gazdaság területén az előreláthatóságot és a kiszámíthatóságot érvényesíteni.¹⁹⁰

Indokolt azonban rámutatni arra, hogy szükséges, de nem elégséges a modern alkotmányfejlődés által értékek alaptörvényi szintű szabályozása, mert *az alkotmány megléte – önmagában – még nem jelent alkotmányosságot*, ahhoz elengedhetetlen eme rendelkezések megvalósulásának garantálása.¹⁹¹ Az alkotmány érvényesülésének – egyebek mellett – fontos garanciája az alkotmányvédelem rendszere, amely az alkotmányi szabályok figyelembe vételének biztosítását jelenti.¹⁹² Az alkotmányvédelem eszközei között – mások mellett – említi a szakirodalom a polgárok jogainak biztosítását és a nyilvánosság elvének realizálását is.¹⁹³

A fentiek fényében látható, hogy a jogállamiság követelménye a modern állammal szemben elvárásként alapvetően a fogyasztóvédelem megvalósítását fogalmazza meg.¹⁹⁴ Ezzel összefüggésben felmerül a kérdés, hogy miért kell (miért érdemes) eme állami tevékenységfajtát az ország alkotmányában (alaptörvényében) érinteni. Korszakunkban alapvető követelményként fogalmazódik meg, hogy az alkotmány minden előírása – így annak célzata és hatása is – normatív jellegénél fogva alkotmánybírói védelemben részesüljön. Az alkotmányban rögzített alapelvek, alapjogok, tilalmak, állampolgári kötelezettségek, továbbá az államcélok és állami köteleességek egybefüggő, egységes értékrendszert alkotnak, amelyek – garancia jellegükből eredően – alkotmányossági mérceként funkcionálnak.¹⁹⁵

¹⁸⁹ Ezzel összefüggésben lásd Iris Benöhr – Hans-W. Micklitz: Consumer protection and human rights. In: Geraint Howells – Iain Ramsay – Thomas Wilhelmsson – David Kraft (Szerk.): Handbook of Research on International Consumer Law. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham-Northampton 2010. 26. o.

¹⁹⁰ Vö. A. Aschl: Staats- und verfassungsrechtliches Lexikon. Praetoris Verlag, Regensburg 1998. 467-468. o.

¹⁹¹ Vö. Petrétei József: i. m. 107. o.

¹⁹² Vö. K. Hesse: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg-Karlsruhe 1977. 272. o.

¹⁹³ Ez a két kívánalom – a dolgozat témája szempontjából – a fogyasztói alapjogok alkotmányi szintű szabályozását és a fogyasztóvédelmi intézményrendszer pluralitáson alapuló, nyilvánosságot tükröző kiépítését teszi szükségessé.

¹⁹⁴ A magyar alaptörvény megalkotását megelőző alkotmányozás időszaka előtt utalt Ádám Antal arra, hogy egy korszerű alkotmányi szabályozás nem nélkülözheti a fogyasztóvédelemre, mint állami feladatra vonatkozó utalást. Ezzel összefüggésben lásd Ádám Antal: A magyar alkotmányból hiányzó alapértékekről. Közjogi Szemle 2009. 1. sz. 4. o.

¹⁹⁵ Vö. Ádám Antal: Az alkotmányi értékek értelmezéséről. JURA 2010. 2. sz. 115. o.

Megállapítható, hogy egy magát *jogállamnak deklaráló állam nem nélkülözheti* – az értekezés témája vonatkozásában – *a fogyasztóvédelem alkotmányi szintű szabályozását*, amely egyrészt a fogyasztói alapjogok rögzítésében, másrészt a fogyasztóvédelem, mint a fogyasztók számára nyújtott jogvédelmi jellegű tevékenység állami feladatként történő meghatározásában kristályosodhat ki.

2. A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozása egyes európai államokban

Tekintettel arra, hogy e tárgykör szoros összefüggésben áll az adott állam gazdasági rendjének regulációval, három modell között tehető különbség. A *protektív modellt* megvalósító államokban a szociális alapjogok széles körének rögzítése történik az állam alaptörvényében, ezek az államok zömében külön is szólnak az úgynevezett fogyasztói alapjogokról. Az idetartozó államok – így különösen Olaszország, Portugália és Spanyolország – a polgárok életének minden területét igyekeznek állami védelemben részesíteni.¹⁹⁶ A szabályozásokat a *vegyes modell* alapján kiépítő államokban – Németország és Franciaország hozható fel erre példaként – megjelenik a liberális tendenciáknak és a minimális állami jelenlétnek a kombinációja, amely nem eredményez kifejezetten fogyasztói alapjogokra utalást, hanem az (általános) alapjogok szabályozásában és a gazdasági rend regulációjában ölt testet. Szükséges végezetül kiemelni, hogy vannak olyan államok is, amelyek a *liberális modellt* követve alkotmányaikban nem szabályoznak szociális alapjogokat (mint például Anglia és Ausztria).¹⁹⁷ A fogyasztóvédelem tárgykörére vonatkozó alkotmányi szintű szabályozás alapvetően három módon valósulhat meg. Vannak olyan országok, ahol a fogyasztóvédelem realizálása állami feladatként fogalmazódik meg az alkotmányozó hatalom részéről,¹⁹⁸ van példa a fogyasztói jogérvényesítő tevékenységet végző társadalmi szervezetekre történő alkotmányi szintű utalás alkalmazására,¹⁹⁹ több állam alkotmánya pedig konkrétan (is) rendelkezik az ún. fogyasztói (alap)jogokról.

2.1. Portugália

A vizsgált tárgykör szempontjából a portugál alaptörvényből két rendelkezés említhető meg. A szabadsághoz és biztonsághoz való jogot tartalmazó 27. cikk 1. pontja szerint

¹⁹⁶ G. Alpa: 'New Perspectives in the Protection of Consumers'. European Business Law Review 2005. 725. o.

¹⁹⁷ Vö. Iris Benöhr – Hans-W. Micklitz: i. m. 37-38. o.

¹⁹⁸ Ilyen megoldás érvényesül egyebek mellett Svájcban.

¹⁹⁹ Portugáliában figyelhető meg ez a módszer.

„Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a biztonsághoz.”²⁰⁰ Abból az aspektusból érdemel kiemelés az említett – általános – emberi jog, hogy magában foglalja a biztonságos áruhoz és a biztonságos piaci pozícióhoz való jogot is, amely közvetetten és távolról ugyan, de alkotmányos fundemantuma az állam – fogyasztóvédelem kialakítása terén – elvárható és érvényesülő kötelezettségének.²⁰¹

Kiemelendő továbbá a portugál alkotmányban szereplő másik, a fogyasztói jogokat különálló alapjogként szabályozó 60. cikk. Ennek 1. pontja nevesíti – egyúttal alkotmányi szintre emeli – az egyes fogyasztói alapjogokat, így a jó minőségű áruhoz és szolgáltatáshoz, ezzel kapcsolatban a felvilágosításhoz és tájékoztatáshoz, az egészség, a biztonság és a gazdasági érdekek védelméhez, illetve a kártérítéshez való jogot.²⁰² Az említett cikk 3. pontja a vásárlói egyesületek és szövetkezetek működéséről, állami támogatásáról szól, nevesíti továbbá, hogy ezek véleményét a fogyasztóvédelemmel összefüggésben köteles az állam kikérni. Itt rendelkezik az alkotmány a fent említett érdekvédelmi szervezeteknek arról a jogosultságáról, amely szerint tagjaik, vagy általános érdekeik védelmében jogi eljárást kezdeményezhetnek.

Pusztán érintem a szabályozás ama elemét, amelyik a *fogyasztói jogokat* érzékelhető *alkotmányos védelemben részesíti*, a fogyasztóvédelmi *érdekvédelmi szervezeteknek* – az alkotmány által biztosított erős legitimitáson túl – *erőteljes (egyeztetési, eljárási) feladatköröket biztosít*. Eme alkotmányi alapok alapján került sor 1981-ben a portugál fogyasztóvédelmi törvény elfogadására.²⁰³ Ebből kitűnik az a korszerű megoldás, hogy az állami fogyasztóvédelmi tevékenység által védendő értékeknek tekinthető fogyasztói jogok alkotmányi védelemben részesülnek, a törvényhozó számára egyértelmű igazodási pontokat jelölve ki a részletesebb szabályozás megalkotására.²⁰⁴

2.2. Spanyolország

A spanyol szabályozásból öt rendelkezést tartok említésre és elemzésre érdemesnek. Az egyesülés szabadságát szabályozó 22. cikk a fogyasztók érdekeit védő szervezetek

²⁰⁰ Vö. Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK-Kerszöv., Budapest 2005. (a továbbiakban: Nemzeti alkotmányok...) 825. o.

²⁰¹ A biztonságos áruhoz való jog a termékbiztonság és a személyi biztonság összefüggései alapján vonható ebbe a körbe, míg a biztonságos piaci pozícióhoz való jog a fogyasztóvédelem – mint a gazdasági életben hátrányos helyzetben lévő fogyasztó állami eszközökkel történő védelmének – állami feladatként történő megjelenését jelenti.

²⁰² Nemzeti alkotmányok... 839. o.

²⁰³ Vö. Iris Benöhr – Hans-W. Micklitz: i. m. 37. o.

²⁰⁴ Ezzel szemben a magyar szabályozásban csupán törvényi szinten jelennek meg ama érdekek, amelyek védelmére az állam fogyasztóvédelmi tevékenysége keretében köteles.

megalapításának szempontjából, míg a jogvédelemhez való jogot szabályozó 24. cikk a fogyasztóvédelem terén kiépítendő jogorvoslati és jogérvényesítési rendszer tekintetében érdemel kiemelést.

Lényeges rendelkezés az alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése, amely szerint „minden spanyol, egyénileg vagy kollektíven, írásos kérelmet terjeszthet elő a törvény által előírt formában és célból.”²⁰⁵ Ez az alkotmányi szakasz – szintén a jogérvényesítési eszközök vonatkozásában – a prejudiciális – így különösen a panasz eljárás szempontjából – fogható fel a fogyasztóvédelem alkotmányos alapjaként.

Külön is indokolt szólni a spanyol alkotmány 51. cikk (1) bekezdése és 52. cikke által megállapított rendelkezésekről. Előbbi az állami fogyasztóvédelmi politika alkotmányos alapjait határozza meg, amikor rögzíti, hogy „az állami szervek hatékony eljárás módokat alkalmazva biztosítják a fogyasztók (...) biztonságát, egészségének és jogos gazdasági érdekeinek védelmét.”²⁰⁶ Kiemelkedő jelentősége van az említett rendelkezésnek egyrészt abból a szempontból, hogy állami feladatként határozza meg a fogyasztóvédelmet, konkretizálja továbbá annak főbb tevékenységi területeit is. A (2) bekezdés – az előző rendelkezés alátámasztása és tartalommal megtöltése céljából – rögzíti az ún. fogyasztói jogokat, így a tájékoztatáshoz és oktatáshoz, a meghallgatáshoz és az érdekvédelemhez való jogot.

Azért (is) tartom fontosnak e szabályozást, mert amellet, hogy *megalapozza és konkrét rendelkezésekben fejezi ki az állami fogyasztóvédelmi politika egyes elemeit*, meghatározza azokat az értékeket (alapjogokat, érdekeket) is, amelyek védelme és érvényesítése céljából a fent kifejtett eljárás módokat az állami szervek alkalmazni kötelesek. Megjegyzendő továbbá, hogy a fogyasztói jogérvényesítés érdekében a bírósági jogvédelem mellett a – fogyasztók szempontjából jelentős előnyökkel járó – bíróságon kívüli vitarendezést is az alkotmányi szabályozás lényeges tartalmi elemének tekinti. Hasonlóan a portugál szabályozásnál mondottakhoz, itt is érdemes utalni arra a sajátosságra, hogy eme alkotmányi alapok determinálták a törvényi szintű szabályozást, amelyet 1984-ben fogadott el a spanyol törvényhozó.²⁰⁷

²⁰⁵ Nemzeti alkotmányok... 927. o.

²⁰⁶ Nemzeti alkotmányok... 930. o.

²⁰⁷ Vö. Iris Benöhr – Hans-W. Micklitz: i. m. 36. o.

2.3. Svájc

Svájc alkotmányi szabályozását két szempontból tartom fontosnak vizsgálat tárgyává tenni. Egyrészt olyan európai államról van szó, amelyik nem tagja az Európai Uniónak,²⁰⁸ ezért az uniós tagállamok szabályozási koncepciójához viszonyítva más tényezők által is befolyásolt megoldást tárhat a kutatók elé, másrészt – szövetségi állam lévén – eltérő, a hatalommegosztás mentén megvalósított állami feladat-ellátást realizál az unitárius államokhoz képest, amit jól mutat a fogyasztóvédelem szövetségi feladatként történő rögzítése, amely a jelzett állami feladat fontosságának felismerését juttatja kifejezésre.

Az alkotmány 31/F. § (1) bekezdése értelmében „a Szövetség intézkedéseket foganatosít a fogyasztók védelme érdekében.”²⁰⁹ Ennek a rendelkezésnek abból az irányból van kiemelkedő jelentősége, hogy *állami (szövetségi) feladatként* szabályozza a fogyasztóvédelem megvalósítását, míg ugyanezen szakasz (2) bekezdése a szakmai és gazdasági szervezetekkel azonos jogállást biztosít a fogyasztók érdekeit védő szervezeteknek. Ennek a szabálynak lehet olyan értelmezése – különösen annak esetleges, a magyar alkotmányozók általi megfontolása esetén – amely szerint ezeket az intézményeket a szakmai, gazdasági kamarákkal azonos, köztisztületi jellegű jogállás illetné meg.²¹⁰

A svájci megoldás kapcsán érdemes végül megemlíteni a 31/F. § (3) bekezdését, amely lehetővé teszi egyszerű és hatékony egyeztető vagy bírósági eljárások kialakítását valamint igénybevetését a fogyasztók és a szolgáltatók közötti jogviták rendezésére. Ennek a rendelkezésnek azért van relevanciája, mert nemcsak megoldást biztosít a fogyasztói jogérvényesítésnek arra a problémájára, miszerint a bíróság előtti eljárások bonyolultak, költségesek és nem elég gyorsak, hanem – alaptörvénybe foglalt szabályozásánál fogva – ennek a *jogérvényesítési megoldásnak normatív jellegét és az alkotmányban regulált értékek által élvezett védelmet is garantál.*

2.4. Lengyelország

A lengyel állam alaptörvényének három normacsoportja hozható összefüggésbe a fogyasztóvédelemre vonatkozó alkotmányi szintű szabályozással. Az alkotmány 74. cikk (1)

²⁰⁸ Megjegyzem, hogy az Európai Unió piacához azonban – kétoldalú nemzetközi szerződésekkel – Svájc is kapcsolódik, ami árnyalja a gazdasági különállást.

²⁰⁹ Vö. Gyarmati András: A fogyasztóvédelemről. Magyar Jog, 1996. 6. sz. 323. o.

²¹⁰ Ha ez a szabályozás megvalósulna, közhatalmi jellegű kölcsönözhetne e szervezeteknek, ami egyrészt hathatósabb fellépést jelenthetne a fogyasztók érdekében, másrészt lehetővé tenné ennek az állami feladatnak a kiszervezését.

bekezdése értelmében „a közhatalmi szervek törekednek a gazdasági biztonság realizálására, a jelen és a jövő generációk számára”. A fentiek alapján e sorok szerzője arra az álláspontra helyezkedik, hogy a tágan értelmezett gazdasági biztonság – mint a piacgazdaság szociális összetevője – magában foglalja a gazdasági szereplők egyensúlyát is annak érdekében, hogy a piac működésében ne keletkezzenek zavarok.²¹¹

A 76. cikk úgy rendelkezik, hogy „a közhatalmi szervek védik a fogyasztókat, vásárlókat, kölcsönzőket és bérlőket az egészségüket, magánszférájukat, biztonságukat fenyegető tevékenységekkel és a tisztességtelen piaci magatartással szemben”.²¹² Az idézett terjedelmes alaptörvényi szakasz két szempontból is kiemelésre érdemes. Egyrészt *állami (közhatalmi) feladatként* rögzíti a fogyasztók védelmét, másrészt pedig – indirekt módon – meghatározza az állami fogyasztóvédelmi politika által védeni kívánt értékeket, ami méltán tekinthető a fogyasztói alapjogok alkotmányi regulációjának. A vonatkozó rendelkezés szerint a fogyasztók egészsége, magánszférája és biztonsága, valamint a tisztességtelen – és ezáltal fogyasztókat károsítani képes – piaci magatartások elleni küzdelem minősül olyan értéknek, amelyek közvetett vagy közvetlen veszélyeztetése megalapozza az állami beavatkozás szükségességét a fogyasztói szerződések világába.

Szűken értelmezve nem (csak) a fogyasztóvédelem alkotmányos alapjaként foghatók fel a lengyel alaptörvény ama rendelkezései, amelyek a „Szabadságok és jogok védelmének eszközei” címet viselő részben nyertek elhelyezést. Az érintett rendelkezések a kártérítéshez, a fellebbezéshez való jogot, az Alkotmánybírósághoz, valamint az állampolgári jogok biztosához fordulás jogát nevesítik olyan esetekben, amikor valamely alapvető jog tekintetében sérelmet szenved az állampolgár.²¹³ Az említett alkotmányi rendelkezés alapján megállapítható, hogy a lengyel állam fogyasztóvédelmi *intézményrendszerének az összes bírói fórum, valamint az ombudsmanhoz fordulás lehetősége is részét jelenti.*

2.5. Litvánia

Végezetül érdemes szólni röviden a litván alkotmányi szabályozásról, amelyet a volt Szovjetunió utódállamai közül egyedül jellemez az a sajátosság, hogy alkotmányi szinten megemlíti a fogyasztóvédelmet. A „nemzetgazdaság és munka” címet viselő IV. fejezetben olvasható egyrészt a gazdasági rendre vonatkozó alapvető szabályozás, amely szerint

²¹¹ Amint arra korábban már tettem utalást, a fogyasztók és a vállalkozások közötti egyensúlyi helyzet fenntartása jelenti – egyebek mellett – a fogyasztóvédelem fő funkcióját.

²¹² Nemzeti alkotmányok... 533. o.

²¹³ Ezzel összefüggésben lásd többek között Nemzeti alkotmányok... 533. o.

„Litvánia gazdasága a magántulajdonon, az egyén gazdasági tevékenységének szabadságán és kezdeményező tevékenységén alapszik”.²¹⁴ Kiemelendő ezen kívül a verseny szabályozásának két alaptörvényi rendelkezése, így az államnak a nép általános jóléte érdekében történő, a gazdasági tevékenységek szabályozására vonatkozó feladata, valamint a piac és a termelés monopolizálását tiltó, a tisztességes verseny védelmében testet öltő alkotmányozói parancs. Szükséges megemlíteni a szabályozás ama eleméről, amely szerint „az állam védi a fogyasztók érdekeit”.²¹⁵

Az idézett tömör szabályozással kapcsolatosan három megjegyzést teszek. Elsősorban a *gazdasági renddel összefüggésben* kerül sor a fogyasztóvédelem szabályozására, amely kifejezésre juttatja annak felismerését, hogy a gazdaság működése szempontjából a fogyasztók védelme érdekében elkerülhetetlen az állami beavatkozás. Másodsorban kiolvasható a regulációból *az állami beavatkozás funkciója*, nevezetesen annak érdekében van szükség a gazdaságban az állami jelenlétre, hogy a nép általános jóléte megvalósulhasson. Harmadsorban pedig azzal, hogy az alkotmány nem bontja ki pontosan, hogy *a fogyasztók mely „érdekeit” köteles az állam védeni*. Így megállapítható, hogy a gazdasági biztonság és a tisztességes versenyen alapuló gazdasági működéshez kapcsolódó fogyasztói érdekek élveznek alkotmányi védelmet, mivel a tisztességes verseny szabályozását követően szerepel az alaptörvényben az idézett szakasz.

Kiemelendő ezen kívül az alkotmány 53. cikkének 3. bekezdése, amely szerint „az állam és minden személy köteles védeni a környezetet a káros hatásoktól”.²¹⁶ Bár ez az alkotmányi szakasz az egészséghez való jogot szabályozó, a betegség esetén igénybe vehető orvosi segítséget és egészségügyi szolgáltatásokat az állam feladatává tevő 53. cikk, abban az értelemben – ha közvetve is – összefüggésbe hozható a fogyasztóvédelem témakörével, hogy egyrészt a környezetet érő valamennyi káros hatástól való védelem a termékbiztonság alkotmányi alapjának is tekinthető, másrészt ennek a rendelkezésnek nem csupán az állam, hanem minden személy a címzettje, ennél fogva ez a kötelezettség kiterjeszthető magánszemélyekre, így különösen a vállalkozókra is.

²¹⁴ Alk. 46. cikk (1) bek.

²¹⁵ Alk. 46. cikk (3)-(5) bek.

²¹⁶ Alk. 53. cikk (3) bek.

A vázolt megoldásban az a sajátos, hogy az alkotmányozó nem speciális szociális alapjogként regulálja a fogyasztók érdekeit, hanem a fogyasztók érdekeinek védelmét a gazdasági rend érvényesítésével párhuzamosan állami feladatként jelöli meg.²¹⁷

Megállapítható, hogy *a fogyasztóvédelem alkotmányi szintű szabályozása a különböző európai államokban nem tekinthető egységesnek*. Vannak olyan államok, amelyek egyáltalán nem szabályozzák a fogyasztóvédelmet, számos alaptörvény azonban állami feladatként tartalmaz konkrét előírásokat a fogyasztóvédelemre. Ezen kívül több ország alkotmánya külön – alapvető jogként – nevesíti az ún. fogyasztói alapjogokat. Szükséges arra is rámutatni, hogy azokban az államokban, amelyekben a történelmi sajátosságok okán nem alakultak ki a fogyasztóvédelem tradíciói és ennél fogva erről a témakörrel az alkotmányi szabályozás is hallgat, hangsúlyozottan az európai uniós jog által determinált módon alakult a fogyasztóvédelemre vonatkozó – törvényi szintű – szabályozás, így különösen – egyebek mellett – a fogyasztókkal szemben alkalmazott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra vonatkozó reguláció irányából épült ki a fogyasztóvédelem jogi rezsimje.²¹⁸

3. A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozása Magyarországon

Az európai alkotmányi szabályozás áttekintését követően rátérek a fogyasztóvédelem magyar alkotmányi regulációjának ismertetésére, aminek keretében külön érintem a Magyar Köztársaság 2011. december 31-éig hatályban lévő Alkotmányában, illetőleg Magyarország 2012. január 1-től hatályos Alaptörvényében fellelhető szabályozás alapvonásait. Hazánk elfogadott Alaptörvénye – korábban ismeretlen szabályozási tárgykörként – már tartalmaz utalást a fogyasztóvédelemre. E rendelkezések ismertetése és értékelése előtt azonban indokolt a korábbi alkotmányi szabályozás felvázolása, mégpedig a leendő regulációval kapcsolatos viszonyítási pontok könnyebb kijelölése érdekében.

3.1. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény „fogyasztóvédelmi szabályozása”

A külföldi megoldások bemutatása alapján törekszem a korábbi magyar alkotmány olyan rendelkezéseire utalni, amelyek a fogyasztóvédelem alkotmányos alapjaként értelmezhetők.

²¹⁷ Ez tehát alapvető különbséget jelent a klasszikus szociális alapjogokhoz (például a szociális biztonsághoz való joghoz) képest, amelyek „status positivus” jellegükénél fogva alanyi jogosultságot telepítenek az állampolgárok oldalán és szolgáltatási kötelezettséget jelentenek az állam számára. Vö. Petrétei József: i. m. 446. o.

²¹⁸ Vö. Iris Benöhr – Hans-W. Micklitz: i. m. 38. o.

Az egyes szakaszok citálása előtt érdemes kiemelni, hogy a magyar Alkotmány *nem nevesített önálló fogyasztói jogokat*, így a következőkben azokat az – alkotmányi szabályozásban megjelenő – rendelkezéseket kívánom számba venni, amelyek – általános jellegük folytán – bár nem fogyasztó-specifikusak, mégis értelmezhetők a fogyasztóvédelem alkotmányos alapjaiként is.

3.1.1. A gazdasági és szociális alapjogok

Amint a fentebb ismertetett külföldi megoldásokból látható, azok az államok, amelyek szabályozzák az úgynevezett fogyasztói alapjogokat, ezt a gazdasági és szociális jogok között teszik meg, mivel ez a tárgykör a fogyasztói minőségben és annak védelmében (is) testet öltő gazdasági biztonsággal kapcsolható össze. Ezzel összefüggésben – a téma részletesebb kifejtése nélkül – két következtetés kívánkozik ide: egyrészt az, hogy az Alkotmány szociális jogokat megalapozó rendelkezése – amely szerint „a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik” – állami feladatként fogalmazta meg a rászorulókra irányuló védelmi jellegű gondoskodást. Ezt az állami kötelezettséget a szabályozás a szociális szempontból rászorulókra szűkítette le, noha a rendelkezés első fordulata *alkalmas lett volna a fogyasztói alapjogok megalapozására is*, mégpedig abból kiindulva, hogy a fogyasztók a piaci ismeretek hiánya miatt szorulnak állami védelemre.²¹⁹ Másrészt hangsúlyozni kívánom, hogy az egyes gazdasági és szociális jogok a szociális biztonság különböző alkotóelemeinek – így többek között a férfiak és nők egyenjogúságának, a munkához és az egészséges környezethez való jognak – alaptörvényi deklarációjaként foghatók fel, *a fogyasztók – mint alanyi kör – azonban „kimaradtak” a tágabban értelmezhető „gazdasági biztonság” védőhálójából.*²²⁰

Megállapítható tehát, hogy önálló fogyasztói alapjogokat nem szabályozott az Alkotmány, állami feladatként pedig csak a rászorulókról való szociális intézkedésekkel történő gondoskodás jelent meg, amelyet azonban sem az Alkotmánybíróság, sem a jogalkotó nem terjesztett ki a fogyasztók speciális alanyi körére.

²¹⁹ Vö. Alk. 17. §.

²²⁰ Vö. Alk. 70/B-E. §. E alkotmányi szakaszok részletes értelmezéséről lásd: Drinóczi – Chronowski – Petrétei – Tilk – Zeller: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006. 535-572. o.

3.1.2. Az oktatáshoz való jog

Az oktatás kérdésköre a téma szempontjából két okból érdemel kiemelés. A korábban ismertetettek szerint a fogyasztók oktatása és tájékoztatása a fogyasztói alapjogok közé tartozik, s – minthogy az ifjúság olyan társadalmi csoportnak minősül, amely a piaci viszonyok közepette fokozottabb védelmet igényel – az „ifjúság oktatása és nevelése” valamint „az ifjúság érdekeinek védelmezése” azt a követelményt állítja az állam elé, hogy az oktatás terjedjen ki a fogyasztóvédelem egyes kérdésköreire – így többek között a fogyasztói jogismeret erősítésére – is.²²¹

A szakirodalomban többször felvetődött már ama álláspont, hogy – miután a piaci módszerek ismerete képes erősíteni a fogyasztói pozíciót – az oktatásnak indokolt volna kiterjedni – akár intézményesített formában – a racionális fogyasztói magatartással kapcsolatos ismeretanyag közvetítésére is.²²²

3.1.3. A tájékoztatáshoz való jog

Az informálódáshoz való jogot – külön és kifejezetten a fogyasztók vonatkozásában – nem tartalmazta a magyar Alkotmány. A fogyasztókkal kapcsolatban *a tájékoztatásnak egyrészt komplexnek* – azaz a fogyasztót döntési helyzetbe hozásra alkalmasnak –, *másrészt pedig plurálisnak* – azaz több csatornán keresztül megvalósulónak – *kell lennie.*²²³ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának egy 2010. évi jelentése is rámutat e témakör kiemelkedő jelentőségére, amely kiemeli a fogyasztóvédelem létjogosultságának ama indokát, hogy az ügyfelek – különösen a pénzügyi szolgáltatások vonatkozásában – nincsenek tisztában a szolgáltatás tényleges szabályaival. Fontos, hogy a tájékoztatás ne csupán valamely jogszabályban meghatározott kötelezettség „kipipálását” jelentse, hanem érdemi feladatként fogalmazódjon meg a vállalkozások, szolgáltatók számára.²²⁴

Ezzel összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az Alkotmány csupán áttételesen tartalmazott rendelkezést erre, amikor rögzítette, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson

²²¹ Vö. Alk. 16. §

²²² Vö. Fazekas Judit: A fogyasztóvédelem alkotmányos alapjai. Publ. Univ. Miskolc Sect. jur. et. pol. Tomus 11. 2005. 155. o.

²²³ Vö. Fazekas: i. m. 156. o.

²²⁴ Az AJB 2183/2010. sz. ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa rámutatott arra a tendenciára, hogy az egyre részletesebb és szigorúbb tájékoztatást érintő jogszabályi kötelezettségek előírása végső soron a tájékoztatás nyújtását formálissá és egyre kevésbé érdemivé tette. AJB 2183/2010. számú jelentés II. 1. pont.

vagy ahhoz csatlakozzon”.²²⁵ Korábban olyan álláspont fogalmazódott meg, hogy ez az általános felhatalmazás alkalmas a fogyasztókat védő szervezetek nagy számának életre hívására, így ezáltal megvalósulhat a fogyasztók tájékoztatása.²²⁶ Tekintettel azonban arra, hogy az alkotmányozó közvetlen alkotmányi garanciát nem alakított ki, az állam oldalán pedig egyáltalán nem jelenítette meg kötelezettségként a fogyasztóvédelmet, elmaradt a fogyasztók tájékoztatáshoz való jogának alkotmányi szintű szabályozása.

3.1.4. A jogvédelemhez és a jogorvoslathoz való jog

A jogvédelemmel összefüggésben két megjegyzésre szorítkozok. Az egyik, hogy a magyar Alkotmány e tárgykörre vonatkozóan nem tartalmazott önálló rendelkezést.²²⁷ Megjegyzendő, hogy – alapvető jog lévén – külön nevesített fogyasztói alapjogok esetén alkalmazható lett volna az Alkotmány 70/K. §-a. Érdeemes megjegyezni, hogy az Alkotmány talán legtöbb értelmezési problémát felvető szakaszának teljes körű és részletes értékelését nem végezte el az Alkotmánybíróság, több határozatában érintette azonban az idézett szakaszt, bár ekkor inkább szűkítette és nem általános (hatásköri) szabályként fogta azt fel.²²⁸ Abban az esetben pedig, ha az állam gazdasági és szociális gondoskodásáról szóló 17. § tartalmazta volna a fogyasztóvédelemre utalást, szintén beszélhettünk volna a fogyasztói jogvédelem alkotmányi szabályozásáról.

A bírósági eljárásokkal összefüggésben csupán hangsúlyozni szeretném, hogy a bírósághoz fordulás jogának általánossága akkor jelent hatékony jogvédelmet, ha mind eljárási normák, mind jogvédelmi eszközök a fogyasztó rendelkezésére állnak és ehhez hozzájárul az igazságszolgáltatás hatékonysága is. Ebből a szempontból lenne megfontolandó a *fogyasztók bírósági jogérvényesítésére* – többek között az eljárási terhek csökkentésére, az eljárás költséghatékonyabbá tételére és a gyorsaság biztosítására – irányuló eljárásjogi garanciák kifejezésre juttatása, amelyek valóban elősegítenék a fogyasztó joghoz jutását és a jog- vagy érdeksérelmek megfelelő orvoslását.²²⁹

²²⁵ Vö. Alk. 70/C. § (1) bekezdésével.

²²⁶ Ez az álláspont jelent meg Fazekas Judit felfogásában. Vö. Fazekas Judit: i. m. 156-157. o.

²²⁷ A Magyar Köztársaság Alkotmánya rendelkezett a bírói úthoz való jogról és a jogorvoslathoz való jogról, de a fogyasztói jogok védelméről külön nem.

²²⁸ Vö. Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007. 114-116. o.

²²⁹ Vö. Fazekas: i. m. 157. o. Itt csak utalni kívánok a korábban már ismertetett svájci alkotmányi szabályozásra, amely külön is szól az egyszerű és hatékony egyeztető vagy bírósági eljárások kialakításának és igénybevételeének lehetőségéről. Alk. 31/F § 3. bek.

3.2. A fogyasztói alapjogok és a fogyasztóvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az előzőekben rámutattam, hogy a fogyasztóvédelem tárgykörére a magyar Alkotmány igen kevés rendelkezést tartalmazott. A következőkben azt kívánom vizsgálat tárgyává tenni, hogy az Alkotmánybíróság két évtizedes ítélkezési gyakorlatában milyen összefüggésben foglalkozott a fogyasztóvédelemmel. Azért tartom kifejezetten vizsgálandónak a testület fogyasztóvédelmet érintő határozatainak vázolását, mert az Alkotmánybíróság egyik legújabb²³⁰ határozata értelmében a Magyar Köztársaság Alkotmánya egyes rendelkezéseinek vizsgálata keretében kibocsátott korábbi határozatok az Alkotmánybíróság szerint lényegében „tovább élnek” azokban az esetekben, ahol az Alkotmány és az Alaptörvény szabályozása között nem lelhető fel érdemi különbség.

A testület – igaz kifejezetten magánjogi vonatkozásban – már működésének kezdetén érintette a fogyasztóvédelem kérdéskörét. A tárgyalta ügy alapját jelentő indítvány a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 226. § (2) bekezdését támadta. Álláspontja szerint ugyanis a szabályozás, amely kivételes esetben lehetővé tette a szerződések tartalmának jogszabály általi módosítását, sértette a szerződésekbe vetett bizalomban kifejeződő jogbiztonság, valamint a piacgazdaság elvét. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a piacgazdaság nem azonos a gazdaságban az állami jelenlét teljes hiányával, mert nemzetközi tapasztalatok alapján egyes területeken – így többek között a versenyjog, a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem területén – a piacgazdaság elve nem csak megengedi, de meg is követeli a bizonyos mértékű állami beavatkozást.²³¹ Az említett határozatban tehát a testület meghatározta a fogyasztóvédelem alapvető jellemvonását, amely szerint az a *piacgazdaság megfelelő működése érdekében a gazdasági szférába történő állami beavatkozással azonosítható.*²³²

Az utazásszervezői és -közvetítői tevékenység szabályozásának alkotmányosságát érintő döntésében az Alkotmánybíróság – továbbmenve a korábban kijelölt úton – rámutatott arra, hogy a vállalkozáshoz való jog (amely a piacgazdaság lényeges tartalmi elemeként értelmezhető) mindaddig – többek között a fogyasztóvédelemre tekintettel – széles körben korlátozható, amíg az állam ezáltal nem akadályozza meg a vállalkozóvá válást. Ebből kiindulva tartotta alkotmányosnak az utazásszervezők és -közvetítők esetében a jogszabály

²³⁰ Ennek részletesebb kifejtéséről lásd a 22/2012. (V. 11.) AB határozatot.

²³¹ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat. ABH 1991. 146, 151 és köv.

²³² A gazdaságba történő állami beavatkozás megengedhetőségével foglalkozott a testület a gazdasági kamarákat érintő döntésében is, amelyben rámutatott a versenyjog és a fogyasztóvédelem területén az állami hatásgyakorlás alkotmányosságára. 38/1997. (VII. 1.) AB határozat. ABH 1997. 249, 255.

által előírt pénzügyi biztosítékot, amellyel összefüggésben rámutatott arra, hogy a gazdasági tevékenység csupán a fogyasztók érdekeinek fokozott szem előtt tartása mellett folytatható.²³³ A testület ezzel *olyan érdekként határozta meg a fogyasztóvédelmet, amely megalapozza – így szükségessé teszi – a gazdasági folyamatokba történő állami beavatkozást.*

Eddigi jogfejlesztő gyakorlatát alapul véve az Alkotmánybíróság legbővebben az ún. „rég” reklámtörvény²³⁴ egyes rendelkezései alkotmányosságának vizsgálatakor foglalkozott a fogyasztóvédelemmel. A testület által megalapozatlannak tartott indítvány a véleménynyilvánítás szabadságába ütközőnek vélte a szabályozásban megjelenő reklámtilalmakat. A véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe – ahogy erre a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya is utal – kétséggkívül bevonható a kereskedelmi reklám kategóriája is, a vonatkozó védelem azonban sokkal szélesebb körű – mások jogai, a fogyasztói jogok és a tisztességes verseny fenntartása által indokolt – korlátozást tesz lehetővé abból kifolyólag, hogy a kereskedelmi reklám funkciója nem az önkifejezés, hanem az áru megismertetése a fogyasztókkal.²³⁵ Ebből a megfogalmazásból is kiolvasható, hogy *a fogyasztói jogokat a testület nem alapjognak, hanem „mások jogainak” tekintette, amelyek olyan védelemre igényt tartó értéknek minősülnek, amelyek esetében korlátozható a véleménynyilvánítás szabadsága.*

Az említett határozat azonban továbbment az azt megelőző döntésekben lefektetettéktől: *állami feladatként* tekintett a fogyasztók jogainak hatékony védelmére, amely kötelezettségét az állam jogalkotási tevékenységén keresztül, valamint ún. „szankciók alkalmazására hivatott” intézmények létrehozása által teljesíti.²³⁶ Amint arra korábban már tettem utalást, a fogyasztói jogvédelem magában foglalja a jogorvoslathoz való jogot, valamint a hatékony – közelebről gyorsabb és költséghatékonyabb – jogvédelem kiépítésének szükségszerűségét. Emellett azonban a testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy az indítvány által támadott reklámtilalmak azért nem voltak alkotmányellenesnek tekinthetők, mert azok célja a fogyasztók jogainak biztosítása.²³⁷ Abból, hogy az „erőszakra buzdító” és a „környezetet” károsító reklámokat tiltó rendelkezéseket emelte ki a határozat,

²³³ 254/B/1992. AB határozat. ABH 1995. 821, 822 és köv.

²³⁴ 1997. évi LVIII. tv. a gazdasági reklámtevékenységről (Grtv.)

²³⁵ 1270/B/1997. AB határozat. ABH 2000. 713, 718.

²³⁶ Ezt a gondolatot vitte tovább az Alkotmánybíróság a „médiatörvény” egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát vizsgáló 165/2011. (XII.20) AB határozatban is. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményében arra az álláspontra helyezkedett, hogy – a többségi határozat által lefektetettekkel szemben – a „mérgező” és „szennyező” reklámtól éppúgy meg kell védeni a fogyasztót, mint a gyógyszerektől vagy az élelmiszerektől. Ebből az álláspontból egy erőteljesebb, inkább a paternalista állami szerepvállalásra emlékeztető szabályozási igény olvasható ki.

²³⁷ 1270/B/1997. AB határozat. ABH 2000. 713, 721.

kiolvasható, hogy a grémium közel került ahhoz, hogy a fogyasztók biztonságához, valamint az egészséghez és testi épséghez fűződő – általános – jogát fogyasztói alapjogként fogja fel.

Az elmondottakból kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság *csupán a gazdasági versennyel összefüggésben vizsgálta a fogyasztói jogokat*. Az idézett határozatokból azonban kiérződik egy „óvatos” lépés afelé, hogy a testület a fogyasztók jogainak érvényesítését állami feladatként értékelje. Abból következően, hogy a fogyasztók a piaci viszonyok közepette kiszolgáltatott helyzetben vannak, elengedhetetlen bizonyos többletjogosítványok garantálása számukra. A testület ezeket a jogokat azonban nem alapjogoknak, hanem alkotmányos jogoknak²³⁸ tekintette.²³⁹ Annak ellenére, hogy a magyar Alkotmány nem nevesített külön fogyasztókat megillető jogokat, léteztek olyan alaptörvényi szinten szabályozott alapjogok, amelyeknek relevanciájuk van a fogyasztókra (is). A szerződési szabadság – mint alkotmányos jog – magában foglalja a szerződő felek együttműködését a szerződés megkötése során, így ebből (is) fakad a fogyasztó tájékoztatáshoz való joga. Az emberi élethez és méltósághoz való jog részét alkotja ezen kívül a biztonsághoz való jog, ami – a korábban ismertetett külföldi megoldások alapján – a fogyasztók élethez, testi épséghez és egészséghez való jogának alkotmányos alapjaként fogható fel.²⁴⁰

Elmondható, hogy az Alkotmánybíróság *csak érintőlegesen foglalkozott a fogyasztóvédelem kérdéskörével*, előbb a gazdasági életbe történő állami beavatkozás megalapozása, majd a véleménynyilvánítási szabadság szükséges korlátozása tekintetében érintette azt. Az általam utoljára citált határozatot már csak egy lépés választotta el attól, hogy nevesítsen fogyasztói alapjogokat és konkrétan körülhatárolja a fogyasztóvédelmet, mint állami feladatot. Az Alkotmánybíróság ezt a lépést azonban mindmáig nem tette meg.²⁴¹

²³⁸ Az Alkotmánybíróság által kidolgozott dogmatika szerint az alkotmányos jogok több, objektív feltétel teljesítése esetén biztosítanak cselekvési lehetőséget, bíróság előtt közvetlenül nem érvényesíthetők, de alanyi jogot fakasztó hatásuk van. Ezzel szemben az alanyi alapvető jogok gyakorlásához objektív feltételek teljesítésére nincs szükség, a jogok széles körű, teljes cselekvési lehetőséget biztosítanak és bíróság előtt közvetlenül is érvényesíthetők. Ezzel összefüggésben bővebben lásd Chronowski-Drinóczi-Petrétei-Tilk-Zeller: i. m. 30. o.

²³⁹ Vö. Kukorelli István alkotmánybíró párhuzamos indokolása az 1270/B/1997. AB. határozathoz. ABH 2000. 713, 725.

²⁴⁰ Vö. Kukorelli István alkotmánybíró párhuzamos indokolása az 1270/B/1997. AB. határozathoz. ABH 2000. 713, 724.

²⁴¹ Későbbi határozataiban az Alkotmánybíróság a szerződés felmondásának jogát – mint a fogyasztót a fogyasztói szerződés alapján megillető magánjogi jogosultságot – érintette, nem bővítette azonban a korábban a fogyasztóvédelemmel összefüggésben kifejtetteket. A tárgykörrel – többek között – a 126/2009. AB határozat, az 59/2009. AB határozat, 21/2009. AB határozat, 49/2011. AB határozat, valamint a 22/2009. AB határozat foglalkozott.

3.3. A fogyasztóvédelem Magyarország Alaptörvényében

A vázolt előzmények után érdemes rátérni Magyarország Alaptörvényének normaszövegére, amely abban a vonatkozásban kétségtelenül meghaladja a korábbi regulációt, hogy kifejezetten is tartalmaz rendelkezést a fogyasztóvédelemre. Tekintettel arra, hogy bizonyos alaptörvényi rendelkezések állami feladatként utalnak a fogyasztóvédelemre, míg az Alaptörvény egyéb szerkezeti egységeiben is található olyan rendelkezések, amelyek összefüggésbe hozhatók e tárgykörrel, az alábbiakban – követve ezt a rendszert – két szerkezeti egységben szólok a szabályozásról. Megjegyzendő azonban az is, hogy az alaptörvényi reguláció nem szól a gazdasági rendről, azonban piacgazdasági elemeket tartalmaz, amelyeket kiegészít olyan új összetevőkkel (például fogyasztók jogainak védelme) amelyek reflektálnak az új korszak kihívásaira.²⁴²

3.3.1. A fogyasztóvédelem mint állami feladat

Az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdése értelmében „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.” Az idézett rendelkezéssel összefüggésben az alábbi megjegyzésekre szorítkozok.

Fontos kiemelni, hogy – illeszkedve az Alkotmánybíróság fentebb vázolt ítélkezési tevékenységéhez – a normaszöveg a piacgazdaság keretei között érvényesülő *tisztességes gazdasági versennyel összefüggésben* utal a fogyasztók védelmére, lényegében állami feladatot meghatározva. A szabályozás utolsó fordulata szerint Magyarország „védi a fogyasztók jogait”, ezekről a jogokról azonban az alkotmányozó hallgat.²⁴³ Ebből alapvetően két irányba lehet elindulni. Az egyik lehetséges értelmezés szerint – tekintettel arra, hogy a gazdasági verseny tárgykörével egyidejűleg került a témakör szabályozásra – a tisztességes piaci magatartás realizálása az a védendő érték, amely kifejez „fogyasztói jogokat”, így ennek megsértése esetén szükséges és kötelező az állami fellépés a piaci viszonyok között bizonyos ismeretek hiánya miatt hátrányos helyzetbe került fogyasztók védelmében. Ez az alaptörvényi rendelkezés a gazdasági verseny közjó általi korlátozását jelenti, amelyben kifejezésre jut az

²⁴² Vö. Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. Pázmány Law Working Papers 2012. 33. sz. 11. o.

²⁴³ Torma András már a korábbi Alkotmány normaszövegével összefüggésben is aggályosnak tartotta, hogy az nem adott kellő iránymutatást az államszervezet számára az állami feladatok kijelölése terén. Vö. Torma András: Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. PTE ÁJK, Pécs 2008. 155. o.

erőfölennyel való visszaélés tilalmának, mint a fogyasztók jogai védelmének az állam által fontosnak tartott alapja.²⁴⁴

Abból kiindulva azonban, hogy az Alaptörvény *nem fogyasztói „alapjogokat”, hanem fogyasztói „jogokat”* említ, ama értelmezés is helytálló lehet, hogy az alkotmányozó nem kíván fogyasztó-specifikus alapjogokat nevesíteni, inkább a fogyasztókat – a fogyasztói szerződés alapján – megillető, zömében magánjogi jogosítványok védelmében áll az alkotmányozó által előírt állami tevékenység. Ebbe a körbe vonható az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése is, amely szerint „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket”, mivel ez a rendelkezés megalapozhatná az idézett alanyok, mint speciális helyzetükből fakadóan fokozottabb állami védelemre szorulókat körét. Megjegyzendő, hogy ez az alaptörvényi szakasz alkalmas lenne a fogyasztókat védő állami intézkedések megalapozására (is), a normaszöveg azonban az állami szerepet leszűkítette a gyermekekre, az idősekre, a nőkre és a fogyatékos személyekre, a fogyasztók kimaradtak az alanyi körből.

Álláspontom szerint, a konkrét fogyasztói jogok legalább utalásszerű említése és a „védelem” megvalósulási formáinak, tevékenységfajtáinak szabályozása elengedhetetlen lenne az erős állami fogyasztóvédelem alkotmányi megalapozása szempontjából. Az alábbiakban azokat az Alaptörvényben *expressis verbis* megfogalmazott rendelkezéseket kívánom érinteni, amelyek kifejezésre juttatnak fogyasztókra is vonatkoztatható alapvető értékeket.

3.3.2. A fogyasztói (alap)jogok

A téma részletes tárgyalása előtt indokolt körülhatárolni az említett konkrét jogokat. Ennek szükségességét két szempont is indokolja: egyrészt a szakirodalom és a gyakorlat sem egységes annak megítélésében, hogy mely jogosultságok sorolhatók ebbe a körbe, másrészt pedig eltérő módon és nem mindig egybevágó tartalommal szabályozzák a különböző országok ezeket a jogokat.²⁴⁵

Az Alaptörvény deklarálja a művelődéshez való jogot,²⁴⁶ amely ezáltal magában foglal(hat)ja a fogyasztók oktatását igénylő állami feladatot (is), amelynek során a fogyasztói jogérvényesítéshez szükséges ismeretek közvetítéséről van szó. A XIX. cikk (1) bekezdése

²⁴⁴ Vö. Drinóczi Tímea: i. m. 14. o.

²⁴⁵ Mint arra a korábbiakban már kitértem, egyes államok kifejezetten szabályozzák a fogyasztói jogokat, míg más alaptörvények *expressis verbis* erről nem szólnak.

²⁴⁶ Alaptörvény XI. cikk (1) bek.

értelmében „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.” Itt csak utalok arra, hogy a szociális biztonsághoz való jog állam általi biztosítása ki kell(ene) terjedjen a fogyasztók védelmére is. Követve az 1949. évi XX. törvény által realizált szabályozást, az Alaptörvény is meghatározza azokat a speciális esetköröket, amelyekre vonatkoztatja a rászorulókról történő szociális gondoskodást.²⁴⁷

Van továbbá – a fent jelzett értékek között – olyan fogyasztói alapjognak tekinthető érték, amelynek védelme – közvetve – megjelenik több alaptörvényi rendelkezésben is. A XX. cikk akként rendelkezik, hogy „mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez”, majd ezt a (2) bekezdés úgy részletezi, hogy az magában foglalja „az egészséges élelmiszerekhez és az egészséges ivóvízhez való hozzáférés” biztosítását. Ebből a rendelkezésből kiolvasható, hogy a fogyasztók egészséghez való joga (ha nem is *expressis verbis*) megjelenik a szabályozásban, amit tovább hangsúlyoz a fogyasztóvédelem talán legégetőbb problémájának, az élelmiszerbiztonságnak a kiemelése. Megjegyzendő, hogy az „egészséges ivóvízhez való hozzáférés” biztosítása nem csupán az egészségre káros körülmények kiszűrésére vonatkozó állami feladatot foglalja magában, hanem szolgáltatás-szervezési kötelezettséget is megállapít.²⁴⁸

Említésre érdemes és a vázolt kérdéskörhöz kapcsolható a XXII. cikk is, amely szerint „Magyarország törekszik arra, hogy (...) a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.” Ebből a rendelkezésből szintén kiolvasható az egészséghez való jog speciális megjelenése, mivel a közszolgáltatások igénybevétele során „valódi” fogyasztói jogviszony jön létre az állam és a fogyasztók között, amely kontraktusnak az ad kiemelkedő jelentőséget, hogy az állam jelenik meg a szolgáltató pozíciójában, miközben ugyancsak az állam feladata annak kontrollálása, hogy eme jogviszony keretei között is érvényesüljenek a fogyasztóvédelmi jellegű rendelkezések.

4. Konklúziók

A fent írtakra tekintettel belátható, hogy az *alkotmányos jogállam* előtt álló és megoldásra váró kihívások között két olyan jelenség is megfigyelhető, amelyek elengedhetlenné teszik a fogyasztóvédelem rendszerének kiépítését korszakunk államaiban. Az egyik – évtizedek óta a jogállamiság fejlődésének egyik motorjaként felfogható – tendencia a modern

²⁴⁷ Ennek keretében az anyaság, a betegség, a rokkantság, az özvegyiség, az árvaság, az öregség és az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség tekinthető az állami beavatkozás jogalapjának.

²⁴⁸ Ennek kiemelkedő jelentősége jut kifejeződésre abban is, hogy az Ötv. már 1990-ben kötelező települési önkormányzati feladatként nevesítette ezt a kötelezettséget.

alkotmányfejlődés által kimunkált alapjogok alkotmányi rögzítése. Tekintettel arra, hogy – amint erre az egyes államok szabályozásánál kitértem – több európai állam alapjogként tekint a fogyasztói jogokra, eme alkotmányi értékek érvényesülésének biztosítására hivatott az állami fogyasztóvédelmi tevékenység.

A jogállamiság másik állami fellépést igénylő komponense a *jogvédelem biztosítása a polgárok számára.* Nyilvánvaló, hogy a jogvédelem biztosítása hosszabb múltra tekint vissza a fogyasztóvédelem – szűk értelemben vett – pár évtizedes fejlődéséhez képest, mivel az már az államok keletkezésétől kezdve az állami működés egyik alapvető funkciójaként fogható fel. A XX. században azonban újszerű kiszolgáltatottság jelentkezett a fogyasztók (vevők) és a kereskedők jogviszonyában, amely – összhangban az állam gazdaságot érintő fellépésének alakulásával – kapcsolatban áll a gazdaság „egészséges” működésével, ennél fogva az államok ilyen irányú tevékenysége szükségszerű.

A *vizsgált államok alkotmányi regulációja* alapján megállapítható, hogy nem tekinthetők egységesnek az európai országok, mivel vannak a fogyasztóvédelem tárgykörét közvetlenül és közvetett módon szabályozó alkotmányok. A fogyasztók állam általi kifejezett védelmét *expressis verbis* rögzítő alkotmányok között van példa a fogyasztóvédelmet állami feladatként meghatározó, az állami fogyasztóvédelmi tevékenység tartalmaként felfogható fogyasztói „alapjogokat” deklaráló, valamint a fogyasztói jogsérelmek esetén igénybe vehető hatékony jogérvényesítési rendszert megalapozó regulációra egyaránt. Kifejezetten korszerű megoldásnak tekinthető a svájci alkotmány ama rendelkezése, amely kötelezettségként írja elő az állam számára a hatékony, bíróságon kívüli jogérvényesítési mechanizmusok kiépítését a fogyasztói érdekek védelmében.

Érintettem *a korábbi alkotmányi szabályozást,* amellyel kapcsolatban kritikaként fogalmaztam meg, hogy egyáltalán nem érintette a fogyasztóvédelem tárgykörét. Tekintettel arra, hogy – az átfogó alkotmányrevízió időszakában – nem érvényesültek piaci viszonyok hazánkban, elsődlegesen a piacgazdaság kiépítése, nem pedig a – megfelelő tapasztalatok hiányában kevéssé égető kérdésnek tartott – fogyasztóvédelem szabályozása került az „alkotmányozók” látókörébe. Ennek az lett az eredménye, hogy – konkrét alkotmányi szakasz hiányában – az Alkotmánybíróság ítélezési tevékenysége sem hozott áttörést ezen a területen. A testület – főleg egyes magánjogi kérdések alkotmányossági vizsgálatánál – csupán a fogyasztóvédelem mibenlétét és a fogyasztói jogviszony szerkezetében megtestesülő állami szerepvállalás elfogadhatóságát érintette, kifejezett fogyasztói alapjogok kibontására nem vállalkozott, holott egyes alapvető jogokból levezethetők a fogyasztókat megillető, más államokban „fogyasztói alapjogként” regulált jogosultságok.

Magyarország Alaptörvénye – az értekezés tárgyköre szempontjából – kétségtelen előrelépést jelent abban a tekintetben, hogy szól a fogyasztók jogainak védelméről, ezzel feladatot határozva meg az állam számára. A szabályozás azonban szűkszavúnak és pontatlannak tekinthető, mivel nem árul el semmit az állam által védendő fogyasztói jogokról, valamint a védelemben megtestesülő állami tevékenységről. Emellett azonban megjelennek az Alaptörvényben olyan alkotmányi értékek is, amelyek rávilágítanak a regulációban implicit módon megtalálható fogyasztóvédelmi jelleget is hordozó összefüggésekre. Egyebek mellett az egészségvédelem, a környezetvédelem, valamint a fenntartható fejlődés biztosítása határoznak meg az állam számára olyan feladatot, amelyek felvetik a fogyasztóvédelmi aspektusokat is. Kifejezett fogyasztói alapjogok szabályozása által – alapvető jogok lévén – megállná helyét az állam intézményvédelmi kötelezettségének igénylése, a jelenlegi megfogalmazás mellett azonban homályos marad a jelzett állami feladat megvalósításának tartalma. Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy az alaptörvényi szabályozás továbbfejlesztésre szorul a fogyasztóvédelem területén, mindenképp az ún. „fogyasztói alapjogok” szabályozása, valamint a fogyasztóvédelmi tevékenységet reguláló „nagyvonalú” normaszöveg pontosítása mellett hozhatók fel érvek.

A fogyasztók hatékony védelme két kötelezettséget határoz meg az állam számára: a megfelelő jogi szabályozás kialakítását, valamint az annak végrehajtására alkalmas intézményrendszer fenntartását és működtetését. Értekezésemben vizsgálat tárgyává tettem az alkotmányi (alaptörvényi) szintű szabályozás és az uniós jogalkotás egyes kérdéseit, amellyel összefüggésben két következtetés fogalmazható meg.

Egyrészt „befejezetlennek” tekinthető az alkotmányi szintű reguláció a fogyasztóvédelem tekintetében. A fent írtak fényében kétségtelen előrelépést jelent Magyarország Alaptörvénye, amely – meglehetősen nagyvonalú megfogalmazása ellenére – állami feladatkörként szól a fogyasztóvédelmi tevékenységről. A vizsgált államok szabályozásából azonban számos akceptálható megoldás – így a fogyasztói alapjogok meghatározása, az állami fogyasztóvédelmi politika kereteinek kijelölése, valamint a hatékony fogyasztói jogérvényesítési rendszer megalapozása – kiolvasható, amely által emelhető lenne a tárgykör elsődleges szabályozási szintjének színvonala.

Másrészt – részben az EU fogyasztóvédelmi politikájának következtében – intenzív fejlődés figyelhető meg az ún. fogyasztóvédelmi magánjog területén. Az irányelvek sorának elfogadása pótolta a korábbi magyar szabályozásból hiányzó tárgyköröket, s – a jogharmonizáció által – közelítette a tagállamok eltérő rendszereit. E tendencia azt eredményezte, hogy a fogyasztóvédelmi jog – magánjogi vonatkozásban – európai szintet ért

el, ezáltal a jogalkotó „behozta” a korábbi évtizedek miatt kialakult lemaradását. A megfelelő (alaptörvényi és jogi) szabályozás a fogyasztóvédelem szükséges, de nem elégséges feltétele, mivel a fogyasztói jogok érvényesüléséhez elengedhetetlen a megfelelő intézményi- és hatékony jogorvoslati rendszer kiépítése is annak érdekében, hogy a fogyasztók jogai realizálódhassanak. Ennek megfelelően az alábbi fejezetben a fogyasztóvédelmi intézményrendszer egyes elemeit teszem vizsgálat tárgyává.

IV. A fogyasztóvédelem intézményrendszere

A fogyasztóvédelmi jog heterogén jellegéből fakad az a sajátosság, hogy a fogyasztók védelmének érdekében kitűzött célok elérése számos feladat ellátását teszi szükségessé. Ennek eredményeképpen a magyar fogyasztóvédelmi intézményrendszer rendkívül differenciált, a hatáskörök számos szerv között oszlanak meg.²⁴⁹ A fogyasztóvédelmi jellegű feladatokat ellátó állami szerveken kívül a hatályos szabályozás – a pluralitás elvének megfelelően – rendelkezik a helyi önkormányzatok és a fogyasztói érdekvédelmet ellátó társadalmi szervezetek szerepéről is.²⁵⁰ A továbbiakban ezeknek a szervezeteknek a jelenlegi és leendő szerepét teszem vizsgálat tárgyává a törvényi reguláció és más szabályozási megoldások figyelembevételével.

1. A fogyasztóvédelem állami intézményrendszeréről

Az állami fogyasztóvédelem alapvetően három pillérből – közelebbről a Kormány, a fogyasztóvédelemért felelős miniszter és a fogyasztóvédelmi hatóságok által kifejtett tevékenységéből – áll.

1.1. A Kormány szerepe a fogyasztóvédelemben

A Kormány – fogyasztóvédelemmel kapcsolatos – feladata az Alkotmányból levezethető volt, mivel a korábbi reguláció értelmében a Kormány védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait.²⁵¹ A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) csupán annyi orientáló jellegű kötelezettséget rögzített a Kormány fogyasztóvédelmi feladatairól, hogy *ösztönzi az országos gazdasági kamarák, a vállalkozások szakmai érdekvédelmi szervezetei, az érintett társadalmi szervezetek és a fogyasztóvédelemmel összefüggő feladatokat ellátó hatóságok közös megegyezésen alapuló, a követendő elveket és a legjobb követendő gyakorlatot rögzítő nyilatkozat létrehozását.*²⁵² Ezt az indokolta, hogy a tudatos fogyasztói magatartás és döntéshozatal kultúrájának fejlesztése, a fogyasztók tájékoztatásának

²⁴⁹ Vö. Joó Imre – Szikora Veronika: A fogyasztóvédelem intézményrendszere. In: Szikora Veronika (Szerk.): Fogyasztóvédelmi Magánjog – Európai Kitekintéssel. Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesülete, Debrecen 2010. 363. o.

²⁵⁰ Annak, ellenére, hogy a helyi önkormányzatok is az állam(szervezet) részei, a továbbiakban – az Fgytv. szóhasználatát alkalmazva – külön szólok az állami szervek és helyi önkormányzatok fogyasztóvédelmi szerepköréről.

²⁵¹ Alk. 35. § (1) bek. a) pont

²⁵² Fgytv. 39/A. §

előmozdítása és a következetes hatósági jogalkalmazás realizálódjon. E nyilatkozatot az Fgytv.-t átfogó jelleggel módosító 2008. évi XLII. törvény nevezte Fogyasztóvédelmi Chartának, amelynek kezdeményezése alapvetően állami feladat, mégis széles körben nyílik lehetőség e megállapodás aláírására.²⁵³ A Charta legtöbb várakozást kiváltó része az ún. önkéntes vállalásokat tartalmazó egység, amely külön rögzítené a kormányzati oldal (hatóságok), a civil szerveződések, valamint a vállalkozások vállalásait.²⁵⁴ A felajánlások teljesítését az önkéntesség alapján látta a jogalkotó kivitelezhetőnek, amely csupán a nyilvánosság ereje által lett volna realizálható.²⁵⁵

A Kormány 2007-ben fogadta el az ún. harmadik középtávú fogyasztóvédelmi politikáról szóló 1033/2007. (V. 23.) számú kormányhatározatot, amely abból az elgondolásból indult ki, hogy *a „jó” gazdaság előfeltétele az „erős” fogyasztóvédelem.* Ennek megfelelően a 2007 és 2013 közötti fogyasztóvédelmi politika a fogyasztók biztonságának erősítését, az életminőség védelmét, az erősebb és hatékonyabb állami szerepvállalást és az integrált fogyasztóvédelmi hatóság felállítását célozta meg. Ezek közül az utolsó prioritás megvalósult a jogalkotói lépéseknek köszönhetően, mivel 2007. szeptember 1-jei hatállyal létrejött az egységes Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság. Megjegyzendő, hogy a fogyasztóvédelem komoly hiányosságának tekinthető a kormányzati szintű feladatkör szabályozásának elmaradása, ugyanis a vázolt rendelkezés alapján nem történik meg a fogyasztóvédelem megvalósításának normatív szabályozás a Kormány felelősségi körében.

1.2. A fogyasztóvédelemért felelős miniszter tevékenysége

Széles skálán mozog az egyes államok szabályozása, mivel például Németországban az Élelmezésügyi, Mezőgazdasági és Fogyasztóvédelmi Minisztérium²⁵⁶ az ágazat főhatósága, míg Ausztriában a Munka, Szociális és Fogyasztóvédelmi Szövetség Minisztériumához²⁵⁷ tartozik e szakterület. Nálunk a fogyasztóvédelem ágazati irányítója a miniszter, a

²⁵³ Megjegyzem, hogy az Fgytv. e felhatalmazást tartalmazó szakaszát az Fgytv.-t módosító 2012. évi LV. törvény 38. § (1) bekezdése hatályon kívül helyezte, így az 2012. július 29. óta nem tartalmazza a regulációt.

²⁵⁴ Szükséges azonban rögzíteni, hogy – a kezdeti felhatalmazás ellenére – nem került sor a Charta megalkotására és aláírására.

²⁵⁵ Vö. Fogyasztóvédelem 2009. 11-12. sz. 10. o.

²⁵⁶ Vö. Lővétei István – Boros Anita – Gajdusчек György: Németország közigazgatása. In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest 2011. 486. o.

²⁵⁷ Vö. Szamel Katalin: Ausztria közigazgatása. In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest 2011. 526. o.

fogyasztóvédelem azonban 1990 óta többször (is) gazdát cserélt.²⁵⁸ A hatásköri szabályok változása jól mutatja, hogy a fogyasztóvédelmet éppen *gazdasági, fejlesztési vagy jogi kérdésnek tekintették* a hatalmon lévő kabinetek. Álláspontom szerint, bár a tanulmány által érintett terület kiindulópontja a piacgazdaság, korszerű lenne a fogyasztóvédelmet az igazságügyért felelős miniszter feladat- és hatáskörében elhelyezni, mivel annak alapvető célja a jogi segítségnyújtás a hátrányos helyzetbe került fogyasztók számára.²⁵⁹ Az igazságügyért felelős miniszter – illeszkedve a fogyasztóvédelem sajátosságaihoz – valamennyi érintett ágazat regulációjánál köteles volna tekintettel lenni a fogyasztóvédelmi szempontokra, így horizontális szempontként épülne be a jogalkotó hatalom működésébe a fogyasztók érdekeinek védelme. A hatályos reguláció szerint a Nemzetgazdasági Miniszter kidolgozza és a Kormány elé terjeszti a fogyasztóvédelmi politika koncepcióját, s intézkedéseket tesz és kezdeményez a fogyasztói jogok védelme és érvényesítése érdekében. A miniszter által kidolgozandó fogyasztóvédelmi politikai koncepció tartalmazza az elérendő célokat, az ennek érdekében végrehajtandó feladatokat, valamint a kitűzött célok megvalósításának eszközeit.

A miniszter – ezen kívül – *irányítási jogot gyakorol a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság főigazgatója felett*, aki ennek keretében évente köteles beszámolni a Hatóság tevékenységéről. Feladata továbbá egy fogyasztói beadványokat fogadó és azokat a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervekhez továbbító, valamint a fogyasztókat eljárási lehetőségeikről tájékoztató állami ügyfélszolgálat fenntartása is. Ennek működtetése alapvetően annak kivédését szolgálja, hogy – a fogyasztóvédelem keretében tevékenykedő állami szervek heterogén hatásköreinek sajátosságai miatt – a fogyasztók kérelme hatáskör és illetékesség hiányában elutasításra kerüljön.

1.3. A fogyasztóvédelmi igazgatás alakulása

A fogyasztóvédelem állami intézményrendszere vonatkozásában kiemelkedő szerepet töltenek be a fogyasztóvédelmi hatóságok, így a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, a Gazdasági Versenyhivatal, valamint más, jogszabály által

²⁵⁸ 1990 és 2004 között a Gazdasági Minisztérium, 2004 és 2006 között az Ifjúság-, Családügyi- és Szociális Minisztérium, 2006 és 2010 között pedig a Szociális és Munkügyi Minisztérium volt a terület ágazati főhatósága. A hatályos szabályozás szerint a fogyasztóvédelemért a nemzetgazdasági miniszter felelős.

²⁵⁹ A jelenlegi kormányzati struktúrában – álláspontom szerint – a közigazgatásért és igazságügyért felelős miniszter kezében stabilabb irányítás valósulhatna meg a szakterület fölött.

feljogosított ún. speciális fogyasztóvédelmi hatóságok²⁶⁰. A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság – mint arra a későbbiekben még visszatérek – általános hatáskörű szerv, ez azonban nem érinti a más jogszabályban egyéb szervek számára biztosított fogyasztóvédelmi feladat- és hatásköröket. Ez a jogi szabályozásban akként jut kifejezésre, hogy amennyiben a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság megállapítja, hogy az ügy elbírálása más szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe tartozik, megkeresi az eljárásra jogosult hatóságot. Itt csak utalni kívánok rá, hogy elengedhetetlen az általános és a speciális hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóságok együttműködése a hatékony fogyasztói jogérvényesítés érdekében.²⁶¹

Tekintettel arra, hogy a fogyasztók számára nyújtott jogvédelem állam által történő realizálása már az állam keletkezésétől kezdődően a közhatalom gyakorlásának egyik alapvető funkciójaként fogható fel, az államok kénytelenek (voltak) kiépíteni a fent jelzett funkció ellátására hivatott intézményeket.²⁶² Az is nyilvánvaló azonban, hogy eme állami intézményrendszer folyamatos változásban van, mivel idomulni kénytelen ahhoz a jogszabályi és technikai környezethez, amelynek keretei között szükséges a fogyasztók állam általi védelmét megvalósítani. A fentiek előrebocsátását követően az alábbiakban az ún. „fogyasztóvédelmi” intézményrendszer alakváltozásaival, szervezeti és jogállásbeli módosulásaival foglalkozom.

1.3.1. A kezdetek: az Állami Kereskedelmi Felügyelet

Az ötvenes évek elején hozta létre a Minisztertanács az Állami Kereskedelmi Felügyeletet (a továbbiakban: Felügyelet) a „belkereskedelemre vonatkozó szabályzatok megtartásának ellenőrzése, az állami fegyelemnek a kereskedelem területén való megszilárdítása (...) s a dolgozók ellátásának következetes megjavítása érdekében”.²⁶³

Az Állami Kereskedelmi Felügyelet a Belkereskedelmi Minisztérium szervezetén belül jött létre, ebből fakadóan *nem rendelkezett szervezeti önállósággal*. A belkereskedelmi minisztertől való függés két vonatkozásban is érvényesült, mivel a miniszter kinevezési joga

²⁶⁰ Ebbe a körbe sorolható egyebek mellett a Nemzeti Közlekedési Hatóság, a Magyar Élelmiszerbiztonsági Hivatal, a Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal, a Magyar Bányászati Hivatal, az Országos Mérésügyi Hivatal, az Országos Tisztifőorvosi Hivatal, valamint az Egenlő Bánásmód Hatóság.

²⁶¹ Ezt a korszerű kívánalmat juttatja kifejezésre az 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozat rendelkezése is, amely szerint „meg kell erősíteni a fogyasztóvédelmi tevékenységet végző szervek összehangolt működését”.

²⁶² Megjegyzem, hogy az alábbiakban vizsgált állam(igazgatás)i szervek mellett a népi ellenőrzés rendszere is részt vett a „fogyasztóvédelem igazgatásában”, amelyben a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság és a területi népi ellenőrzési bizottságok fejtettek ki kontrolltevékenységet. Vö. 1957. évi VII. törvény 1-5. §-aival.

²⁶³ Vö. 1021/1952. (VII. 12.) MT határozat preambulumaival.

kiterjedt a minisztériumban működő felügyeleti főosztályt vezető Állami Kereskedelmi Felügyelő, valamint a városi, megyei felügyelőségek vezetőinek kinevezésére is.

A jogállás tekintetében szükséges azt is kiemelni, hogy a területi felügyelőségek közvetlenül a felügyeleti főosztálynak – mint másodfokú hatóságnak – alárendelten működtek, tekintetükben nem érvényesült hierarchikus viszony a helyi tanács végrehajtó bizottságával, azokkal azonban szorosan együttműködtek. Az „együttműködés” kétarcú jellege érhető tetten abban a rendelkezésben, amely szerint – az alárendeltség deklarált tagadása mellett – rendszeresen kötelesek voltak beszámolni a területi felügyelőségek a tanácsok végrehajtó bizottságainak, ilyen kötelezettség azonban a miniszter irányában nem érvényesült.

A Felügyelet – a vonatkozó szabályozásból kiolvashatóan – *általános hatáskörrel rendelkezett*, mivel tevékenysége az ország területén működő valamennyi vállalat, szervezet, államigazgatási szerv és intézet, valamint az üzemek saját kezelésében lévő konyhái működésének ellenőrzésére kiterjedt, függetlenül az üzletek (boltok, konyhák) szakmai alárendeltségétől. A megfogalmazásból következik, hogy a Felügyelet minden, az ország területén működő kereskedelmi egység felett felügyeleti jogkörrel rendelkezett, tekintet nélkül arra, hogy az egység mely ágazati főhatóság alá tartozott.

A fenti célok elérése érdekében a statuáló jogszabály a Felügyeletet rendszeres és folyamatos ellenőrzés végzésére jogosította fel. Ennek keretében jogosult volt ellenőrizni – egyebek mellett – a fogyasztói árak és haszonkulcsok megtartását, az áruk kezelését és raktározását, az árukban keletkezett mennyiségi és minőségi hiányok keletkezésének okait, az áruk minőségét, a kereskedelmi dolgozóknak a fogyasztókkal szemben tanúsított magatartását, a fogyasztóknak kiszolgált áruk csomagolását, valamint a fogyasztói panaszok intézésének módját. Amennyiben a Felügyelet valamely érintett jogszabály megsértését állapította meg, különböző intézkedések – így egyebek mellett leltározás elrendelése vagy feljelentés megtétele – alkalmazása mellett bírságolási joggal (is) rendelkezett.

A szabályozás értékeléseként megállapítható, hogy – szervezetileg – teljes mértékben a Belkereskedelmi Minisztérium szervezetében és alárendeltségében működött az Állami Kereskedelmi Felügyelet, amely – tevékenységét tekintve – egyszerre látott el közegészségügyi, élelmiszerbiztonsági és kereskedelemfelügyeleti tevékenységet, a fogyasztóvédelmi jelleg a jogi szabályozásban azonban csak marginálisan, a fogyasztók tájékoztatásában és a szolgáltatások kiszolgálásában jelent meg.

1.3.2. Az önállósodás felé: az Állami Kereskedelmi Felügyelőség

1967-ben került sor a Felügyelet átszervezésére, attól a céltól vezéreltetve, hogy a fogyasztók érdekeinek fokozottabb védelme és a kereskedelmi munka színvonalának emelkedése megvalósulhasson. Ennek érdekében az Állami Kereskedelmi Felügyeletet Állami Kereskedelmi Felügyelőséggé szervezték át.²⁶⁴

Az új szerv jogállásával összefüggésben rögzítette a kormányrendelet, hogy az a *belkereskedelmi miniszter közvetlen felügyelete alatt működik, hatósági jogkörrel és önálló költségvetéssel rendelkezik*. Ehhez kapcsolódott a szervezeti struktúra is, amely szerint a Felügyelőség Állami Kereskedelmi Főfelügyelőségre és területi kereskedelmi felügyelőségekre tagozódott.²⁶⁵ Az ismertetett szabályozásban a korábbi regulációhoz képest két irányban jelent meg a szervezeti önállóság. Egyrészt rögzítette a kormányrendelet, hogy a Felügyelőség önálló költségvetés szerint gazdálkodott, másrészt szervezetileg is különvált a minisztériumtól, mivel nem a Belkereskedelmi Minisztérium szervezetében, hanem csupán annak felügyelete alatt fejtette ki tevékenységét.

A relatív szervezeti önállósodás megnyilvánult a kinevezési jogkör szabályozásában is, mivel – a korábbiakkal ellentétben – nem a belkereskedelmi miniszter gyakorolta valamennyi vezető tekintetében a kinevezési jogot: az Állami Kereskedelmi Felügyelőség vezetőjét (és helyettesét) a miniszter, míg a területi kereskedelmi felügyelőségek vezetőit (és felügyelőit) már a Felügyelőség vezetője nevezte ki.²⁶⁶ A kiépített struktúra belső kapcsolatrendszere eme elgondolás alapján került kialakításra, mivel a területi felügyelőségek ezáltal a Felügyelőségnek lettek alárendelve, szorosan együttműködtek azonban a megyei (fővárosi) tanácsok végrehajtó bizottságaival, ami rendszeres beszámolási kötelezettség formájában öltött testet, a végrehajtó bizottság felkérhette továbbá a területileg illetékes felügyelőséget a fogyasztói érdekvédelemmel kapcsolatos célvizsgálatok elvégzésére.

A *Felügyelőség feladatait* vizsgálva a korábbi szabályozáshoz képest két komoly eltérés figyelhető meg: a fogyasztói érdekvédelem és a szabálysértési jogkör. Utóbbi abban a vonatkozásban tekinthető kiemelkedő jelentőségű módosításnak, hogy a felügyelőségek szabálysértés észlelése esetén nem csupán szabálysértési eljárás kezdeményezésére, hanem – feljelentés mellőzésével – a szabálysértést megállapító jogszabályban meghatározott bírság

²⁶⁴ 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet 1. §

²⁶⁵ 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet 3. §

²⁶⁶ 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet 4. § (1) bek.

kiszabására is jogosultak voltak.²⁶⁷ Eme változtatás mögött az a jogalkotói szándék húzódott meg, hogy – a jogsérelem gyorsabb orvoslása érdekében – ne áttételesen kerüljön sor a szabálysértési eljárás lefolytatására, hanem azonnal kapjon a Felügyelőség lehetőséget a (szabálysértési) bírságolásra.

A másik érdemi változtatás a szerv „profilját” érintette, mivel a szabályozás értelmében a *Felügyelőség elsődleges feladata a fogyasztói érdekvédelem lett*. Ennek keretében tevékenysége a hatáskörébe tartozó szervek vásárlókat kiszolgáló egységeiben a fogyasztókat védő jogszabályok megtartásának, a fogyasztói árak megtartásának, az áru csomagolásának, a fogyasztói panaszok intézésének, valamint a fogyasztók kiszolgálásának vizsgálatára és ellenőrzésére terjedt ki. Ebből a felsorolásból érezhető a Felügyelőség fogyasztóvédelmi jellegének dominánsabbá tétele, mivel – a kereskedelemre vonatkozó egyéb előírások kontrollja mellett – megsokasodtak azok a fogyasztókat érintő kérdéskörök, amelyek vizsgálata és folyamatos ellenőrzése a felügyelőségek hatáskörébe került. Ezt a tendenciát kívánta a jogalkotó erősíteni azzal a rendelkezéssel is, amely a fogyasztókat károsító jelenségek okainak feltárását is e szerv feladatává tette.²⁶⁸

1.3.3. A szervezeti önállóság relativizálódása: az Országos Kereskedelmi Felügyelőség

A fentebb említett szervezeti keretek között csupán három évig működött a Felügyelőség, mivel a jogalkotó két ponton módosította annak szervezetét, működését. Átalakult a szervezeti struktúra, módosult továbbá – ennek folyamányaként – a szerv jogállása is.

A változtatások eredményeképpen létrejött *a belkereskedelmi miniszternek alárendelten, de önálló költségvetési szervként* működő Országos Kereskedelmi Főfelügyelőség, valamint a megyei (fővárosi) tanácsok végrehajtó bizottságának szervezetében és költségvetésében működő területi kereskedelmi felügyelőségek rendszere. Ez a valóságban azt jelentette, hogy a végrehajtó bizottságok szervezeti egységeként (osztályok, csoportok) formájában működtek eme szervek.²⁶⁹

Az említett strukturális változtatás a jogállásban is érzékelhető volt, mivel a kormányrendeletben *deklarált „önállóság” erőteljesen megkérdőjelezhető lett*. Ezt támasztja alá a szervezeten belüli vezetői kinevezések szabályozása, amelynek értelmében a főfelügyelőség vezetőjét (és helyettesét) a belkereskedelmi miniszter, míg a területi felügyelőségek vezetőit az illetékes megyei (fővárosi) tanács végrehajtó bizottsága volt

²⁶⁷ 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet 6. § (1) bek. b) pont.

²⁶⁸ 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet 2. § (3) bek. b) pont.

²⁶⁹ 43/1969. (XII. 11.) Korm. rendelet 3. §

jogosult kinevezni. Ebből következik, hogy – csökkentve az önálló „központi szerv” autonómiáját – elkerült a felügyelőségek vezetőire vonatkozó személyi döntés meghozatala a Főfelügyelőség vezetőjétől és átkerült az államigazgatás területi nyúlványainak tekinthető végrehajtó bizottságokhoz. Az önállóság „megnyirbálása” ölt testet továbbá abban a rendelkezésben is, amely szerint a Főfelügyelőség a megyei (fővárosi) felügyelőségeket csupán az illetékes tanács végrehajtó bizottságának hozzájárulásával vonhatta be a fogyasztói érdekvédelemmel kapcsolatos célvizsgálatok elvégzésébe.²⁷⁰

A jelzett módosításnak köszönhetően – egészen 1988-ig – az ismertetett struktúra keretei között valósult meg a „fogyasztóvédelmi igazgatás”. A szabályozáshoz természetesen hozzátartozik az a tény, hogy a kormányrendelet a szerv hatáskörét csupán pontosítások elvégzése végett módosította, így az előző részben bemutatott fogyasztóvédelmi jelleget erősítő feladat- és hatáskörök megmaradtak a Főfelügyelőség hatáskörében. Álláspontom szerint azonban az alárendeltséget erősítő jogállást kiépítő szabályozás tevékenységük ellátásának hatékonyságát kedvezőtlen irányba befolyásolta.

1.3.4. A piacgazdaság felé vezető úton: az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség

A Minisztertanács 1988. január 1-jével szüntette meg az Országos Kereskedelmi Felügyelőséget és annak jogutódjaként létrehozta az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőséget. Itt tehát formálisan új szerv létesítéséről volt szó, amely – az értekezés tárgyköre szempontjából – azonban két lényeges ponton változtatott a korábbi szabályozáson: a jogállás és a feladatkör tekintetében.

A *szervezeti struktúra* az új reguláció alapján úgy épült fel, hogy a kereskedelmi miniszter felügyelete alatt létrejött – országos hatáskörű költségvetési szervként – az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőség, a területi kereskedelmi és piacfelügyelőségek pedig a megyei (fővárosi) tanács végrehajtó bizottságának fogyasztói érdekvédelmi és piacfelügyeleti ellenőrzési feladatokat ellátó szakigazgatási szervei lettek.²⁷¹ Eme alárendeltség a kinevezési jogkör vonatkozásában is megmutatkozott, mivel a Főfelügyelőség vezetőjét a kereskedelmi miniszter nevezte ki, a felügyelőségek központi irányítását pedig – a tanácsok végrehajtó bizottságai útján – szintén a miniszter látta el. Itt megjegyzendő a szakmai és szervei irányítás kettéválása, mivel – hatósági ügyekben – a

²⁷⁰ 43/1969. (XII. 11.) Korm. rendelet 5. §

²⁷¹ 61/1988. (VII. 22.) MT rendelet 1. § (1)-(2) bek.

felügyelőség felettes szerve a Főfelügyelőség vezetője, míg a Főfelügyelőség felettes szerve a Kereskedelmi Minisztérium volt.²⁷²

A szabályozás – a korábbiakhoz képest – jelentős mértékben *kiszélesítette a felügyelőségek rendeltetését*, mivel tevékenységük a kereskedelmi szolgáltatások gyakorlatára vonatkozó jogszabályok hatósági előírások betartásának vizsgálatára irányult a fogyasztói érdekvédelem és a minőségvédelem biztosítása érdekében, továbbá ezt egészítette ki a piacfelügyeleti ellenőrzés.²⁷³ A szerv alapvető célja volt, hogy – a piacgazdaság tényleges kialakulásáig – megakadályozza a fogyasztók kiszolgáltatottságát, tevékenységében pedig elsődlegesen a fogyasztók tájékoztatásának előmozdítására koncentrált.²⁷⁴ Ezzel összefüggésben két megjegyzés kívánkozik ide.

Egyrészt indokolt kiemelni, hogy – a kor politikai és jogi gondolkodásának sajátosságai szerint – a „piacgazdaság kialakulásáig” volt szükség a felügyelőségek működtetésére, mivel a tisztán piaci viszonyok között nem kerülhet hátrányos helyzetbe a fogyasztó, így nem lesz szükség az állam ilyen irányú szerepvállalására. A bevezetőben már kitértünk arra, hogy a fogyasztóvédelem gondolata éppen a piaci viszonyok között nyeri el létjogosultságát, így – ahogy azt az idő is bebizonyította – megalapozatlan volt ez a kezdeti jogalkotói elképzelés, mivel a fogyasztók védelmének fokozása érdekében éppen a „koraszülött” piacgazdaság kifejlődése eredményezte később a szerv jogutódjainak hatáskörbővítését.

Szükséges utalni másrészt arra is, hogy érdemi *átrendeződés és bővülés figyelhető meg a felügyelőségek hatáskörében*. Ennek egyik összetevője, hogy a – már korábban is kodifikált – hatósági felügyeleti tevékenységet lényegében a fogyasztói érdekvédelem és a minőségvédelem „zászlaja” alatt szabályozta újra a jogalkotó, ezzel tovább erősítve a szerv fogyasztóvédelmi jellegét. A másik névum a versenyjogi előírások betartásának ellenőrzése. Erre a hatáskör-bővítésre a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvény adott okot, amelynek hatályba lépésével lehetőség nyílt arra, hogy a „versenyhatósági” jellegű feladatokat is a felügyelőségek lássák el. Kiemelendő, hogy ez a jogalkotói lépés praktikusnak és előremutatónak tekinthető. Praktikus, mivel ezzel elkerülte az állam, hogy meg kelljen kettőzni a gazdasági szféra igazgatásával foglalkozó államigazgatási szerveket, és korszerű, mivel megteremtette annak a lehetőségét, hogy a

²⁷² 61/1988. (VII. 22.) MT rendelet 5. § (1) bek.

²⁷³ 61/1988. (VII. 22.) MT rendelet 2. § (1) bek.

²⁷⁴ <http://1989.mti.hu/Pages/News.aspx?se=1&wo=orsz%C3%A1gos+kereskedelmi+%C3%A9s+piaci+f%C5%91fel%C3%BCgyel%C5%91s%C3%A9g&sd=0101&ed=1107&sp=0&ni=200058&ty=1> (2012. 04. 30.)

versenyjog és a fogyasztóvédelem összefüggései a felügyelőségek feladatkörébe kerüljenek. Látható, hogy a központi (és területi) igazgatásban sokáig nem volt tisztázott a „fogyasztóvédelem igazgatásának” pontos helye, mivel a markáns elhelyezkedés kijelölése stabilabb struktúrát és működési keretet eredményezett volna.

1.3.5. Rendszerváltás a fogyasztóvédelemben: a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség

A rendszerváltást követően viszonylag rövid idő elteltével – ismét – hozzányúlt a jogalkotó a fogyasztóvédelem állami intézményrendszeréhez. Az új struktúra kialakításának indokai alapvetően két elgondolás körül kezdtek körvonalazódni: a lassú piacosodás „mellékhatásainak” finomításában és a kiépülő helyi önkormányzati rendszer tehermentesítésében. 1990 után hamar felismerte a jogalkotó, hogy a piaci viszonyok (idealisztikus) öntisztító hatása hosszú és lassú folyamat eredményeképpen fejlődik ki, így a „vegytiszta” piacgazdaság eléréséig, illetve az egységes és kódexjellegű (?) fogyasztóvédelmi törvény elfogadásáig szükség van olyan állami szervre, amely képes és alkalmas ellátni a fogyasztók hatékony védelmét.

Meghatározó volt a szervezeti struktúra létrehozásában az a törekvés is, hogy a *helyi önkormányzatok ne legyenek kénytelenek ellátni olyan feladatokat, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül helyi közhatalom gyakorlásához*, így a „tehermentesítés” jelszava alatt a helyi önkormányzatok kimaradtak a fogyasztóvédelmi intézményrendszerből. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az önkormányzatok érdemi bekapcsolása a fogyasztói jogviták rendezésébe megoldható és kívánatos lett volna akkor, amikor egy erős, alapszintről építkező önkormányzati rendszer születésének hajnalát élte a Magyar Köztársaság.²⁷⁵

1991-ben – támaszkodva az előzményekre – *kétszintű struktúra jött létre*, mivel az ipari és kereskedelmi miniszter irányítása alatt működő Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség mellett megyei szinten szervezett fogyasztóvédelmi felügyelőségeket is intézményesített a statuáló jogszabály. A korábbi megoldásokhoz képest azonban relatíve nagyobb önállósággal rendelkező szervezet kelt életre, ugyanis a Főfelügyelőség vezetőjét a miniszter, míg a felügyelőségek vezetőit – a megyei (fővárosi) közgyűlések véleményének kikérését követően – a Főfelügyelőség vezetője volt jogosult kinevezni.²⁷⁶ A Főfelügyelőség feladat- és hatásköre tekintetében három érdemi módosítást érdemes kiemelni.

²⁷⁵ Példának okáért Angliában vagy Szlovákiában megjelenik a települési önkormányzatok oldalán a fogyasztóvédelem megszervezésének kötelezettsége.

²⁷⁶ 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1)-(2) bek.

Egyrészt – a szerv elnevezésének megváltoztatásával egyidejűleg – a feladatellátásban a *fogyasztóvédelmi jelleg lett domináns*. Ezt sugallja az a szabály, hogy a felügyelőségek a fogyasztóvédelem és a minőségvédelem biztosítása érdekében ellenőrzik – egyebek mellett – a minőségi előírások érvényesítését biztosító jogszabályok és hatósági előírások betartását, valamint (fogyasztói érdekvédelmi szempontból) a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvényben foglaltak megtartását.²⁷⁷

Másrészt új elemként jelent meg *két karakteres fogyasztóvédelmi hatásköri szabály*: a vásárlók (fogyasztók) tájékoztatása és fogyasztói jogérvényesítés elősegítése. Abból a rendelkezésből, amely szerint a felügyelőség „a vásárlók tájékoztatására vonatkozó jogszabályi előírások betartását”²⁷⁸ is ellenőrzi, kiolvasható a – fogyasztói alapjognak is tekinthető – tájékoztatáshoz való jog biztosításának jogalkotói szándéka, mivel csupán az információt birtokló, tájékozott fogyasztó lesz képes az állam által rendelkezésére bocsátott jogi instrumentumokat igénybe venni. Kifejezetten új hatósági szerepkör bontakozik ki azonban abból a jogszabályi rendelkezésből, amely szerint a felügyelőség intézi a hatáskörébe tartozó fogyasztói panaszokat. Ezzel a hatásköri szabállyal indult el – a szűken értelmezett – kereskedelmi igazgatást megvalósító profiltól a fogyasztói jogérvényesítésben aktívan részt vevő hatósági szerepfelfogás irányába a szervezet.

A *felügyelőségek feladat- és hatáskörének nagyarányú bővülésére* került végül sor 1995-ben, amikor a Kormány lényegében megszüntette a Kereskedelmi Minőségellenőrző Intézetet (a továbbiakban: KERMI) és annak feladat- és hatásköreit – nagy részben – „átcsoportosította” a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség felelősségi körébe.²⁷⁹ A jogalkotó elgondolása szerint a fogyasztóvédelem minél szélesebb körét egyetlen szervezetben indokolt megvalósítani, így a KERMI korábbi feladatainak zöme – egyebek mellett a tanúsítványok kiállítása, a szakvélemények kibocsátása vagy a fogyasztói panaszok intézése – a felügyelőségek hatáskörébe került. Így 1996-ra egy integrált szervezetben viszonylagos önállósággal működő, széles feladat- és hatáskörben tevékenykedő államigazgatási szerv látta el a fogyasztóvédelem igazgatásával összefüggő egyes feladatokat.

1.3.6. A fogyasztóvédelmi igazgatás a „kettős irányítás” időszakában

A fentiekből látható, hogy a rendszerváltás után a *Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség égisze alatt építette ki* a jogalkotó a fogyasztóvédelmi igazgatást végző állami szervezetrendszerét. A

²⁷⁷ 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet 2. §

²⁷⁸ 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet 2. § g) pont.

²⁷⁹ Ezzel összefüggésben lásd a 2192/1995. (VII. 6.) Korm. határozat 2. pontját.

területi államigazgatásban realizálódó problémák, így különösen az egységesség teljes hiánya, az illetékességi inkoherenca, az irányítási-felügyeleti jogkörök heterogén telepítése a kilencvenes évek közepére elkerülhetetlenné tette a területi államigazgatási reformot, amelynek igénye a 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozatban fogalmazódott meg.

A hivatkozott norma olyan elgondolás mentén kívánt egységes keretet biztosítani a területi szintű államigazgatási szervek működésének, amely szerint – egységes megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal létrehozva – az egyes dekoncentrált szervek a hivatalon belül az ágazati miniszter és a hivatal vezetőjének feladat- és hatáskörileg szétválasztott kettős irányítása alatt szakmailag önálló szakigazgatási szervekként tevékenykednek.²⁸⁰ A kép árnyalásaként a koncepció elvi lehetőséget biztosított arra is, hogy „kivételesen a megyei közigazgatási hivatalok szervezetén kívül is működhetnek speciális rendeltetésű államigazgatási szervek”.²⁸¹ A történelmi hűség kedvéért kiemelendő, hogy ezt követően meg is indult az „egyeztetési folyamat”, amelynek eredményeképpen végül is valamennyi ágazati irányító (miniszter) olyan irányú javaslatot fogalmazott meg a Kormánynak, hogy a felügyelete alá tartozó (dekoncentrált) szerv olyan „speciális rendeltetésű államigazgatási szerv”, amely az egységes hivatal szervezetén kívül eredményesebben tud működni.²⁸² Ennek az lett az eredménye, hogy csupán a fogyasztóvédelmi felügyelőségek „élvezhették” az új jogállás adta lehetőségeket.

Ebből következően a vázolt korszakban a fogyasztóvédelmi felügyelőségeknél *ún.* „kettős irányítás” érvényesült, mivel – lévén a közigazgatási hivatalok szakigazgatási szerveiként működtek – egyrészt a belügyminiszter alárendeltségébe tartoztak, szakmai irányításukat azonban – az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszternek alárendelten működő – Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség végezte.²⁸³ Ez a kettősség számos feszültség forrása lett, mert a szakmai követelmények és a költségvetési források nem minden esetben álltak egymással összhangban.²⁸⁴ A Royal Ambassador Csomagküldő Kft. megtévesztő reklámtevékenységével kapcsolatban felmerült konkrét ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese is rámutatott arra a vizsgált korszakban jellemző

²⁸⁰ Vö. 1105/1995. Korm. határozat 1. és 2. pontjával.

²⁸¹ 1105/1995. Korm. határozat 2. a) pont.

²⁸² A 1105/1995. Korm. határozat 2. c) pontja szerint „a közigazgatási hivatalon kívül szervezeti önállósággal működő területi államigazgatási szervekről az érintett miniszterek és országos hatáskörű szervek javaslatára a Kormány dönt”.

²⁸³ Az ellentmondásos helyzet bővebb kifejtéséről lásd Bósz Endréné Wéber Aranka – Varga Tibor: A Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, mint szakmailag önálló szakigazgatási szerv. Magyar Közigazgatás 1997. 11. 672-682. o.

²⁸⁴ Vö. Fekete Orsolya: A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein, kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire. Szeged 2011. 120. o.

jelenségre, hogy az egyes főosztályok közötti koordináció nem megfelelő volta az állami fogyasztóvédelmi tevékenység hiányos teljesítéshez vezetett, növelve ezzel a fogyasztók kiszolgáltatottságát.²⁸⁵

Részben a sajátos szervezeti megoldás esetleges „finomhangolása” érdekében, részben érezve a fogyasztóvédelem előtt álló újabb kihívásokat, a fogyasztóvédelmi szabályozás korszerűsítését deklaráló kormányhatározat kifejezésre juttatta az „egységes” fogyasztóvédelmi törvény megalkotását, és a fogyasztóvédelmi intézményrendszer továbbfejlesztését. Érdeemes kiemelni, hogy – a szűkszavú deklaráción túl – mindkét célkitűzés finomítása is megtalálható az említett normában. A fogyasztóvédelem intézményrendszerében célként jelenik meg a helyi önkormányzatok szerepvállalásának erősítése, a békéltető testületek létrehozása, valamint a fogyasztóvédelmi felügyelőségek hatáskörének – indokolt – kiterjesztése a pénzügyi szolgáltatásokra, a kölcsönszerződésekre, valamint a közszolgáltatási szerződésekre, a szervezeti felépítés reformja azonban nem jelent meg a kormányhatározatban.²⁸⁶ A jogalkotó óvatossága érhető tetten a fogyasztóvédelmi törvényt érintő célkitűzésekben is, ugyanis abból a rendelkezésből, miszerint napirenden szerepel a tisztességtelen és az általános szerződési feltételek korszerű szabályozása tekintetében a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény módosítása, az is kiolvasható, hogy az elkövetkező törvényhozási folyamatban nem kódexjellegű szabályozás megalkotására kerül sor.

A létrejövő szervezeti struktúrában megoszlott tehát az irányítási jogkör az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszter, valamint a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség főigazgatója között. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a miniszter – irányítási jogkörében – jogosult volt a főigazgató kinevezésére, a Főfelügyelőség szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyására, valamint a főigazgató beszámoltatására, míg a főigazgató – a felügyelőségek szakmai irányítása során – ellenőrizte az ágazati szakmai követelmények érvényesülését, utasíthatta a felügyelőségek vezetőjét, valamint összehangolta a felügyelőségek vizsgálatait.²⁸⁷

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség és a felügyelőség feladatává tette a fogyasztóvédelmet érintő jogszabályok megtartásának felügyeletét és a fogyasztókat érintő általános szerződési

²⁸⁵ Az OBH 1822/1997. számú jelentés rámutatott a GVH és az NFH eltérő megközelítésű tevékenységére is, mivel a konkrét ügyben a versenyhatóság már többször elmarasztalta az érintett céget egyes versenyjogi jogsértések miatt, a fogyasztóvédelmi hatóság azonban nem kezdeményezett fogyasztóvédelmi hatósági eljárást.

²⁸⁶ Vö. 2145/1996. (VI. 13.) Korm. határozat 1. pontjával.

²⁸⁷ Vö. 89/1998. (V. 8.) Korm. rendelete 1-3. §-aival.

feltételek figyelemmel kísérését. Kiemelendő, hogy – a nagyvonalúan megfogalmazott szabályozásból fakadóan – kérdéses volt, miként határozható meg az a „fogyasztókat érintő” jogszabályi kör, amelynek felügyelete a hatáskör összetevője. A már idézett 89/1998. (V. 8.) Korm. rendelet – támpontot adva a kiszámítható jogalkalmazáshoz – pontosította az érintett jogszabályokat és akként rendelkezett, hogy – egyebek mellett – az áruk forgalmazására, a szolgáltatások nyújtására, az áru mérésére, a hatósági árakra, valamint a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó előírások vonhatók ebbe a körbe.²⁸⁸

Megfigyelhető ezen kívül a *hatósági szemlélet „háttérbe szorulása” is azzal, hogy az Fgytv. a felügyelőségek feladat- és hatáskörébe utalta a fogyasztóvédelmi tevékenységet ellátó más szervekkel való együttműködést, a civilek számára a szakmai segítség nyújtásának kötelezettségét, a fogyasztói jogokra vonatkozó tájékoztatási tevékenységet, valamint – egyebek mellett – az önkormányzatok fogyasztóvédelmi tevékenységének segítségét és a fogyasztók minőségi kifogásainak intézését is.*

A feladat- és hatásköröknél indokolt végezetül szólni a szabályozás két kétségtől új eleméről, közelebbről a *piacfelügyeleti tevékenységről* és a *felügyelőségek által igénybe vehető eszközökről*. A felügyelőségek hatáskörébe tartozó jogi eszközök vonatkozásában csupán jelzem, hogy az ún. „klasszikus” felügyeleti intézkedések – így a jogsértő magatartás megtiltása, a bírságolás vagy az áru forgalomból való kivonása – mellett kifejezetten a fogyasztói jogérvényesítés erősítése érdekében tette a törvény lehetővé a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, az ügyész és a fogyasztói érdekvédelmet ellátó társadalmi szervezet számára per indítását a fogyasztók jogainak érvényesítése iránt olyan jogszabályba ütköző tevékenység esetén, amely a fogyasztók széles körét érinti vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz. Ez a keresetindítási lehetőség *actio popularis*-nak tekinthető, ennél fogva a fogyasztók érdekeinek általános védelme mellett a generális prevenció kifejtésére is alkalmas. A fogyasztóvédelem szűkebb területe a piacfelügyelet, ami a termékek piacának biztonsági szempontú, állami monitorozását jelenti. Ez a tevékenység megoszlott több szerv, így – egyebek mellett – a Nemzeti Közlekedési Hatóság, a Magyar Bányászati Hivatal, valamint az Országos Tisztifőorvosi Hivatal – között, így a fogyasztóvédelmi hatóságok feladat- és hatáskörébe csupán e tevékenység irányítása és koordinálása került.²⁸⁹

²⁸⁸ 89/1998. Korm. rendelet 9. § (1) bek.

²⁸⁹ Fekete Orsolya: i. m. 123-124. o.

1.3.7. A fogyasztóvédelmi igazgatás szervezete napjainkban

A fogyasztóvédelem állami intézményrendszerének struktúrájában lényeges változtatásokra 2007-ben került sor, amikor a Kormány a fogyasztóvédelem megerősítése, a fogyasztóvédelmi hatósági tevékenység célzottabbá és hatékonyabbá tétele, a fogyasztói érdekek érvényesülésének fokozott biztosítása, továbbá a fogyasztóvédelem széleskörű társadalmi alapokra helyezése érdekében elfogadta a III. középtávú fogyasztóvédelmi politikát meghatározó 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozatot. A jogalkotó – a „kettős irányítás” időszakában érzékelhető hatékonysági deficitet orvosolandó – a fogyasztóvédelmi hatóságok vonatkozásában azt az elérendő célt fogalmazta meg, miszerint – többek között az egységes fogyasztóvédelmi szervezetrendszer megteremtése céljából – *a fogyasztóvédelmi felügyelőségeket a közigazgatási hivatalok szervezetéből a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szervezetébe kell integrálni.*²⁹⁰

A fentiek eredményeképpen 2007. szeptember 1-jétől kezdődően megszűnt a korábbi szervezeti jogállás sajátos irányítási-felügyeleti rendje, és *kiépült egy háromszintű struktúra*, amelyet – a korábbi Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség átnevezésével és átszervezésével – a központi szinten működő Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (a továbbiakban: NFH), a regionális szinten tevékenykedő igazgatóságok, valamint azok megyei kirendeltségei alkottak. Ezen a szervezeti megoldáson változtatott – az eddigi fejleményeket tekintve utolsóként – a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény, amely a korábban regionális illetékességgel működő igazgatóságokat „visszavezette” a megyei (fővárosi) kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek sorába. A napjainkban érvényesülő felépítés szerint a Hatóság szervezetén belül megkülönböztethető a központi hivatal (élén: főigazgató), valamint a megyei (fővárosi) fogyasztóvédelmi felügyelőségek (a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveiként).

A 2007-ben bekövetkezett lényeges szervezeti struktúraváltás által a jogalkotó több célt, így – egyebek mellett – a fogyasztóvédelmi jogalkalmazásban az egységes szemlélet érvényesítését kívánt elérni. Annak megítélése azonban, hogy az új (2011 óta érvényesülő) szervezeti rend milyen mértékben teremti meg ennek a feltételeit, majd a jövőbeli gyakorlati tapasztalatok értékelése alapján dől el.

²⁹⁰ Erről lásd a 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozat 1. pontját.

Kiemelendő az a lényegi változtatás is, amelynek értelmében a jogalkotó az NFH-t a korábbi szubszidiárius szerepkör helyett *általános fogyasztóvédelmi hatósági jogkörrel ruházta fel*. Ennek megfelelően minden olyan ügyben az NFH és annak területi szervei járnak el, amelyeket jogszabály nem utal kifejezetten más szerv feladat- és hatáskörébe. Ezzel összefüggésben annyit érdemes rögzíteni, hogy a hatáskört érintő módosítás nem a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság kizárólagos részvételének teremti meg a jogszabályi kereteit a fogyasztókat érintő hatósági eljárásokban, ez csupán a feladat- és hatáskör-telepítés alapelveként fogható fel, ami nem zárja ki egyes, speciális fogyasztóvédelmi eljárások lefolytatásának más szervekhez történő telepítését, megköveteli azonban az általános és a speciális fogyasztóvédelmi hatóságok intézményesített együttműködését.

A fogyasztóvédelem európai vonatkozásait taglaló fejezetben utaltam már arra, hogy – bár egységes európai fogyasztóvédelmi jogról nem beszélhetünk – számos olyan közösségi norma született, amelyek – a tagállamok fogyasztóvédelmi anyagi jogának közelítéséből kiindulva – érintik a fogyasztóvédelmi feladatokat ellátó állami intézményrendszert is. E normák közé sorolható a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2005/29/EK irányelv, amelyet a magyar jogalkotó az Fgytv. módosítását is eredményező 2008. évi XLVII. törvénnyel ültetett át a jogrendszerünkbe, s ami lényegi változásokat eredményezett az NFH működésében.

Az irányelv implementálásánál a jogalkotó válaszút előtt állt, mivel az új törvény hatálya alá tartozó magatartások tekintetében korábban a Gazdasági Versenyhivatal végzett felügyeleti tevékenységet. A megoldandó problémát az a tény jelentette, hogy a versenyhatóság feladata elsődlegesen a piac tisztasága feletti őrködés, és csak másodlagosan, e tevékenységén keresztül a fogyasztók védelme. Az érintett hatáskörök kizárólag a GVH-hoz történő telepítése – ahogy erre Fekete Orsolya²⁹¹ is utal – aggályos lett volna abból a szempontból is, hogy a Gazdasági Versenyhivatal, mint kizárólagos illetékességgel rendelkező autonóm jogállású központi szerv²⁹² nem épül ki területi szinten, ezáltal e jogviták rendezése túl távol került volna az érintettektől. Világos volt azonban az is, hogy a versenyhatóságtól – annak kiforrott gyakorlata miatt – nem lett volna ésszerű a hatáskör elvonása. Mindezek folyamánként a jogalkotó tipikusan magyar megoldással oldotta meg a kérdést úgy, hogy mind horizontálisan, mind pedig vertikálisan tagolta a hatáskört. Így minden olyan ügyben a Gazdasági Versenyhivatal jár el, amelyek érdemben érintik a

²⁹¹ Vö. Fekete Orsolya: i. m. 127. o.

²⁹² Ehhez lásd a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bek. e) pont.

gazdasági versenyt, míg a versenyt érdemben nem érintő eljárások az általa felügyelt szervek esetében a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéhez, míg minden más ügyben a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz tartoznak.²⁹³

Hangsúlyozva e három szerv közötti szoros együttműködés fontosságát, *a törvény egy tripartit megállapodás* megkötését említi, amely ugyan létrejött az érintett hatóságok között, de tekintettel arra, hogy ez nem jogszabály, hanem csupán megállapodás, ennek betartása további problémákat vet fel.²⁹⁴ A hatáskör fent említett hármas tagolása nemcsak a hatóságok kapcsolata szempontjából fontos, hanem az ügyfelek számára is meghatározó jelentőségű. Ezt felismerve a törvényhozó minden olyan esetben kötelezővé teszi a jelzett eljárásokban az áttételt, amikor az szükséges.²⁹⁵ Az ugyanazon ügy miatt meginduló párhuzamos eljárások lefolytatását megelőzendő a törvényhozó a fent jelzett hatóságok között az egyes hatósági eljárások megindításához kapcsolódóan értesítési kötelezettséget határozott meg. Ezáltal vált biztosítottá az a követelmény, hogy az ügyfelek hatáskörrel nem rendelkező szervekhez benyújtott kérelmeik ne kerülhessenek elutasításra érdemi vizsgálat nélkül a hatáskörre vonatkozó szabályok nem megfelelő ismerete miatt, azok elérhessenek az elbírálásukra jogosult szervekhez.

A fogyasztóvédelmi igazgatás egyik neuralgikus pontja *a szankciórendszer*. Ezen a területen olyan jogkövetkezmények kiszabására lehetőséget adó rendszer kiépítésének az igénye fogalmazódik meg, amely alkalmas a prevenció és represszió egyidejű realizálására.²⁹⁶ Ebből a szempontból a 2008. évi módosítást megelőző szankciórendszert alapvetően az anyagi jogi bírságok (fogyasztóvédelmi, reklámfelügyeleti, minőségvédelmi bírság) jellemezték, amellyel szemben azonban kritikaként fogalmazódott meg egyrészt annak alacsony mértéke, másrészt a legkisebb és legnagyobb összegének meghatározására vonatkozó jogszabályi korlát elmaradása. Ez a rendszer ugyanis azt eredményezte, hogy az alacsony összegű bírságtételeket több vállalkozás egyszerűen „belekalkulálta” a költségeibe, így e szankcionálásnak komoly visszatartó hatása nem volt.

²⁹³ 2008. évi XLVII. törvény 10. § (1)-(3) bek.

²⁹⁴ 2008. évi XLVII. törvény 12. § (1)-(3) bek. Az említett megállapodás megtalálható mind három szerv honlapján: www.nfh.hu, www.pszaf.hu, www.gvh.hu

²⁹⁵ Ahogy arra Fekete Orsolya is utal a kötelező áttétel szabályozása egyrészt ügyfélbarát megoldásnak, másrészt felesleges jogalkotói lépésnek minősül. Arra tekintettel, hogy mindegyik hatóság eljárása a Ket. tárgyi hatálya alá tartozik, a Ket.-ben szabályozott áttételre vonatkozó szabályok külön erre vonatkozó speciális eljárási norma hiányában is alkalmazandók az eljárásban. Vö. Fekete Orsolya: i. m. 128. o.

²⁹⁶ A fogyasztóvédelmi hatósági eljárás eredményeképpen igénybe vehető hatósági eszközökkel kapcsolatos társadalmi elvárás olvasható ki abból a konkrét ügyben lefolytatott eljárásból is, amelyben az ügyfél nem csupán fogyasztóvédelmi rendelkezés megsértésének, hanem számára kártalanítás megállapítását is kérte a hatóságtól. Természetesen – tekintettel arra, hogy ez polgári bíróság hatáskörébe tartozik – eme intézkedés alkalmazására kerül sor. Erről lásd az OBH 8938/1996. számú jelentését.

Ezen az állapoton változtatott az Fgytv. 2008. évi módosítása, amely az anyagi bírságok helyett bevezette a fogyasztóvédelmi bírságot, továbbá a jogalkotó meghatározta a kiszabható bírság legkisebb és legmagasabb összegét, valamint arra is törekedett, hogy a jogalkalmazók számára mérlegelési szempontok meghatározásával támpontokat nyújtson.²⁹⁷ A szankciórendszerrel összefüggésben továbbá az is kiemelendő, hogy már korábban megfogalmazódott a klasszikus hatósági eszköztár mellett egyes speciális szankciók preferálása.²⁹⁸ Többen ebben a körben az állami pályázatokból történő kizárást vagy éppen a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői pozíciójával való inkompatibilitást említik, amely a fogyasztóvédelem területén álláspontom szerint is alkalmas lenne a hatékonyság fokozására és a vállalkozások jogkövető magatartásának erősítésére. Megállapítható, hogy átláthatóbbá vált a fogyasztóvédelmi hatóság szankcionálási tevékenysége, szigorodtak a korábbi büntetési tételek, így a szabályozás alkalmasabbá vált a prevenció és a represszió realizálására.

1.4. A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság eljárásának alapelvei

Mielőtt a fogyasztóvédelem alapelveinek tekintett (tekinthető) alapvető követelményekre rátérnék, indokoltnak tartok néhány szót ejteni az alapelvek jelentőségéről, valamint az általános és a különös eljárási szabályok – téma szerinti – kapcsolódásáról.

A jogirodalomban nincs egységes álláspont sem az alapelvek meghatározásáról, sem azok jelentőségéről, normativitásáról. A legáltalánosabb megfogalmazás szerint az alapelvek olyan elemi politikai-jogi nézetek, amelyek a jog egészét, egy-egy jogágazatot, átfogó jogi szabályozást, illetve valamely fontos jogintézményt illetően meghatározó jelentőségűek.²⁹⁹ Az alapelvek jelentőségét illetően alapvetően két elgondolás között tehető különbség. A normativitásukat elismerő szerzők érvei szerint hatásuk azért nem vonható kétségbe a különböző princípiumoknak, mert azok iránymutatással szolgálnak az életviszonyok jogi szabályozására (jogalkotásra), segítik továbbá a jogszabályok alkalmazását és végrehajtását azzal, hogy viszonylag stabil támpontot jelentenek a helyes jogértelmezéshez (jogalkalmazáshoz). A másik végletet jelentő felfogás ezzel szemben arra az álláspontra helyezkedik, hogy csupán akkor jutnak szerephez az egyes alapelvek, amennyiben a részletes szabályozásban is megjelennek.³⁰⁰

²⁹⁷ Ehhez részletező megjegyzéseket kívánok fűzni az arányosság témakörének vizsgálatát érintő pontban.

²⁹⁸ Erre már a Kormány III. középtávú fogyasztóvédelmi politikájáról szóló 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozat is utalt.

²⁹⁹ Vö. Ivancsics Imre: A közigazgatási hatósági eljárás. PTE ÁJK, Pécs 2009. 43. o.

³⁰⁰ Vö. Ivancsics Imre: i. m. 43. o.

Szükséges emellett szólni az általános (közigazgatási hatósági) eljárási szabályok és a speciális előírások egymáshoz való viszonyáról is. Tekintettel arra, hogy a téma részletesebb kifejtése önálló értekezést érdemelne,³⁰¹ e helyütt csupán a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény (a továbbiakban: Ket.) és a fogyasztóvédelmi hatósági eljárás különös szabályanyagának viszonyát érintem. Kiemelendő, hogy a fogyasztóvédelmi igazgatásba tartozó közigazgatási tevékenységek jogi szabályozását több szinten végezte el a jogalkotó. A fogyasztóvédelmi hatóság eljárására – lévén hatósági eljárásról van szó – irányadók a Ket. rendelkezései, a speciális szabályokat azonban az Fgytv. tartalmazza.

A közigazgatási eljárásjogban kiemelkedő fontosságú kérdésként merül fel folyamatosan *az általános és a különös eljárási szabályok viszonya*. Kiindulópontként érdemes rögzíteni, hogy a fogyasztóvédelmi hatósági eljárásokban a Ket. szabályai szekunder jellegűek. A törvény rögzíti, hogy annak rendelkezéseit a termékek és a szolgáltatások forgalmazására, illetve értékesítésére, valamint az ezekkel összefüggő kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó követelmények ellenőrzésével, illetve a piacszabályozással kapcsolatos eljárásokban, ideértve a gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök és egészségügyi technológiák társadalombiztosítási támogatásával kapcsolatos eljárást is csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.³⁰² Szükséges ezen kívül utalni a Ket. ama rendelkezésére is, amely szerint jogszabály a törvényben nem szabályozott, de e törvény szabályaival összhangban álló kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapíthat meg.³⁰³ Ebből következik, hogy két esetben kerülhet sor a jogalkotó által különös eljárási szabályok alkotására a fogyasztóvédelmi hatósági eljárás tekintetében: egyrészt törvényi szinten adott a lehetőség a Ket.-től való eltérésre, e mellett bármilyen jogszabály tartalmazhat azonban a Ket.-ben nem szabályozott, azzal összhangban álló kiegészítő rendelkezéseket.

Az általános és különös eljárási szabályok viszonya azért neuralgikus pontja a közigazgatási eljárásjognak, mert előfordulhat, hogy a különös szabályok szétfeszítik az általános kódexben kijelölt kereteket. Ebből a szempontból a következőkben azt vizsgálom, hogy a fogyasztóvédelmi igazgatásra vonatkozó szabályozás speciális rendelkezései

³⁰¹ A téma monografikus jellegű feldolgozásáról lásd Paulovics Anita: Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban. Bíbor Kiadó, Miskolc 2003

³⁰² Ket. 13. § (2) bek. d) pont. Ehhez bővebben lásd Patyi András: A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy a Ket. szerint. In: Patyi András (Szerk.): Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007. 63. o.

³⁰³ Ket. 13. § (6) bek.

mennyiben kiegészítő jellegűek, s igazodnak-e a fogyasztóvédelem specifikumaihoz, érvényre juttatják-e az egyes alapelveket.

1.4.1. Az állami szerepvállalás szükségessége

Ahogy azt már az előzőekben is érintettem, a fogyasztóvédelem nem egy új, korábban teljesen ismeretlen állami tevékenységet jelöl, csupán más megvilágításba helyezi az alapvetően magánjogi sajátosságokat mutató fogyasztói jogviszonyt. Mivel a fogyasztóvédelmi jog alapvető funkciója a jogvédelem biztosítása a piacgazdaság viszonyai között hátrányos helyzetbe került fogyasztók számára, ezen a területen elengedhetetlen bizonyos mértékű állami szerepvállalás.

Kiemelendő azonban az is, hogy – bár klasszikus állami feladat realizálásáról van szó – *az állam jelenléte a fogyasztóvédelemben meghatározó*, de korántsem tekinthető *kizárólagosnak*. Ez azt jelenti, hogy nem csupán az állam(i) szervek) vesz(nek) részt a fogyasztók védelmének szervezésében és igazgatásában, hanem azt is, hogy az állam nem tarthatja távol magát teljes mértékben a fogyasztóvédelmi tevékenységtől. Látható tehát, hogy e feladat megvalósításába az állami szervek mellett egyes „nem állami” szerveződések (önkormányzatok, társadalmi szervezetek, stb.) bevonása is elengedhetetlen. Ez kifejezésre jut a hatályos szabályozásban is, mivel az a fogyasztóvédelmi jellegű feladatokat ellátó állami szerveken kívül rendelkezik a helyi önkormányzatok és a fogyasztói érdekvédelmet ellátó társadalmi szervezetek szerepéről is.

Megjegyzendő, hogy a nem állami szervek intézményrendszerben betöltött szerepük alapján a különböző államok három csoportba oszthatók. Az első csoport államainak regulációja szerint a fogyasztóvédelemben csak civil szerveződések vesznek részt, az állami szektor tehát egyáltalán nem avatkozik be eme országokban a piac működésébe.³⁰⁴ A másik modellben az állami szervek vannak domináns helyzetben, itt – az előbbi megoldással szemben – nem jutnak érdemi szerepkörhöz a társadalmi szervezetek.³⁰⁵ Létezik azonban olyan vegyes modell is, amely szerint a fogyasztóvédelemben mind az állami, mind a civil szféra érdemi szerepet kap. Jelzem, hogy az államok többsége – hangsúlybeli eltolódások mellett – ezt a módszert alkalmazza.³⁰⁶ Anélkül, hogy a magyar szabályozás részletes elemzésére kitérnék, utalok arra, hogy hazánkban a deklaráció szintjén megjelenik ugyan a

³⁰⁴ Ilyen megoldás érvényesül többek között Németországban.

³⁰⁵ Dánia ezt a modellt teszi sajátjává.

³⁰⁶ Franciaországban jellemző többek között ez a változat.

nem állami szféra bevonása a fogyasztóvédelembe, a valóságban azonban az állami szerepvállalás marad a meghatározó.

1.4.2. A fogyasztóvédelem alkotmányos determináltsága

A fogyasztóvédelem alkotmányos determináltsága – ahogy erről már volt szó – két síkon értelmezhető. Egyrészt az állami fogyasztóvédelmi tevékenység alapvetően olyan (jogi) értékek védelmét jelenti, amelyek – közvetve vagy közvetlenül – visszavezethetők valamely alkotmányos (alap)jogra vagy más alkotmányban (is) szabályozott alapvető értékre. Másrészt több állam alkotmánya – akár állami feladatként, akár a fogyasztói (alap)jogok oldaláról közelítve – szabályozza a fogyasztóvédelmet. Kiemelendő ezzel összefüggésben, hogy – ahogy azt már az értekezés III. fejezetében kifejtettem – *a Magyar Köztársaság Alkotmánya nem szabályozta a fogyasztóvédelem tárgykörét*, az Alaptörvény M. cikk (2) bekezdése azonban utal a fogyasztóvédelem témakörére.

A szüksézály alaptörvényi szabályozás ehhez igazodó elemzését követően vizsgálandó az is, vajon a *törvényi szintű szabályozásban milyen fogyasztói jogok jelennek meg?* Az NFH eljárására vonatkozó törvényi szabályok alapján valamely alkotmányos alapjog, nevezetesen az egészséghez és biztonsághoz való jog megjelenik több eljárási részletszabályban is. Ebben a körben mindenekelőtt ama rendelkezés emelhető ki, amely szerint sor kerülhet a jogsértéssel érintett üzlet ideiglenes bezárására,³⁰⁷ továbbá kapcsolódik a témához az a rendelkezés is, amely kötelezővé teszi a fogyasztóvédelmi bírság kiszabását, amennyiben „a jogsértés a fogyasztók széles körét érinti”.³⁰⁸ Végezetül a fogyasztók egészségének és biztonságának fokozott védelmét juttatta kifejezésre a korábbi szabályozásnak az első fokú határozat fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóvá nyilvánítását lehetővé tevő törvényhelye,³⁰⁹ továbbá az a részletszabály is, amely szerint ebben az esetben jogorvoslatra tekintet nélkül sor került a határozat közzétételére,³¹⁰ ezzel is előmozdítva a fogyasztók biztonsága érdekében a generális prevenciót.

1.4.3. Az arányosság elve

A közigazgatási hatósági tevékenységgel – így a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásával – szemben megfogalmazódó alapvető követelmény az arányosság elve, amelynek

³⁰⁷ Fgytv. 47. § (1) bek. g) pont

³⁰⁸ Fgytv. 47/C. § (5) bek. b) pont

³⁰⁹ Fgytv. 49. § (2) bek. c) pont

³¹⁰ Fgytv. 51. § (1) bek. a) pont

létjogosultsága abból az elgondolásból ered, hogy a közhatalmi szerepkörben eljáró *állam* (vagy annak bármely szerve) *csupán keretek között avatkozhasson be a polgárok életviszonyaiba*. Az arányosság ebben a tekintetben két síkon is megjelenik: egyrészt a közigazgatás csak akkor avatkozik be az állampolgárok magánszférájába, ha ez feltétlenül szükséges, másrészt a beavatkozás terjedelmének is arányosnak kell lennie.

Az állami kényszer alkalmazására (is) feljogosított közigazgatás intervenciójának arányossága a magánjogi viszonyokba történő állami beavatkozást jelentő fogyasztóvédelem esetén hatványozottan érzékeny terület. Érzékelhető, hogy az arányosság elvének betartása egyaránt jelent garanciát a fogyasztók és a vállalkozások számára. A fogyasztó oldalán biztosítottnak látszik az, hogy legalább a jogsértéssel, annak következményeivel arányban álló szankció alkalmazására kerül sor az adott vállalkozással szemben, míg a jogsértő gazdálkodó szervezet szempontjából a hatósági beavatkozás felső határaként jelentkezik az arányosság követelményének szem előtt tartása, miszerint legfeljebb olyan mértékű szankciót alkalmaznak, amely arányban áll az elkövetett jogsértéssel.

A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság eljárásával összefüggésben az Fgytv. 47. § (1) bekezdése rögzíti azt a tételt, amely szerint a fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértésének megállapításakor „az eset összes körülményeinek – így a jogsértés súlyának, a jogsértő állapot időtartamának, a jogsértő magatartás ismételt tanúsításának, illetve a jogsértéssel elért előny – figyelembevételével és az arányosság követelményének szem előtt tartásával” kerülhet sor a hatósági intézkedések alkalmazására. Tekintettel arra, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság által foganatosítható intézkedések igen széles skálán mozognak, indokolt az arányosság elvi jelentőségű deklarálása.³¹¹ A szabályozás hiányosságaként fogalmazható meg azonban az, hogy a jogalkalmazók számára ennél konkrétabb útmutatást nem tartalmaz, a korábbi reguláció ezen kívül csupán annyit rögzített, hogy „a jogsértés súlyát különösen a jogsértéssel érintett fogyasztók száma, érdekeik sérelmének köre, a jogsértő magatartás kiterjedtsége, a jogsértéssel érintett áruk értéke, valamint az alapozhatja meg, hogy a vállalkozás tevékenységét az annak megkezdéséhez és folytatásához jogszabályban előírt egyéb feltételekkel végzi-e.”³¹² Ez a jogalkalmazás során azt eredményezi, hogy – a nyilvánvaló jogalkotói akarattal szemben – eltérő gyakorlat alakulhat ki az egyes megyékben attól függően, hogy a hatóság mely hatósági intézkedést tartja a jogsértéssel arányban állónak.

³¹¹ Jogsértés megállapítása esetén – egyebek mellett – sor kerülhet a jogsértő állapot megszüntetésének elrendelésére, az áru forgalmazásának feltételhez kötésére vagy megtiltására, veszélyes termék megsemmisítésére vagy a jogsértéssel érintett üzlet ideiglenes bezárására.

³¹² Fgytv. 47. § (4) bek.

Az arányosság megítélése területén – az idézett szempontok felvillantásán túl – csupán egy esetben török meg a hatóság szabad mérlegelése, nevezetesen a fogyasztóvédelmi bírság kiszabásával összefüggésben. Szükséges egyrészt rögzíteni, hogy a bírság összegénél is követi az arányosságot a szabályozás, mivel – a megsértett fogyasztóvédelmi rendelkezés jellegétől függően – 15 ezer forinttól egészen 2 milliárd forintig terjedhet a kiszabható bírság mértéke. Bizonyos szempontból a mérlegelési jog korlátjaként fogható fel az a rendelkezés, amely szerint kötelező a bírság kiszabása ugyanazon jogszabályi rendelkezés ismételt megsértése, a fogyasztók széles körét érintő jogsértés vagy a tizennyolcadik életévét be nem töltött személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezés megsértése esetén.³¹³ Itt tehát azáltal török meg az arányosság szabad mérlegelésen alapuló garantálása, hogy – akár egyéb szankciók alkalmazásával párhuzamosan – minden esetben sor kerül a fogyasztóvédelmi bírság kiszabására.

1.4.4. A fokozatosság elve

A következő elv inkább *a fogyasztóvédelmi jogérvényesítési rendszer*nél érvényesül, amely azonban nem minden esetben párosul a hatékonyságra törekvéssel. A fogyasztói jogok érvényesítése érdekében több jogvédelmi eszközt – így a panasz eljárás kezdeményezését, az ügyfélszolgálat igénybe vételét, a békéltető testületi eljárást, valamint a keresetindítást – bocsát a jogalkotó a fogyasztók rendelkezésére. A rendszer szempontjából az Fgytv. 27. §-a csupán a békéltető testületi eljárásnál követel meg szigorú fokozatosságot, amikor rögzíti, hogy a békéltető testületi eljárás megindításának feltétele, hogy a fogyasztó az érintett vállalkozással közvetlenül kísérelje meg a vitás ügy rendezését. Ez a valóságban azt jelenti, hogy csupán akkor kerülhet sor a békéltető testület eljárásának megindítására, miután a fogyasztó közvetlenül – panasz eljárás vagy ügyfélszolgálati ügyintézés keretében – megkísérelte a jogvita rendezését.

A békéltető testületi eljárás bevezetését a hazai jogérvényesítési rendszerbe alapvetően az indokolta, hogy lehetőség nyíljon a fogyasztók és a vállalkozások között kialakuló vitás helyzetek esetén a megegyezéssel történő vitarendezésre. A szabályozás kialakítása mögött egyértelműen az a törvényhozói szándék húzódott meg, hogy inkább vegyék igénybe a fogyasztók a békéltető testületi eljárást, mint a hosszadalmas, költséges és kétes kimenetelű bírósági jogérvényesítést. E jogintézmény előzmény nélküli bevezetése azonban több olyan

³¹³ Fgytv. 47/C. § (5) bek.

rendelkezést is „beengedett” a regulációba, amelyek e jogérvényesítési mód hatékonysági deficitjeként foghatók fel.

Egyrészt kiemelendő, hogy – lévén a békéltető testület nem hatóság – *kötelező jelleget hordozó érdemi döntés meghozatalára nem kerülhet sor*. A békéltető testületi eljárás során hozható döntésekkel összefüggésben megjegyzendő, hogy az ügy érdemében a tanács határozatot vagy ajánlást bocsát ki. Kötelezést tartalmazó határozat születik, ha a kérelem megalapozott és a vállalkozás általános alávetési nyilatkozatában, az eljárás kezdetekor vagy legkésőbb a döntés meghozataláig nyilatkozatában a békéltető testület döntését magára nézve kötelezőként ismeri el. Abban az esetben viszont, ha a kérelem ugyan megalapozott, de a vállalkozás az eljárás megindításakor úgy nyilatkozott, hogy a tanács döntését kötelezőként nem ismeri el vagy az elismerésről egyáltalán nem nyilatkozott, ajánlást hoz a testület. Fontos rámutatni arra a gyakorlatban problémát okozó jelenségre, hogy amennyiben a vállalkozás nem tesz általános alávetési nyilatkozatot vagy egyszerűen nem jelenik meg a testület előtt, úgy az egyezség létrehozását lényegében megakadályozza. A vázolt szabályozás azért illethető kritikával, mert alávetési nyilatkozat hiányában csupán a vállalkozást nem kötelező ajánlás meghozatalára kerülhet sor, amely viszonylagossá teszi az egész békéltető testületi eljárást, alapjaiban kérdőjelezi meg annak létét.

Másrészt problémát vet fel az Fgytv. 36. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezése is, amely szerint „ha a vállalkozás a tanács ajánlásának nem tesz eleget, a békéltető testület (...) jogosult a jogvita tartalmának rövid leírását és az eljárás eredményét – legkorábban az ajánlásnak a vállalkozás részére történt kézbesítéstől számított hatvan nap elteltével – nyilvánosságra hozni.” A békéltető testület eljárására vonatkozó törvényi rendelkezések azonban korábban egyáltalán nem szóltak a kézbesítés kérdésköréről, nem határoznak meg kézbesítési vélelmet. Ez azért volt problematikus, mert emiatt ha a vállalkozás nem vette át a békéltető testület hivatalos küldeményét, *nem volt lehetőség a nyilvánosságra hozatalra*.

Harmadrészt jelzem, hogy *nincs lehetőség érdemi jogorvoslatra* a békéltető testület döntésével szemben, mivel – meghatározott feltételek fennállása esetén – csupán a határozat vagy ajánlás hatályon kívül helyezése kérhető a törvényszéktől,³¹⁴ amely lényegében lezárja a jogvitarendezést, ezt követően a feleknek csupán a (polgári) bíróság előtti jogérvényesítésre lesz lehetőségük.

³¹⁴ Vö. Fgytv. 34. § (2)-(3) bek.

1.4.5. A „hatósági szemlélet” visszaszorulása

A megújuló honi fogyasztóvédelem egyik legjellegzetesebb tendenciája, hogy a hatóság nem mindig hatalmi pozícióból közelít a vállalkozásokhoz, hanem a fogyasztóvédelmi igazgatásban egyre nagyobb hangsúlyt kap a partnerség és az önkéntesség elve. A közigazgatási hatósági eljárást egyes *mellérendeltségi formák egyre dominánsabb megjelenése* jellemzi a szabályozásban, ennek megfelelően került sor egyebek mellett a hatósági szerződés intézményének meghonosítására. Szükséges kiemelni, hogy a Ket. 76. § (1) bekezdése szerint abban az esetben, ha jogszabály lehetővé teszi, az első fokon eljáró hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthet. Ezzel a rendelkezéssel azonban a Ket. csupán „legalizálta” a hatósági szerződéseket, tényleges elterjedésüket más, speciális jogszabályi felhatalmazáshoz kötötte.³¹⁵ Ez a túlzott óvatosság a Kodifikációs Bizottság tervezetében nem (így) fogalmazódott meg, a javasolt normaszöveg szerint abban az esetben lett volna lehetőség hatósági szerződést kötni, ha az ügy jellege azt nem zárja ki.

Ezt a jogszabályi lehetőséget teremti meg az Fgytv. 47. § (6) bekezdése, amely szerint a fogyasztóvédelmi hatóság a jogsértés megszüntetése érdekében határozathozatal helyett hatósági szerződést köthet azzal az ügyféllel, aki vállalja, hogy felhagy a jogsértő magatartással, és magatartását a fogyasztóvédelmi rendelkezésekkel a hatósági szerződésben meghatározott módon hozza összhangba. Ennek abból a szempontból van jelentősége, hogy a jogalkotó a „megtévedt” vállalkozás számára a szankcionálás elkerülésére abban az esetben ad lehetőséget, ha a vállalkozás tevékenységét összhangba hozza a fogyasztóvédelmi rendelkezésekkel. A hatóság és a vállalkozás közötti, a hatósági szerződés jogintézményében kifejeződő, partnerségi jegyeket viselő viszony csak akkor bomlik meg, ha a hatóság részéről fennálló „bizalmi tőke” eljátszásra kerül. Ezt erősíti az Fgytv. 47. § (7) bekezdése is, amely szerint a hatósági szerződésre vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók, ha adott teljesítési határidőn belül a vállalkozás ismételten megvalósítja az eredeti jogsértést.

A vázolt tendenciát erősíthetné *a civilekkel való kapcsolattartás átértékelése*.³¹⁶ Hazánkban – hasonlóan sok európai tagállamhoz – a fogyasztóvédelmi tevékenységet végző

³¹⁵ A hatósági szerződésre vonatkozó szabályozás részletes elemzéséhez lásd Fazekas Marianna: A hatósági szerződések néhány jogalkalmazási kérdése. In: Fazekas Marianna – Nagy Marianna (Szerk.): Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010. 74-75 o.

³¹⁶ Tekintettel arra, hogy a társadalmi szervezetek fogyasztóvédelmi tevékenységével önálló pontban foglalkozom, itt csak néhány általános megjegyzésre szorítkozok.

civil szervezetek nem rendelkeznek hatósági jogosítványokkal, így a fogyasztóvédelmi intézményrendszerben betöltött pozíciójuk erősítése több szempontból is indokolt lenne. Kiemelendő, hogy a társadalmi szervezetek végezhetnek megfigyeléseket, azokat jelezhetik a fogyasztóvédelmi hatóságok felé, a jogérvényesítési rendszerbe történő bevonásuk pedig abból a szempontból is kívánatos, mivel képesek lefedni a piac egyes szegmenseit, ezáltal segíteni az állami fogyasztóvédelmet. Bizonyos szempontból előzménynek tekinthető az úgynevezett társadalmi ellenőr intézménye, mivel a megbízatásukat a szakszervezeti és tanácsai szervektől kapó, igazolvánnyal rendelkező ellenőrök visszásság észlelése esetén megfogalmazhattak észrevételeket, javaslatokat, bejegyzést tehetek az ellenőrzési könyvbe vagy jegyzőkönyvet vehettek fel.³¹⁷ Ennek jogalkotó általi felismerését fejezi ki egyebek mellett az Fgytv. által a fogyasztói érdekvédelmet ellátó társadalmi szervezetek számára biztosított ügyféli jogállás is, amely szerint a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásában az általuk védett fogyasztói érdekek védelme körében az ügyfél jogai illetik meg a fogyasztói érdekek képviselőit ellátó egyesületeket, illetve az Európai Gazdasági Térség bármely más államának joga alapján létrejött olyan feljogosított egységeket is, amelyek az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett jegyzéken szerepelnek.³¹⁸

1.4.6. A fogyasztóvédelem nyilvánossága

A nyilvánosság adja a néhol kidolgozatlan és nem kellően hatékony fogyasztóvédelmi hatósági tevékenység erejét, mivel az általa biztosított speciális és generális prevencióval a vállalkozások jogkövető magatartása elérhető. A prevenció jelentősége alapvetően abban áll, hogy minden bizonnyal nagyobb arányban lehet bízni a jogsértő vállalkozások gyakorlatának megváltozásában, ha nyilvánosságot kaphat a múltbéli fogyasztóvédelmi jogsértés ténye, amely esetleg negatív irányban befolyásolhatja az adott vállalkozás hírnevét, üzletkörét, működését és nyereségét.

Ugyancsak a nyilvánosság biztosítása mellett szól az is, miszerint a fogyasztóvédelmi jellegű jogsértések nagy része nem csupán egy fogyasztót, hanem az egyedi eseten keresztül „fogyasztók széles körét” képes érinteni. Ezekben az esetekben – amelyekben egyébként az Fgytv. szerint az NFH, a társadalmi szervezetek és az ügyész *actio popularis* kezdeményezésére is jogosultak – méltányolható érdek fűződik ahhoz, hogy ne csak a

³¹⁷ Vö. 7/1973 (VI. 23.) BkM rendelet 2-5 §-aival.

³¹⁸ Fgytv. 46. § (2) bek.

jogsértés káros következményei, hanem az esetlegesen elmarasztaló hatósági határozat meghozatalának ténye is eljuthasson a fogyasztók széles köréhez.

Mindezek előrebocsátást követően kiemelendő, hogy a törvényi szabályozás a hatósági eljárásban általános érvennyel kívánja garantálni a nyilvánosság érvényesülését, amely törekvés alapvetően a következő rendelkezésekben ölt testet. Lakonikus tömörséggel rögzíti a reguláció, hogy „a fogyasztóvédelmi hatóság határozatát közzéteszi”.³¹⁹ Ezzel összefüggésben rögzítendő, hogy a szabályozás a közzétételi kötelezettséget kiterjeszti a fellebbezésre tekintet nélkül a végrehajtható határozatokra, a jogerős határozatokra, a végzésekre, valamint a hatóság által kötött hatósági szerződésekre is. Érdemes idézni továbbá a közzététel módját szabályozó 51. § (4) bekezdést is, amely szerint „a döntés közzététele a fogyasztóvédelmi hatóság honlapján, továbbá – amennyiben szükséges – a fogyasztóvédelmi hatóság által célszerűnek tartott egyéb módon történik”.

Végezetül felhívom a figyelmet a szabályozás két, egymásnak ellentmondó rendelkezésére. Garanciális jelleggel a hatóság feladataként rögzíti a törvény annak biztosítását, hogy a hatósági döntések és bírósági határozatok a hatóság honlapján kereshetők legyenek, a közzétett információkat azonban a hatóság hat hónap elteltével a honlapról köteles eltávolítani.³²⁰ Ez azért problematikus, mert hiába van meg továbbra is a hatósági döntések kereshetőségének a lehetősége, ha a közzététel által realizált nyilvánosságot a vonatkozó szabály csupán részlegesen képes garantálni.

1.4.7. A plurális fogyasztóvédelem

A fogyasztóvédelem világában a pluralitás megjelenését alapvetően két körülmény teszi elengedhetetlenné. Az egyik az az általános tendencia, amellyel korszakunk (állami berendezkedése) jellemezhető. Napjaink államának és jogának meghatározó jellegzetessége a *pluralitás vagy másképpen a sokféleség*.³²¹ Ez a jellemző az értékek pluralitását éppúgy jelenti, mint az államszervezet differenciáltságát, vagy éppen – az állami szervek továbbra is fontos szerepe mellett – bizonyos nem állami szervek bevonását az állami feladatok ellátásába, így egyebek mellett a közigazgatási (fogyasztóvédelmi) intézményrendszer sokszereplős jellege is kifejezésre juttatja a vázolt sajátosságot.

A másik körülmény – amelyre már korábban is utaltam – azoknak a *veszélyeknek az univerzalitásában* található, amelyekre az állam fogyasztóvédelmi tevékenysége reagálni

³¹⁹ Fgytv. 51. § (1) bek.

³²⁰ Fgytv. 51. § (7)-(8) bek.

³²¹ Vö. Ádám Antal: A posztmodernitás jogi sajátosságairól. Társadalmi Szemle 1996. 4. sz. 19. o.

kíván (kényszerül). Tekintettel arra, hogy – mások mellett – a fogyasztók életét, egészségét és biztonságát veszélyeztető jelenségek kiterjedésük és összetevőik szempontjából egyaránt általánosnak tekinthetők, megállapítható, hogy e jelenségekkel szemben sikeres küzdelmet nem vívhat sem az egyén, sem az állam, sem a civil szféra. Az eredményes és hatékony fogyasztóvédelem szempontjából meghatározó jelentőségű az intézményrendszer sokszereplős jellege, valamint eme aktorok között a valódi és partnerségen alapuló szereposztás.

Miként azt már az előzőekben jeleztem, az Fgytv. – legalábbis a deklaráció szintjén – rögzíti a fogyasztóvédelmi intézményrendszer plurális jellegét, amikor meghatározza annak három pillérét, közelebbről az állami szervek, a helyi önkormányzatok és a fogyasztóvédelmi tevékenységet végző társadalmi szervezetek körét. A civil szervezetek működésének sajátos értéke, hogy terepet ad az alapvető emberi jogok érvényesítéséhez, valamint – többek között – az államhatalom befolyásolásához és ellensúlyozásához.³²² Tekintettel arra, hogy a civil szervezetek fogyasztóvédelmi tevékenységével külön pontban foglalkozom, e helyütt csupán jelzem, hogy a civil szféra közreműködése jelzésértékűnek tekinthető, csak a fogyasztók tájékoztatásában fejtenek ki komolyabb tevékenységet, valamint részt vesznek a békéltető testületek tagjainak megválasztásában.³²³

Szükséges szólni a törvényi szabályozás ama rendelkezéséről is, amely szerint a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásában az általuk védett fogyasztói érdekek védelme körében a fogyasztói érdekek képviselőit ellátó egyesületeket az ügyfél jogai illetik meg.³²⁴ Az idézett szabály mögött az a jogalkotói szándék húzódik meg, hogy a társadalmi szervezetek hatékonyan tudjanak részt venni a fogyasztói jogérvényesítésben, ami pedig a hatósági eljárásoknál az ügyféli jogállás összetevői által realizálható. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió belül – az áruk és szolgáltatások szabad áramlása (egyik) következményeként – az esetleges fogyasztói jogsértések nem „állnak meg az országhatároknál”, indokolt volt annak biztosítása, hogy az európaizálódó fogyasztóvédelmi jogsértések szankcionálásának az államhatárok ne legyenek gátjai. Ennek megfelelően nem csupán a magyar fogyasztói jogvédelemmel foglalkozó civil tömörülések, hanem az EGT bármely államának joga alapján létrejött egyesületek ügyféli jogállásba kerülhetnek az NFH eljárása során.

³²² Vö. Kondorosi Ferenc: Civil társadalom az emberi jogok védelmében. In: Petrétei József (Szerk.): Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. PTE ÁJK, Pécs 2000. 143. o.

³²³ Az Fgytv. 21. § (2) bekezdése szerint a békéltető testületi tagokat egyrésztől a kamara, valamint a vállalkozások szakmai érdek-képviselői szervezetei (a továbbiakban együtt: vállalkozói oldal), másrésztől a fogyasztói érdekek képviselőit ellátó egyesületek egyenlő arányban jelölik ki.

³²⁴ Fgytv. 46. § (2) bek. a) pont.

Végezetül érdemes megemlíteni, hogy az állami szerepvállalás szükségessége nem eredményezheti annak kizárólagosságát. Ebből kiindulva csak az olyan szabályozás felel meg a fogyasztóvédelem területén a pluralizmus követelményének, amely érdemi feladatokat utal egyes, az állami szervektől eltérő szerveződések feladat- és hatáskörébe, lehetőséget teremtve ezzel a fogyasztóvédelem összehangolt realizálására, a feladatok közös, egymást kiegészítő ellátására.

1.4.8. A partnerség elve

Ahogy arra már korábban is tettem utalást, a fogyasztóvédelem létjogosultságát megalapozó veszélyek (például a fogyasztók egészségének, biztonságának veszélye) *olyan univerzális jelenségnek tekinthető*, amely ellen eredményes küzdelmet egyik szereplő sem folytathat önállóan. Ebből kifolyólag az állam és egyes nem állami szervek között meghatározó jelentőségűnek tekinthető a partneri viszonyokon alapuló tartós együttműködés. A partnerség elvének érvényesítése azt jelenti, hogy a döntéshozatal nem az államhatalom szerveinek „belügye”, annak megvalósításába be kell vonni az összes érdekeltet és érintettet, valamint az állampolgárok széles rétegeit és szerveződéseit.³²⁵ Eme kooperáció számára a jogszabályi rendelkezések kereteket biztosítanak, annak működtetése azonban már az érintettek (állam, vállalkozások, fogyasztók) feladata.³²⁶ A partnerség elvét kifejezésre juttatandó, az 1023/2008 (IV. 7) Korm. határozat *Fogyasztóvédelmi Tanács* elnevezéssel olyan speciális érdekegyeztető fórumot hozott létre, amely alapvetően konzultációs, véleményező és javaslattevő funkciókat lát el, részt vesz ezen kívül a jogszabályok előkészítésében és a stratégiai jelentőségű jogalkalmazási kérdések orientálásában³²⁷

A Fogyasztóvédelmi Tanács – összetétele által – a reprezentativitást kívánja kifejezésre juttatni, azzal, hogy mind a kormányzat, mind a fogyasztók, mind a vállalkozók képviseltetik magukat e Testületben. A kormányzatot a fogyasztóvédelem szempontjából hatáskörrel rendelkező miniszter(ek), a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság főigazgatója, valamint a Gazdasági Versenyhivatal vezetője képviseli. A fogyasztói oldal a fogyasztói érdekvédelmet ellátó társadalmi szervezetek elnökeiből, valamint az Országos Érdekegyeztető

³²⁵ Torma András a partnerség elvére épülő (építő) központi szintet a közigazgatási szervezetrendszer új üzleti siker-elméletének tekinti. Vö. Torma András: Tűnődés a magyar közigazgatási szervezetrendszer majd' 20 éves átalakítási kísérleteiről, vagy ennél lényegesen többről? In: Csefkó Ferenc (Szerk.): A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2009. 123. o.

³²⁶ Vö. Wittich Tamás: Az állam szerepe a megújuló honi fogyasztóvédelemben. *Fogyasztóvédelmi Szemle* 2009. 1. sz. 64. o.

³²⁷ A Tanács 2008. június 30-án kezdte meg működését.

Tanács munkavállalói oldalának képviselőjéből áll, míg a vállalkozói oldalt a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, a Magyar Agrárkamara, a Magyar Ügyvédi Kamara delegáltjai és az Országos Érdekegyeztető Tanács munkáltatói oldalának képviselője alkotják.³²⁸

A statuáló jogszabály lehetőséget teremt úgynevezett ágazati szakkollégiumok létrehozására, amelyek a Fogyasztóvédelmi Tanács tevékenységéhez igazodóan egyes szektorális kérdésekben végeznek véleményező, javaslattevő tevékenységet. Ezzel kapcsolatosan a kormányhatározatban annyi megkötés található, hogy mind a Fogyasztóvédelmi Tanács titkárának, mind a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság főigazgatójának valamennyi szakkollégiumban tagnak kell lennie. Ennek a megszorításnak indoka abban áll, hogy az ágazati szakkollégiumokban felmerülő javaslatok, vélemények, kezdeményezések becsatornázhatók legyenek a Tanács tevékenységébe. E testületek mellett – a területi szinten megjelenő érdekek kanalizálására – a szabályozás regionális fogyasztóvédelmi fórumok felállítására is lehetőséget teremt.

Tekintettel arra, hogy nem csupán az NFH végez fogyasztóvédelmi tevékenységet, az alábbiakban a fogyasztói érdekek közvetett érvényesítésének rendszerét teszem vizsgálat tárgyává, ennek keretében részletesen szólok a versenyjog és a fogyasztóvédelem összefüggéseiről.

2. A versenyjog szerepe a fogyasztóvédelemben

A fogyasztóvédelem szoros kapcsolatban áll a gazdaság állapotával is, mivel az a piaci viszonyok közepette hátrányosabb helyzetben lévő piaci szereplőket szolgáló állami beavatkozással azonosítható.³²⁹ Korszakunk piaci keretei között csupán az önmagáért tenni tudó, aktív fogyasztó képes „talpon maradni”, tekintettel a fogyasztók hátrányos helyzetére, amely megköveteli az aktív(abb) állami beavatkozást a piacgazdaság viszonyaiba a fogyasztók érdekeinek védelmében.

Az említettekől kiindulva világosan kirajzolódik, hogy az állam gazdaságát érintő igazgatási tevékenység (gazdaságigazgatás, közelebbről a versenyjog) szükségszerűen

³²⁸ E szervezeti megoldás kritikáját fogalmazta meg Baranovszky György és Eitmann Norbert, akik rámutattak arra a visszásságra, miszerint az állam határozta meg – jogalkotási úton – azt, hogy mely civil szervezetek „delegáltjai” vesznek részt a testület munkájában. Álláspontjuk szerint ez a fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek közötti versengés és a megosztott civil fogyasztóvédelem kialakulásának veszélyét rejti magában. Vö. Baranovszky György – Eitmann Norbert: A civil fogyasztóvédelmi szervezetek működésének és fejlesztésének jellemzői. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 3. sz. elektronikus változata.

http://www.fvszemle.hu/archivum/2009_szeptemberi_szam/muhely/a_civil_fogyasztovedelmi_szervezetek_mukodesenek_es_fejlesztesenek_jellemzoi/

³²⁹ Vö. W. W. Rostow: Politics and Stages of Economic Growth. Cambridge 1971. 16. o.

érint(het)i a fogyasztóvédelem témakörét. A gazdaság irányában megnyilvánuló állami beavatkozás – az esetek és az intervenciók jól körülhatárolható részében – ellátja a fogyasztók védelmét (is). A gazdaságigazgatás és a fogyasztóvédelem közötti kapcsolatot juttatja kifejezésre az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés 3. cikk g) és s) pontja is, mivel ezek a rendelkezések a Közösség céljaiként – egyebek mellett – „a hamisítatlan verseny biztosítását”, és „a fogyasztóvédelem erősítését” jelölték meg. Ebből következik, hogy a gazdasági versenyben a fogyasztó nemcsak címzettje a jelzett tilalomnak, hanem a gazdasági versenyt alakító piaci szereplő is.³³⁰

A különböző államok gazdaságpolitikusai a *második világháborút követően* kezdték felismerni a fogyasztók állami védelmének társadalmi méretű igényét, amely egyrészt a technikai-műszaki fejlődés egyre növekvő intenzitásából, másrészt a jogi gondolkodásban a fogyasztóvédelem megjelenéséből következik. Míg Amerikában már 1962-ben megjelent – J. F. Kennedy elnök deklarációjában – négy, fogyasztó-specifikus alapjog,³³¹ addig Európában csupán az 1972. évi párizsi csúcstalálkozón kezdtek el foglalkozni a fogyasztókat megillető jogokkal, amelyeket először 1975-ben foglaltak nemzetközi egyezménybe az európai államok.

A hazai szakirodalmi álláspontok megoszlanak azonban, hogy vajon a versenyjog feladata-e a fogyasztók védelme. A legszélsőségesebb felfogás *Vida Sándornak* tulajdonítható, aki szerint „a fogyasztóvédelem nem a versenyjog feladata”.³³² Némileg árnyaltabb álláspont olvasható ki *Boytha Györgyné* megfogalmazásából, miszerint a versenyjog nem szolgál közvetlenül fogyasztóvédelmi célokat, „csak” a fogyasztó döntési szabadságának védelmén és a versenytorzító magatartások megakadályozásán keresztül kapcsolódik e területhez.³³³ Magam – egyetértve *Miskolczy Bodnár Péterrel* – úgy vélem, hogy – sok egyéb állami tevékenységfajtaához hasonlóan – a versenyjog is folyamatosan változik. E fejlődés eredményeként jutott el e jogterület a versenytársak érdekeit szem előtt tartó és a fogyasztót a verseny tárgyának tekintő alapállásból a fogyasztó-centrikus versenyjogi jogalkotásiig.³³⁴

Mindezek alapján álláspontom szerint igen szoros kapcsolat áll fenn a két jogterület között, amelyeknek fontos eszköze az információ. A fogyasztóvédelem és a gazdasági

³³⁰ Vö. J. Keßler – H. W. Micklitz: Die Harmonisierung des Lauterkeitsrechts in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und die Reform des UWG. Baden-Baden 2003. 172. o.

³³¹ Ld. J. F. Kennedy: Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest. March, 15 1962

³³² Vö. Vida Sándor: A fogyasztó versenyjogi védelme a megtévesztéssel szemben. Magyar Jog 2000. 11. sz. 661. o.

³³³ Vö. Boytha Györgyné: Versenyjog. Budapest 1998. 52. o.

³³⁴ Vö. Miskolczy Bodnár Péter: Versenyjog. Novotni Kiadó, Miskolc 2001. 27. o.

versenyjog is a fogyasztó számára elérhető (vagy éppen elérhetetlen) információt vizsgálja, a szabályozási-beavatkozási mód azonban a kétfajta megközelítés miatt eltérő. A témával összefüggésben alapvetően két szempontból lehet határvonalat húzni a versenyjog és a fogyasztóvédelmi jog közé: a célkitűzések és a fogyasztók érdekei védelmének módszere alapján. Különbözik a két jogterület *célkitűzése*, mivel míg a fogyasztóvédelmi szabályozás döntően beavatkozó jellegű tevékenységfajták által alapvetően a fogyasztó és a vállalkozások közötti jogérvényesítési szakadék felszámolására irányul, addig a versenyjog célja a hosszú távú fogyasztói jólétet (is) biztosító verseny erősítése, amely nem kifejezetten beavatkozó jellegű, inkább a piaci struktúrák megőrzésére irányuló cselekvés.³³⁵ Ebből a megközelítésből az is következik, hogy a *fogyasztóvédelmi tevékenység közvetlenül is a „fogyasztók védelmét”* jeleníti meg, mivel mindig fogyasztókat ért jogsértésekre reagál, míg a *versenyjogi* jellegű állami tevékenység csupán *közvetve szolgálja a fogyasztók helyzetének javulását*, ami a verseny előnyeinek érzékelésén keresztül realizálódik.

A versenyjog és a fogyasztóvédelem közötti alapvető különbséget mások – így Fekete Orsolya is – abban látják, hogy a fogyasztóvédelem az „egyes” fogyasztók védelmére hivatott (bár nem kizárt a fogyasztók széles köre számára nyújtott védelem realizálása), a versenyjog ezzel szemben – a verseny tisztasága és a fogyasztók döntési szabadságát érintő magatartások felügyelete által – a „fogyasztók közösségét” oltalmazza.³³⁶ A két tevékenységfajta kapcsolatára utal a tisztességtelen piaci tevékenység és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) preambuluma is, amikor rögzíti, hogy „a gazdasági hatékonyságot és a társadalmi felemelkedést szolgáló piaci verseny fenntartásához fűződő közérdek, továbbá az üzleti tisztesség követelményeit betartó vállalkozások és a fogyasztók érdeke megköveteli, hogy az állam jogi szabályozással biztosítsa a gazdasági verseny tisztaságát és szabadságát”.³³⁷

A modern piacgazdaság, amellyel korszakunk gazdasága jellemezhető, alapvetően három pilléren áll. Ezek a tulajdon védelme, a szerződés szabadsága, valamint a szabad

³³⁵ Lásd bővebben Miskolczi Bodnár Péter: A fogyasztók megtévesztésének egyes kérdései a GVH gyakorlatában. In: A fogyasztóvédelmi jog új irányai az elméletben és a gyakorlatban. Budapest 2007. 127-128. o.

³³⁶ Ennek kifejtését lásd Fekete Orsolya: A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein, kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire. Szeged 2011. 170-171. o.

³³⁷ Erre utal az OECD 7. versenypiaci világfórumán elhangzott megállapítás is, miszerint „a versenypolitika elsődleges célja a fogyasztói jólét előmozdítása”. Ehhez lásd Bod Péter Akos: A fogyasztó védelme és/vagy a verseny védelme. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 3. sz. elektronikus változata. http://www.fvszemle.hu/archivum/2009_szeptemberi_szam/gazdasag_fogyaszt/a_fogyaszto_vedelme_es_vagy_a_verseny_vedelme/ (2012.09.05.)

verseny.³³⁸ Az a tétel nem igényel bizonyítást, hogy mindenképpen szükséges a versenyfolyamatok fenntartása ahhoz, hogy a gazdasági javakból az egész társadalom részesülhessen. Ehhez hozzáteendő azonban az is, hogy a kontroll nélküli versenyfolyamatok szintén eredményezhetnek nem kívánt hatásokat.³³⁹ A fent írtakból következően a gazdasági versenyjog funkciója alapvetően kétirányú: a szabad verseny fenntartása intézményi és jogi keretek biztosítása által, továbbá a szabad verseny kontrollálása és – arányos – korlátozása a piacgazdaság megfelelő működésének biztosítása céljából. Az eddig elmondottakból következik, hogy korszakunk különböző államai számára megkerülhetetlen a fogyasztók védelmének biztosítása a gazdasági verseny keretei között. Ezt felismerve az alábbiakban az egyes államokban fellelhető szabályozási megoldásokat mutatom be, majd kitérek a hazai szabályozás értékelésére.

2.1. Gazdaságigazgatás és fogyasztóvédelem egyes európai államok szabályozásában

A szabályozási megoldások alapján több modell között tehető különbség. Vannak olyan államok, amelyek *egyetlen jogszabályban* – leginkább törvényben – szabályozzák a két jogterületet. Ennek a megoldásnak az az alapfilozófiája, hogy a tisztességtelen piaci magatartástól egyszerre – azonos vagy hasonló jogi eszközökkel – kell megvédeni a fogyasztókat és a (tisztességes) versenytársakat egyaránt.³⁴⁰ Vannak olyan országok is, ahol *külön törvény védi a fogyasztókat és külön törvény a versenytársakat* a tisztességtelen piaci magatartásoktól. Ezekben az államokban a jogi rezsím egyrészt a tisztességtelen versenyt általános érvénnyel tiltó generálklauzulák alkalmazásából, valamint speciális (ágazati) rendelkezések összességéből áll.³⁴¹ Az angolszász államokban pedig – az eltérő jogfejlődési tendenciáknak köszönhetően – *nincs általános, a fogyasztók, illetve a verseny védelmét célzó jogszabály*, hanem – a common law rendszerének sajátosságai okán – különböző bírói ítéletek adják a versenyjog keretét, amelyet csupán néhány konkrét törvényi előírás egészít ki.³⁴²

Valamely jogintézmény nemzetközi összehasonlításon alapuló áttekintésénél eldöntendő kérdés a vizsgált állam(ok) kiválasztásának indoka. Rögzítendő, hogy – a

³³⁸ Ficzer Lajos – Forgács Imre (Szerk.): Közigazgatási jog különös rész európai uniós kitekintéssel. Osiris Kiadó, Budapest 1999. 75. o.

³³⁹ Gyurita Rita (Szerk.): Közigazgatási jog III. Universitas-Győr Kht., Győr 2008. 143. o.

³⁴⁰ Ez valósul meg egyebek mellett Svédországban. Vö. Reiner Schultze – Hans-Nölke: Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherschützenden Lauterkeitsrechts der Mitgliedstaaten. 2003. 6. o.

³⁴¹ Erre lehet példa a finn szabályozás. Ezzel összefüggésben lásd Kelemen Kinga: A tisztességtelen piaci magatartás és a fogyasztóvédelem kapcsolata a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló irányelv tükrében. In: Vörös Imre (Szerk.): Tisztességtelen verseny – fogyasztóvédelem. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest 2007. 24. o.

³⁴² Vö. Reiner Schultze – Hans-Nölke: i. m. 8. o.

fogyasztóknak a gazdasági versenyjog által történő védelme szempontjából – az európai országok alapvetően három csoportba oszthatók.³⁴³ Az alábbiakban áttekintést adok a generálklauzulát alkalmazó német szabályozásról, a versenyjogot a polgári törvénykönyvben reguláló francia modellről, valamint az önálló versenyszabályozással nem rendelkező brit megoldásról.

2.1.1. Németország

A német jogi szabályozás alapvető jellemvonása a szociális piacgazdaságon alapuló gazdasági rendből fakad, amely szerint az *állam szerepe nem a beavatkozásra, hanem csupán a piaci viszonyok működéséhez szükséges feltételrendszer kialakítására és fenntartására* irányul. A német fogyasztóvédelem rendszerének kiépítése tekintetében mérföldkövet jelentett az 1971-ben elfogadott jelentés, amely a fogyasztóvédelem fokozása érdekében szükséges jogalkotói intézkedéseket foglalta össze,³⁴⁴ majd ezt követően került sor néhány fundamentális törvény elfogadására.³⁴⁵

Németországban az ún. első versenytörvény 1909-ben született meg, amelyet azonban 2004-ben – az uniós jogalkotás produktumaira tekintettel – felváltott az „új” versenyjogi szabályozás (a továbbiakban: UWG). E jogszabály elfogadását négy alapvető cél – közelebbről a piac liberalizálása, az „európaizálódás”, a transzparencia és a fogyasztóvédelem erősítésének igénye – tette indokolttá. A törvény témánkhoz kapcsolódó rendelkezései közül három kérdéskört érdemes érinteni: a tisztességtelen versenyt tiltó generálklauzulát, a jogérvényesítési rendszert és a szankcionálási lehetőségeket.

A szabályozás szerint *tilos minden tisztességtelen versenymagatartás, amely számottevő mértékben alkalmas korlátozni a versenyt a fogyasztó, a versenytárs vagy más piaci szereplő hátrányára.*³⁴⁶ Az általános generálklauzula gyakorlati alkalmazhatósága

³⁴³ Egyes államok generálklauzula alkalmazásával kívánják biztosítani a fogyasztók és a versenytársak számára egyaránt a tisztességes versenyt, máshol a polgári törvénykönyv egyes szabályai alkalmazandók e tárgykörre, míg léteznek olyan – döntően angolszász jogrendszerű – államok is, amelyek egyáltalán nem rendelkeznek speciális versenyszabályokkal.

³⁴⁴ Vö. Lontai Endre: Nemzetközi törekvések a fogyasztók érdekeinek védelmére. Állam- és Jogtudomány 1980. 2. sz. 181. o.

³⁴⁵ Ekkor született meg – egyebek mellett – az *actio popularis* intézményesítő általános üzleti feltételekről szóló törvény, az objektív felelősséget bevezető gyógyszerjogi törvény és a termékfelelősségi szabályozás. Vö. Takács Péter: Törvény az NSZK-ban az általános üzleti feltételekről. Jogtudományi Közlöny 1978. 12. sz. 787-790. o.

³⁴⁶ UWG 3. §

érdekében a törvény 5. §-a – példálózó jelleggel – felsorolja azokat a magatartásokat, amelyek a fenti tilalomba ütköznek.³⁴⁷

A törvény második fejezetében található a fenti tilalom megsértőivel szemben alkalmazható *jogkövetkezmények*. Megállapítható, hogy két különböző eljárásban kerülhet sor a jogérvényesítésre. Egyrészt a versenytársak jogosultak a jogsértés abbahagyását és kártérítés megállapítását követelni. Ez a lehetőség akkor áll rendelkezésre, ha bizonyítható, hogy az adott versenytárs versenyjogi viszonyban áll(t) a jogsértővel.³⁴⁸ Kiemelendő, hogy ez a jogérvényesítési mód a fogyasztók és a versenytársak érdekében egyaránt alkalmazható.³⁴⁹ Másrészt lehetőség van arra, hogy a versenytársi szövetségek és a különböző kamarák eljárást indítsanak a jogsértő magatartás abbahagyása érdekében. Fontos megjegyezni, hogy e jogérvényesítési mód keretében kártérítés nem követelhető.

Szintén a szabályozás fontos eleme a fogyasztókat (is) sértő versenyjogi jogsértések elkövetőivel szemben alkalmazható szankciók rendszere. E szabályozás szerint kifejezetten polgári jogi eszközök vehetők igénybe az említett cselekmények szankcionálására, ennek keretében lehetőség van peren kívüli megegyezésre és a peres úton, bíróság által történő jogvita-rendezésre is. A peren kívüli megegyezés a kötbér kikötésével törekszik hatékony jelleget kölcsönözni a felek között létrejövő „megállapodásnak”, míg a bíróság általi jogérvényesítés keretében – ideiglenes intézkedések alkalmazásával – a jogviták rendezése az esetek többségében szintén viszonylag gyorsan és költséghatékonyan mehet végbe.³⁵⁰

A német megoldás összegzéseként megállapítható, hogy az alapvetően *polgári jogi jogkövetkezmények kilátásba helyezésével* törekszik a jogérvényesítést elősegíteni, bizonyos eljárást könnyítő és hatékonyságot növelő garanciák beépítésével. Megjegyzendő továbbá, hogy a hatóságok közreműködése, az általuk végzett ún. közvetett fogyasztói jogérvényesítés nem jelenik meg a vizsgált versenyjogi szabályozásban.

2.1.2. Franciaország

Franciaország szabályozásának ismertetését annak kimondásával érdemes kezdeni, hogy a francia gazdaságpolitika a „laissez faire” elvén nyugvó liberális kapitalizmus és az

³⁴⁷ Vö. Stefan Leible: Das neue deutsche UWG – Übersicht und erste Erfahrungen. Elhangzott a „Wettbewerbsrecht im Umbruch” című bécsi konferencián 2005. június 23-án. 5. o.

³⁴⁸ Vö. Joachim Bornkamm: Das Lauterkeitsrecht in der deutschen Rechtsprechung – Belästigende Werbung, Rechtsbruch, Irreführung. 4. o.

³⁴⁹ Egy zaklató reklám miatti eljárásindítás egyrészt szolgálja a fogyasztók védelmét, másrészt – megtévesztő jelleg esetén – a versenytársak számára kedvezőtlen helyzet korrigálására is alkalmas lehet.

³⁵⁰ Vö. Joachim Bornkamm: i. m. 6. o.

beavatkozó jellegű (intervencionista) állami szerepvállalás között helyezkedik el.³⁵¹ A versenyjog és a fogyasztóvédelem kapcsolódási pontjait tekintve a francia jogi rendszer alakulását két tendencia is sajátossá teszi. Egyrészt jellemző – a kódex rendszerű szabályozás folyományaként – a jogrendszer tagozódásának ama sajátossága, hogy a szilárd, stabil dogmatikai rendszert nem kívánja a francia elmélet valamely új jogterület (jogág) felbukkanása miatt megtörni. Ez az értekezés témája szempontjából azzal a következménnyel jár, hogy a fogyasztóvédelmet hosszadalmasabb folyamat volt új jogterületként elfogadni, ami rányomta bélyegét a jogfejlődés (ki)alakulására.³⁵²

Ugyancsak meghatározó az új társadalmi eszmék iránti fokozott érzékenység, amely – a fogyasztóvédelem és a versenyjog vonatkozásában – számos kormányzati és még több úgynevezett öntevékeny fogyasztói szervezet létrehozását eredményezte, amelyek állandó impulzusokat szolgáltatnak a törvényhozás számára.

A fogyasztók és a tisztességes verseny védelmét célzó jogszabályok megalkotásában az 1970-es évek hoztak minőségi és mennyiségi változást. A XX. század első felében született ugyan néhány, a vevők általános védelmére irányuló jogszabály, ezek azonban nem alkottak koherens egységet, és nem a fogyasztók gazdasági versenyben való védelmét szabályozandó kerültek elfogadásra.³⁵³ 1970 után azonban fellendült a fogyasztóvédelmi jellegű jogalkotó tevékenység, ekkor került sor egyrészt a fogyasztók tájékoztatáshoz és információhoz való jogát biztosító normák³⁵⁴ elfogadására, továbbá születtek fogyasztók speciális védelmét célzó törvények³⁵⁵, valamint megszületett a tisztességtelen verseny tilalmáról szóló 1986. évi törvény is, amely külön rendelkezik a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalmával összefüggésben a fogyasztók védelméről.³⁵⁶ Az önálló, törvénykönyv jellegű fogyasztóvédelmi törvény (Code de la Consommation) elfogadására 1993-ban került sor, ezt a normát azonban megalkotása idején viszonylag sok kritika érte, mivel nem helyezte új

³⁵¹ Vö. H-W. Micklitz: Zur Notwendigkeit eines neuen Konzepts für die Fortentwicklung des Verbraucherrechts in EU. VuR 2003. 1. sz. 4. o.

³⁵² Jól mutatja ezt a sajátosságot néhány nagy kodifikációs előkészítő munka, amelyek végül nem eredményeztek elfogadott törvényt. Vö. Fazekas Judit: Fogyasztói jogok – fogyasztóvédelem. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1995. 48. o.

³⁵³ Ebben a körben említhetők meg az élelmiszerek hamisításáról és a csalásról szóló 1905-ben elfogadott, a félrevezető reklámozásról szóló 1963-ban elfogadott törvény, valamint a Code Civil szavatosságot szabályozó 1641-1649 §-ai. Ehhez lásd bővebben J. Calais-Auloy: Droit de la consommation. Dalloz, Paris 1986. 28. o.

³⁵⁴ Az árak feltüntetéséről szóló 1971-ben elfogadott és az előre csomagolt élelmiszerek címkézéséről szóló 1984. évi jogszabályt lehet ebben a körben kiemelni.

³⁵⁵ Ezek közé tartozik egyebek mellett a házaló kereskedelemről szóló 1972. évi törvény, valamint az 1983-ban megszületett szabályozás, amely a fogyasztók egészségének és biztonságának védelmét célozza.

³⁵⁶ Vö. J. Calais-Auloy: i. m. 29-30. o

alapokra a fogyasztók védelmét, csupán egységbe foglalta a jogrendszerben szétszórva már korábban is létező fogyasztóvédelmi rendelkezéseket.³⁵⁷

A hatályos francia szabályozást áttekintve rögzíthető, hogy a versenyjog szabályozásának bázisát egyrészt a *Code Civil* általános polgári jogi rendelkezései és a már hivatkozott önálló *fogyasztóvédelmi törvény* adják. A francia bíróságok a deliktuális joganyagból dolgozták ki a tisztességtelen piaci magatartás koncepcióját, így a francia fogyasztóvédelmi jogot a magánjogi szempontú megközelítés jellemzi, amelynek eredményeképpen a versenyjogi szabályozás közvetlenül csak a fogyasztók védelmét szolgálja, a versenytársakét csak közvetetten, a fogyasztóvédelmen keresztül.³⁵⁸ Hasonlóan a német szabályozási koncepcióhoz, a francia modell a magánjog tereumaként tekint a gazdasági versenyjog és a fogyasztóvédelem kapcsolatára, a közjogi megközelítés, különösen a hatósági szerepvállalás – önálló versenyjogi szabályozás hiányában – nem jellemző.³⁵⁹

2.1.3. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban a II. világháborút követően vált nyilvánvalóvá az a tény, hogy a koncentrált, centralizált iparra épülő piacvédő gazdaságpolitika hosszútávon mind az angol ipar versenyképességét, mind az ún. teljes foglalkoztatottság elérését akadályozza. Szükség lett tehát egy új gazdaságigazgatási konstrukció kialakítására, amely a „hagyományos” ipar átalakítását célozta a fogyasztók keresleti igényeinek kielégítése érdekében.³⁶⁰ Ezután vett lendületet a fogyasztókat érintő jogalkotás, amelynek keretében több olyan, a kereskedelem és a gazdasági verseny egyes szektorait érintő törvényi szabályozás megalkotására került sor, amelyek – közelebbről vagy távolabbról – érintik a fogyasztóvédelem témakörét.³⁶¹

Az angol fogyasztóvédelmi joganyag jellemzője, hogy a teljesség igényével (törvénykönyvszerűen) a gazdasági verseny és a fogyasztók védelmének kapcsolatát reguláló, *általános törvényi szintű szabályozás nem született*, a vonatkozó normák bírósági ítéleteken, a common law általános szabályain, valamint az ezt kiegészítő ágazat-specifikus

³⁵⁷ Vö. Katalin Judit Cseres: *Competition Law and Consumer Protection*. Kluwer Law International, Hague 2005. 164. o.

³⁵⁸ Vö. J. Keßler – H. W. Micklitz: i. m. 205. o.

³⁵⁹ A tisztességtelen szerződési feltételek és a fogyasztóvédelem kapcsolatának francia modelljéhez lásd bővebben J. Calais – Auloy: *Les clauses abusive en droit français*. In: J. Ghestin (Szerk.): *Les clauses limitatives ou exoneratoires de responsabilité en Europe*. L.G.D.J., Paris 1991. 113. oldaltól.

³⁶⁰ Vö. I. Ramsay: *Consumer Protection*. Weidenfeld and Nicolson, London 1989. 5. o.

³⁶¹ Egyebek mellett az 1956. évi Restriction Fair Trade Actre és az 1959-ben megalakított Molony-bizottság által megfogalmazott, a későbbi jogalkotási dömpinget is katalizáló javaslatokra érdemes gondolni. Vö. Fazekas Judit: i. m. 46-47. o.

rendelkezéseken alapulnak.³⁶² A szétszórt, heterogén szabályozás mellett nagy szerepet kap az *önszabályozó tevékenység*, valamint – másodlagos jelleggel – a különböző *társadalmi szervezetek köre*.³⁶³ Az 1970-es évek környékén indult be a fogyasztóvédelmi célú jogalkotás, amely során a gazdasági verseny közepette érvényesülő fogyasztóvédelem regulálása érdekében szabályozás alá vonta a jogalkotó az áruk és szolgáltatások megtevesztő ismertetésének és a félrevezető reklám tilalmának tárgykörét, önálló törvény született a tisztességes versenyről, a tisztességtelen piaci magatartásokról, kiemelendő továbbá a vevők és eladók jogait deklaráló 1979. évi Sale of Goods Act, valamint az áruk minőségének védelmére kibocsátott 1982. évi Goods and Services Act.³⁶⁴ Kiemelendő ebben a körben a már említett Fair Trading Act, amely felhatalmazza a versenyhatóság vezetőjét arra, hogy a fogyasztókkal kapcsolatos versenyjogi kérdésekben a vállalkozások számára követendő utasításokat adjon ki. Ez egyes kontinentális államok szabályozásához képest abból a szempontból tekinthető unikálisnak, hogy miközben nem létezik törvényi előírás a tisztességes magatartásokra nézve, a végrehajtó hatalom képviselője kap jogi lehetőséget e tárgykör normatív szabályozására.³⁶⁵

1987-ben került sor a *brit fogyasztóvédelmi törvény* elfogadására, amely alapvetően három tárgykört érint. Az első szerkezeti egységben – a jogharmonizációs tevékenység eredményeként – a termékfelelősségi szabályok, a másodikban a termékbiztonság, míg a harmadik részben a fogyasztók tájékoztatása és a termékek árával kapcsolatos rendelkezések kerültek elhelyezésre. Összehasonlítva a vázolt kontinentális és angolszász szabályozási megoldásokat megállapítható, hogy a brit modellben a gazdasági verseny viszonyai közepette a fogyasztó védelme élvez elsőbbséget a versenytisztaság biztosításával szemben, míg a kontinentális államok szabályozása a tisztességes piaci magatartás realizálására koncentrál, a fogyasztókat csak közvetve, ezen keresztül részesíti védelemben.³⁶⁶

2.2. Gazdaságigazgatás és fogyasztóvédelem alakulása Magyarországon

Hatályos jogunkban a fogyasztóvédelem és a gazdasági versenyjog alapvetően két ponton kapcsolódik össze: a *gazdasági erőfölénnyel való visszaélés* és a *fogyasztói döntések*

³⁶² Ehhez lásd Ohly Ansgar: Richterrecht und Generalklausel im Recht des unlauteren Wettbewerbs. Carl Heymanns Verlag, Köln 1997. 312. o., az angol modell részletesebb elemzéséről pedig lásd D. W. Oughton: Consumer Law. Blackstone Press Limited, London 1991 című művét.

³⁶³ Vö. H-W. Micklitz: i. m. 4. o.

³⁶⁴ Vö. Katalin Judit Cseres: i. m. 163. o.

³⁶⁵ Megjegyzendő, hogy e joggal a mindenkori versenyhatóság vezetője csak ritkán él.

³⁶⁶ Vö. A. Robertson – A. Horton: Does the United Kingdom or the European Community need an unfair competition law? EIPR 1995. 17. sz. 569. o.

tisztességtelen befolyásolása jogintézményeinek vonatkozásában. Könnyen belátható, hogy a gazdasági erőfölényükkel visszaélő vállalkozásokkal kapcsolatba kerülő fogyasztók érdekei is csorbát szenvednek, a fogyasztói döntéseket tisztességtelen eszközökkel befolyásoló reklámok pedig legalább annyira jelentenek veszélyt a marketing módszerek ismeretével „szerényen megáldott” fogyasztókra, mint az ebből fakadóan versenyhátrányba kerülő tisztességes versenytársak tevékenységére.

Korábban már tettem arra utalást, hogy a gazdasági versenyjog és a fogyasztóvédelem közötti „kapocs” a fogyasztó információhoz való (alap)joga. A fogyasztóvédelem azt tartja szem előtt, hogy a fogyasztói döntés meghozatalának pillanatában a fogyasztó az adott árról vagy szolgáltatásról rendelkezzen információval. Úgy fogalmazhatunk tehát, hogy a fogyasztóvédelmi jog számára az információ léte a fontos, közelebbről, hogy a vásárlóhoz jusson el az alapvető tájékoztatás. A gazdasági versenyjog szabályozási koncepciója – ezzel szemben – a megtévesztő reklámok témaköréhez kapcsolódik. Ez azt a követelményt juttatja kifejezésre, hogy a fogyasztó már a szerződéskötést megelőzően kapjon valós információt az adott szolgáltatásról. Ebben a tekintetben a versenyjog az információ valóságtartalmára helyezi a hangsúlyt.³⁶⁷ Mivel a versenyjogban nincs általános tájékoztatási kötelezettség, az említett kívánalom azt törekszik érvényre juttatni, hogy megtévesztésre alkalmas információ ne jusson el a fogyasztóhoz.

A versenyjog és a fogyasztóvédelem érintkezési pontjaként felfogható tájékoztatás (reklám) kérdéskörére világít rá a Gazdasági Versenyhivatal 2012. május 15-én indított versenyfelügyeleti eljárása is, amelyet a Telenor Magyarország Zrt. ellen indított a versenyhatóság az ún. HIPERNET szolgáltatással kapcsolatos reklámtevékenység miatt. A tényállás szerint a cég öt napos visszavételi garanciával hirdette a szolgáltatást, arról azonban elfelejtette – azonos módon – tájékoztatni a fogyasztókat, hogy e jog gyakorlása esetén a szerződéskötéskor befizetett havidíj részlet az előfizetőknek nem jár vissza. A GVH álláspontja szerint ezzel, az Fttv. 7. § (1) bekezdésébe ütköző magatartással a vállalkozás megsértette a törvény 3. § (1) bekezdésében rögzített tilalmat.³⁶⁸ Az említett esetből is kitűnik, hogy a versenyjog más módon közelít a tájékoztatás témaköréhez, mivel nem a tájékoztatás tényének, hanem annak valóságtartalmának és teljes körű voltának van relevanciája.

A fogyasztóvédelem és a versenyjog viszonyának bemutatását követően az alábbiakban – bizonyos történeti visszatekintéssel – vázolom azt a folyamatot, amelynek

³⁶⁷ Vö. Miskolczi Bodnár Péter: i. m. 129. o.

³⁶⁸ Vj-36/2012. ügy.

eredményeképpen a magyar versenyjogi szabályozásban megjelentek a fogyasztóvédelmi szempontok.

2.2.1. Az ún. „második ipartörvény” (1884: XVII. tc.)

E törvény szólt az ipar megkezdésének feltételeiről (azaz a vállalkozóvá válás kritériumairól), az ipar gyakorlásának szabályairól, a segédszemélyzetről (tanoncok, segédek, gyári munkások jogállásáról), valamint három, a disszertáció által tárgyalni kívánt témakör szempontjából kiemelkedő tárgykörrel: az ipartestületekről, az iparral kapcsolatos kihágásokról és az iparhatóságokról. A továbbiakban e három, a fogyasztóvédelmi közjog fejlődése szempontjából kardinális kérdéskört törekszem vizsgálni.

Az ipartestületek az iparosok, kereskedők érdekvédelmét ellátó, önkormányzatisággal rendelkező, választott döntéshozó szerv által irányított szervezések voltak, amelynek hatásköre szerteágazó tevékenységekre terjedt ki. Azt is rögzítette a jogszabály, hogy abban az esetben, amikor az ipartestület megalakítása iránt nézeteltérés lenne, az ügyet az ágazati főhatóságként működő miniszter elé kell terjeszteni.

A testületek alapvető célja – a korabeli szóhasználattal élve – „az iparosok közt a rendet és az egyetértést fenntartani”. Ennek az érdekvédelmet generálklauzulaként meghatározó feladatkörnek a realizálása érdekében a törvénycikk az ipartestületek hatáskörébe utalta az iparosok és a segédek közötti rendezett viszonyok fenntartását, a tanoncok, segédek és az iparosok közötti viták elintézése érdekében békéltető testületek működtetését, valamint iparügyi kérdésekben a hatóságok tájékoztatását.³⁶⁹ Kiemelendő az *ipartestületek és az iparhatóságok közötti sajátos feladatmegosztás* is. Az ipartörvény 127. §-a akként rendelkezett, hogy „az ipartestület a hozzá tartozó iparosokra és segédszemélyzetükre nézve az elsőfokú iparhatóságnak (...) vonatkozó teendőit végzi”.

Itt kell megemlíteni azokat a *békéltető testületeket*, amelyeket az ipartestület iparosokból és segédekből hozott létre. A grémium összetétele úgy alakult, hogy – az iparhatósági biztos elnökle mellett – egyenlő arányban képviselték magukat a segédek és az iparosok. A testület eljárásának elsődleges célja a felek közötti egyezség megkísérlése volt, ennek sikertelensége esetén pedig szótöbbséggel hozott kötelező jellegű határozatot, amelyeket – a hatékonyság egyik garanciájaként – szükség esetén az iparhatóság hajtott végre. Fontos utalni arra, hogy a békéltető testület határozatával meg nem elégedő fél a

³⁶⁹ 1884: XVII. tc. 126. §

döntéshozataltól számított nyolc napon belül bírósághoz fordulhatott, ennek azonban a határozat végrehajtására nem volt halasztó hatálya.

Korábban említettem, hogy az idézett törvénycikk több, a fogyasztóvédelemmel kapcsolatba hozható tárgykört is szabályozás tárgyává tett, így a reguláció rendelkezett az *ún. „fogyasztóvédelmi szabálysértések”* előképeinek (is) tekinthető kihágásokról. Ezzel összefüggésben alapvetően két kérdéskört érdemes megvizsgálni: a kihágások szankcionálását, valamint a törvény által szabályozott egyes kihágások jellegét.

Garanciális jellegű a törvénycikk 155. §-a, amely szerint „az iparüzési jogtól (...) senki, sem bírói ítélet, sem közigazgatási határozat által meg nem fosztható”. A főszabály bevezetésének jogalkotói indoka feltehetően az a tény volt, hogy mivel az iparüzési engedélyhez több feltétel együttes teljesítésére van szükség, ne lehessen a korábban engedélyezett tevékenységtől valamely iparost csupán egyetlen – esetleg jelentéktelen – szankcionált magatartás elkövetése miatt eltiltani.

A törvény 175. §-a értelmében minden törvényhatóság *ipartanácsot* alakított, amelynek feladata lényegében az olyan, ipari kérdésekben történő véleményadás volt, amelyekre nézve a másodfokú iparhatóság hozzájuk fordult. A szabályozásból kiolvasható, hogy alapvetően véleményező, javaslattevő szervről volt szó, amelynek reprezentativitását a jogalkotó azáltal látta realizálhatónak, hogy a tanács összetételénél érvényesüljön a paritás elve. Ennek értelmében a tanács tagja a közigazgatási bizottság által, továbbá a szakmai kamarák által választott két iparos lett, az elnöki teendőket az alispán (polgármester) látta el, míg a tanács jegyzője a törvényhatóság által külön erre a célra kijelölt közhivatalnok volt.

A fentebb tárgyalt jogszabályról megállapítható, hogy a norma célul tűzte ki – és a maga szintjén sikerrel el is végezte – az *iparűzés (kereskedés) komplex szabályozását*. A citált szakaszokból kiolvasható rendelkezések a maguk idejében – hatékonysági szempontból – alkalmasak voltak a jogalkotó által elérni kívánt cél realizálására, több rendelkezés pedig – így közelebbről a kihágások szankcionálására vonatkozó, vagy éppen az iparhatóságok és az ipartestületek intézményes együttműködését lehetővé tevő törvényi előírás – mai szemmel is megfontolásra érdemes megoldást alkalmazott.

2.2.2. Az 1923. évi V. törvénycikk

Az első magyar versenytörvény *tisztán magánjogi eszközökkel* kívánta tiltani a tisztességtelen versenyt és a fogyasztók megtévesztését oly módon, hogy nem csupán a verseny néhány

területét, hanem a hagyományos versenyjogi kérdések teljes körét szabályozása alá vonta.³⁷⁰ A jogszabály – felépítését tekintve – alapvetően két szabályozási módra helyezte a hangsúlyt: generálklauzulaként rögzítette, hogy „üzleti versenyt nem szabad az üzleti tisztességbe vagy általában a jó erkölcsbe ütköző módon folytatni”,³⁷¹ rögzítette továbbá az ún. fogyasztóvédelmi kihágások (szabálysértések) és a fogyasztóvédelmi jellegű bűncselekmények körét. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó lényegében – pozitív módon – nem határozta meg a tisztességes verseny fogalmát és jellemzőit, a negatív definiálási módszert alkalmazva azonban meghatározta azokat a deliktumokat, amelyek sértik a tisztességes versenyt. A továbbiakban csupán azokra a büntetni, illetve szankcionálni rendelt magatartásokra utalok röviden, amelyeknek következtében kikristályosodik, hogy az akkori jogalkotó a tisztességes verseny realizálása érdekében mely, a fogyasztókat (is) károsító magatartásokat kívánt büntetni.

A törvény – egyebek mellett – szankcionálta a szédelő feldicsérést, a bitorlást és utánzást, a hírnév- és hitelrontást, a „Hólabda-szerződés-t”, valamint az üzleti titok elárulását.³⁷² Ezek mellett bűncselekmény miatt volt büntethető az, aki szédelő feldicsérés vétségét, bitorlás vétségét, utánzás vétségét, üzleti vesztegetés vétségét, valamint üzleti vagy üzemi titok megsértésének vétségét követte el.³⁷³

A felsorolt tényállásokból megállapítható, hogy – fogyasztóvédelmi szempontból – a „fogyasztók megtévesztése” jelentette azt a szankcionálandó tevékenységet, amelyet a jogalkotó a tisztességes gazdasági verseny fenntartása szempontjából (is) üldözőnek tartott. A mai szóhasználattal élve – az ún. fogyasztói (alap)jogok közül – implicit módon – kiolvasható a fogyasztók megfelelő tájékoztatáshoz való joga, mint a gazdasági életben az állam által védeni kívánt érték.

Érdeemes végül utalni a *fogyasztóvédelmi joganyag kettősségét* jól mutató korabeli rendelkezésre, amely annak tudatában született, hogy a gazdasági közigazgatás szempontjából hatalmas szerepe van a nyilvánosság erejének, az ez által realizálható generál prevenció hatásnak. A jogalkotó az említett deliktumokhoz a tisztán közjogi szankciók³⁷⁴ mellett egyéb jogkövetkezményeket is fűzött. Az idézett szabályozás 26. §-a értelmében büntetőügy esetén

³⁷⁰ Ezzel összefüggésben lásd bővebben Bércesi Zoltán – Király Eszter: Mozaikok a magyar versenyjog történetéből. Jogtudományi Közlöny 1999. 2. sz. 88. o.

³⁷¹ 1923: V. tc. 1. §

³⁷² 1923: V. tc. 2-15. §

³⁷³ 1923: V. tc. 16-21. §

³⁷⁴ A jogszabály lehetőséget biztosított szabadságvesztés, pénzbüntetés és – igazgatási jellegű szankcióként – kereskedéstől való eltiltás alkalmazására.

„a magánindítványra jogosultnak (...) kívánságára a bíróság elrendeli, hogy az elítélt az ítéletet indokaival együtt (...) egy az elítélt üzleti telepén vagy lakóhelyén napilapban és egy (...) szaklapban az elítélt költségére közzététesse”. Az idézett előírás a nyilvánosság által biztosított visszatartó hatásnak köszönhetően az akkori jogi rezsimnek tagadhatatlanul modern összetevője, jó példa azonban a citált szakasz arra is, hogy e vegyes jogterület nem csupán egymás mellett, hanem sokszor egymással párhuzamosan is alkalmaz más filozófiájú jogágakba tartozó jogintézményeket. A tisztán magánjogi jellegű fogyasztói szerződés esetén – amely a gazdasági verseny keretei között létrejöhet – a törvénycikk a fogyasztó védelmére büntetőjogi eszközök (büntető eljárás) alkalmazását írja elő, az ítélet közzététele azonban már szintén a polgári jogi kártérítési jog egyes jogintézményeinek sajátosságait viseli magán, ami jól mutatja azt a nehéz törvényhozói feladatot, hogy meghatározott, kétségtelenül szankcionálandó cselekmények esetén a legmegfelelőbb jogvédelmi eszköz alkalmazására kerüljön sor.

A törvénycikknek *két elévülhetetlen érdemét* szükséges végül kiemelni: egyrészt két elkülönült eljárásban – így polgári perben és az ún. Kamarai Jury előtt – tette lehetővé a sérelmet szenvedett versenytárs igényérvényesítését, másrészt pedig az általa szabályozott magatartások és elvárások az üzleti etika szabályaivá váltak.³⁷⁵

2.2.3. 1931: XX. tc. a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról

Az 1945 előtti időszakból szükséges kiemelni még az 1931. évi XX. törvénycikket, amely a *gazdasági verseny kartelljogi összefüggéseit regulálta*. E jogszabály amiatt vonható a versenyjog hazai történetét vizsgálni kívánó fejezet „tárgykörébe”, mert a gazdasági életre (és annak szereplőire) meghatározó befolyást gyakorló megállapodásokról rendelkezett, ezáltal a gazdasági élet és a kartelljog összefüggéseit vonta szabályozás alá. A továbbiakban a törvénycikk ama rendelkezéseit törekszem bemutatni, ahol megvilágítható a fogyasztóvédelem és a kartellek témakörének kapcsolódása.

A jogszabály 6. §-a értelmében az olyan megállapodás képes akadályozni vagy torzítani a szabad versenyt, amely „a közgazdaság vagy a közjó érdekét veszélyezteti, különösen ha az áru termelését, forgalmát vagy az áralakulást a fogyasztóközönségnek (...) hátrányára (...) szabályozza”. Ebből a meghatározásból kiolvasható, hogy a gazdasági életet szabályozó, a vállalkozások által kötött megállapodás önmagában nem jelenti a törvényi tilalom megszegését, abban az esetben viszont, ha a törvényben felsorolt eredmények

³⁷⁵ Vörös Imre: Verseny, kartell, ár – törvények magyarázata. Triorg Kft., Budapest 1991. 17.o.

bármelyike (közjó veszélyeztetése, fogyasztóközönség hátrányára történő áralakítás stb.) bekövetkezik, sérül a fenti tilalom. Jól látható a magánjogi viszonyokba történő állami beavatkozást jelentő fogyasztóvédelem sajátos jellege azon a rendelkezésen, amely ebben az esetben lehetővé tette a közgazdasági miniszter számára, hogy megvizsgálja az ügy tényállását, megkísérelje az ügy békés rendezését, közkedvezményekből vagy közszállításokból történő kizárással e működés abbahagyására kötelezze az érintett vállalkozásokat, javaslatot tegyen vámtarifa módosítására vagy vámpolitikai intézkedés megtételére, kartellbírószághoz forduljon, illetve intézkedjen közérdekű kereset megtétele iránt.³⁷⁶

Az idézett rendelkezések közül kiemelendő, hogy a fogyasztóvédelem témakörét *a korabeli jogalkotó a közgazdasági (ma: nemzetgazdasági) miniszter feladat- és hatáskörében helyezte el*, továbbá az, hogy a miniszter nem csupán az ágazat központi (politikai) irányítását végezte el, hanem *konkrét intézkedések megtételére is jogosított volt* annak érdekében, hogy a törvény elején kinyilatkoztatott generális tilalom ne sérüljön.

A törvény – a már korábban idézett – kartelljogi rendelkezései mellett *szankcionálási mechanizmust* is megfogalmazott arra az esetre, ha e versenyt (vagy a fogyasztóközönség érdekeit) valamely vállalkozás megsérti azáltal, hogy „a vásárra vitt mezőgazdasági cikk árának (...) kialakulását összebeszéléssel vagy egyéb mesterséges beavatkozással a termelők hátrányára befolyásolja”.³⁷⁷ Lényeges, hogy a jogalkotó a hatóság kötelességévé tette ennek figyelemmel kísérését, köteles volt továbbá azt törvényes eszközökkel megakadályozni. Abban az esetben pedig, ha nem volt lehetőség erre a vásári rendészet körében, a törvénycikk lehetővé tette, hogy a közgazdasági miniszter elrendelje büntető eljárás megindítását. Ez azért érdemel kiemelést, mert ezáltal a törvénycikk az ágazati főhatóság kezébe tette annak lehetőségét, hogy a legerőteljesebb – büntetőjogi – intézkedésekkel igyekezzon realizálni a jogszabályban foglalt rendelkezéseket, ezáltal (is) biztosítva a fogyasztók – tisztességes verseny fenntartásához kapcsolódó – érdekének oltalmazásában megtestesülő „fogyasztóvédelmet”.

2.2.4. Az 1984. évi IV. törvény jelentősége

Rögzítendő, hogy a közelgő világégés és az azt követő rendszer kiépítése miatt a fentebb elemzett két jogszabály a hazai jogalkalmazási gyakorlatban nem tudott meggyökeresedni. A

³⁷⁶ 1931: XX. tc. 6. § (1)-(6) bek.

³⁷⁷ 1931: XX. tc. 17. §

korábbi versenytörvények nem kerültek alkalmazásra a második világháborút követően sem, mivel az új, tervgazdaságon alapuló rendszer keretei között az állami vállalatok viszonylatában nem lehetett piaci versenyről beszélni. Ez a tény állt a háttérben annak a jelenségnek is, hogy a második világháborút követően a jogalkotó közel három évtizeden keresztül nem érintette a versenyjogi vonatkozásokat. Csak az 1968-ban bekövetkezett gazdasági reformot követően vált ismét szükségessé a versenyjogi szabályok alkalmazása, így született meg az 1984. évi IV. törvény, amely *lényegében az 1923. évi V. törvénycikk rendelkezéseit „vette át”*, nem szabályozta azonban a versenykorlátozás jogát.

Tekintettel e jogszabály sajátosságaira, elfogadásának és szabályozási megoldásának unikális jellegére, csupán néhány olyan rendelkezésre hívom fel az alábbiakban a figyelmet, amelyek a gazdaságigazgatás fogyasztóvédelmi dimenziójának kikristályosodásaként értékelhetők. Kiemelendő egyrészt, hogy a jogszabály – felismerve a verseny vevőkre gyakorolt negatív hatásainak lehetőségét – generálklauzulaként rögzítette a fogyasztók megtévesztésének általános tilalmát, majd ennek kibontására nevesített néhány, e generális tilalom részletezését jelentő tényállást.³⁷⁸

Említésre érdemes a törvény ama rendelkezése is, amely a fogyasztók széles körét érintő, jelentős nagyságú hátrányt okozó, tisztességtelen gazdasági tevékenység gyakorlójával szemben a fogyasztók jogainak érvényesítése érdekében perindításra jogosította fel a Szakszervezetek Országos Tanácsát, a Magyar Kereskedelmi Kamarát, a Fogyasztók Országos Tanácsát, valamint különböző szövetségek országos érdekképviselői szerveit.³⁷⁹

A '80-as évek „versenyjogi” szabályozását összefoglalva látható, hogy gazdasági (gazdaságpolitikai) szükséghelyzet eredményezte az elemi versenyjogi szabályok „újrakodifikálását”, amelyek tartalmilag érdemben támaszkodtak a fentebb részletezett, 1945 előtt hatályban lévő törvénycikkek rendelkezéseire. Megállapítható az is, hogy *a jogalkotó felismerte a gazdasági verseny és a fogyasztóvédelem határterületét*, amely a fogyasztók megtévesztésének tilalma következtében a gazdasági versenytevékenység korlátjaként felfogható regulációban öltött testet. A kor körülményei között korszerű megoldásnak tekinthető továbbá az actio popularis keresetindítási lehetőség biztosítása a gazdasági élet szereplőit tömörítő érdekképviselői szervezetek számára.

³⁷⁸ Vö. 1984. évi IV. törvény 9-10. §-aival.

³⁷⁹ 1984. évi IV. törvény 21. § (1) bek.

2.2.5. A piacgazdaság kiépítése – rendszerváltás a versenyjogban

Az 1989-90-ben bekövetkezett politikai, gazdasági és társadalmi rendszerváltás a gazdasági versenyjog vonatkozásában is éreztette hatását, mivel két olyan rendelkezés is bekerült a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénybe, amelyek közvetlenül érintették az állam és a gazdaság közötti viszonyrendszert. Az Alkotmány 9. §-a rögzítette egyrészt a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát, másrészt kifejezésre jutatta, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. Ennek az lett a következménye, hogy az új piacgazdasági viszonyok között új jogi szabályozásra volt szükség, így megszületett a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény.

E norma több szempontból is *korszakváltást jelentett a korábbi időszakhoz képest*. Már a törvény preambuluma rögzítette, hogy a törvény célja „a gazdasági versenyhez fűződő közérdek védelmére, a versenytársak, valamint a tisztességes piaci magatartáshoz kapcsolódóan a fogyasztók érdekeinek védelmére irányul”. A megfogalmazásból kiolvasható, hogy a jogalkotó a tisztességes gazdasági verseny fenntartásában látja azt a közérdeket, amely állami védelemre szorul, csupán ehhez kapcsolódóan tartja szükségesnek a fogyasztók védelmének biztosítását.

A Gazdasági Versenyhivatalt a versenyhatósági feladatok ellátására szintén e jogszabály hozta létre. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy a jogszabály egyrészt koraszülöttnek, másrészt hiánypótló jellegűnek tekinthető. Egyes szakirodalmi álláspontok a jogszabály kritikájaként róják fel azt, hogy a piacgazdaság „születésének” pillanatában olyan versenyjogi szabályozás és olyan versenyhatóság jött létre, amely feltételezi a szabad versenyen és piaci viszonyokon alapuló gazdasági működés bizonyos szintet elérő állapotát.³⁸⁰ Kiemelendő azonban az is, hogy a jogalkotó hiánypótlást is elvégzett, mivel a fogyasztóvédelmi törvény 1997. évi elfogadásáig a fogyasztók megtévesztése esetén e hatóság biztosította a versennyel összefüggésben a fogyasztók állam általi védelmét.

2.2.6. Úton az európai uniós csatlakozás felé: az 1996. évi LVII. törvény elfogadása

A következő lényeges állomás 1994-ben következett be, amikor hazánk csatlakozott az Európai Megállapodáshoz, és kötelezte magát arra, hogy versenyjogi szabályait harmonizálja

³⁸⁰ Ez a felfogás olvasható ki Bara Zoltán álláspontjából. Vö. Bara Zoltán: Verseny és magyar versenypolitika. Pénzügyi Szemle 2006. 2. sz. 211-212. o.

az Európai Közösség rendelkezéseivel. Ennek hatására alkotta meg az Országgyűlés a máig hatályban lévő 1996. évi LVII. törvényt a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról, amely a gazdasági versenyjog mindkét területét normatív szabályozás tárgyává tette.³⁸¹

A piacgazdaság (ki)fejlődésével és hazánk európai uniós csatlakozásának előtérbe kerülésével egy korszerűbb, részletesebb, a gazdasági verseny több szegmensét szabályozó törvény megalkotása iránt vetődött fel jogos társadalmi és politikai igény. Tekintettel arra, hogy a tételes jogi szabályozást a későbbiekben részletes vizsgálat tárgyává kívánom tenni, ehelyütt csak a versenyjog és a fogyasztóvédelem kapcsolódási pontját jelentő lényeges változásra hívom fel a figyelmet. A fogyasztók megtévesztésének versenyjogi tényállása lényegesen kiszélesedett a törvény 1997. évi hatályba lépésével. A korábbi szabályozás szerint csupán az áru kelendőségének fokozása érdekében volt tilos a fogyasztók megtévesztése,³⁸² míg az új törvény hatályba lépésével – célhatározó nélkül – általános tilalomra nőtt ez a tényállás.³⁸³ E körülményből az a következtetés vonható le, hogy a jogalkotó a gazdasági verseny közepette szélesebb körben kívánja a fogyasztók védelmét megvalósítani. A továbbiakban e törvény logikáját követve mutatom be a gazdasági közigazgatás rendszerének az értekezés témájához kapcsolódó komponenseit.

A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságról szóló fejezetben már érintettem a fogyasztókkal szemben alkalmazott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat esetén a fogyasztóvédelmi tevékenységet ellátó állami szervek közötti feladat-megosztást, e helyütt rögzítendő azonban, hogy a GVH más jogszabályok alapján is gyakorol fogyasztóvédelmi hatáskört.³⁸⁴

³⁸¹ Bordás Mária: i. m. 149. o.

³⁸² Vö. 1990. évi LXXXVI. tv. 11. § (1) bek.

³⁸³ Vö. 1996. évi LVII. tv. 2. §.

³⁸⁴ Csupán jelezni kívánom, hogy a megtévesztő reklámok vonatkozásában a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. XLVIII. törvény (Grtv.) 24. § (2)-(3) bekezdése, míg a jelentős piaci erővel rendelkező és beszállítóival szemben visszaélő magatartást tanúsító vállalkozásokkal szemben a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 9. § (3) bekezdése jogosítja fel a GVH-t eljárás lefolytatására.

2.3. Versenyjog és fogyasztóvédelem napjainkban

2.3.1. A Gazdasági Versenyhivatal jogállása

A Gazdasági Versenyhivatal autonóm jogállású államigazgatási szerv, ebből következően része a központi szervek rendszerének. Az autonóm jogállás három komponensből rajzolódik ki: a szervezeti, a pénzügyi, valamint a működési autonómiából.

Szervezeti vonatkozásban kiemelésre érdemes, hogy a Hivatal nem illeszkedik az államigazgatás hierarchikus rendjébe, mivel nem tartozik a Kormány irányítása alá, csupán az Országgyűlésnek tartozik beszámolási kötelezettséggel. A szervezeti különállásnak abból a szempontból van különös jelentősége, hogy gyakran ellentmondásba kerül(het) egymással a gazdaságpolitika és versenypolitika, ami hatványozottan növeli a Kormánytól való markáns különállás relevanciáját. Ezzel hozhatók összefüggésbe a GVH elnökének és elnökhelyettesének kinevezési szabályai. A Gazdasági Versenyhivatal elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A két elnökhelyettes személyére a Hivatal elnöke tesz javaslatot a miniszterelnöknek, aki azt előterjeszti a köztársasági elnöknek. Az elnökhelyetteseket – ezt követően – az államfő nevezi ki, egyidejűleg az egyik elnökhelyetteset megbízza a Versenytanács elnöki teendőinek ellátásával. Az elnök(helyettesek) mandátumával összefüggésben szükséges kiemelni, hogy a megbízatás hat évre szól, a kinevezettek azonban egyszer újraválaszthatók.³⁸⁵

Az elnök és az elnökhelyettesek jogállását jelentős mértékben módosította a 2010. július 5-én elfogadott törvény, amelyet – annak kihirdetése előtt – a köztársasági elnök előzetes normakontrollra megküldött az Alkotmánybíróságnak. A határozat részletes elemzését mellőzve annak két változtatását érdemes kiemelni. Az egyik vitatott rendelkezés a miniszterelnök által elnöknek javasolt személy vonatkozásában (már) biztosította a javaslattételi jogot az elnökhelyettesek személyére. Ezzel kapcsolatban a testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy a miniszterelnök egyetértő javaslata legitimálja az elnöknek javasolt személy pozícióját, így nem ütközik a jogállamiság elvébe, ha a köztársasági elnök által még ki nem nevezett, de a miniszterelnök által már javasolt személy tesz javaslatot az elnökhelyettesek személyére. Kritikusabb kérdést feszegetett azonban a módosítás másik eleme, amely az elnöki mandátumhoz igazítja az elnökhelyettesi megbízatást. Ennek értelmében – a versenytörvény tiltó szabályának hatályon kívül helyezése miatt – aránytalanul rövidültek volna le az elnökhelyettesi megbízatások. Az Alkotmánybíróság ebben a kérdésben

³⁸⁵ A Versenytanács elnöke esetében csupán egy alkalommal lehet helye újraválasztásnak.

alkotmányellenesnek nyilvánította az érintett rendelkezést, mert a mandátumok összehangolásának célját nem tartotta elegendőnek az elnökhelyettesek hivatali idejének aránytalan megrövidítésére.³⁸⁶

A Hivatal elnöke irányítja a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységét, képviseli a GVH-t, megállapítja a Hivatal, valamint jóváhagyja a Versenytanács szervezeti- és működési szabályzatát, gyakorolja a – Versenytanács tagjainak kinevezése és felmentése kivételével – munkáltatói jogokat, kijelöli a Versenykorlátozó Magatartások és Erőfölényes Helyzetek Tanácsadó Bizottságában, valamint az Összefonódások Tanácsadó Bizottságában a Hivatalt képviselő személyeket, továbbá felelős a versenykultúra fejlesztéséért. Kiemelésre érdemes azonban az is, hogy létezik intézményesített kapcsolat az elnök és mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom között, mivel az említett feladatok hatékony ellátása érdekében a Hivatal elnöke részt vehet az Országgyűlés ülésein, külön felkérés alapján a gazdasági versenyt érintő kérdésekben szakvéleményt ad a parlamentnek, tanácskozási joggal részt vesz a Kormány ülésein. Előremutató, és a pozíció érdemi jellegét erősíti az is, hogy a Gazdasági Versenyhivatal elnökével minden olyan tervezett intézkedést, jogszabály-tervezetet és - koncepciót egyeztetni kell, amely érinti a Hivatal feladatkörét. Az elnök továbbá évente beszámol az Országgyűlés, illetve annak hatáskörrel rendelkező bizottsága ülésén a Hivatal tevékenységéről.³⁸⁷

A szerv *feladatára* vonatkozó szabályozásról szükséges elmondani, hogy többszintű. Ez a törvényi szabályozásból következik, mivel a 33. § (2) bekezdése értelmében – ha törvény eltérően rendelkezik – ellátja az e törvényben, illetve az árak megállapításáról szóló törvényben meghatározott versenyfelügyeleti feladatokat; másrészt pedig mindazokat, amelyeket az európai közösségi versenyszabályok a tagállami versenyhatóság hatáskörébe utalnak. A szabályozás utolsó fordulata egyrészt hazánk európai uniós csatlakozása folyamányaként lett szükségszerű része a tételes jognak, másrészt pedig ezzel kívánta Magyarország elkerülni azt, hogy a közösségi versenyszabályok alkalmazása tagállami kötelezettségének teljesítése érdekében „meg kelljen duplázni” a versenyhatóságot.

A jogi szabályozás a *pénzügyi önállóságot* azáltal juttatja kifejezésre, hogy a Hivatal központi költségvetési szerv, amely a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló

³⁸⁶ Az ügyről bővebben lásd a 183/2010. (X. 28.) AB határozatot.

³⁸⁷ A Hivatal feladatköréhez kapcsolódó tárgyú önkormányzati rendelet-tervezet egyeztetését a jegyző kezdeményezheti a Hivatal elnökénél.

fejezetet alkot. Ennek abból a szempontból van jelentősége, hogy a költségvetés kiadási és bevételi főösszegei csupán az Országgyűlés által csökkenthetők.³⁸⁸

Érdemes szólni a *működési önállóságról* is, amelynek értelmében a Hivatal számára feladatot csak törvény írhat elő. Ez ismét a végrehajtó hatalomtól való markáns különállást juttatja kifejezésre, mivel törvénynél alacsonyabb szintű jogszabály nem utalhat feladatot a Hivatal feladat- és hatáskörébe. Ezt hivatott erősíteni a versenytörvény garanciális rendelkezése is, amely szerint az eljáró vizsgálók – eljárásuk során – csak a törvényeknek vannak alárendelve, számukra utasítást sem más szerv, sem a GVH elnöke nem adhat. Ide kapcsolódik végezetül a Tpv. ama rendelkezése, miszerint a Hivatal főtitkára a Gazdasági Versenyhivatal elnökének irányítása alatt a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti a Hivatal hivatali szervezetét.³⁸⁹

Szükséges azonban rögzíteni azt is, hogy a fent részletezett és az államigazgatás szervezeti rendszerétől markánsan eltérő sajátosságokkal jellemezhető autonóm jogállás nem eredményez(het) teljes kontroll nélküliséget, mivel három területen – így az Országgyűlésnek történő beszámolási kötelezettség, az Állami Számvevőszék által végzett ellenőrzések és a GVH közigazgatási határozatainak bírósági felülvizsgálata vonatkozásában – állami kontroll realizálódik a versenyhatóság működése felett.

2.3.2. A Gazdasági Versenyhivatal működésének általános elvei

A versenyjog alapvető jellemvonása, hogy a jogterület által szankcionált magatartások miatt a GVH eljárásában egyre jelentősebb szerephez jut a nyilvánosság, az átláthatóság, a transzparencia biztosítása. Ezt indokolja – hasonlóan a fogyasztóvédelemhez – a versenyjogi szabályozás egyik funkciójának tekinthető általános és speciális prevenció, amelynek segítségével a jogalkotó és a versenyhatóság vissza kívánja tartani a verseny szereplőit a jogellenes, a verseny tisztaságát, valamint a versenytársakat és a fogyasztókat sértő magatartások elkövetésétől.

Rögzítendő azonban az is, hogy nem csupán a jogsértések leküzdése miatt szükséges a hatósági eljárások átláthatósága, a verseny résztvevői részéről is megfogalmazódik – a jogbiztonság elvéből következően – az eljárások kiszámíthatósága iránti igény. Ennek biztosítása érdekében került sor egyrészt a GVH által irányadónak tekintett alapelvek közzétételére, valamint emiatt történik – folyamatosan – *a GVH döntéseinek megjelentetése a*

³⁸⁸ Tpv. 33. § (1) bek.

³⁸⁹ Tpv. 36/A. §

hatóság honlapján. A GVH 2007-ben publikálta – a versenyfelügyeleti eljárások alakulásának egységesítését célozva – a verseny szabadságával kapcsolatos, a GVH által követett alapelveket, így a versenykorlátozás hatásainak mérlegelését, a dinamikus szemléletmód alkalmazását, valamint a legkisebb szükséges beavatkozásban megnyilvánuló követelményt.³⁹⁰ Az értekezés kifejti és részletezi az egyes alapelveket, amelynek következtében – a verseny aktorai számára – átláthatóbbá és kiszámíthatóbbá válik a hatóság versenyfelügyeleti eljárása. Szükséges azonban szólni – a transzparencia elvének érvényesüléséhez kapcsolódóan – a hatóság egyedi döntések közzétételében testet öltő gyakorlatáról. Megjegyzendő, hogy napjainkban ez (már) jogszabályi kötelezettségként jelenik meg a hatóság oldalán,³⁹¹ a GVH azonban 1997-től kezdődően publikálja és kereshetővé teszi az egyedi ügyekben hozott döntéseket, orientálandó a jövőbeli versenymagatartásokat.

Álláspontom szerint a GVH eljárásával kapcsolatban megfogalmazódó kiszámíthatóság követelményének realizálását segítik elő a versenyhatóság által kibocsátott *elvi állásfoglalások és közlemények*. A Versenytanács a versenytörvénnyel kapcsolatos értelmezéseit tette közzé elvi állásfoglalás formájában,³⁹² és így megismerhetővé és kalkulálhatóvá válik a piaci szereplők számára a hatósági tevékenység. Ez két szempontból tekinthető előremutató gyakorlatnak. Figyelemmel a versenytörvény ama sajátosságára, hogy az általános tilalmak rögzítése mellett az egyes tiltott magatartások példálózó felsorolását adja, kiemelkedő fontosságú a versenytársak tevékenységének orientálása abban, hogy mely magatartásokat tartja a generális tilalmakba ütközőnek a hatóság. Másrészt szükséges rögzíteni, hogy a hatóság – figyelembe véve a versenyjog dinamikus jellegét – időszakonként felülvizsgálja korábbi állásfoglalásait, így a piac szereplői a GVH részéről mindig aktualizált iránymutatásban részesülnek. Emellett – ugyancsak az egységes hatósági jogalkalmazás biztosítása érdekében – a GVH elnöke és a Versenytanács elnöke közös közleményben

³⁹⁰ Eme elvek megtalálhatók a hatóság honlapján. http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/elemzesek_gvhtanulmanyok_antitrosztpolicy_2007_05.pdf (2012.07.24.)

³⁹¹ A Tptv. 80. §-a rögzíti, hogy „az eljáró versenytanács határozatait nyilvánosságra hozza, végzéseit pedig nyilvánosságra hozhatja. Ennek nem akadálya az, ha a döntés bírósági felülvizsgálatát kérték, azonban ezt a tényt a nyilvánosságra hozatalkor jelezni kell. Ha a vizsgálatot elrendelő végzést nyilvánosságra hozták, az eljárást befejező döntést is nyilvánosságra kell hozni.”

³⁹² Az Fttv. alkalmazásával kapcsolatos elvi állásfoglalásokat tartalmazó dokumentum is elérhető a GVH honlapján. <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/1391133F8C04A1496.pdf> (2012.07.24.) Megjegyzem, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (4) bek. c) pontja értelmében a jövőben nem elvi állásfoglalás, hanem normatív utasítás kibocsátására jogosult a GVH elnöke.

ismerteti a hatóság múltbéli gyakorlatát, törekszik továbbá moderálni a jövődő piaci magatartásokat.³⁹³

2.3.3. Bejelentés és panasz a versenyhatóság eljárásában

Mielőtt rátérnénk a versenyfelügyeleti eljárás konkrét szabályaira, indokolt két – e processzust megelőző – jogintézményről – így a *panaszról és a bejelentésről* – szót ejteni. A történelmi hűség kedvéért indokolt rögzíteni, hogy alapvető változást hozott a bejelentés és a panasz vonatkozásában a Tpvt. hatálybalépése. Az 1990-ben hatályba lépett „első versenytörvény” csupán az egyéni érdeksérelmet szenvedett fél számára, továbbá annak a személynek tett lehetővé a kérelem benyújtását a GVH előtt, akinek az ügy jogát vagy jogos érdekét érintette.³⁹⁴ A Tpvt. 1997. évi hatályba lépésével megváltozott a jogi helyzet, mert a törvény differenciál az ügyfél és a bejelentő között. Míg az ügyféli pozíciónak nem feltétele az egyéni érdeksérelme elszenvedése, addig a bejelentővel szemben a jogalkotó megköveteli a személyes érdekeltséget, amikor rögzíti, hogy bejelentéssel az élhet a GVH előtt, akinek az ügy jogát vagy jogos érdekét érinti.³⁹⁵ Kiemelendő azonban, hogy a GVH „információforrásként” tekint a bejelentések világára, azokat olyan jelzéseknek értékeli, amelyek alapján – egyéb feltételek fennállása esetén – indokolt lehet megindítani a versenyfelügyeleti eljárást. Ez a felismerés alapozta meg a bejelentésre vonatkozó szabályok felülvizsgálatának szükségességét, amelynek következtében a közérdekvédelmi funkció erősödésének lehetünk tanúi.

A hatályos szabályozás – tekintettel a fentebb írtakra – már nem követeli meg a személyes érdekeltséget, így a bejelentői kör kibővült és annak „információt szolgáltató” jellege erősödött. A Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozó magatartás észlelése esetén bárki bejelentéssel vagy panasszal élhet a Hivatalhoz. Lényeges kiemelni, hogy ez a mozzanat még nem a versenyfelügyeleti eljárás része, annak megindítására – bizonyos feltételek fennforgása esetén – ezt követően kerülhet sor.

A törvény a két jogintézmény között meghatározott *formai kritériumok alapján* tesz különbséget, amelyekhez a jogi szabályozás eltérő joghatásokat társít. Bejelentés a Hivatal által közzétett formátumú, megfelelően kitöltött űrlapon tehető. A bejelentés alapján a

³⁹³ Tekintettel arra, hogy mindkét norma soft law-nak minősül, azok tartalma a bírósági gyakorlatban jogalkalmazási problémákat okoz.

³⁹⁴ 1990. évi LXXXVI. tv. 33. § (1) bek.

³⁹⁵ A Tpvt. 52. §-a értelmében „a versenyfelügyeleti eljárásban ügyfél az, akivel szemben hivatalból indult meg az eljárás, illetve a kérelmező, továbbá az, akire a kérelem vonatkozik”.

vizsgáló beszerezheti az elbíráláshoz szükséges információkat, s az érintettek részvételével szóbeli meghallgatást tarthat. A bejelentés beérkezését követő naptól számított két hónapon belül a vizsgáló két dolgot tehet: végzéssel vizsgálatot rendel el, illetve – ugyancsak végzés formájában – megállapíthatja, hogy versenyfelügyeleti eljárás megindításának nem állnak fenn a feltételei. Ha a bejelentésben foglaltakkal kapcsolatos eljárás más hatóság hatáskörébe tartozik, a vizsgáló átteszi az ügyet a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez. Az elutasító jelleget hordozó végzés ellen a Fővárosi Törvényszék előtt lehet bírósági felülvizsgálatot kezdeményezni.

A törvény 43/I. § (1) bekezdése értelmében a bejelentésnek nem minősülő beadványt a Hivatal panaszként köteles kezelni. A panasz elbírálása esetén rövidebb – 30 napos – határidő irányadó, joghatását tekintve pedig a vizsgáló ennek leteltét követően két módon járhat el: ha a Hivatal a panaszban foglaltakkal összefüggésben eljárásra nem jogosult, az ügyet átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez, ha viszont a panaszt alaposnak tartja, dönt a szükséges intézkedések megtételéről. A fentiekből kitűnik, hogy a jogalkotó az alakszerű panaszhoz – a bejelentéshez – fűzi az érdemi jogkövetkezményeket, bár a törvény szóhasználata az alakszerűtlen panasz esetében sem zárja ki azok alkalmazását. A két beadvány közötti alapvető különbség rajzolódik ki abban is, hogy míg bejelentés esetén lehetőség van a végzés bírósági felülvizsgálatára, addig panasz esetén a panasz benyújtója csupán arra válik jogosulttá, hogy a hatóság tájékoztassa a megtett intézkedésekről, a hatósági döntés ellen jogorvoslattal nem élhet.

2.3.4. A GVH versenyfelügyeleti eljárása

A versenyfelügyeleti eljárás különös közigazgatási hatósági eljárásnak minősül, ebből következik, hogy az eljárásra – a versenytörvény speciális rendelkezései mellett – háttérnormaként a Ket.³⁹⁶ egyes rendelkezéseit is alkalmazni kell. A Ket. háttérnormaként való alkalmazhatóságát az értekezés NFH-t érintő fejezeténél érintettem. E helyütt csupán jelzem, hogy a Ket. 13. § (2) bekezdés d) pontja értelmében annak rendelkezéseit a termékek és a szolgáltatások forgalmazására, illetve értékesítésére, valamint az ezekkel összefüggő kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó követelmények ellenőrzésével, illetve a piacszabályozással kapcsolatos eljárásokban, ideértve a gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök és egészségügyi technológiák társadalombiztosítási támogatásával kapcsolatos eljárást is, akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem

³⁹⁶ Itt csak jelzem, hogy a Ket. azonban nem alkalmazható a felügyeleti tevékenységre.

állapít meg. A két törvény viszonyáról elmondható, hogy a Ket. szabályai akkor alkalmazhatók, ha Tpv. nem tartalmaz eltérő szabályokat. Rögzítendő továbbá az is, hogy – e hatósági tevékenység jellegére tekintettel – a Ket. bizonyos szabályainak alkalmazására egyáltalán nem kerülhet sor.³⁹⁷ Kiemelendő a hatáskörrel összefüggésben az is, hogy versenyfelügyeleti ügyekben a Gazdasági Versenyhivatal rendelkezik általános hatáskörrel, kivéve azokat az ügytípusokat, amikor a versenyt érintő ügyekben bíróság jár el.³⁹⁸

A versenyfelügyeleti eljáráson belül több szakasz – így a vizsgáló eljárása, a versenytanács eljárása, az utóvizsgálat, valamint a végrehajtás mozzanata – különíthető el. Az eljárás kérelemre vagy hivatalból indulhat meg. Kérelmet lehet benyújtani – egyebek mellett – a vállalkozások összefonódásának engedélyezésére, de az eljárás akkor is megindulhat hivatalból, ha utóbb kiderül, hogy kérelem benyújtásának lett volna helye, de azt elmulasztották. Kiemelendő továbbá, hogy a hazai és uniós versenyszabályok megsértése, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalmába, a reklámtörvénybe, valamint a kereskedelmi törvénybe ütköző magatartás miatt a GVH hivatalból indítja meg az eljárását.

A versenyfelügyeleti eljárás *első szakasza a vizsgáló eljárása*, amelynek végzés formájában történő elrendeléséhez szükséges valamely, az említett jogszabályokba ütköző magatartás gyanúja, valamint annak vizsgálata, hogy a verseny tisztasága és a közérdek szükségessé teszik-e az eljárás lefolytatását. A vizsgálat befejezésekor a vizsgáló jelentést készít, amelyet az iratokkal együtt az eljáró versenytanács elé terjeszt.³⁹⁹ A jelentés legértelmesebb része az eljárás folytatására vonatkozó indítvány, amely eredményezheti az ügy átkerülését az eljáró versenytanács elé, bizonyos esetekben pedig a vizsgálati szakasz eredményeképpen sor kerülhet az eljárás megszüntetésére is. A vizsgáló végzéssel megszünteti az eljárást, ha a beszerezett bizonyítékok alapján nem állapítható meg a törvényt sértés, és az eljárás folytatásától sem várható eredmény. A vizsgáló ilyen irányú végzése fellebbezéssel megtámadható, amelynek elbírálására a versenytanács jogosult.

A vizsgáló jelentésének kézhezvételét követően *az eljáró versenytanács* alapvetően három módon folytathatja az eljárást. Amennyiben a bizonyítékok alapján nem állapítható

³⁹⁷ A versenyfelügyeleti eljárás sajátosságairól bővebben lásd Torma András: Versenyfelügyelet. In: Kilényi Géza (Szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Compölex Kiadó, Budapest 2008. 657-658. o.

³⁹⁸ A Tpv. 2-7. §-aiban szabályozott, tisztességtelen verseny tilalmába ütköző magatartások elbírálása tartozik a bíróság hatáskörébe.

³⁹⁹ Megjegyzem, hogy a GVH szervezetének része a Versenytanács, amely azoknak a személyeknek a testületét jelöli, akik részt vehetnek az egyedi versenyt érintő jogviták elbírálásában. Az eljáró versenytanács ezzel szemben az adott egyedi ügyet eldöntő konkrét testület, amelynek tagjai a Versenytanács személyi állományából kerülnek ki.

meg törvénysértés és az eljárás folytatásától sem várható eredmény, sor kerülhet ez eljárás megszüntetésére. Az ügy iratai visszaadhatók a vizsgálónak, amennyiben megállapítható, hogy a tényállás tisztázáshoz további vizsgálatra van szükség. Végül indokolt esetben sor kerülhet ideiglenes intézkedés elrendelésére, amelynek keretében – egyebek mellett – megtiltható a törvénysértő magatartás vagy elrendelhető a jogsértő állapot megszüntetése.⁴⁰⁰ Kiemelendő azonban, hogy a versenytanács érdemben is eldöntheti az ügyet, ennek keretében sor kerülhet a benyújtott kérelem elbírálására, az eljárás során vizsgált magatartás törvénybe ütközésének megállapítására, helyreigazító közlemény közzétételének elrendelésére, valamint a törvénysértő vállalkozással szemben bírság kiszabására⁴⁰¹. Az ügy érdemi eldöntése során az eljáró versenytanács megküldi az ügyfélnek az ügyre vonatkozó előzetes álláspontját, valamint tárgyalás tartására is lehetőséget biztosít a reguláció, ha azt az ügyfél kéri, avagy a versenytanács szükségesnek tartja.

A jogalkotó – felismerve a hatósági szemlélet részleges háttérbe szorításában és az önkéntes jogkövetés (önkéntes „megjavulás”) intézményében rejlő előnyöket – lehetővé teszi a hivatalból indult versenyfelügyeleti eljárásokban – a fentebb érintett szankciók alternatívájaként – a *kötelezettségvállalás alkalmazását*, amennyiben az ügyfél vállalja, hogy magatartását összhangba hozza a törvény rendelkezéseivel.⁴⁰² Ekkor végzés formájában előírható az ügyfél számára a vállalás teljesítése anélkül, hogy a törvénysértés megvalósítását a versenytanács megállapítaná. A kötelezettségvállalás jogi jellegével kapcsolatban több értelmezésnek is helye lehet. Fekete Orsolya az ügyfél egyoldalú nyilatkozatának tekinti a jelzett jogintézményt, amelyet a versenytanács megvizsgál, annak elfogadása esetén pedig a vállalást végzésben kötelezővé teszi.⁴⁰³ Tekintettel azonban arra, hogy a kötelezettségvállalás aktusa a GVH egyetértésével és kötelezővé tételével válik érvényessé (jön létre), álláspontom szerint közelebb áll a hatósági szerződés jogintézményéhez, mert külön jogszabályi felhatalmazáshoz kötött, a hatósági határozathozatal helyett kerül sor megszületésére, és – hasonlóan az Fgytv. tárgyalt rendelkezéseivel – az ügyfél vállalása esetén nem állapítják meg a törvénysértést. Tehát a versenytanács nem köteles elfogadni a kötelezettségvállalást,

⁴⁰⁰ Tptv. 72. § (1) bek.

⁴⁰¹ A bírság meghatározásának és kiszabásának szempontjait a GVH és a Versenytanács elnökének közös 1/2007. számú közleménye tartalmazza.

⁴⁰² Tptv. 75. § (1) bek. Ugyancsak a jelzett jogalkotói szándékot fejezi ki a Ket. 94. § (1) bekezdésének a) pontja, amely szerint a hatóság a hatósági ellenőrzés befejezéseként felhívhatja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és legalább húsznapos határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezheti annak megszüntetésére, amennyiben a jogszabály vagy a hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható.

⁴⁰³ Vö. Fekete Orsolya: i. m. 191. o.

mérlegelheti annak végzésbe foglalását. E jogi konstrukció alkalmazásának kétségtelen előnye, hogy elősegíti a tiszta versenyen alapuló piaci rend gyors helyreállítását, valamint az ügyek gyors lezárását. Rögzíthető továbbá, hogy olyan kötelezettség vállalására is lehetőség van ebben a körben, amely szankcióként nem lenne alkalmazható.⁴⁰⁴ A jogintézmény gyakori alkalmazhatósága érdekében a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok miatt indult eljárásokban akkor is lehetőség van ennek az igénybevételére, ha az ügyfél a vizsgált magatartással már felhagyott, ha a tevékenység ismétlődésétől való tartózkodásra nézve vállal kötelezettséget.

A versenyfelügyeleti eljárás következő szakaszában a vizsgáló *utóvizsgálatot* tart annak érdekében, hogy az előzetes vagy utólagos feltételek, illetve a kötelezettségek teljesítése felől megbizonyosodjék. A vizsgálat eredményétől függően az eljáró versenytanács határozat formájában eltérő tartalmú döntéseket hozhat, így dönthet a beérkezett kérelemről, megállapíthatja a vizsgált magatartás törvénybe ütközését, elrendelheti a végrehajtást, bírságot szabhat ki a törvényt megsértő vállalkozással szemben, vagy elrendelheti az utóvizsgálat megszüntetését. Az eljáró versenytanács és a vizsgáló az eljárás során hozott döntésének végrehajtását a teljesítési határidő eredménytelen eltelte után haladéktalanul külön végzéssel rendeli el. Ekkor – a végrehajtás elrendelésével egyidejűleg – végrehajtási bírság kiszabására is sor kerül, a meg nem fizetett bírság pedig adók módjára behajtható köztartozásnak minősül, míg a meghatározott cselekmény elvégzésére kötelező döntések végrehajtását a GVH foganatosítja. Kiemelendő továbbá, hogy – a jogorvoslathoz való jog biztosításának érdekében – három napon belül végrehajtási kifogás terjeszthető elő, amennyiben valakinek jogát vagy jogos érdekét a végrehajtás elrendelése vagy a végrehajtási bírság kiszabása sérti.⁴⁰⁵

A Gazdasági Versenyhivatal versenyfelügyeleti eljárásában a megtámadni kívánt döntés formájától és jellegétől függően különböző *jogorvoslati eszközök igénybevételére* van lehetőség. Amennyiben az ügyfél a vizsgálati eljárás szabálytalanságát kifogásolja, vizsgálati kifogást terjeszthet elő, az eljárás során hozott végzésekkel szemben pedig akkor van helye fellebbezésnek, ha azt a törvény megengedi. Az eljárásban született érdemi döntésekkel

⁴⁰⁴ A törvényt sértő magatartást tanúsító piaci szereplő kötelezettséget vállalhat az okozott kár megtérítésére is, amelyre azonban a GVH – az ismertetett szankciórendszer alapján – nem kötelezhetné a vállalkozást. Ez a sajátosság szintén a hatósági szerződéshez „közelíti” a kötelezettségvállalás intézményét, mivel a Ket. 76. § (3) bekezdése is lehetővé teszi az ügyfél számára olyan kötelezettség vállalását, amelynek teljesítésére hatósági határozattal egyébként nem lenne kötelezhető, ha az ügyfél a saját szerződésszegése esetére a többletkötelezettség tekintetében a hatósági szerződésben aláveti magát a szerződésszegés jogkövetkezményének.

⁴⁰⁵ Erre a Tpv. 76. § (5) bekezdése ad lehetőséget.

szemben (tekintettel a GVH autonóm státuszából folyó és a fórumrendszert érintő sajátosságára) lehetőség van a közigazgatási határozat bíróság felülvizsgálatára, amelynek kezdeményezésére – a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok szerint – a határozat közlésétől számított harminc napon belül jogosult az ügyfél. A per lefolytatására a Fővárosi Törvényszék⁴⁰⁶ rendelkezik hatáskörrel, amelynek során a bíróság a határozatot megváltoztathatja.⁴⁰⁷

2.3.5. A GVH és a bírósági igényérvényesítés

A Gazdasági Versenyhivatal eljárásának ismertetését követően röviden indokolt szólni a magyar versenyjogi szabályozásban megnyilvánuló bírósági szerepkörrel, közelebbről a versenyhatóság és a bírósági eljárások közötti feladat-megosztásról. A reguláció ismertetése előtt két megjegyzés kívánkozik ide. Korábban már utaltam arra, hogy a Tpv. a GVH és a bíróságok között horizontális feladat- és hatáskör-megosztást épít ki, mivel a versenyjogi szabályok megsértése esetén a versenyhatóság rendelkezik általános hatáskörrel. Ezt csupán a bíróságok (kizárólagos) hatásköre korlátozza, mivel a tisztességtelen piaci verseny tilalmába ütköző magatartás törvénysértő voltát csak bírói fórum mondhatja ki. Másrészt rögzítendő, hogy a versenyhatóság és a bírói igazságszolgáltatás kapcsolódási pontjaiként három különböző eljárás – így a GVH által indítható per, a bíróság versenyfelügyeleti eljárása, valamint a GVH fogyasztóvédelmi hatáskörének gyakorlása – érdemel kiemelés.

A GVH által indítható per jogintézménye arra szolgál, hogy a verseny szabadságát sértő hatósági döntések ne kerülhessenek végrehajtásra. Ha ugyanis a Hivatal működése során észleli, hogy valamely hatóság ilyen jellegű döntést bocsát ki, a hatóságot a döntés módosítására vagy visszavonására szólítja fel. Amennyiben viszont az érintett hatóság ennek a felszólításnak harminc napon belül nem tesz eleget, a Hivatal a törvényszéktől kérheti a döntés bírósági felülvizsgálatát, ha azt törvény nem zárja ki. Fontos időbeli korlátként fogható fel az a rendelkezés, hogy a döntés jogerőre emelkedésétől számított egy év elteltével ilyen kérelem nem terjeszthető elő. A vázolt szabályozásból kiolvasható továbbá az is, hogy ebben az esetben lényegében speciális közigazgatási perről van szó, amelyben a (versenyjogi

⁴⁰⁶ Megjegyzem, hogy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 19. § (1) bekezdése szerint 2013. január 1-jétől kezdődően a közigazgatási perek lefolytatására a járási szinten szerveződő közigazgatási és munkaügyi bíróságok lesznek hivatottak.

⁴⁰⁷ A reformatórius jogkör biztosítása a piaci rend gyors helyreállítása érdekében a szabályozás korszerű elemének tekinthető.

szabályok megszegése miatt) törvénysértő hatósági döntés bírói felülvizsgálata zajlik a versenyhatóság kezdeményezésére a verseny szabadságának fenntartása érdekében.

Korábban már utaltam rá, hogy versenyfelügyeleti ügyekben általános hatáskörrel rendelkezik a Hivatal. Ehhez képest speciális hatásköri szabály, hogy a Tpvt. 2-7. §-ai által a *tisztességtelen verseny tilalma keretében regulált magatartások esetén a törvényszék jár el*. A GVH és a bírói fórumok közötti következetes szereposztás érdekében e perek megindításakor a bíróságnak a GVH irányában értesítési kötelezettsége áll fenn.

Nyilvánvaló azonban, hogy a bíróság csupán a jogkérdésekben hivatott döntéshozatalra, így egyes esetekben szükséges lehet a polgári peres eljárásban a versenyjogi kérdések megítélése végett a versenyhatóság bevonása. Ezt a funkciót tölti be ama rendelkezés, amely egyrészt a GVH jogosultságaként rögzíti, hogy akár szóban, akár írásban bizonyítékként minősülő észrevételt tegyen, másrészt a bíróság felhívására köteles is jogi álláspontját nyilvánosságra hozni.⁴⁰⁸ A hatósági és bírósági eljárások párhuzamosságát elkerülendő, a Tpvt. versenyfelügyeleti eljárás megindítása esetén előírja a bírósági eljárás felfüggesztésének kötelezettségét. A bíróság azonban csak a törvénysértés ténye, vagy annak hiánya vonatkozásában van kötve a versenyhatóság, illetve a határozatát felülvizsgáló egyéb bírói fórum döntéséhez.

A perben az érdekelt egyebek mellett követelheti a jogsértés megtörténtének megállapítását, a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását további jogsértésektől. Ezekon kívül azt is, hogy a jogsértő adjon elégtételt, kérheti továbbá a sérelmes helyzet megszüntetését, valamint kártérítést is követelhet a polgári jog szabályai szerint.⁴⁰⁹ A vázolt regulációból kiolvasható, hogy ez az eljárás – ellentétben a GVH által indítható perrel – nem közigazgatási per, hanem klasszikus polgári (gazdasági) jogi processzus lefolytatásának minősül.⁴¹⁰

A gazdasági élet szereplőinek esetlegesen törvénysértő magatartásai adott esetben a fogyasztókra káros hatást fejthetnek ki. Ennek orvoslása érdekében a törvény lehetőséget biztosít arra is, hogy *a Hivatal pert indítson a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt*, ha a vállalkozás e törvénybe vagy az Fttv.-be ütköző tevékenysége a fogyasztók széles, a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti.⁴¹¹ Azonban e közérdekű igényérvényesítési jogkör két irányban is korlátozott. A perindításra a Gazdasági

⁴⁰⁸ Tpvt. 88/B. § (2)-(4) bek.

⁴⁰⁹ Ezzel összefüggésben lásd a Tpvt. 86. § (2) bekezdését.

⁴¹⁰ Ezt juttatja kifejezésre a Tpvt. 88/B. § (1) bekezdése is, amely szerint ezekben a perekben a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény rendelkezéseit az e §-ban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

⁴¹¹ Tpvt. 92. § (1) bek.

Versenyhivatal egyrészt csak akkor jogosult, ha az adott jogsértés miatt a versenyfelügyeleti eljárást már megindította, abban az esetben pedig, amikor a versenyfelügyeleti eljárás folyamatban van, kérhető a per tárgyalásának felfüggesztése a versenyfelügyeleti procedúra befejezéséig. Másrészt időbeli korlátozásként fogható fel az a törvényi rendelkezés, amely szerint a jogsértés bekövetkezésétől számított három éven túl nincs helye perindításnak.

A GVH közérdekű igényérvényesítésével összefüggésben a Tpv. a versenyhatóság lehetőségeként rögzíti azt is, hogy kérje a bíróságtól a vállalkozás követelés teljesítésére vonatkozó kötelezést, amennyiben a jogsértéssel érintett fogyasztók tekintetében az érvényesített igény jogalapja és a megjelölt kár összege egyértelműen megállapítható. Ellenkező esetben kérhető az is, hogy a bíróság állapítsa meg a jogsértés tényét a keresetben meghatározott valamennyi fogyasztóra kiterjedő hatállyal.⁴¹² Ennek az a gyakorlati jelentősége (előnye), hogy a jogsértéssel érintett fogyasztó – ezt követően – az általa a vállalkozás ellen indított perben csupán a kár összegét, valamint a jogsértés és a kára közötti okozati összefüggést köteles bizonyítani.⁴¹³

A fogyasztók széles körét érintő jogsértő piaci magatartás esetén érvényesülő actio popularis sajátosságának megfelelően a szabályozás lehetőséget ad a bíróságnak az ítéletben a Gazdasági Versenyhivatal feljogosítására, hogy a jogsértő költségére az ítéletet országos napilapban közzétegye, illetve egyéb, a jogsértés jellege által indokolt formában nyilvánosságra hozza.⁴¹⁴ Ezáltal nem csupán a jogsértéssel okozott hátrány jut el a fogyasztók széles köréhez, hanem a piaci szereplők (fogyasztók, versenytársak) ugyancsak széles körben szerezhetnek tudomást a megállapított jogsértésről, ami a generális prevenció által segítheti elő a fogyasztói jogok érvényesülését a gyakorlatban. Garanciális jelleggel rögzíti továbbá a törvény azt is, hogy Gazdasági Versenyhivatal általi igényérvényesítés nem érinti a fogyasztónak azt a jogát, hogy a jogsértővel szemben a polgári jog szabályai szerint igényét önállóan érvényesítse.

⁴¹² Ehhez lásd a Tpv. 92. § (4) bekezdését.

⁴¹³ Ennek érdekében rögzíti a Tpv. 92. § (5) bekezdése azt a kötelezettséget, miszerint a bíróság ítéletében meghatározza azoknak a jogosult fogyasztóknak a körét és az azonosíthatóságukhoz szükséges adatokat, akik tekintetében a jogsértés tényét megállapította, illetve akik jogosultak az ítéletbeli kötelezés teljesítésének követelésére.

⁴¹⁴ Tpv. 92. § (6) bek.

3. A fogyasztóvédelem helyi önkormányzati és érdekképviseleti intézményrendszere

3.1. A helyi önkormányzatok helye és szerepe a fogyasztóvédelem igazgatásában

3.1.1. A helyi önkormányzatokról szóló törvény szabályozása

A helyi önkormányzatok fogyasztóvédelmi tevékenységével összefüggésben abból érdemes kiindulni, hogy a helyi önkormányzatok *helyi közügyekben járnak el*. A „helyi közügy” fogalmának megállapításához a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) támpontként határozta meg, hogy a helyi közügyek a lakosság részére nyújtott közszolgáltatásokhoz, a közhatalom önkormányzati módon történő gyakorlásához, valamint az ezekhez szükséges feltételek biztosításához kapcsolódnak.⁴¹⁵ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) pedig a helyi közügy fogalmát a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódó tevékenységként határozza meg.⁴¹⁶ Álláspontom szerint az említett fogalom – a témára konkretizálva – a fogyasztói jogok védelmére is kiterjeszhető, ennél fogva a képviselő-testületek fogyasztóvédelmi célzatú fellépése ebből a szempontból nem kifogásolható.⁴¹⁷

A helyi közügy fogalmának pontos, a részletekre a teljesség igényével kiterjedő meghatározása kivitelezhetetlen, az ismertetett „körülírásba” azonban kétségtelenül sok minden „befér”. A „lakosság számára nyújtott közszolgáltatások” köre – azonban implicit módon – magában foglalja a fogyasztóvédelemre vonatkozó előírások betartásának kötelezettségét, mivel az állam által nyújtott közszolgáltatások körének bővülése és a velük szemben támasztott (fogyasztóvédelmi) követelmények megfogalmazása az egyén egészségének és biztonságának fontos értékévé válásából (is) ered.⁴¹⁸ Mivel a közszolgáltatások nagy része (szociális ellátások, egészségügyi ellátások, közüzemi szolgáltatások) a helyi önkormányzatokhoz kapcsolódik, így a szolgáltatások nyújtása

⁴¹⁵ Vö. Ötv. 1. § (2) bekezdésével.

⁴¹⁶ Vö. Möt. 4. §

⁴¹⁷ A helyi önkormányzatok működésének egyes fogyasztóvédelmi relevanciájú vonatkozásait érintette az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének az OBH 1847/1995. ügyben született jelentése is.

⁴¹⁸ A biztonság jogi értéként való értelmezéséről bővebben lásd Ádám Antal: A biztonság az értékek között. JURA 2005. 1. sz. 33-40. o.

vonatkozásában érvényesülő fogyasztókat védő rendelkezések az önkormányzatokat (illetve a szolgáltatások tényeleges nyújtóit) is kötik.⁴¹⁹

A fenti tág fogalom-meghatározás konkretizálását célozzák az önkormányzati feladatok felsorolására vonatkozó törvényi rendelkezések. Az Ötv. értelmében a települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvíz ellátásáról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról, a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosításáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.⁴²⁰ Kiemelendő, hogy a Möt. ehhez képest – koncepcióját tekintve – eltérő szabályozást tartalmaz, mivel nem határozza meg, hogy konkrétan mely feladatok tartoznak – 2013. január 1-jét követően – a különböző „szintű” települési önkormányzatok feladat- és hatáskörébe, csupán a feladat- és hatáskör-telepítés elvei kerültek be a regulációba. A törvény felsorolása azokat a helyi közügyeket foglalja össze, amelyek önkormányzati (és nem állami) feladatként nyertek deklarálást, a feladat-ellátás szintjét azonban az ágazati törvények hivatottak konkretizálni.⁴²¹ Érdeemi változást azonban nem eredményez az értekezés témája szempontjából az új jogszabály, mivel lényegében – bár kétségtelenül hosszabb taxációt adva – ugyanazok a helyi közügyek nyertek elhelyezést a regulációban, mint amiket az Ötv. is tartalmazott.⁴²²

⁴¹⁹ A közszolgáltatások szervezésével összefüggésben lásd többek között Bordás Mária: A közszolgáltatások szervezésének (jogi) kérdései I. JURA 2010. 2. sz. 17-26. o.

⁴²⁰ Ötv. 8. § (4) bek.

⁴²¹ Vö. Möt. 13. § (1) bekezdésével.

⁴²² A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: településfejlesztés, településrendezés; településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása); a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése; egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások; környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás); óvodai ellátás; kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása; szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások és ellátások; lakás- és helyiséggazdálkodás; a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása; helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, -kezelés és -ártalmatlanítás (csatornaszolgáltatás); honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás; helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok; a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is; sport, ifjúsági ügyek; nemzetiségi ügyek; közreműködés a település közbiztonságának biztosításában; helyi közösségi közlekedés biztosítása; hulladékgazdálkodás; távhőszolgáltatás.

A fentiekből megállapítható, hogy a fogyasztóvédelem a települési önkormányzatok feladatkörében burkoltan megtalálható,⁴²³ az *expressis verbis* meghatározott feladatkör azonban a jelenlegi (és a leendő) szabályozás hiányaként fogalmazható meg. Néhány európai állam megoldásában – ellentétben a hazai regulációval – megjelenik kötelező önkormányzati feladatként a fogyasztóvédelem realizálása a helyi önkormányzatoknál.

Példának okáért az *angol önkormányzati struktúrában* a megyei önkormányzatok feladatai alapvetően egyes közszolgáltatásokra, zömében területi szinten megjelenő igazgatási feladatokra, valamint a közigazgatási tervezésre terjednek ki. Ennek megfelelően az angol szabályozás szerint a megyei önkormányzatok feladata – az alap- és középfokú oktatás és a szociális ellátások megszervezése, a könyvtárak fenntartása és a közlekedési igazgatási ügyek intézése mellett – a fogyasztóvédelem biztosítása is.⁴²⁴

A horvát szabályozásból kiemelhető, hogy – erősítve a helyi önkormányzatok működési autonómiáját – a Horvát Köztársaság Alkotmányának 135. cikke rögzíti a települések, városok és megyék feladatait. Ennek megfelelően a helyi önkormányzat határozza meg azokat a helyi illetékesség körébe tartozó feladatokat, amelyeken keresztül közvetlenül elégítik ki az állampolgárok szükségleteit, különösen a településrendezés és a lakhatás, a kerületek kialakítása és településtervezés, a közművesítés, a gyermekgondozás, a szociális ellátás, az egészségügyi alapellátás, az oktatási- és alapfokú oktatási intézmények, a kultúra, a testnevelés és sport, a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem és környezetfejlesztés, a tűzvédelem és a polgári védelem területén. Ez a törvényi szintű szabályozásból is kiolvasható, amely szerint a helyi önkormányzatok feladatkörében helyi jelentőségűnek minősülnek azok az ügyek, amelyek közvetlenül kapcsolódnak az állampolgárok igényeihez, és amelyeket nem ruház az Alkotmány vagy más törvény állami szervekre. Ebbe a körbe tartozik – többek között – a fogyasztóvédelem megszervezése is.⁴²⁵

Említésre érdemes a *lengyel szabályozás is*, amely a járási önkormányzatok feladat- és hatáskörében helyezi el a fogyasztóvédelmet. A járáások (kerületek) sorrendben a településeket követő egységek, egyúttal a helyi önkormányzati rendszer második szintjét megjelenítő területi közösségek. A decentralizáció és a szubszidiaritás elvének következetes érvényre

⁴²³ Így egyebek mellett az egészséges ivóvíz-ellátás és a szociális és egészségügyi alapellátások kérdésköre vonatkozásában.

⁴²⁴ Vö. Szamel Katalin – Balázs István – Gajduscek György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. CompLex Kiadó, Budapest 2011. 133. o. és Sir William Wade: Administrative Law. Clarendon Press, Oxford 1988. 115-116. o.

⁴²⁵ Ehhez lásd a helyi és regionális önkormányzatról szóló horvát törvény 19. cikkét. A horvát önkormányzatok feladataihoz lásd Denis J. Galligan – Daniel M. Smilov: Administrative Law in Central and Eastern Europe. CEU Press, Budapest 1999. 25. o.

juttatása érdekében felelősségi körükbe tartoznak azok a feladat- és hatáskörök, amelyek települési szinten nem valósíthatók meg. Fentiek alapján kötelező feladataik közé tartozik a fogyasztóvédelem realizálása is.⁴²⁶

Nézetem szerint a fogyasztóvédelem megvalósításában az önkormányzati részvételre vonatkozó kötelező feladat említésének teljes hiánya abból a szempontból tekinthető a magyar szabályozás problematikus elemének, hogy az egyértelműen megfogalmazott kötelező feladat erőteljesebb orientációs erővel és állami finanszírozási kötelezettséggel járna az önkormányzatok fogyasztóvédelmi szerepvállalására.

A *helyi önkormányzás* lehetőséget kínál a fogyasztóvédelem kapcsolatrendszerének feltérképezéséhez, mivel a közhatalom gyakorlásának önkormányzati alapon álló működése feltételezi a lakosság és a különböző érdekképviselői szervek bekapcsolását a hatalomgyakorlásba.

Az Ötv. 8. § (5) bekezdése értelmében a települési önkormányzat feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek a tevékenységét, együttműködik e közösségekkel. Az idézett rendelkezéssel összefüggésben kiemelendő, hogy annak előremutató jellege ellenére kevésbé alkalmas a stabil szerepvállalás intézményesítésére. Az Möt. alapján a helyi önkormányzat feladatai ellátása során támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt.⁴²⁷ Ehhez kapcsolódóan szükséges kiemelni, hogy a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában biztosít tanácskozási jogot vagy egyéb (érdemi) eljárási jogosítványt az egyes társadalmi szervezetek vezetőinek (vagy képviselőinek) a testületi vagy bizottsági üléseken.

A helyi szabályozásokról azonban megállapítható, hogy egyrészt fakultatívak, másrészt heterogén jellegűek. *Fakultatívak*, mivel – partikuláris szabályozástól függő kérdésről lévén szó – az egyes képviselő-testületek mérlegelése dönti el, hogy egyáltalán kívánnak-e együttműködni a jelzett szervezetekkel és ha igen, akkor milyen területeken, milyen módon. *Heterogén jellegűek* is a helyi szabályozások, mert – egyedi döntésektől függően – azok terjedelme, jellege nem mutat általános tendenciákat, így az idézett reguláció nem teszi lehetővé a civil szféra ilyen irányú egységes részvételét a helyi fogyasztóvédelem alakításában.

⁴²⁶ Vö. Boguslaw Banaszak: Die Verwaltungsorganisation in Polen. In: Wieser, Bernd – Stolz, Armin (Szerk.): Vergleichendes Verwaltungsrecht in Osteuropa. Verlag Österreich GmbH., Wien 2004. 28. o.

⁴²⁷ Möt. 6. § a) pont.

Az Fgytv. 17. § (1) bekezdése értelmében a fogyasztóval iskolai és iskolán kívüli oktatás keretében meg kell ismertetni az igényei érvényesítéséhez szükséges jogszabályokat. Mivel az *alapfokú oktatás és nevelés* önkormányzat által (is) ellátható állami feladat,⁴²⁸ vitathatatlanul komoly hatást gyakorolhat a települési önkormányzat a fogyasztók jogismeretére, ami pedig a hatékony és cselekvőképes fogyasztókra építő fogyasztóvédelem záloga.⁴²⁹

Az Fgytv. rögzíti, hogy a fogyasztóvédelmi oktatás állami feladat, ennek megfelelően az iskolai fogyasztóvédelmi oktatás a Nemzeti Alaptanterv része. Ennek érdekében a fogyasztóvédelemért felelős miniszter közreműködik a köznevelés intézményei számára készülő fogyasztóvédelmi tantervi követelmények meghatározásában. Garanciális – egyúttal a pluralitást kifejezésre juttató – jelentőségű, hogy az állam az említett feladatait az oktatási intézményeken keresztül, a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósággal és a fogyasztói érdekképviselőket ellátó társadalmi szervezetekkel együttműködve látja el. A jogszabály szövegéből kiolvasható, hogy elengedhetetlen a fogyasztóvédelem igazgatásában részt vevő állami szervek, a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek (érdemi) együttműködése, amelynek azonban a cél elérésére alkalmas jogszabályi alapjai – álláspontom szerint – hiányoznak a magyar szabályozásból.

3.1.2. A fogyasztóvédelmi törvény regulációja

A fogyasztóvédelmi törvény akként rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületei *segíthetik* a fogyasztók önszerveződéseit, *támogathatják* a fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek helyi érdekérvényesítő tevékenységét, valamint a lakosság igényeitől függően fogyasztóvédelmi tanácsadó irodát *működtethetnek*.⁴³⁰ Abból, hogy csupán a feladat vállalásának lehetőségéről szól a szabályozás, érezhető, hogy a fogyasztóvédelem igazgatását alapvetően államigazgatási keretek között képzelte el a törvényhozó, amely azonban – álláspontom szerint – nem kristályosodott ki egy minden tekintetben következetes

⁴²⁸ Bár a köznevelési alapfeladatok ellátásáról – az óvodai nevelés kivételével – az állam gondoskodik, a szabályozás lehetőséget biztosít arra, hogy a települési önkormányzat – egyebek mellett az általános iskolai nevelés-oktatást ellátó intézmények működtetését – köznevelés-fejlesztési tervben foglaltakkal összhangban – az államtól köznevelési szerződéssel átvegye. Vö. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 74. § (4) bekezdésével.

⁴²⁹ A helyi önkormányzatok oktatási feladataihoz bővebben lásd Rixer Ádám: Humán közszolgáltatások igazgatása. Patronicum, Budapest 2011. 65. o.

⁴³⁰ Fgytv. 44. §

központi szabályozásban.⁴³¹ Az idézett törvényi rendelkezéssel összefüggésben megállapítható, hogy mivel a „segítés” és a „támogatás” részleteiről a törvény semmi konkrétumot nem tartalmaz – a települési képviselő-testületek szabad belátására van bízva a feladat vállalása és a tartalom meghatározása (is).

Ez a gyakorlatban azt eredményezi, hogy nem valósul meg intézményesített együttműködés, a helyi önkormányzatok és a civil önszerveződések között csupán eshetőleg részfinanszírozásról és alkalmankénti konzultációkról beszélhetünk. Abból kiindulva, hogy csupán az Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület rendelkezik az egész országra kiterjedő szervezettel, megállapítható, hogy általános együttműködést mutató tendencia nem figyelhető meg a helyi önkormányzatok és a jelzett társadalmi szervezetek között.

A képviselő-testület fogyasztóvédelmi tevékenységével összefüggésben szükséges még szólni a *kamarákkal és a fogyasztóvédelmi hatóságokkal kialakítandó kapcsolattrendszerrel*. Az önkormányzatok részvétele a békéltető testületek működtetésében ritkaságszámba megy, ami abból a szempontból szomorú jelenség, mert a helyi determináltságú fogyasztói jogviták egy része ezzel az extrajudiciális vitarendezési móddal lezárul, így kívánatos volna a helyi szintű közigazgatás bekapcsolása ebbe a folyamatba, nem beszélve a közhatalmat megtestesítő önkormányzatok által biztosítható kikényszerítés pozitív hatásairól. A továbbfejlesztés lehetséges irányai között tehát a békéltető testületek tevékenységében a helyi önkormányzatok általános részvételét lenne érdemes megfontolni.⁴³²

A képviselő-testületek és a fogyasztóvédelmi hatóságok együttműködése jórészt kimerül abban, hogy a hatóságok tájékoztatást nyújtanak az önkormányzatok számára (esetleges) fogyasztóvédelmi tevékenységük ellátásához, a hatóságok pedig a testületek felkérésére vizsgálatot folytathatnak le valamely vállalkozás tevékenységével kapcsolatosan.⁴³³ Jelzem, hogy a kooperációt az informalitás és az esetlegesség jellemzi, mivel a fogyasztóvédelmi törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat formálisan nem indíthat eljárást a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság előtt.

⁴³¹ Az ún. speciális fogyasztóvédelmi hatóságok nagy száma, valamint a felügyeleti jogkör „változatos” telepítése említhető meg ebben a körben.

⁴³² Tekintettel arra, hogy a békéltető testületi eljárással az értekezés önálló szerkezeti egységben foglalkozik, e helyütt nem tér ki a testületek összetételével kapcsolatos szabályozásra és anomáliákra.

⁴³³ Vö. Fürcht Pál: A helyi önkormányzatok szerepe a fogyasztóvédelemben. In: Fogyasztóvédelmi Kódex, Budapest 1998. 107. o.

A fentiekben igyekeztem elhelyezni a helyi önkormányzatokat a fogyasztóvédelem intézményrendszerében, rámutattam a hatályos szabályozás „gyenge”, illetőleg nem megnyugtatóan rendezett kérdéseire. Álláspontom szerint szükséges az önkormányzatok fogyasztóvédelmi tevékenységének erősítése annak érdekében, hogy az önkormányzatok eme intézményrendszer domináns szereplőivé válhassanak.

3.2. A társadalmi szervezetek szerepe a fogyasztóvédelemben

Korábban már tettem rá utalást, hogy a pluralitás és az európai uniós tendenciáknak megfelelni kívánó *fogyasztóvédelmi intézményrendszer nem nélkülözheti szereplői közül a társadalmi szervezeteket*⁴³⁴, mivel az állami fogyasztóvédelmi politika hatékonyságának záloga abban rejlik, ha azt az érintettek támogatják és aktív közreműködésükkel hozzá is járulnak annak tartalmához. Napjaink államának fogyasztóvédelmi tevékenységén belül elhatárolható a megelőző és az ellenőrző funkciók egyidejű jelenléte, ami eltérő tevékenységfajták kifejtését teszi szükségessé. Leegyszerűsítve a fogyasztók védelmében indokolt intézkedések komplexitását rögzíthető, hogy a megelőző jellegű szerepvállalást a társadalmi szervezetek, míg a kontrollban testet öltő tevékenységet az állam(i szervek) képesek hatékonyan realizálni.⁴³⁵

Korszakunk államszervezetét a társadalmasodás folyamata is jellemzi, amelynek eredményeképpen a klasszikus közigazgatási feladatokat ellátó szervek mellett széles körben kerülnek alkalmazásra különböző autonóm struktúrák, amelyek erőteljes, intézményesen kiépített konzultációs rendszerre támaszkodnak.⁴³⁶ A társadalmi szervezetek szerepvállalását indokolja a nyilvánosság biztosításában rejlő preventív hatás is. Ezzel összefüggésben kiemelhető, hogy már az Fgytv. elfogadása előtt is elismerte a magyar állam a „fogyasztói érdekvédelmet” ellátó társadalmi szerveződéseket, tekintettel azonban arra, hogy e szervezetek nem voltak a társadalom széles köre által közismertek, az állami „támogatás” kimerült az erkölcsi elismerésben, amely nem tette lehetővé a több lábbon álló, társadalmasított fogyasztóvédelmi intézményrendszer kialakítását. A nemzetközi

⁴³⁴ Megjegyzem, hogy a 2011. évi CLXXV. törvénnyel megváltozott a társadalmi szervezetek elnevezése, mivel a jogalkotó a „civil szervezetek” kifejezést alkalmazza. Magam azonban az értekezés további fejezeteiben szinonimaként használok a két megjelölést.

⁴³⁵ Létezik olyan felfogás, amely szerint az állam csupán a más módon meg nem oldható feladatok ellátására korlátozza közreműködését a fogyasztóvédelemben, így a jogi szabályozás megalkotása és a fogyasztóvédelmi intézményrendszer kialakítása és fenntartása vonható ebbe a körbe. Vö. Nász Adrienn: A társadalmi szervezetek szerepe a fogyasztóvédelemben. In: A fogyasztóvédelem erősítésének lehetőségei Magyarországon. Generáció 2020 Közhasznú Egyesület, Budapest 2008. 19. o.

⁴³⁶ A kormányzati tevékenység és a társadalmi szervezetek közötti kapcsolatrendszeréről bővebben lásd Rixer Ádám: A Kormányzat és a civil szervezetek kapcsolata. Collega 2005. 2. sz. 59. o.

tapasztalatok alapján kijelenthető, hogy a civil szervezetek tevékenysége a legtöbb államban leginkább az érdekképviselőre, a tanácsadásra, a fogyasztók informálására és oktatására, valamint az állam jogalkotó tevékenységének kontrolljára terjed ki. A társadalmi szervezetek által megvalósított fogyasztóvédelmi tevékenység pozitívumaként jelölhető meg ezen kívül az a jelenség is, miszerint a civil szféra – szemben a statikusságot mutató állami szervezetrendszerrel – hatékonyabban és gyorsabban tud alkalmazkodni a dinamikusan fejlődő és átalakuló fogyasztóvédelem újabb és újabb kihívásaihoz.⁴³⁷

A továbbiakban a társadalmi szervezetek tevékenységét kívánom értékelni a fogyasztóvédelem intézményrendszerében, ehhez azonban elengedhetetlen az egyes európai államokban fellelhető szabályozási megoldások említészerű vizsgálata. A konkrét megállapítások előtt szükséges két előzetes megjegyzést tenni. Rögzíthető, hogy számos országban – hazánkhoz hasonlóan – kifejezetten „gyengének” tekinthető a civil szektor szerepvállalása a fogyasztóvédelemben. E mögött alapvetően az anyagi eszközök és a megfelelő szakemberállomány hiánya jelölhető meg, amely a „civil fogyasztóvédelem” előtt álló továbbfejlesztés útját is kijelöli. Másrészt tisztázandó a fogalomhasználat is, mert a „civil” megjelölés – a jogi szabályozás egyértelműsége ellenére – nem minden tekintetben fedí a valóságot. A nagyszámú szakemberállomány hivatásos fogyasztóvédőket foglal magában, amely kizárja azt a korábban érvényesülő felfogást, miszerint minden, nem a professzionális állami szervezetrendszer által megvalósított tevékenység laikus elemekkel, csupán laikus módon végezhető. Egyértelmű, hogy az állami és a nem állami intézményrendszer által ellátandó feladatok végrehajtásának módja eltérő, az elérendő cél – közelebbről a fogyasztók kiszolgáltatottságának csökkentése – azonban közös minden aktor számára.⁴³⁸

3.2.1. A civil fogyasztóvédelem (ki)alakulása Európában

Az első olyan társadalmi szervezetek, amelyek a mai értelemben fogyasztóvédelmi tevékenység végzésére jöttek létre, az 1950-es években kezdetek kialakulni

⁴³⁷ Ez a felfogás jelenik meg Péter Judit álláspontjában is. Ehhez lásd Péter Judit: Fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek az Európai Unióban belül. Ipari Szemle 1997. 2. sz. 31-32. o.

⁴³⁸ Vö. Baranovszky György – Eitmann Norbert: A civil fogyasztóvédelmi szervezetek működésének és fejlesztésének jellemzői. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 3. sz. elektronikus változata.
http://www.fvszemle.hu/archivum/2009_szeptemberi_szam/muhely/a_civil_fogyasztovedelmi_szervezetek_mukodesenek_es_fejlesztesenek_jellemzoi/

*Franciaországban és Németországban.*⁴³⁹ Általánosságban elmondható, hogy ezek a mozgalmak már kialakulásukat követően komoly eredményeket értek el a fogyasztói jogvédelem területén, így napjainkban is hatékonyan és magas színvonalon képesek a fogyasztók érdekeit a jogalkotók és a jogalkalmazók felé nemzeti és közösségi szinten is képviselni.

A kezdeti izolált fejlődést követően az egész kontinensen érezhető volt a civil fogyasztóvédelem iránti (jogos) társadalmi igény, amelynek eredményeképpen Európá-szerte kezdtek kialakulni az ilyen és ehhez hasonló önszerveződések. Ezek igen tág spektrumot mutattak szervezeti és működési tekintetben, a fogyasztóvédelmi intézményrendszerben betöltött szerepük alapján azonban a vizsgált államok három csoportba oszthatók. Az *első koncepció* szerint a fogyasztóvédelemben csak civil szerveződések vesznek részt, az állami szektor tehát egyáltalán nem avatkozik be ezekben az államokban a piac működésébe.⁴⁴⁰ A *másik modell* értelmében az állami szervek vannak domináns helyzetben, itt – az előbbi megoldással szemben – nem jutnak érdemi szerepkörhöz a társadalmi szervezetek.⁴⁴¹ Létezik azonban egy *vegyes modell* is, amely szerint a fogyasztóvédelemben mind az állami, mind a civil szféra érdemi szerepet kap. Megjegyzendő, hogy az államok többsége – hangsúlybeli eltolódások mellett – ezt a módszert alkalmazza.⁴⁴²

A XX. század utolsó harmadában elkezdtek tehát gomba módra szaporodni a fogyasztók érdekvédelmét zászlajukra tűző civil csoportosulások. Ki kell azonban emelni, hogy minden területre kiterjedő, teljes körű fogyasztóvédelemről még napjainkban sem beszélhetünk. Ennek alapvetően két oka van: a technikai fejlődés és a fogyasztóvédelmi jog heterogenitása. A technikai fejlődés folyamatosan újabb „veszélyeket” hordoz magában, amelyekre az egyes államoknak – mind nemzeti, mind közösségi szinten – valamilyen módon reagálniuk kell. Nem hagyható továbbá figyelmen kívül az sem, hogy egyre több olyan terület jelenik meg a fogyasztóvédelmi célú jogalkotás látókörében, ahol a választópolgárok a fogyasztó pozíciójába kerülhetnek, ennél fogva inkább jellemző a szektorális tevékenységekre irányadó jogszabályok betartására „szakosodott” társadalmi szervezetek megjelenése, mintsem általános, a fogyasztóvédelem minden területére koncentrálni kívánó civil szerveződések ténykedése. Az alábbiakban két eltérő szabályozási

⁴³⁹ Vö. Ritter Tamásné – Garai István: A társadalmi szervezetek helye és szerepe a fogyasztóvédelemben. In: Fogyasztóvédelmi Kódex. Budapest 1998. 58. o.

⁴⁴⁰ Ilyen megoldás érvényesül többek között Németországban.

⁴⁴¹ Dánia ezt a modellt teszi sajátjává.

⁴⁴² Franciaországban jellemző többek között ez a változat.

megoldást alkalmazó állam – Németország és az Egyesült Királyság – példáján kívánom röviden bemutatni a civil szféra helyét és szerepét a fogyasztóvédelem igazgatásában.

A német fogyasztóvédelmi intézményrendszer „erős” szereplőinek tekinthetők a társadalmi szervezetek, amely alapvetően két jellemvonásban érhető tetten. Kiemelendő mindenekelőtt az a sajátosság, hogy Németországban a kormányzat által átruházott feladatok jelennek meg a társadalmi szervezetek oldalán, mivel – egyebek mellett – a környezetvédelmi és az energiatakarékosági program végrehajtása a fogyasztói érdekvédelmet maguk elé célul tűző társadalmi szerveződések felelősségi körébe tartozik.⁴⁴³

Kiemelendő jelentősége van ezen kívül a tartományi szinten működő fogyasztóvédelmi szervezeteket és azok tanácsadó irodáit⁴⁴⁴ tömörítő *Német Fogyasztóvédelmi Szervezetek Szövetségének* (Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.), amely 2000-ben jött létre, szervezetét tekintve pedig kb. 16 tartományi központot és 200 tanácsadó központot foglal magába, amelyek egyaránt ellátnak a fogyasztói panaszok kezelésével, a fogyasztók informálásával, valamint érdekeik érvényesítésével kapcsolatos feladatokat.⁴⁴⁵ Kiemelendő, hogy az európai államok között – a nemzeti jogalkotásnak köszönhetően – elsőként e szervezetnek nyílt lehetősége közérdekű kereset indítására a fogyasztók széles körének védelme érdekében.

Az említett szerveződés mellett kiemelkedő jelentőségű a *Stiftung Warentest* is, amely – ugyancsak átruházott állami feladat címzettjeként – a különböző termékek és szolgáltatások összehasonlító vizsgálatát végzi. Ez több szempontból is korszerű megoldásnak tekinthető. Egyrészt tevékenységével kiegészíti (teljessé teszi) az állami fogyasztóvédelmi tevékenységet, mivel az állam felelősségi körébe tartozó, a fogyasztóvédelem központi kérdéskörét jelentő feladatot lát el, másrészt – kihasználva a nyilvánosság adta lehetőségeket – a vizsgálatok eredményeit rendszeresen közzé is teszi a Test és a FINANZtest című újságokban, illetve internetes honlapján.⁴⁴⁶

A fogyasztóvédelem intézményrendszerében működő társadalmi szervezetek alapvető kérdése az anyagi források biztosítása, a működés konkrét feltételeinek megteremtése. Az állami elismerés és a civil szektort a fogyasztóvédelmi tevékenység

⁴⁴³ Ehhez lásd bővebben Drago Trbojević: Federation of German Consumer organisations „Role of civil society in consumer policy: a European experience” Elérhető: http://undp.org.ua/cscn/filearea/attachments/drago_trbojevic_eng.pdf (2012.08.05.)

⁴⁴⁴ Egyebek mellett a Deutsche Hausfrauenbund, a Deutsche Mieterbund, valamint a Pro Bahn is eme ernyőszervezethez tartozik.

⁴⁴⁵ http://www.vzbv.de/Aufgaben_und_Ziele.htm (2012.08.05.)

⁴⁴⁶ <http://www.test.de/> (2012.08.05.)

középpontjába állító szemlélet tükröződik abban, hogy e szervezet működési költségeinek nagy részét (kb. 80%-át) a Szövetségi Élelmezési, Mezőgazdasági és Fogyasztóvédelmi Minisztérium biztosítja, ami mellett projekt alapú támogatásban is részesül(het)nek a fogyasztói érdekvédelmet ellátó szervezetek.⁴⁴⁷ A működési költségek fennmaradó részét a szervezetek saját bevételeikből fedezik, amely a tanácsadásért a fogyasztók által fizetendő díjakból és saját kiadványaik értékesítésével elért hasznukból tevődik össze.⁴⁴⁸

A német regulációnál kiemelhető tehát az, hogy az állam a fogyasztói érdekvédelmet ellátó társadalmi szervezetek számára *érdemi feladatokat* ruház át, valamint a működési költségek tárgykörét *megnyugtató és ésszerű módon* szabályozza, amely lehetőséget teremt arra, hogy a civil szféra a fogyasztóvédelmi intézményrendszer érdemi szereplője lehessen.

Az Egyesült Királyságban – ellentétben a fentebb ismertetett német szabályozással – *nem figyelhető meg kifejezetten erős civil fogyasztóvédelem*, mivel az angolszász modell – a fogyasztók megtévesztésére koncentrálva – lényegében a versenyjoggal összefüggésben regulálja a fogyasztók védelmét, amelynek középpontjában a tisztességes üzleti magatartás szabályozása áll.⁴⁴⁹

Említést érdemel a *fogyasztói tanácsadó irodák* hálózata (Citizens Advice Bureau), amely nem csupán a beérkező fogyasztói panaszok kezelésében, hanem a problémák megoldásában is részt vesz, ezáltal „kvázi” békéltető tevékenységet is ellát.⁴⁵⁰ Az angol rendszer egyik sajátosságának tekinthető az is, hogy a hálózat oly módon (is) próbálja tagságát növelni, hogy a CAB (Citizens Advice Bureau) által megjelentetett újság előfizetői automatikusan a szervezet tagjai közé kerülnek.⁴⁵¹

Az Egyesült Királyságban érvényesülő modell összefoglalásaként rögzíthető, hogy két ok miatt is szükséges a fogyasztóvédelem társadalmi (nem állami) oldalának erősítése. Egyrészt gyorsabban képesek a civil szervezetek idomulni a fogyasztók – folyamatosan módosuló – igényeihez, másrészt – a fogyasztók tájékoztatása és informálása vonatkozásában – képesek az állami szervek tehermentesítésére is.

⁴⁴⁷ Vö. Consumer Protection in Germany. Elérhető: http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/DE_web_country_profile_en.pdf (2012.08.05.)

⁴⁴⁸ Vö. Heinz Willnat: A fogyasztóvédelem eszközei Németországban – a közösségi szintű fejlődés tükrében. Fogyasztóvédelmi Szemle 2004. 3. sz. elektronikus változata. http://www.fvszemle.hu/archivum/2004_szeptemberi_szam/kilato/a_fogyasztovedelem_eszkozei_nemetszagban_a_kozossegi_szintu_fejlodes_tukreben/ (2012.08.05.)

⁴⁴⁹ Vö. Nász Adrienn: i. m. 22. o.

⁴⁵⁰ A hálózat kiterjedtségét jól mutatják a számok: a hálózat 3000 irodát tart fenn, amelyek keretében kb. 20000 fogyasztóvédelmi szakértőt foglalkoztatnak. Vö. Consumer Protection in the United Kingdom. Elérhető: http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/UK_web_country_profile.pdf (2012.08.05.)

⁴⁵¹ Ehhez lásd Péter Judit: Társadalmi szervezetek és fogyasztóvédelem. Ipari Szemle 1996. 5. sz. 30. o.

3.2.2. A civil fogyasztóvédelem megjelenése Magyarországon

Az első fogyasztóvédelmi tevékenységre létrehozott „nem állami” szervezet az 1982-ben a Hazafias Népfront keretei között létrejött *Fogyasztók Országos Tanácsa* (a továbbiakban: FOT) volt. Ezzel összefüggésben szükséges utalni arra, hogy – jogi szempontból – nem tekinthető társadalmi szervezetnek,⁴⁵² a ma prosperáló civil szerveződésekkel ellentétben pedig nem alulról, hanem felülről irányítva létrehozott formációról volt szó.⁴⁵³ Ezzel együtt azt lehet mondani, hogy ezt a szervezetet valós társadalmi szükséglet hozta létre, működését tekintve pedig kiegészítette, illetve pótolta (is) az állami fogyasztóvédelmet, ezáltal kiváltotta a fogyasztók általános elismerését.⁴⁵⁴ A FOT tevékenysége alapvetően három területen volt kiemelkedő: törekedett orvosolni a fogyasztóktól érkező panaszokat, vizsgálta és tanulmányozta az európai civil szerveződések tapasztalatait a fogyasztóvédelem területén, továbbá lakossági fórumok megrendezésére is sor került, amelyek keretében az ellátásért felelős személyek adtak választ a lakosság kérdéseire, észrevételeire.⁴⁵⁵

Az 1990-es évek közepén – a jogi szabályozás által indukált várakozással ellentétben – némi törés következett be, mivel míg a környezetvédelem területén ugrásszerűen jöttek létre a társadalmi szervezetek, addig a fogyasztóvédelem esetében az egyetlen ilyen – a FOT jogutódjaként – az *Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület* volt. A civil szféra ma létező szereplői közül ez a társadalmi szerv működik a leghosszabb idő óta. Az egyesület az egész országra kiterjedő hálózattal rendelkezik, 1997 óta pedig tagja a londoni székhelyű Consumers International elnevezésű nemzetközi szervezetnek.⁴⁵⁶ Egyéb – 1997 után létrejött – fogyasztói érdekvédelemet szolgáló társadalmi szervezetek többek között a Lakásbérlők Egyesülete, a Fogyasztói Jogérvényesítő Szervezet, a Fogyasztóvédelmi Szervezetek Országos Szövetsége és a Biztosítottak Egyesülete.

A fent említett civil szerveződések létrehozatalát az Alaptörvény 8. cikk (5) bekezdésében rögzített felhatalmazáson túl az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény

⁴⁵² Tekintettel arra, hogy az egyesülésről szóló 1989. évi II. törvény csak a rendszerváltás hajnalán került elfogadásra.

⁴⁵³ Vö. Ritter Tamásné – Garai István: i. m. 63. o.

⁴⁵⁴ Szükséges megjegyezni, hogy ez a tömörülés jelentős állami támogatással gazdálkodott, amely – a jelenlegi viszonyokhoz képest – szintén eltérő jellegzetességként értékelhető a ma funkcionáló civil szerveződésekhez képest.

⁴⁵⁵ Vö. Nász Adrienn: i. m. 23. o.

⁴⁵⁶ A Consumers Internationalt 1960-ban hozták létre, napjainkban pedig 115 ország körülbelül 220 fogyasztóvédelmi szervezetét tömöríti. A szervezetről bővebben lásd: <http://www.consumersinternational.org/who-we-are> (2012.08.05.)

teszi lehetővé, tevékenységük kifejtése során igénybe vehető jogosítványaikat és az egyes állami szervekkel való kapcsolatrendszerüket pedig az Fgytv. szabályozza.

Ennek értelmében *az állam és a helyi önkormányzatok – többek között – előmozdítják és támogatják a fogyasztói érdekek képviselőit ellátó társadalmi szervezetek arra irányuló tevékenységét*, hogy érdekvédő munkájukkal segítsék a fogyasztók gazdasági érdekeinek és fogyasztói jogainak érvényesítését, ennek keretében feltárják a fogyasztói problémákat, értékelik a fogyasztói jogok érvényesülését; képviselik a fogyasztókat az érdekegyeztető fórumokon és testületekben; közérdekű keresetet indítsanak, eljárást, vizsgálatot, intézkedést kezdeményezzenek a fogyasztói jogok vagy fogyasztói érdekek védelme érdekében; véleményezzék a fogyasztókat érintő jogszabálytervezeteket, jogszabály-módosítást kezdeményezzenek a fogyasztói jogok vagy fogyasztói érdekek érvényesítése vagy védelme érdekében; közreműködjenek a fogyasztóvédelmi politika kidolgozásában és figyelemmel kísérjék annak érvényesülését; a fogyasztók tájékoztatását szolgáló és jogérvényesítésüket elősegítő tanácsadó irodákat és a fogyasztók tájékoztatását szolgáló információs rendszert működtessenek, valamint a tevékenységük során tapasztalt nyilvánosságra hozatalával tájékoztassák a közvéleményt.⁴⁵⁷

A fentiek alapján megállapítható, hogy a fogyasztói érdekvédelmet maguk elé célul kitűző szervezetek szerepe elsősorban a fogyasztók tájékoztatása és a fogyasztói magatartás fejlesztése területén jelentős. A fogyasztói jogérvényesítés lehet azonban az az új terület, ahol a fogyasztókat védő civil szervezetek – a helyi önkormányzatokkal karöltve – erőteljesebb szerepet tölthetnének be. Ez alapvetően a fogyasztók számára biztosítandó extrajudiciális jogérvényesítési mód erősítésén keresztül valósítható meg.⁴⁵⁸

A civil fogyasztóvédelem jelentősége *a helyi önkormányzatokkal és a fogyasztóvédelmi hatóságokkal fennálló kapcsolatrendszerből* olvasható ki. Mint a fentebb írtakból látható, a társadalmi szervezetek legfontosabb jogosítványait a fogyasztóvédelemről szóló törvény sorolja fel, amelyekkel összefüggésben rögzíti a jogalkotó, hogy a helyi önkormányzatok és az állam támogatja és előmozdítja a civil szerveződések jogszabályban jelzett tevékenységét. A törvény megfogalmazása tehát aktív közreműködést feltételez az állami és önkormányzati szféra részéről; másrészt pedig kiemelésre érdemes, hogy a civil

⁴⁵⁷ Fgytv. 45. § (1) bek.

⁴⁵⁸ Ennek a jogérvényesítési útnak a hangsúlyosabbá tétele a békéltető testületekben a helyi önkormányzatok szerepvállalása, illetve a területi fogyasztóvédelmi hatóságok és a megyei önkormányzatok együttműködése által érhető el. Megjegyzem, hogy az Möt. 27. § (1) bekezdéséből kiolvasható új megyei önkormányzati szerepkör nem teremti meg ennek a fejlesztési útnak a feltételeit.

szervezetek tevékenysége nem nélkülözhető a fogyasztóvédelem intézményrendszerében.⁴⁵⁹ Az önkormányzatokkal történő együttműködés erősítése – a már korábban jelzett békéltető testületek fenntartásában manifesztálódó tevékenységen túl – a fogyasztóvédelmi koncepciók kidolgozásában és végrehajtásában érvényesülő szereposztás által látszik megvalósíthatónak.

A fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek tevékenységével összefüggésben két problematikus kérdésre kívánom a figyelmet ráirányítani: *a szervezetek anyagi támogatására*, valamint az ismertetett jogosultságok jellegére. A támogatás állami feladat, amelyet a központi költségvetésből és a beszedett fogyasztóvédelmi bírságok meghatározott részének megosztása által tart megoldhatónak a jogalkotó. Ezeknek a szervezeteknek a támogatása azonban egyrészt nem kellő mértékű, másrészt pedig nem megnyugtatóan szabályozott. Nem kellő mértékű, mert a pénzügyi források gyakran a működési költségek fedezésére sem elegendők, nem beszélve arról a hatékonysági deficitről, amely a zömében társadalmi munka keretében tevékenykedő egyesületi vezetők munkájában egyre érezhetőbb lesz. Nem tekinthető azonban megnyugtatónak sem a szabályozás, mivel ellentmondásos jogalkotói szándék jut kifejezésre a bírságok meghatározott részét a civil szférának visszajuttató törvényi szabályban is. Ebben az esetben ugyanis a szervezetek tevékenységét az motiválná, amely ellen alapvetően küzdeniük kellene.⁴⁶⁰ Aggályos az állami fogyasztóvédelmi politikával gyakran szembehelyezkedő civil fogyasztóvédelem „állam által történő fizetése”, merthogy könnyen ellentétbe kerülhet az állam (gazdasági) érdeke a fogyasztók széles körének érdekeivel.⁴⁶¹ A vázoltakból következik a fogyasztói érdekeket ellátó társadalmi szervezetek részéről egyre gyakrabban megfogalmazódó igény a folyamatos, eredményorientált és kiszámítható anyagi támogatás állam általi garantálására.

A fogyasztóvédelmi törvény által nevesített fogyasztói *érdekvédelmi szervezeteket megillető jogosultságok* tekintetében megállapítható, hogy azok egy részének – így többek között az információs rendszer működtetésének – csupán a tájékoztatás területén van effektivitása, lényeges előrelépések történtek azonban a panaszügyintézésrel kapcsolatos tájékoztatás területén.⁴⁶² Ehhez képest egyéb igénybe vehető eszközök – így a

⁴⁵⁹ Vö. Ritter Tamásné – Garai István: i. m. 68. o.

⁴⁶⁰ A jogszerű vállalkozói magatartás ugyanis csökkentené a kiroható bírságok mértékét, amely végső soron nem lesz célja a fenntartási költségeit (részben) innen nyerő társadalmi szervezeteknek.

⁴⁶¹ Ezt az álláspontot képviseli Baranovszky György és Eitmann Norbert is. Vö. Baranovszky György – Eitmann Norbert: A civil fogyasztóvédelmi szervezetek működésének és fejlesztésének jellemzői. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 3. sz. elektronikus változata.

⁴⁶² Jól példázza ezt a „Panaszfal” elnevezésű internetes portál, amelyen 30 órán belül minden regisztrált felhasználó kérdése megválaszolásra kerül. Bevezetését követően e fórum beváltotta a hozzá fűzött reményeket,

jogszabálytervezetek véleményezése és a fogyasztóvédelmi politika alakítása – konkrét eljárási szabályok és részvételi lehetőségek (főként a jogalkotási eljárás területén realizálódó) regulálását követeli meg a jogalkotótól, amelyek azonban ma még nem kerültek teljes körűen kodifikálásra.⁴⁶³

4. Konklúziók

A fentiek alapján látható, hogy korszakunk fogyasztóvédelmi intézményrendszere egyrészt heterogén, másrészt plurális. A *pluralitás követelménye* azoknak a fogyasztók biztonságát veszélyeztető körülményeknek az univerzalitásából fakad, amelyek ellen az állami fellépni hivatott. A fogyasztók élete, egészsége és biztonsága szempontjából veszélyes körülmények ellen – globalizálódott világunkban – sikeres küzdelmet sem az egyén, sem az állam, sem a társadalom nem folytathat. Ezt felismerve az Fgytv. a fogyasztók jogainak védelme érdekében deklarálta plurális intézményrendszert épít ki, mivel külön szól a fogyasztóvédelem állami, helyi önkormányzati és érdek-képviselői intézményeiről. A reguláció részletes ismertetése alapján érzékelhető, hogy ez azonban csupán formális, az említés szintjén érvényesülő pluralitásként fogható fel, mert az intézményrendszer szférái között érdemi feladat- és hatáskörmegosztás nem valósul meg.

Másik oldalról *heterogénnek is tekinthető* a rendszer, mivel nem kizárólag a „fogyasztóvédelmi igazgatás” szereplőinek tevékenységében jelennek meg olyan feladat- és hatáskörök, amelyek alkalmasak a fogyasztók érdekeinek (általános) védelmére, hanem a gazdasági versenyjoggal kapcsolatos közigazgatási feladatokat ellátó Gazdasági Versenyhivatal is rendelkezik fogyasztóvédelmi hatáskörrel, amellyel, hogy – a fogyasztókat megtevesztő vállalkozásokkal szemben – versenyfelügyeleti eljárásában is sor kerülhet (közvetett módon) a fogyasztói jogok védelmére.

Az általam vizsgált két hatóság – közelebbről az NFH és a GVH – jogállásáról és működéséről megállapítható, hogy *továbbra sem tekinthető következetesnek és kellően kiforrottnak a fogyasztóvédelem hazai intézményrendszere*. Korábban rámutattam, hogy a hatékony gazdaságigazgatás – tekintettel arra, hogy a Kormány gazdaságpolitikája és a versenytársak érdeke könnyen ütközhet egymással – igényli egyrészt az igazgatást végző

mivel pár nap alatt több mint 1500 felhasználó regisztrált a felületen. Az oldal elérhető: <http://www.panaszfal.hu/> (2012.08.05.)

⁴⁶³ 2010-ben elfogadta ugyan az Országgyűlés a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvényt, ezzel azonban – annak ellenére, hogy adott a lehetőség a jogszabálytervezetek elektronikus véleményezésére – nem vált érzékelhetően erősebbé a fogyasztók érdekeinek becsatornázása a jogalkotási eljárásba.

szervek stabil, Kormánytól független jogállását, másrészt erőteljes közjogi jogosítványok igénybevétele. A szabályozásról azonban elmondható, hogy a közjogi (igazgatási) jellegű szankciók alkalmazására hivatott NFH jogállásában nem érvényesül maradéktalanul az önállóság, mivel – a miniszter ágazati irányítása alatt működő központi hivatalként – szervezeti, hierarchikus viszonyait tekintve függ a miniszteriális szinttől, amely sajátosság a működési mechanizmusban is tetten érhető. Ezzel szemben a GVH – autonóm jogállású szervként – rendelkezik működési, szervezeti és pénzügyi függetlenséggel,⁴⁶⁴ az alkalmazott intézkedéseknél azonban – sajnálatos módon – keverednek a közjogi és magánjogi megoldások.

A hazai fogyasztóvédelem *állami intézményrendszere* feladatait és hatásköreit tekintve *dominánsnak mondható* az ún. „nem állami” szférához képest, megvilágíthatók azonban olyan hiányosságok, amelyek orvoslása elengedhetetlen a hatékony rendszer kiépítéséhez, mivel a közigazgatás megfelelő működése nem nélkülözheti a bizonyos mértékű stabilitást és kiszámíthatóságot. Elsősorban tisztázandó a Kormány szerepvállalása a fogyasztóvédelemben, mivel – alaptörvényi szintű reguláció hiányában – nem vezethető le az államigazgatás legfelsőbb szintű irányítójának szerepe és felelőssége a struktúra működtetésében. Pontosításra vár az is, hogy mely miniszter felelősségi körébe tartozzon a fogyasztóvédelem, tekintettel arra, hogy e szakterület visszatérő jelleggel vándorol az egyes minisztériumok között. A kérdés csupán első ránézésre tűnik formálisnak, ugyanis kifejeződik benne a fogyasztóvédelem megközelítésének állami kiindulópontja, közelebbről az, hogy a jogalkotó gazdasági, szociális vagy jogi kérdésként kezeli az állam ilyen irányú szerepvállalását.

A *helyi önkormányzatok* számára lehetőségként fogalmazódik meg az Fgytv.-ben a fogyasztóvédelmi jellegű tevékenység, amely azonban – a jelenlegi gazdasági helyzetben – az önkormányzatok folyamatosan szűkülő mozgásteré mellett nem tekinthető alkalmasnak arra, hogy az intézményrendszer érdemi szereplőivé váljanak. Látható, hogy egyes államokban kötelező feladatként jelenik meg a fogyasztóvédelem (helyi) megvalósítása a helyi (területi) önkormányzatok feladat- és hatáskörében, amely – akceptálása esetén – lehetőséget teremtene arra, hogy a helyi közigazgatás aktívan bekapcsolódjon a fogyasztók jogainak érvényesítésébe.

⁴⁶⁴ Nagy Marianna rámutat a szabályozás ama sajátosságára, miszerint az autonóm államigazgatási szervek indokolt jogi önállósága – bizonyos értelemben – kontroll nélküliséget eredményez a közigazgatási szervezetrendszerben. Vö. Nagy Marianna: Helyi értékek avagy „helyiértékek” a magyar közigazgatásban. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2009. 45. o.

Végül érinteni kell a fogyasztói érdekek védelmére hivatott *civil szervezetek szerepét a hazai intézményrendszerben*. A szabályozás alapján megállapítható, hogy e szervezetek tevékenysége alapvetően a fogyasztók oktatására, tájékoztatására, valamint a fogyasztókat érintő jogszabálytervezetek előzetes véleményezésére irányul, e szerveződések valódi, hatáskör-megosztáson alapuló szerephez nem jutnak. A német szabályozáshoz hasonlóan a fogyasztói érdek-képviselői szervezetek pozíciójának erősítése érdekében lenne célszerű jogalkotói lépéseket tenni azért, hogy a fogyasztóvédelem hazai intézményrendszere valóban plurális legyen.⁴⁶⁵

⁴⁶⁵ A civil szektornak a közfeladatok ellátásába történő bevonásával összefüggésben lásd – egyebek mellett – Rixer Ádám: Új közigazgatás – változó társadalom. Közigazgatási Szemle 2007. 2. sz. 16. o.

V. A fogyasztóvédelem jogérvényesítési rendszere

A fogyasztóvédelem által megoldandó feladatok között – egyebek mellett – az osztársadalmi fogyasztóvédelem megteremtése, a tudatos fogyasztói magatartás kialakítása, a kölcsönös bizalmon alapuló valódi partnerség realizálása és az együttműködés fontossága említhetők meg.⁴⁶⁶ A fogyasztóvédelmi jog heterogenitása – nevezetesen a közjogi és magánjogi elemek párhuzamos megjelenése – felveti a vállalkozásokkal szembeni szigor növelése érdekében az állami szerepvállalás fokozását és a már meglévő „túlszabályozottság” módszeres „leépítését” egyaránt.⁴⁶⁷ Nyilvánvaló, hogy a fogyasztói jogok deklarációja önmagában természetesen nem jelent (nem is jelenthet) garanciát a fogyasztók számára a biztosításukra hivatott jogérvényesítési rendszer nélkül.

Ahogy arra már az értekezés korábbi fejezeteiben is tettem utalást, a hazai fogyasztóvédelmi *jogérvényesítési rendszer a fokozatosság elvére épül*, amely azonban – ahogy erre a békéltető testületekkel összefüggésben később kitérek – nem minden jogintézménynél kapcsolódik össze a hatékonyság realizálásával. Bár a jogalkotó több, egymástól eltérő jellegzetességet mutató jogvédelmi eszközt – így a panasz eljárás kezdeményezését, az ügyfélszolgálat igénybevetését, a békéltető testületi eljárást, valamint a közérdekű igényérvényesítést és a keresetindítást – bocsát a fogyasztók rendelkezésére, ezek közül csupán a békéltető testületi eljárás és a panasz eljárás viszonyában érzékelhető a szigorú fokozatosság előírása. Ennek megfelelően akkor kerülhet sor a békéltető testület eljárásának megindítására, ha a fogyasztó a jogvita közvetlen rendezését a vállalkozással panasz eljárás vagy ügyfélszolgálati ügyintézés keretében már megkísérelte.

A fogyasztóvédelem körében igénybe vehető jogorvoslati eszközökről elmondható, hogy azokat – a felmerülő jogsértések számához viszonyítva – *ritkán veszik igénybe a fogyasztók, nem élnek a rendelkezésükre álló jogi lehetőségekkel*. Ennek hátterében – egyebek mellett – a fogyasztókat ért jogsértések egy részének látens volta, valamint a realizálódó jogorvoslat célzó fellépések sikertelensége áll. A bírósági eljárások költségességük,

⁴⁶⁶ Vö. Horváth Sándor: Fogyasztóvédelmi Charta Magyarországon. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 3. sz. elektronikus változata.
http://www.fvszemle.hu/archivum/2009_szeptemberi_szam/szemle/fogyasztovedelmi_charta_magyarorszagon/ (2012.08.10.)

⁴⁶⁷ Ezzel összefüggésben lásd többek között Wittich Tamás: Az állam szerepe a megújuló honi fogyasztóvédelemben. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 1. sz. elektronikus változata.
http://www.fvszemle.hu/archivum/2009_marciusi_szam/muhely/az_allam_szerepe_a_megujulo_honi_fogyasztovedelemben/ (2012.08.10.)

hosszadalmasságuk, és bonyolult jellegük⁴⁶⁸ miatt nem teszik vonzóvá a fogyasztók számára e processzusokat, az eljárás költségvonzatait lényegesen növeli továbbá az tény, hogy a jogi segítség igénybevétele a polgári per keretei között általában nem mellőzhető. Az alternatív vitarendezési módok (így a békéltető testületi eljárás) e hiányosságok orvoslására alkalmas, hatékonysági deficitként határozható meg azonban az a tény, hogy az eljárás kikényszeríthető döntést csak abban az esetben eredményez, ha a felek előzetesen alávetik magukat a testület eljárásának.

Mindezekből kiindulva a továbbiakban a fogyasztói jogok érvényesülését elősegíteni hivatott rendszer egyes elemeire – a panaszeljárásra, a békéltető testületekre és a közérdekű igényérvényesítésre – vonatkozó szabályozást kívánom vizsgálat tárgyává tenni, törekszem továbbá a fogyasztói jogok védelmének hatékonyabbá tétele érdekében javaslatokat megfogalmazni e jogintézmények továbbfejlesztésére.

1. A panaszeljárás és az ügyfélszolgálat

Az alábbiakban az Fgytv.-ben azonos szerkezeti egységben szabályozott két jogérvényesítési mód – a panaszeljárás és az ügyfélszolgálat – alapvető szabályait érintem, ez előtt azonban célszerűnek mutatkozik a törvényben taglalt három, tág értelemben „panaszként” definiálható beadvány – a Ket. szerinti kérelem, a közérdekű bejelentés és a panasz – fogalmi elhatárolása.

A Ket. értelmében *ügyféltől származó kérelemről* akkor beszélhetünk, ha az ügy az érintett jogát vagy jogos érdekét érinti. A törvényben rögzített felhatalmazás alapján pedig – bizonyos feltételek fennállása mellett – társadalmi szervezetek is rendelkezhetnek ügyféli jogosultságokkal. Megjegyzem, hogy az eljárási törvény 2012-ben hatályba lépett módosítása koncepcionális változtatást hozott ezen a területen. A korábbi reguláció ugyanis lehetővé tette, hogy meghatározott ügyekben törvény az ügyfél jogaival ruházza fel az érdekvédelmi szervezeteket és azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányult.⁴⁶⁹ Ez azt jelentette, hogy – speciális eljárási szabály megalkotása esetén – „ügyféli jogállás” illette meg az érdekvédelmi szervezeteket és – a jelzett korlátozással – a társadalmi szervezeteket, amely magában foglalta valamennyi ügyféli jogot és kötelezettséget.⁴⁷⁰ A Ket. legutóbbi módosítása szerint azonban – kettébontva az ügyféli jogállást – meghatározott

⁴⁶⁸ Megjegyzem, hogy számos eljárási könnyítés bevezetésére került sor az ún. kisperértékű ügyek esetén, elég a Pp. 84. §-ában szabályozott költségkedvezmények rendszerére gondolni.

⁴⁶⁹ Ket. 15. § (5) bekezdésének 2012. január 31-ig hatályos szövege.

⁴⁷⁰ Így megillette e formációkat a nyilatkozattételi és a jogorvoslati jog egyaránt.

ügyekben jogszabály ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul, a hatósági eljárásban – a Ket. erejénél fogva – a jelzett szervezeteket megilleti a nyilatkozattételi jog.⁴⁷¹ A módosítás eredményeképpen szigorúbb és megengedőbb is lett a reguláció. A hatályos szöveg értelmében csak a jelzett tevékenységet gyakorló civil szervezetek élhetnek ügyféli jogokkal, az ügyféli jogállást deklaráló speciális eljárási szabály azonban nemcsak törvényi szinten születhet meg, hanem bármilyen típusú jogszabályban. Kiemelendő továbbá az is, hogy különös szabály hiányában is megilleti – egyedüli (általános) ügyféli jogosultságként – a jelzett szerveződések a nyilatkozattételi jog.

E felhatalmazás alapján az Fgytv. 46. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásában az általuk védett fogyasztói érdekek védelme körében az ügyfél jogai illetik meg a fogyasztói érdekek képviselőit ellátó egyesületeket, valamint az EGT bármely más államának joga alapján létrejött azon feljogosított egységeket, amelyek az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett jegyzéken szerepelnek. A szabályozás szűkítésének minősül az Fgytv. 2012. évi módosítása, amely rögzíti, hogy a más által kezdeményezett eljárásban e jogok csak akkor illetik meg a jelzett egyesületeket, ha a vizsgált jogsértés a fogyasztók széles körét érinti.⁴⁷²

Ezzel szemben a „panasz” abban az esetben minősül *közérdekű bejelentésnek*, ha a bejelentő olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a (fogyasztói) közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.⁴⁷³ A megfogalmazásból kiolvasható, hogy ebben az esetben nem az egyéni érdek- vagy jogsérelem orvoslása a cél, hanem a kollektív (közösségi vagy társadalmi szintű) érdekek védelme. A bejelentő nem minősül ebből fakadóan az előző pontban tárgyalt ügyfélnek, így nem illeti meg a jogorvoslathoz való jog sem. A szabályozás csupán azt írja elő, hogy a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – az eljárásra jogosult szerv köteles a bejelentőt értesíteni.⁴⁷⁴

A *panasz* olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás

⁴⁷¹ Ket. 15. § (5)-(5a) bek.

⁴⁷² Fgytv. 46. § (2a) bek.

⁴⁷³ 2004. évi XXIX. törvény 141. § (3) bek.

⁴⁷⁴ 2004. évi XXIX. törvény 142. § (4) bek.

hatálya alá.⁴⁷⁵ Ezzel kapcsolatban két megjegyzést teszek. Egyrészt érezhető az a jogalkalmazói probléma, ami a kérelem és a panasz megkülönböztetésében ragadható meg abból kifolyólag, hogy mindkét „beadvány” egyéni jog- vagy érdeksérelem orvoslására irányul.⁴⁷⁶ Másrészt kiemelendő, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság általi panaszügyintézés elválasztandó a polgári jogi jogérvényesítéstől, mivel a hatóság – többek között – nem képes a szolgáltatót visszafizetésre kötelezni vagy más klasszikus polgári jogi szankciót alkalmazni.⁴⁷⁷

1.1. A panaszkezelésre vonatkozó szabályozás alakulása

Mielőtt a hatályos fogyasztóvédelmi törvénynek az NFH számára kijelölt kereteiről szót ejtenék, érdemes kitérni a „fogyasztóvédelmi hatóság” egyéni panaszkezelését érintő reguláció (ki)alakulására. Általános érvénnyel rögzíthető, hogy a korábbi időszakokban – a mai állapotokhoz képest – a *hatóság érdemben beavatkozhatott* a vásárlói (fogyasztói) panaszok intézésébe. Ezzel összefüggésben kiemelendő az Állami Kereskedelmi Felügyelőség (a továbbiakban: ÁKF) eljárásáról szóló 2/1967. (VIII. 26.) BkM rendelet 20. § (1) bekezdésében foglalt intézkedési jogosultság, miszerint a vizsgálat során feltárt fogyasztói megkárosítás esetén az ÁKF a felelős személy felelősségre vonásán túlmenően az egység vagy szerv vezetőjét a vásárló kártalanítására utasíthatta.

Emellett szólni kell a vásárlók minőségi kifogásainak intézéséről szóló 4/1978. (III. 1.) BkM rendelet – 2003-ig hatályban lévő – ama rendelkezéséről, amely szerint abban az esetben, ha a hiba jellegével, a javítás módjával, minőségével, az árleszállítás mértékével kapcsolatban, vagy más kifogás elhárítása szempontjából lényeges műszaki kérdésben vita merül fel, a *vállalat köteles a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, vagy az ipari és kereskedelmi miniszter által kijelölt minőségvizsgáló szerv szakvéleményét beszerezni.*⁴⁷⁸ Ez a kötelezettség azt jelentette, hogy – 1995-ig – a KERMI, míg azt követően a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség véleményének beszerzése volt a vállalat feladata, amely révén tartalmilag is beavatkozási lehetőséget biztosított a hatóság számára a panaszok intézésébe.⁴⁷⁹

⁴⁷⁵ 2004. évi XXIX. törvény 141. § (2) bek.

⁴⁷⁶ E kérdéskört járják körül az NFH munkatársai közös tanulmányukban. Vö. Bobál Pál – Béky Zoltán Balázs: A hatósági panaszügyintézés kihívásai. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010. 2. sz. elektronikus változata. http://www.fvszemle.hu/archivum/2010_majusi_szam/maj_muhely/hatosagi_panaszugyintezes/ (2012.08.08.)

⁴⁷⁷ Erre mutat rá művében Fekete Orsolya is. Vö. Fekete Orsolya: i. m. 141. o.

⁴⁷⁸ 2/1978. (III. 1.) BkM rendelet 6. § (1) bek.

⁴⁷⁹ Kiemelendő, hogy a minőségi kifogások csupán a fogyasztói panaszok egy szegmensének tekinthetők, gyakoriságuk alapján azonban meghatározó jelentőségűek. Erre az álláspontra helyezkedik Baranovszky György

A fogyasztóvédelmi magánjog hazai fejlődését mellőzve jelzem, hogy – Magyarország uniós csatlakozására való felkészülés keretében – a fogyasztói szerződésekre és az azokban foglalt jótállási és szavatossági igények érvényesítésére vonatkozóan új szabályok születtek, és e jogalkotásnak köszönhetően született meg a 49/2003. (VII. 30.) GKM rendelet, amely – „felpuhítva” a korábbi szabályozást – már csupán a *fogyasztó lehetőségeként rögzíti* a különleges szakértelmet igénylő ügyekben a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséghez szakvéleményért való fordulást.⁴⁸⁰ Így ezzel némileg ellentmondásba került az Fgytv. szóhasználata, amely szerint a hatóság jogosult a fogyasztók minőségi kifogásaival és panaszaival kapcsolatos ügyek intézésére.⁴⁸¹ Ennek következményeként a fogyasztókban az az érzés alakult ki, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság minden olyan probléma megoldására hivatott, ami a fogyasztással összefüggésben merül fel. Eme (általános) helyzet tisztázása érdekében került sor – egyebek mellett – néhány, a legfelsőbb bírói fórumtól származó értelmezés kibocsátására, amelyek rámutattak: a szerencsétlenül megfogalmazott reguláció nem azt jelenti, hogy a hatóság olyan követelés elbírálására is rendelkezne hatáskörrel, amelyek polgári úton érvényesíthetők.⁴⁸²

A hatályos szabályozás kialakítása 2008-ban következett be, amikor a jogalkotó – az általam már korábban taglaltaknak megfelelően – átfogó módosítást hajtott végre a fogyasztóvédelmi törvényen. A változtatás alapvetően két irányban volt számottevő. Egyrészt szűkült a hatóság hatásköre, mivel az NFH csupán a panaszkezelésre vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzésére vált jogosulttá, másrészt viszont előremutatónak tekinthető az a tény, hogy a panaszkezelésre vonatkozó normaösszesség beépült az Fgytv. rendelkezései közé.⁴⁸³

1.2. A panaszkezelésre vonatkozó hatályos reguláció

A fogyasztói panaszok intézésére vonatkozó törvényi szabályozás revíziója tehát 2008-ban következett be, amikor – egyebek mellett – az ügyfélszolgálat-működtetési kötelezettség is törvényi szabályozást nyert. Az elmúlt évek tapasztalatai rámutattak azonban a szabályozás néhány olyan elemére, amelyek felülvizsgálatra szorulnak, illetve továbbfejlesztést

is. Vö. Baranovszky György (Szerk.): Fogyasztói panaszok, békéltető testületi eljárás. FEOSZ, Budapest 2007. 8-9. o.

⁴⁸⁰ Vö. 49/2003. (VII. 30.) GKM rendelet 6. § (1) bek.

⁴⁸¹ Fgytv. 43. § i) pontjának 2006. 12. 31-ig hatályos szövege.

⁴⁸² Többek között ez az álláspont olvasható ki a KGD 2007.90. döntésből.

⁴⁸³ A történelmi hűség kedvéért rögzítendő, hogy eközben több olyan jogszabály született – így az Fttv., a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény, valamint a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény vonható ebbe a körbe – amelyek lehetővé tették a hatóság számára a fogyasztói panaszok érdemi kezelését.

igényelnek. Ezt felismerve alkotta meg az Országgyűlés az Fgytv. módosításáról szóló 2012. évi LV. törvényt (a továbbiakban: Módtv.), amely három területre koncentrálni szabályozta újra a panaszügyintézés jogi rezsimjét. Egyrészt a jogalkotó pontosítani törekedett a többféleképpen értelmezhető rendelkezéseket annak érdekében, hogy a vállalkozások önkéntes jogkövetését elősegítse és az egységes hatósági jogalkalmazás akadályait lebontsa. Pótlásra kerültek ezen kívül a hatósági kontrollt és a vállalkozások jogkövető magatartásainak nyomon követését lehetővé tevő garanciális jellegű rendelkezések. Harmadrészt a törvényhozó egyes, túlzottan merevnek tekinthető rendelkezéseket rugalmasabb előírásokkal váltotta fel.⁴⁸⁴

A vállalkozás köteles a fogyasztót – előzetesen – tájékoztatni székhelyéről, a panaszügyintézés helyéről és módjáról, levelezési címéről, elektronikus levelezési címéről (ha a panaszokat ily módon is fogadja), illetve internetes címéről és telefonszámáról. E törvényi kötelezettség rögzítése azt a célt szolgálja, hogy a fogyasztó már a vásárlás pillanatában tisztában legyen a vállalkozás beazonosításához szükséges adatokkal.

A fogyasztó a vállalkozás vagy az annak érdekében eljáró személy olyan magatartására, tevékenységére vagy mulasztására vonatkozó panaszát, amely az áru forgalmazásával vagy értékesítésével közvetlen kapcsolatban áll, írásban vagy akár szóban is közölheti a vállalkozással. A követendő eljárási rend tekintetében a törvény különbséget tesz a szóban és az írásban előterjesztett panasz között.

A szóbeli panaszt azonnal meg kell vizsgálni és lehetőség szerint orvosolni. Abban az esetben, ha a fogyasztó nem ért egyet a panasz kezelésével, a vállalkozás a panaszról és saját álláspontjáról köteles jegyzőkönyvet felvenni és annak egy másolati példányát a fogyasztó számára átadni. Amennyiben a panasz azonnali orvoslására nincs lehetőség (vagy a fogyasztó annak kezelésével nem ért egyet), a vállalkozás köteles a panaszról és azzal kapcsolatos álláspontjáról jegyzőkönyvet felvenni és azt a fogyasztónak átadni, egyebekben pedig az írásbeli panaszra vonatkozó szabályok irányadók.⁴⁸⁵ A módosítás eredményeképpen került be a szabályozásba annak rögzítése, hogy a telefonon vagy egyéb elektronikus hírközlési szolgáltatás igénybevételével közölt panasz is szóbeli panasznak minősül. Ezzel kívánja a jogalkotó tisztázni azt a bizonytalanságot, miszerint egyes vállalkozások a szóbeli, míg más kereskedők az írásbeli panasz eljárás szabályait alkalmazták erre az esetkörre. Ugyancsak új elem az ilyen módon közölt panasz utólagos visszakereshetőségét elősegítő azonosítószám

⁴⁸⁴ A 2012. évi LV. törvény általános indokolása.

⁴⁸⁵ Fgytv. 17/A. §

alkalmazásának előírása, valamint a panaszról felvett jegyzőkönyv kötelező tartalmi elemeinek rögzítése.⁴⁸⁶

Az *írásbeli panaszt* a vállalkozás – uniós jogi aktus eltérő rendelkezésének hiányában – harminc napon belül⁴⁸⁷ köteles írásban és érdemben megválaszolni, továbbá a közléséről intézkedni, illetve elutasító álláspontját pedig indokolni. Garanciális szabály a panaszkezeléssel összefüggésben, hogy a válasz másodpéldányát (és a jegyzőkönyvet) a vállalkozásoknak öt évig kell megőrizniük és kérésre az ellenőrző hatóságoknak bemutatniuk. A panasz elutasítása esetén a fogyasztót írásban kell arról tájékoztatni, hogy panaszával mely hatóság vagy békéltető testület eljárását kezdeményezheti, emellett feltüntetve a hatóság és az illetékes békéltető testület levelezési címét is.⁴⁸⁸ A Módtv. két vonatkozásban érintette az írásbeli panasz intézésének szabályait. A jogrendszeren belüli összhang megteremtése érdekében pontosította a jogalkotó az iratok megőrzésére vonatkozó előírást, miszerint most már nem három, hanem – az általános elévülési időhöz igazodóan – öt évig kell azokat megőrizni. A módosítás révén került be a törvénybe az a kitétel, hogy a vállalkozás – a megadott határidőig – „érdemben” köteles a panaszt megválaszolni. Ez a vállalkozások olyan irányú bevett gyakorlatát kívánja a jövőben kizárni, amely keretében a panaszt érdemi válasz helyett további intézkedés megtételének szükségességéről tájékoztatták.

A pénzügyi, a közüzemi, a biztosítási és a pénztári szolgáltatási tevékenységet folytató és a törvényben meghatározott egyéb vállalkozások a fogyasztói panaszok intézésére és a fogyasztók tájékoztatására *ügyfélszolgálatot* kötelesek fenntartani oly módon, hogy annak kialakítása és működtetése az ügyfelek számára nyitva álló helyiségben történjen, az ügyfélszolgálat megközelítése, hozzáférése pedig ne járjon aránytalan nehézségekkel a fogyasztókra nézve. A megfogalmazásból következik, hogy az Fgytv. felsorolása nem tekinthető taxatívnek és az ügyfélszolgálat működtetésére köteles vállalkozások köre törvény által bővíthető.

Ennek keretében köteles a vállalkozás legalább azt biztosítani, hogy az ügyfélszolgálat a hét egy munkanapján 7 és 21 óra között legalább tizenkét órán keresztül folyamatosan nyitva tartson, illetve a telefonos eléréssel működtetett ügyfélszolgálat a hét egy munkanapján 7 és 21 óra között legalább tizenkét órán keresztül folyamatosan elérhető legyen; a fogyasztóknak lehetőségük legyen elektronikusan és telefonon keresztül is a személyes ügyintézés időpontjának előzetes lefoglalására, az időpont igénylése napjától számított öt

⁴⁸⁶ Vö. az Fgytv. 17/A. § (4)-(5) bekezdéseivel.

⁴⁸⁷ Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat azonban csak törvény írhat elő.

⁴⁸⁸ Fgytv. 17/A. § (6)-(8) bek.

munkanapon belül pedig a vállalkozás köteles személyes ügyfélfogadási időpontot biztosítani a fogyasztó számára; az elektronikus eléréssel működtetett ügyfélszolgálat – üzemzavar esetén más elérhetőség biztosításával – folyamatosan elérhető legyen; valamint országos hálózat esetén minden megyeszékhelyen ügyfélszolgálat működjön.⁴⁸⁹

A módosítás rugalmasan alakítja a nyitva tartásra vonatkozó szabályokat. A korábbi reguláció azokat ennél szigorúbb követelményként határozta meg a vállalkozások számára, mert hetente egy munkanapon 8 és 20 óra között volt köteles az ügyfélszolgálat nyitva tartani. Bár az új szabályozás – a korábbival szemben – a működtető vállalkozás munkaszervezése szempontjából előnyösebb, a fogyasztók érdekeinek védelmét azonban továbbra is magas szinten biztosító rendelkezéseket határoz meg, s lehetőséget teremt ágazati jogszabályokban az Fgytv.-től eltérő nyitva tartási szabályok megalkotására.

Az ügyfélszolgálat működésével kapcsolatban két garanciális jellegű rendelkezést is tartalmaz a fogyasztóvédelmi törvény. Rögzíti, hogy az összes telefonon beérkezett panaszt, valamint a fogyasztó és az ügyfélszolgálat közötti telefonbeszélgetést hangfelvétellel rögzíteni kell és öt évig meg kell őrizni. Másrészt úgy rendelkezik a jogalkotó, hogy az ügyfélszolgálat minden esetben köteles a panasszal kapcsolatos álláspontját, intézkedéseit indoklással ellátva írásba foglalni és a fogyasztónak tizenöt napon belül megküldeni. Ez alól csak az az eset tekinthető kivételnek, amikor a fogyasztó panaszát személyesen jelenti be és a vállalkozás az abban foglaltaknak nyomban eleget tesz.⁴⁹⁰ Kiemelendő ezzel összefüggésben, hogy – tekintettel a szigorúbb, tizenöt napos válaszadási határidőre – a módosítással már lehetőség van a határidő egy alkalommal – legfeljebb tizenöt nappal – történő meghosszabbítására. Erre azonban csupán a törvényben rögzített okokra hivatkozva és a fogyasztó határidőn belül történő egyidejű tájékoztatásával nyílik lehetőség.⁴⁹¹

A szabályozás összegzéseként kiemelhető, hogy az ügyfélszolgálat működtetése *nem csupán a panaszügyintézés szervezeti kereteit* hivatott biztosítani, mivel az alapvető színtere is a fogyasztók széles körű tájékoztatásának. Funkciója abban ragadható meg, hogy a fogyasztót igyekszik már a fogyasztói szerződés megkötése előtt „helyzetbe hozni”, illetve később (azzal összefüggésben) lehetőséget nyújtani a fogyasztó számára a szolgáltatással kapcsolatos alapvető információk megszerzésére, a felmerülő (jog)viták rendezésére. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának helyettese is az ügyfélszolgálat e tájékoztató funkcióját emelte ki egy konkrét ügyben, amikor rámutatott arra, hogy a fogyasztó számára előzetes tájékoztatás

⁴⁸⁹ Fgytv. 17/B. § (1)-(2) bek.

⁴⁹⁰ Fgytv. 17/B. § (3)-(5) bek.

⁴⁹¹ Vö. Fgytv. 17/B. § (6) bekezdésével.

nyújtása – az ügyfélszolgálat keretében – a megalapozott fogyasztói magatartás realizálása érdekében a vállalkozás jogszabályban rögzített kötelezettsége.⁴⁹²

2. A békéltető testületek szerepe a fogyasztóvédelemben

A békéltető testületi eljárás bevezetését a hazai jogérvényesítési rendszerbe alapvetően az indokolta, hogy lehetőség nyíljon a fogyasztók és a vállalkozások között kialakuló vitás helyzetek vonatkozásában a konszenzusos vitarendezésre. A hatályos szabályozás (és főleg az azzal összefüggésben megfogalmazható kritikai megjegyzések) érdemi értékelése megköveteli az alternatív fogyasztói vitarendezés mikéntjének és a tárgyalt jogintézmény magyar jogrendbe való bevezetése körülményeinek felvázolását.

2.1. Az alternatív vitarendezés értékelése

Az alternatív fogyasztói jogvitarendezés egyes kérdéseinek tárgyalása előtt indokolt a fogalmat meghatározni és annak specifikumait a bíróságok által végzett jogérvényesítéshez képest kijelölni. Kijelenthető, hogy az *alternatív vitarendezés* magában foglal minden, az adminisztratív és jogi folyamatokon való konfliktuskezeléstől eltérő megoldást, amelynek keretében nem külső autoritás döntésétől várják a felek az ügy megoldását, hanem olyan helyzet megteremtését jelenti e tevékenység, amelynek hatására maguk lesznek képesek a vita feloldására.⁴⁹³

Az ún. extra judiciális jogérvényesítési eszközök kialakulása hosszú múltra tekint vissza, mivel a közvetítés (mediáció) és a választottbíráskodás már az ókori Egyiptomban, valamint Kínában és a görög területeken is megjelent.⁴⁹⁴ Az érintett intézmények az 1940-es években „születtek újra” az Amerikai Egyesült Államokban, s e vitarendezési mód alkalmazása különösen a munkajogi és családjogi jogvitákban volt számottevő.⁴⁹⁵ Mellőzve a

⁴⁹² A konkrét ügyben a fogyasztó távbeszélő állomásának áthelyezését kérte a szolgáltatótól – költözése miatt – viszont kérelme előterjesztésénél nem hívták fel az ügyfél figyelmét arra, hogy ez nem lehetséges, sőt azt a választ kapta, hogy a készülék leadása mellett kivitelezhető az áthelyezés. Az előzetes tájékoztatási kötelezettség nem teljesítése miatt az állomás leszerelésére került sor az értesítési hozzájárulás visszafizetése mellett. Erről bővebben lásd az OBH 8938/1996. sz. jelentést.

⁴⁹³ Vö. Fürjes Balázs – Krémer András – Pallai Katalin: Közösségi konfliktuskezelés – alternatív vitarendezési módszerek a települési és közösségi konfliktusok kezelésében. Negos Kiadó, Budapest 2009. 7. o.

Letölthető: http://www.pallai.hu/wp-content/uploads/2010/11/2009_Frjes_krmer_Pallai-book.pdf (2012.08.18.)

⁴⁹⁴ A választottbíráskodás történeti gyökereihez bővebben lásd Kecskés László: Választottbíráskodás a középkorban és nemzeti szabályozásainak kialakulása. Magyar Jog 2011. 12. sz. 711-721. o.

⁴⁹⁵ Ehhez bővebben lásd Claudia Barbara Stoldt: Außergerichtliche Mediation zur Lösung von Konflikten. 1. o. Letölthető:

témakörrel összefüggésbe hozható jogintézmények történeti alakulásának részletes vizsgálatát megállapítható, hogy a II. világháborút követően került új megvilágításba a konfliktusok kezelése, így az új alternatív vitarendezési technikák – amelyek az életközösségekre és a kommunikáció jelentőségére építenek – ekkor kezdtek intenzíven megjelenni egyes államok jogrendszereiben.⁴⁹⁶

Az ún. alternatív vitarendezési módok ennek fényében olyan, *a bírósági jogérvényesítést kiváltó eljárási lehetőségek, amelyek az ellenérdekű felek számára kölcsönös előnyökön nyugvó megoldást képesek biztosítani.*⁴⁹⁷ A jogintézmény alapfilozófiája szerint az „ellenséges kapcsolatok” (jogviták) rendezéséhez szükség van egy harmadik, semleges szereplő közreműködésére, aki olyan megoldást tud felkínálni, amely mindkét fél számára elfogadható. A jogviták kezelésének e gyakorlata a nemzetközi konfliktuskezelés tárgykörével összefüggésben jelent meg a jogi gondolkodásban, jellemző formái a közvetítés, a közvetlen tárgyalás, a jószolgálat, a kivizsgálás és a békéltetés (egyeztetés) voltak.⁴⁹⁸ Az alternatív vitarendezés módozatai közül e helyütt csupán három, a fogalmi tisztánlátás érdekében szükséges formát – a *választottbíráskodást, a békéltetést és a mediációt* – kívánom egymástól elhatárolni.

Az arbitráció (választottbíráskodás) a gazdasági élet szereplői között kialakuló viták eldöntése esetén alkalmazható módszer, ahol „kvázi” igazságszolgáltatás keretében születik – egyéb feltételek együttes fennállása esetén – a felekre nézve kötelező döntés.⁴⁹⁹ A mediáció ezzel szemben olyan struktúrát jelent, amikor az érdekeltek közösen dolgoznak ki olyan megoldási javaslatot, amely mindkét ellenérdekű félnek kedvező.⁵⁰⁰ Ebben az esetben a mediátor szerepe csupán ennek a közös álláspont kialakításának az elősegítésére irányul. Az említett két konstrukciótól a békéltetés abban különbözik, hogy ilyenkor az eljárásban szereplő harmadik „fél” aktívan közreműködik az érintettek közötti egyezség létrehozásában, nem csupán „egy asztalhoz ülteti le a feleket”, hanem tevékenysége a megoldás megfogalmazására irányul.

http://www.cemex.de/servlet/de.blueorange.xred.util.GetFile/Kurzfassung_Stoldt_Beton-Forum_08.pdf?db=cemex_de&tbl=int_xredfile&imgcol=xred_file&mime=mime&doc=File_108111&download=Kurzfassung_Stoldt_Beton-Forum_08.pdf (2012.08.18.)

⁴⁹⁶ Vö. Balogh Eszter: A munkaügyi viták alternatív megoldásai. Szociológiai Szemle 2002. 1. sz. 67. o.

⁴⁹⁷ Vö. Iris Benöhr: Alternative Dispute Resolution for Consumers in the EU. In: Christopher J. S. Hodges – Iris Benöhr – Naomi Creutzfeldt-Banda (Szerk.): Consumer ADR in Europe. Hart Publishing, Oxford-Portland, Oregon 2012. 1. o.

⁴⁹⁸ Ezzel összefüggésben lásd többek között Bruhács János: Nemzetközi jog I. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2008. 227-233. o.

⁴⁹⁹ A választottbíráskodás részletes elemzéséhez lásd bővebben Kecskés László: A választottbíráskodás aktuális kérdései. In: Választottbíráskodás. Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Budapest 2008. 105-128. o.

⁵⁰⁰ Vö. Csorba Emese: Az alternatív vitarendezés egyes uniós jogi eszközei. Európai Tükör 2010. 6. sz. 43. o.

A bíróságon kívüli jogérvényesítési megoldások talán legjelentősebb *pozitívuma*, hogy – szemben a hosszú, időigényes és bizonytalan kimenetelű bírói eljárással – egyrészt gyorsabb, költséghatékonyabb processus keretében kínálkozik lehetőség a jogsérelem orvoslására, másrészt ezáltal – bizonyos mértékben – tehermentesíthetők a bíróságok (is), ami az ítélkezési tevékenység minőségi javulását, a jogkeresők elégedettségének növekedését hozhatja magával.⁵⁰¹ Különbség van a két jogérvényesítési módszer logikájában is. Amíg a bírósági eljárás a tényállás pontos, minden részletre kiterjedő tisztázását tűzi célként maga elé, s így a múltra koncentrálna elvágja a felek között a jövőbeli együttműködő jellegű magatartás lehetőségét, addig a bíróságon kívüli jogérvényesítés a jövőbeni együttműködést helyezi első helyre és ezáltal alkalmasabb arra, hogy a feleket rávezesse a jogvita helyes, mindenki számára kedvező megoldására.

Az Európai Bizottság – felismerve a fogyasztói jogviták alternatív rendezésében rejlő előnyöket – 1998. március 30-án fogadta el 98/257 EK ajánlását, amelynek célkitűzése, hogy az Európai Unió területén működő alternatív vitarendezési fórumok működési alapelveit egyes minimális követelmények támasztásával meghatározza, amelyek teljesítésére minden olyan testület működésénél szükség van, amelyek ún. ADR (alternative dispute resolution) fórumként kívánnak valamely tagállamban tevékenykedni.⁵⁰²

Az alternatív vitarendezési fórumok intenzívebb igénybevételét elősegítendő az Európai Bizottság 2001-ben létrehozta a *FIN-NET hálózatot* (Financial Dispute Resolution Network), amely a pénzügyi jellegű határon átnyúló jogviták megoldásában nyújthat segítséget a fogyasztók számára.⁵⁰³ Az Unió alapvető indoka e hálózat kialakításánál az volt, hogy a pénzügyi szolgáltatókkal kapcsolatba kerülő fogyasztóknál növekedjen a fogyasztói ismeret és a bizalom e szolgáltatások iránt. Ez azért meghatározó jelentőségű, mert a határon átnyúló jogviták esetében a fogyasztók hátrányos helyzetbe kerülhetnek az adott ország nyelve és jogszabályai ismeretének hiánya miatt. Ebből fakadóan reális igényként fogalmazódik meg a fogyasztók részéről, hogy a felmerült jogviták lehetőleg gyors, könnyű

⁵⁰¹ Ehhez lásd bővebben E. Hondius: Towards a European Small Claims Procedure. In: L. Thévenoz – N. Reich (Szerk.): *Liber Amicorum Bernd Stauder, Consumer Law*. Schulthess, Geneva 2006. 131. o.

⁵⁰² Ezek az alapelvek a következők: függetlenség elve, átláthatóság elve, egyenlőség elve, hatékonyság elve, törvényesség elve, szabadság elve, valamint a képviselő elve. Az ajánlás elérhető az alábbi linken: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:115:0031:0034:EN:PDF> (2012.08.18.)

⁵⁰³ Megjegyzem, hogy a Bizottság a tagállami fórumok két olyan hálózatát hozta létre, amelyeknek célja annak elősegítése, hogy a fogyasztók könnyebben hozzáférhessenek az olyan határon átnyúló jogviták megoldásának bíróságon kívüli eljárásaihoz, amikor a gazdasági szereplő székhelye a fogyasztó lakóhelyétől eltérő tagállamban van. Az EEJ-Net a fogyasztókat segítő és tájékoztató fórumnak tekinthető, míg a FIN-NET az EGT tagállamainak ama szerveit foglalja össze, amelyek jogosultak a pénzügyi jellegű jogviták bíróságon kívüli megoldására.

és költségkímélő megoldására lehetőség nyíljon. Tekintettel arra, hogy valamennyi EU-tagállamban léteznek alternatív vitarendezési fórumok, ezek lehetnek a FIN-NET hálózat tagjai, amennyiben az adott tagállam az érintett fórumot „regisztrálja” e rendszerbe.⁵⁰⁴

A rendszer célkitűzései három, a fogyasztóvédelem szempontjából lényeges területet ölelnek fel. Egyrészt az Unió hozzáférést kíván ezáltal biztosítani a fogyasztói jogviták peren kívüli elbírálásához, másrészt az európai rendszerek között hatékony információcsere megvalósítását célozza meg, harmadrészt az EGT tagállamainak alternatív vitarendező rendszereit közös alapelvek szerint törekszik működtetni. Magyarország és a FIN-NET vonatkozásában kiemelendő, hogy 2010. január 1-e óta a határon átnyúló, pénzügyi szolgáltatásokat érintő fogyasztói jogviták elbírálása a Budapesti Békéltető Testület hatáskörébe tartozik.⁵⁰⁵

2.2. Az alternatív fogyasztói vitarendezés egyes államok szabályozásában

Egyes európai államok regulációjáról megállapítható, hogy általában minden vizsgált országban megjelennek az ún. alternatív vitarendezési formák a fogyasztóvédelemmel összefüggésben. Lényeges különbségek figyelhetők meg azonban abban, hogy valódi alternatívát jelentenek-e a bírósági eljárással szemben, vagy pedig „csupán” megelőzik, esetleg kiegészítik a bíróság előtti fogyasztói jogérvényesítési processust.⁵⁰⁶

Indokoltnak tartom rögzíteni, hogy a különböző európai államokban *eltérő módon került sor az ún. ADR-fórumok felállítására*.⁵⁰⁷ Van példa olyan szervezeti formára, amely uniós kezdeményezésre központilag jött létre,⁵⁰⁸ máshol helyileg, a nemzeti tradícióknak megfelelően kerültek a szervek kialakításra,⁵⁰⁹ valamint akadnak olyan megoldások is, ahol e formációk egyéni kezdeményezésre „keltek életre”.⁵¹⁰

⁵⁰⁴ A FIN-NET hálózat tagjának minősülő tagállami szervek listája az alábbi linken elérhető: http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/members_en.htm (2012.08.18.)

⁵⁰⁵ A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének hatékonyabbá tételéhez szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXLVIII. törvény 32. §-a állapította meg az Fgytv. 38. § (3) bekezdésének szövegét, amely szerint pénzügyi szolgáltatási tevékenységgel összefüggő határon átnyúló fogyasztói jogvita esetén az eljárásra kizárólag a fővárosi kereskedelmi és iparkamara mellett működő békéltető testület illetékes.

⁵⁰⁶ Ezzel összefüggésben lásd Dézsi Andrea: A fogyasztói vitarendezés alternatív megoldásai az Európai Unióban. Debreceni Jogi Műhely 2009. 1. sz. elektronikus változata. http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2009/a_fogyasztoi_vitarendezes_alternativ_megoldasai_az_europai_unioban/ (2011.05.09.)

⁵⁰⁷ Vö. H. W. Micklitz – N. Reich – P. Rott: Understanding EU Consumer Law. Intersentia, Antwerp 2009. 341. o.

⁵⁰⁸ Egyebek mellett a Svédországban működő fogyasztói panasz bizottság vonható ebbe a körbe.

⁵⁰⁹ Erre példa a Spanyolországban működő békítő bíróságok rendszere.

⁵¹⁰ Például a bankok és a biztosítók szószólói tekinthetők ilyenek.

Lényeges eltérések mutatkoznak abban, hogy milyen *szervezeti formában* jelennek meg a fogyasztói viták alternatív rendezését lehetővé tevő testületek. Van olyan európai állam – így egyebek mellett Dánia – ahol a központi közigazgatási szervek között, míg máshol – például Belgiumban – decentralizált szervként működnek ún. „jogvita bizottságok”. Emellett fellelhető a választott bírósági rendszer bekapcsolása is a fogyasztói jogérvényesítésbe,⁵¹¹ a skandináv államokban pedig az ombudsmani struktúra nyújt lehetőséget a fogyasztói jogok bíróságon kívüli érvényesítésére.

A leírtak összefoglalásaként megállapítható, hogy akad példa a központi államigazgatási szervek keretein belül végzett és a nem állami szervek által realizált jogérvényesítésre egyaránt. Az alapvető különbség ebben a tekintetben a finanszírozás területén figyelhető meg, mert míg az államigazgatási szervek között elhelyezett testületek működését részben vagy egészben a központi költségvetés fedezi, addig a nem állami szektor ilyen irányú tevékenysége vonatkozásában a szakmai testületek (kamarák) viselik a költségeket.

Nem mutatnak egységes képet a később kifejtendő szabályozási megoldások a *tagok jelölésében* és a *meghozható döntések joghatásában* sem. Az kétségtelenül közös vonás, hogy ezekben a testületekben a fogyasztóvédelmi hatóságok, a szolgáltatók (vállalkozások), valamint a civil szféra is képviseltetik magukat. A képviselet módja (eseti vagy állandó), illetve a testületek összetétele azonban már mutat komoly eltéréseket. A fogyasztói jogviták peren kívüli eldöntésében közreműködő szervek döntéseinek joghatása alapján sem lehet általános megállapítást tenni, mivel egyes államokban csak javaslatot fogalmazhatnak meg e testületek, máshol mind a fogyasztókat, mind a vállalkozásokat kötelező döntések kibocsátására is lehetőséget ad a normaanyag. Van példa továbbá arra is, hogy – különösen a banki közvetítés esetén – csupán a vállalkozásokra nézve hozható kötelező jellegű állásfoglalás.

2.2.1. Olaszország

Az olasz szabályozási modellt egyebek mellett azért érdemes vizsgálat tárgyává tenni, mert – bizonyos vonatkozásban – hasonlóságot mutat a hazai megoldással. Olaszországban 1993 óta létezik ez a jogérvényesítési módszer, a Milánóban működő *kereskedelmi választott bíróság alosztályaként* ettől az időponttól kezdődően fejt ki a testület tevékenységét. Hatáskörét tekintve minden fogyasztói jogvita peren kívüli elbírálása e szervezethez tartozik abban az

⁵¹¹ Ez a modell érvényesül Spanyolországban.

esetben, ha a jogvita a turizmussal, a kereskedelemmel, az iparral, az ingatlanpiaccal vagy az elektronikus kereskedelem tárgykörével összefüggésben merült fel.⁵¹²

Összetétele a magyar megoldáshoz hasonlatos, mert a fogyasztóvédelmi hatóságok és a szolgáltatók előzetesen felállítanak egy listát, amelyet a közvetítők, békéltetők egészítenek ki. A konkrét jogvita eldöntésében eljáró grémiumot úgy jelölik ki, hogy a listáról egy főt választ a fogyasztó, egyet a szolgáltató (vállalkozás), a harmadik tagot pedig maga a választott bíróság jelöli ki. A szabályozás garantálni kívánja a paritás elvét és a pártatlanságot, amit erősít az a törekvés, hogy a gyakorlatban leggyakrabban nyugalmazott bírákat és ügyészeket jelöl a választott bíróság.

Érdeemes végül röviden szólni a testület által hozható *döntésekről*. A hazai szabályozástól eltérően a békéltető testület nem határozatot, hanem végzést bocsát ki, ami nem minősül (hatósági) döntésnek, hanem úgy kell tekinteni, mintha a felek szerződést kötöttek volna egymással. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy létrejötté esetén az egyezség nem lesz közhatalmi (hatósági) úton kikényszeríthető, jogi jellegét tekintve magánjogi szerződés jön létre a felek között, annak nem teljesítése esetén az olasz szabályozás a szerződésszegés általános jogkövetkezményeit tartja alkalmazandónak.

2.2.2. Spanyolország

Spanyolországban a fogyasztói jogviták rendezésére két különböző eljárási rendben kerülhet sor: a pénzügyi szektorra koncentrált békéltetés és a választottbírói eljárás keretei között. A Spanyol Nemzeti Bank felügyelete alá tartozó hitelintézetek és a fogyasztók között kialakuló jogviták békés, peren kívüli elbírálása a Servicio de Reclamaciones⁵¹³ hatáskörébe tartozik.

Az eljárás *kezdeményezésére jogosultak* körét a szabályozás egyrészt személyi, másrészt tárgyi vonatkozásban (is) szűkíti. Személyi tekintetben természetes személyek és jogi személyek kezdeményezhetik a békéltetést abban az esetben, ha azt megelőzően írásban már megpróbálták rendezni a jogvitát. Tárgyi szempontból ezek az alanyok is csupán akkor jogosultak eljárást indítani, ha az említett írásban történő vitarendezés során panaszukat visszautasították, a szolgáltató a fogyasztó panaszát orvosolta, de az ügyfél azzal nincs megelégedve, illetve két hónap alatt nem sikerült az ügyet lezárni. Az említett rendelkezésekből kiolvasható, hogy a jogalkotó az említett békéltető testületi eljárással

⁵¹² http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ita_en.htm (2012.09.12.)

⁵¹³ Vö. <http://www.bde.es/webbde/es/secciones/servicio/reclama/reclama.html> (2011.05.09.)

egyrészt a panasz nem (vagy nem megfelelő) orvoslását, illetve a fogyasztó számára (ugyancsak) sérelmes elhúzódó eljárást kívánja szankcionálni.⁵¹⁴

Az eljárás menetével összefüggésben szükséges kiemelni, hogy a békéltetés során mindkét fél lehetőséget kap álláspontjának kifejtésére, maga a processzus pedig indoklással ellátott jelentéssel zárul, amely azonban nem tartalmaz végrehajtási záradékot. A döntés joghatásával összefüggésben megjegyzendő, hogy az kötelező erejű, a jogi szabályozás megtámadására (fellebbezésére) nem ad lehetőséget. A testület döntésének érvényesülése szempontjából a vonatkozó reguláció lényeges eleme, hogy abban az esetben, ha a döntésben foglaltakat valamelyik fél nem teljesíti és az egyben jogsértést is megvalósít, akkor a Spanyol Nemzeti Bank jogosult a szükséges intézkedések megtételére.⁵¹⁵

Az ismertetett szabályozás előnye, hogy gyors és hatékony eljárásban ad lehetőséget a jogvitában álló felek közötti fogyasztói jogvita peren kívüli rendezésére, a döntés kötelező ereje és a Spanyol Nemzeti Bank (felügyeleti) intézkedési jogosultsága garanciát jelent(het) a döntésben foglaltak betartására. A szabályozás hiányaként fogalmazható meg, hogy csupán a pénzügyi (hitelintézeti) szektor érdekkörébe tartozó fogyasztói jogviták alternatív rendezésére ad lehetőséget, nem jelent általános hatáskört a fogyasztói jogok érvényesítése terén.

2.2.3. Svédország

Svédországban a fogyasztói jogviták esetén a Belügyminisztérium keretei között köztestületi formában működő *Országos Fogyasztói Panaszbizottság* végez békéltető tevékenységet.⁵¹⁶ A szabályozás vázlatos ismertetése során alapvetően három tárgykört érintek: a szervezeti felépítést, az eljárás alapkérdéseit, valamint a testület által hozható döntések körét.

Szervezeti szempontból kiemelendő, hogy a panaszbizottság élén az elnök, az alelnök, valamint az igazgató állnak, az ő munkájukat segítik továbbá a testület alkalmazottjai és a Tanács. Tekintettel arra, hogy a fogyasztói jogviták jogkérdésen alapulnak, az elnöki, alelnöki pozíciót csak olyan személyek töltik be, akik rendelkeznek jogi (bírói) végzettséggel és gyakorlattal.⁵¹⁷ Ezen kívül vannak a grémiumnak olyan alkalmazottjai is, akik szintén jogász végzettségűek, míg vannak olyan tagok is, akik szakemberként vesznek részt az eljárásokban

⁵¹⁴ Vö. Iris Benöhr – Franziska Weber: Spain. In: Christopher J. S. Hodges – Iris Benöhr – Naomi Creutzfeldt-Banda (Szerk.): Consumer ADR in Europe. Hart Publishing, Oxford-Portland, Oregon 2012. 214. o.

⁵¹⁵ http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_spa_en.htm (2012.09.12.)

⁵¹⁶ <http://www.arn.se/vadarARN/> (2011.06.03.)

⁵¹⁷ Vö. Franziska Weber – Christopher Hodges – Naomi Creutzfeldt-Banda: Sweden. In: Christopher J. S. Hodges – Iris Benöhr – Naomi Creutzfeldt-Banda (Szerk.): Consumer ADR in Europe. Hart Publishing, Oxford-Portland, Oregon 2012. 239. o.

a fogyasztók, illetve a szolgáltatók képviselőiként. Megemlítendő, hogy a Tanács – az adminisztratív teendők koordinálásán túl – azáltal vesz részt a békéltető tevékenységben, hogy szervezetében külön osztályok működnek a fogyasztóvédelem speciális területeire (bankszektor, műszaki cikkek, hitelekkel kapcsolatos ügyek, élelmiszerbiztonság stb.) koncentrálva.

A *testület eljárásával* összefüggésben kiemelendő, hogy az kérelemre indul, így – szervezeti hovatartozásától függetlenül – nem tekinthető hatóságnak, csupán a fogyasztók részéről felmerült jogviták peren kívüli eldöntésében vesznek részt. A svéd szabályozásnak sajátos, az eljárás gyorsaságát elősegíteni hivatott rendelkezése, hogy az eljárás írásban történik, amelynek során a felek konzultálhatnak képviselőikkel. Ugyancsak a költséghatékonyságot és az ügyféli terhek csökkentését célozza az is, hogy – bár a bírósági jogérvényesítés az eljárás állapotától függetlenül folyamatosan a felek rendelkezésére áll – a békéltető eljárás legfeljebb négy hónapig tarthat, szemben a gyakran időigényesebb bírósági eljárásokkal, az eljárás során felmerülő költségeket pedig az állam viseli.

Szükséges végezetül szólni a panaszbizottság által hozható *döntésekről* és azok joghatásairól.⁵¹⁸ Eljárásában a testület határozatot hozhat, amely azonban ajánlás jellegű, így kötelező ereje nincs. Fontos azonban megjegyezni, hogy amennyiben a szolgáltató kötelezi kereskedelmi szervezetét a döntésnek megfelelő üzleti magatartás tanúsítására, úgy annak megsértése esetén egyes polgári jogi szankciókat – egyebek mellett a szervezetből való kizárást – alkalmazhatják. A döntéssel szemben – tekintettel a hatósági jelleg hiányára – a svéd szabályozás nem ad fellebbezésre lehetőséget, kiemelendő azonban, hogy a békéltető testület eljárásában született döntés sem akadályozza annak, hogy a fogyasztó bíróság előtt érvényesítse jogait.

A svéd modell összegzéseként *három következtetést* érdemes levonni. Egyrészt korszerű a reguláció ama összetevője, hogy a magyar szabályozáshoz képest előkelőbb helyen szerepelteti alkalmazási feltételként a jogi végzettséget a békéltetésben részt vevő személyek esetén. Másrészt a bírói tapasztalat elvárása a testület elnökétől abból az elgondolásból indul ki, hogy a bírósági jogérvényesítést kiváltó jogalkalmazást realizáló békéltetés során (is) szükség lehet a bírósági tárgyalás vezetése során előnyt jelentő készségek alkalmazására. Végül a magyar szabályozás továbbfejlesztése szempontjából is akceptálható a rövid eljárási határidőre és a processus költségmentességére vonatkozó rendelkezés.

⁵¹⁸ Vö. Franziska Weber – Christopher Hodges – Naomi Creutzfeldt-Banda: i. m. 243. o.

2.2.4. Szlovákia

A Szlovák Köztársaságban a *közvetítés (mediáció) intézménye* szolgálhat a fogyasztók és a vállalkozások közötti jogviták rendezésére, amelynek keretében informális, önkéntes és bizalmas eljárásban kerülhet sor a mindkét félnek kedvező megállapodás meghozatalára.⁵¹⁹ Rögzítendő, hogy az eljárás eredményeképpen létrejövő megállapodás a felekre nézve kötelező, azok végrehajtására azonban a reguláció csupán akkor ad lehetőséget, ha azt közjegyzői okirat formájában megerősítették, vagy választottbírói testület azt egyezségként jóváhagyja. A mediáció szabályozását nyújtó 2004. évi 420. sz. törvény a polgári jogi, a kereskedelmi jogi, a családi jogi, valamint a munkajogi jogviták esetén ad lehetőséget az alkalmazásra, ám ez a tény nem zárja ki a jogintézmény igénybevételét a fogyasztói jogvitákban is, ámbar a vázolt szabályozás alapján nem tekinthető speciálisan fogyasztói jogérvényesítési eszköznek.

A közvetítői eljárást a fogyasztók számára közkedvelt fórummá kívánja tenni a szabályozás azon eleme, miszerint annak során *nincs szükség jogi képviselet* igénybevételére, így a processzus az állampolgárok számára könnyen elérhető.⁵²⁰ Az eljárás során hozható döntések tekintetében rögzítendő, hogy a folyamat kétfajta eredménnyel zárulhat. Ha nem sikerül egyezséget létrehozni a felek között, lehetőség van az eljárás bírói úton történő folytatására, ha pedig létrejön a felek kölcsönös megegyezésen alapuló egyezsége, akkor az magánjogi jelleget hordozó szerződésnek tekintendő.

A szlovák szabályozás összefoglalásaként kiemelendő, hogy *nem fogyasztó-specifikus vitarendezési módról* van szó az említettek fényében, hanem olyan, a magánjogi konfliktusok megoldása tekintetében alkalmazható eljárásról, amely a fogyasztói jogvitákban is igénybe vehető. Sajátos megoldásnak tekinthető, hogy csupán akkor zárul „döntéssel” az eljárás, ha sikerül egyezséget létrehozni a felek között. Abban az esetben, ha erre nem kerül sor, a jogvita a bírósági úton történő jogérvényesítés keretében zárulhat le, míg a megszületett egyezség végrehajthatóságát a törvény egyéb közhatalmi aktusoktól – így közjegyzői okiratba foglalás vagy a választottbírói eljárás lefolytatása – teszi függővé.

⁵¹⁹ http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_svk_hu.htm (2012.08.18.)

⁵²⁰ Megjegyzendő azonban az is, hogy az a tény, miszerint díj ellenében végzett szolgáltatásról van szó, ellenkező koncepciót tükröz.

2.2.5. Ausztria

Az Ausztriában érvényesülő alternatív vitarendezési módoknál megkülönböztethetők a *törvényben szabályozott* formák és bizonyos, *törvényben nem szabályozott* megoldások. Az előbbi csoportba tartozik a praetori egyezség megszületése (ennek során bíróság előtt zajlik a vita feloldása, ami végül a bíróság döntése nélkül zárul le), a közjegyzői okirat, a békéltető testületi és a mediációs eljárások, valamint a szakmai szervezetek közvetítő tevékenysége. Léteznek továbbá olyan peren kívüli vitarendezési módozatok is, amelyek a fogyasztókkal kapcsolatos jogviták informális megoldása során vehetők igénybe.⁵²¹

A vizsgált szabályozás egy speciális fogyasztói jogviszony, közelebbről a *távközlési ügyekben felmerülő jogviták* tekintetében ad alternatív vitarendezésre lehetőséget a számlázással vagy a költségek kiegyenlítésével, illetve a szolgáltatások minőségét érintő panaszokkal összefüggésben.⁵²² Az eljárás jogszabályi alapját a távközlésről szóló 2003. évi 70. sz. törvény 122. cikke jelenti, amelynek értelmében mind a fogyasztó, mind az érdekvédelmi szervezetek élhetnek panasszal, a békéltető eljárás igénybevétele azonban nem kötelező a felek számára.⁵²³

Az *eljárás megindításával* összefüggésben a szabályozás rögzíti, hogy valamennyi érintett fél (egyidejű) kérelmével indulhat meg a békéltetés, ha a vita rendezésére tett korábbi próbálkozások kudarcot vallottak. Ez a rendelkezés – hasonlóan a magyar szabályozáshoz – a fokozatosságot kívánja kifejezésre juttatni, miszerint akkor van lehetőség az eljárás igénybevételére, ha korábban a fogyasztó megkísérelte panaszát a vállalkozással közvetlenül rendezni. A szabályozás lehetőséget ad jogi képviselő igénybe vételére, rögzítendő továbbá, hogy az eljárás végig önkéntes alapon folyik, ennek megfelelően a tárgyalást bármikor bármelyik fél megszakíthatja.

A reguláció számos olyan elemet tartalmaz, amivel az *eljárás gyorsaságát és költséghatékonyságát* kívánja a jogalkotó biztosítani. Ennek keretében – egyebek mellett – lehetőség van a felek álláspontjának elektronikus úton történő közlésére. Az eljárás során a testület műszaki szakértő szakvéleményét is beszerzi, a folyamat eredményeképpen pedig

⁵²¹ Ilyennek tekinthetők az informális panaszirodák, a kereskedelmi kamara békéltető bizottságai, valamint a Fogyasztóvédelmi Egyesület részvételével működő békéltető tanácsok.

⁵²² http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_au_hu.htm (2012.08.19.)

⁵²³ A jogszabály szövege elérhető az alábbi linken: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/2003_70_1/2003_70_1.pdf (2012.08.19.) Hasonló megoldás érvényesül Németországban is, ahol szintén létezik a távközlés területén alternatív vitarendezési mechanizmus. Ehhez lásd bővebben Iris Benöhr – Christopher Hodges – Naomi Creutzfeldt-Banda: Germany. In: Christopher J. S. Hodges – Iris Benöhr – Naomi Creutzfeldt-Banda (Szerk.): Consumer ADR in Europe. Hart Publishing, Oxford-Portland, Oregon 2012. 109. o.

javaslatot dolgoznak ki. Amennyiben ezt a javaslatot a felek aláírják és visszaküldik a békéltető testületnek, akkor az magánjogi egyezségnek minősül. Ha viszont a felek a megoldási javaslatot nem fogadják el, akkor a békéltető testület – amennyiben célszerűnek látja és ellene a kérelmező fél nem tiltakozik – a feleket szóbeli tárgyalásra idézheti. Kiemelendő tehát, hogy a javaslat önmagában nem hajtható végre, csupán akkor rendelkezhet (magánjogi) kötőerővel, ha – az önkéntesség elve alapján – azt mindkét fél írásban elfogadta.

Eljárást könnyítő rendelkezésnek tekinthető a vázolt procedúra ingyenessége, a jogi képvisellel összefüggésben felmerült költségeket viszont minden fél maga köteles fedezni.⁵²⁴ Kiemelendő végezetül az is, hogy mind az eljárás alatt, mind az eljárást követően mindkét félnek jogában áll bírósághoz fordulni, amennyiben nincs megelégedve a békéltetés eredményével. Ebből következik, hogy a békéltető testületi eljárás nem zárja el a vitában álló feleket attól, hogy ügyükben független és pártatlan bíróság hozzon döntést.⁵²⁵

2.2.6. Csehország

A Cseh Köztársaságban az alternatív vitarendezésnek három fajtája létezik: a választottbíráskodás, a pénzügyi döntőbíró, valamint az ombudsman.⁵²⁶ Tekintettel arra, hogy az értekezés e fejezete a fogyasztói jogérvényesítés lehetséges útjait vizsgálja, az alábbiakban csupán a vállalkozások és a fogyasztók között fennálló jogviták elbírálásában résztvevő fórumokat – így választottbíráskodást és a pénzügyi döntőbíró eljárását – érintem.

A *választottbírói eljárás* bármilyen tárgyú jogvita esetén alkalmazható, de a fogyasztókat érintően a vagyoni viták (tipikusan az adásvétel) jelenti azt a területet, amelynél e fórum fellépése igénybe vehető.⁵²⁷ Választottbírói eljárás igénybevételére a felek olyan irányú írásbeli megállapodása esetén van lehetőség, amely szerint a köztük fennálló megállapodásból fakadó összes jogvitát választottbírói eljárás által kívánják rendezni.⁵²⁸ Kiemelendő, hogy ebben az esetben (rendes) bíróság nem dönthet az adott ügyben, annak elbírálására kizárólag a választottbírói eljárás jogosult.

⁵²⁴ Amennyiben nem a fogyasztó kezdeményezte az eljárás megindítását, a testület kötelezheti a kérelmezőt az eljárás tényleges költségeinek megtérítésére.

⁵²⁵ A szabályozás azonban azzal próbálja a vitában álló feleket a kölcsönös megegyezésen alapuló egyezséget eredményező békéltetés igénybevételére ösztönözni, hogy a távközlési szolgáltatással kapcsolatban megállapított fizetési határidő ebben az esetben a békéltető testületi eljárás lezárásáig meghosszabbodik.

⁵²⁶ http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_cze_hu.htm (2012.08.19.)

⁵²⁷ A szabályozás gerincét az 1994. évi 216. törvény jelenti. Elérhető az alábbi linken: <http://www.pravnik.cz/uplna-zneni/uz-15.html> (2012.08.19.)

⁵²⁸ Szóbeli megállapodás is elfogadható, ha a felek a választott bírói eljárásra vonatkozó rendelkezés átadásakor azt írásban megerősítik.

A szabályozás a választott bírósági eljárás iránti bizalom erősítése céljából a választottbíró számára *titoktartási kötelezettséget* határoz meg, az eljárás könnyítése és gyorsítása érdekében rögzíti továbbá a törvény, hogy nem kötelező a jogi képviselő az eljárás során, s lehetőség van az eljárás lefolytatására távirat, telex, vagy más elektronikus eszköz útján is. Említésre érdemes a választottbíró által hozható döntések körében, hogy az eljárás végén határozat születik, amely jogerős és kötelező a felekre nézve, ennél fogva közhatalmi eszközökkel kikényszeríthető.⁵²⁹

A *pénzügyi döntőbíró* igénybevitelére csupán bizonyos, a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatban felmerülő fogyasztói jogviták esetén van lehetőség. A reguláció alapját jelentő 2002. évi 229. törvény három esetkörben ad lehetőséget az eljárás lefolytatására: az ügyfél és a pénzintézetek közötti jogviták esetén, az ügyfél hitelkártyájának nem rendeltetésszerű felhasználásakor, s abban az esetben, ha a pénzintézet nem, késedelmesen vagy hibásan teljesít valamely tranzakciót az ügyfél számára.⁵³⁰

A pénzügyi döntőbíró *jogállásával* kapcsolatban rögzítendő, hogy kinevezésére a a köztisztviselőben álló, megfelelő végzettség és tapasztalat birtokában lévő személyek közül parlament jogosult. A döntőbíró az eljárása során a birtokába jutott információk tekintetében titoktartási kötelezettség terheli. Az eljárás fakultatív jellegű, annak igénybevitelére a vitában álló felek elhatározásától függ, azt csupán a folyamatban lévő vagy már lezárult bírósági eljárás zárja ki.⁵³¹ Az eljárást az a fogyasztó kezdeményezheti, aki az adott pénzintézet ügyfele vagy az elektronikus fizetőeszköz tulajdonosa. Az eljárás könnyítését hivatott biztosítani az a rendelkezés, amely szerint az eljárás elektronikus úton is megoldható, valamint a kérelem a döntőbíró által rendelkezésre bocsátott nyomtatványon is benyújtható.⁵³² A szabályozás nem teszi kötelezővé a jogi képviselőt. A felek terheit mérséklék az illetékmentességre vonatkozó rendelkezések, a processzus során felmerülő költségeket mindenki maga köteles viselni.

A pénzügyi döntőbíró minden egyes ügyben *döntést* bocsát ki, amely ellen 15 napon belül felfüggesztő hatályú kifogást lehet benyújtani. A döntőbíró a kifogásokkal kapcsolatban

⁵²⁹ Ennek megfelelően a választottbíró határozatával szemben fellebbezésre nincs lehetőség, csupán törvényi okokra hivatkozva – így felhatalmazás nélkül eljáró választottbíró esetén – kérhető a határozat hatályon kívül helyezése.

⁵³⁰ A jogszabály szövege elérhető az alábbi linken: http://www.finarbitr.cz/download/21_cs_229-2002.pdf (2012.08.19.)

⁵³¹ Ez vonatkozik arra az esetre is, ha a vitát már pénzügyi döntőbíró elé vitték, vagy a vita már más választottbíró eljárás tárgya volt.

⁵³² A szabályozás az eljárás lefolytatására is lehetőséget ad távollévők között, a döntőbíró azonban a felektől szóbeli indoklást is kérhet.

szintén határozatot hoz, amelyben helybenhagyja vagy megváltoztatja korábbi döntését, ezzel döntése jogerőre emelkedik. Ennek következtében a döntés jogilag kötelező erejű, azzal szemben további kifogásnak nincs helye. Abban az esetben pedig, ha az ügyfél számára nem kielégítő a vitarendezés eredménye, mind a fogyasztó, mind az érintett pénzügyi intézmény bírósághoz fordulhat.⁵³³

A cseh szabályozás összegzéseként kiemelhető, hogy mindkét vázolt eljárásba olyan garanciális rendelkezéseket épített be a jogalkotó, amelyek alkalmasak a költséges és hosszadalmas bírósági eljárások hátrányainak kiküszöbölésére. Szemben a korábban vázolt szabályozási megoldásokkal, a cseh reguláció a hatékonyságot is szem előtt tartva ad lehetőséget a fogyasztói jogviták peren kívüli rendezésére, mivel mind a választottbíró, mind a pénzügyi döntőbíró döntése aktusa kötelező erővel rendelkezik.

2.3. A magyar szabályozás

2.3.1. A békéltető testületek felállítása Magyarországon

Magyarországon 1997-ben fogadta el az Országgyűlés a békéltető testületeket intézményesítő Fgytv.-t, amely az említett jogintézményt a fogyasztók számára biztosítandó gyors, hatékony és költségkímélő eljárás meghonosítása végett vezette be. Nem voltak problémamentesek azonban a testületek működésének első hónapjai, amit jól illusztrál az a tény (is), hogy az Fgytv. vonatkozó rendelkezései csak 1999. január 1-jén léptek hatályba. A megalakulás körül két problémakör kezdett kibontakozni: a társadalmi szféra eljárásban való megjelenése és a békéltető testületek működtetésének kötelezettsége.

A békéltető testületek a magyar jogrendszerben 1997 előtt *ismeretlen jogintézmények* voltak. Az Fgytv. 21. § (2) bekezdése értelmében „a békéltető testületi tagokat (...) egyrésztől a kamara (...), másrésztől a fogyasztói érdekek képviselőit ellátó társadalmi szervezetek egyenlő arányban jelölik ki”. A szabályozás azt kívánta ezzel elérni, hogy a társadalmi szervezetek vegyenek részt a békéltető testületek eljárásában, azt azonban nem tisztázta a reguláció, hogy mely szervezetek jelölik a testületi tagokat. A szabályozás vázolt anomáliájával összefüggésben alapvetően két álláspont körvonalazódott. Az egyik felfogás szerint a törvénynek kell meghatározni az érintett szervezeteket, a másik elgondolás szerint pedig a civil szféra kezdeményező szerepére kell bízni a részvétel módjának alakítását.⁵³⁴ E

⁵³³ A kereset benyújtása, a jogvita választott bíróság elé vitele semmissé teszi a döntőbíró korábbi határozatát.

⁵³⁴ Vö. Hegedűs Márta: A békéltető testületek szerepe a fogyasztóvédelemben. „Egy testületről”. Magyar Közigazgatás 2003. 6. sz. 376. o.

sorok szerzője arra az álláspontra helyezkedik, hogy előbbi megoldás korszerű módon kivitelezhetetlen. Mivel feltételezhetően folyamatosan jönnek létre fogyasztói jogérvényesítést (is) „zászlajukra tűző” civil szervezetek, a jogi szabályozással csupán bizonyos kritériumok meghatározására lenne lehetőség.⁵³⁵

Ugyancsak problémát jelentett az Fgytv. 1997-ben elfogadott 18. §-ának alábbi fordulata: „a békéltető testületet az azonos területen működő kereskedelmi és iparkamara, valamint agrárkamara közösen működteti”.⁵³⁶ Kezdetben *jogalkalmazási problémát* okozott, hogy az említett kamarák kötelesek-e működtetni e testületeket vagy csupán lehetőségük van rá. Abból kiindulva azonban, hogy a jogszabályszerkesztés során a kijelentő mód használata a jogalkalmazó számára normatív parancsot fogalmaz meg, a kezdeti törvényi megfogalmazás is kötelező jellegűnek lett volna értelmezendő.⁵³⁷ Másrészt fontos kiemelni, hogy a hatályos törvényi szabályozás már egyértelmű megfogalmazással juttatja kifejezésre, hogy „a békéltető testület a megyei (fővárosi) kereskedelmi és iparkamarák mellett működő független testület.”⁵³⁸

A békéltető testületek működésének hazai szabályozása vonatkozásában kiemelendő a 2008-ban bekövetkezett átfogó reform, amely – érintve a honi fogyasztóvédelem csaknem minden szegmensét – kiegészítette és megváltoztatta az 1999 óta hatályos rendszert. Az elmúlt négy évben mind a békéltető testületek gyakorló tagjai, mind a témakörrel foglalkozó szakirodalom jeles képviselői – több alkalommal hívták fel a jogalkotó figyelmét olyan hiányosságokra, amelyek a rendszer működőképességének biztosítása érdekében törvényhozói beavatkozásért „kiáltanak”. Az általam fentebb említett Módtv. e felvetésekre, kezdeményezésekre (is) reagálva érint olyan kérdésköröket, amelyeket az előző szabályozás hiányosságaként fogalmaztak meg.⁵³⁹ A továbbiakban e változtatások fényében tekintem át a tételes jogi szabályozás egyes kérdéseit.

⁵³⁵ Utóbbi elképzelést már 1997-ben siker koronázta, mivel több megyében kész listák álltak a békéltető testületek rendelkezésére. Erről lásd bővebben Hegedűs Márta: i. m. 377. o.

⁵³⁶ Ezzel összefüggésben lásd Bodnár József: Hogyan tovább békéltető testületek. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 3. sz. elektronikus változata. http://www.fvszemle.hu/archivum/2009_szeptemberi_szam/muhely/hogyan_tovabb_bekelteto_testuletek/ (2012.08.10.)

⁵³⁷ Ennek a tételnek az elméleti megalapozásáról bővebben lásd Drinóczi Tímea – Petréttei József: Jogalkotástan. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2004. 337. o.

⁵³⁸ Fgytv. 18. § (2) bek.

⁵³⁹ Megjegyzem, hogy a Módtv. elfogadását követően is maradtak „fehér foltok” a békéltető testületekre vonatkozó regulációban, így utalok ezekre a problémákra.

2.3.2. A békéltető testületek jogállása

A hazai szabályozás értelmében a békéltető testület eljárásának célja egyezség létrehozásának megkísérlése, ennek eredménytelensége esetén pedig döntéshozatal a fogyasztói jogok gyors, hatékony és költségkímélő érvényesítése érdekében.⁵⁴⁰ A törvény 18. § (2) bekezdése rögzíti – a fentebb leírtaknak megfelelően – hogy a békéltető testület a *megyei (fővárosi) kereskedelmi és iparkamarák (a továbbiakban: kamara) mellett működő független testület*. A szervezet jogállásával összefüggésben a szakirodalom képviselői részéről számos továbbfejlesztési és átalakítási javaslat jelenik meg. A reformirányzatok között alapvetően két „tábor” elképzelése körvonalazódik.

Az egyik felfogás a *hatósági szervezetrendszerbe* történő integrálás mellett „tör lándzsát”, a megyei kormányhivatalokat vagy a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságot jelölve meg „gazdaként”. Ezzel összefüggésben pozitívként alapvetően a döntések szakmai színvonalának esetleges javulása emelhető ki, míg a kritikusok a függetlenség elvesztésétől féltik a testületeket. E sorok szerzője arra az álláspontra helyezkedik, hogy a függetlenséget nem (csupán) a szervezeti különállás képes kifejezésre juttatni. A jogalkalmazás során érvényesülő garanciális jellegű eljárási rendelkezések biztosításával, megnyugtató pénzügyi támogatás nyújtásával fenntartható, sőt – szemben a jelenlegi állapottal – jobban realizálható lenne a törvényesség és a pártatlanság.

Van azonban két olyan hozadéka a vázolt változtatás esetleges bevezetésének, amely kétségtelenül előrelépést jelenthetne a jelenlegi regulációval szemben: a jogorvoslat biztosítása és a kikényszeríthetőség. A mostani szabályozás alapján – fellebbviteli fórum híján – a békéltető testület határozatával szemben nincs lehetőség fellebbezésre, csupán – korlátozott esetkörben – a hatályon kívül helyezés jöhet szóba. Ha megvalósulna a vázolt elképzelés és a békéltető testületek a megyei kormányhivatal mellett működnének, lehetőség lenne a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság mellett működtetendő másodfokú békéltető testület fenntartására, amely elbírálhatná a megyei testületek által tárgyalt ügyekben született határozatokat. A kikényszeríthetőséggel összefüggésben jelzem, hogy a hatósági fórumrendszerbe bekapcsolt testületek döntése hatósági döntések lennének, amelyekkel szemben már alkalmazhatók volnának a Ket. végrehajtásra vonatkozó rendelkezései is.

A másik felfogás a békéltető testületeket a *kamarák mellé telepítené*. Meglátásom szerint azonban ez a koncepció sem lenne aggálytalan. A felvetődő problémák alapvetően a

⁵⁴⁰ Fgytv. 18. § (1) bek.

hatékonyság és a függetlenség körül körvonalazódnak. A kamarák mellett működő testületek csak abban az esetben képesek tagjaik irányában az előírt magatartások nem követését szankcionálni, ha (ismét) megvalósul a kötelező tagság a vállalkozások, szolgáltatók esetében, így nem marad(hat)na olyan kereskedő, aki nem tartozik az érintett kamara „főhatósága” alá.⁵⁴¹ Felvetődik ezen kívül a fogyasztók oldaláról megfogalmazódó bizalmatlanság is, mivel – nem alaptalanul – aggodalomra adhat okot, hogy a szolgáltatást végző vállalkozások érdekképviselői szervei járnak el fogyasztói jogviták elbírálásakor. Az említett bizalmatlanságot – nézetem szerint – nem a jogalkotó, hanem a megnyugtató jogalkalmazó tevékenység oszthatná el, jelen állapotában azonban ez gátja lehet az eme irányba mutató (esetleges) jogszabály-változtatási kísérleteknek.

A törvény lehetőséget biztosít arra is, hogy a *helyi önkormányzatok részt vállaljanak* a békéltető testület működtetésének feladataiból.⁵⁴² Ez lényegében pénzügyi források biztosítását, technikai eszközök és helyiség rendelkezésre bocsátását jelenthetné a helyi közügyként (is) felfogható lokális fogyasztóvédelem realizálása érdekében. Korszakunk közigazgatásának egyik alapvető problémája azonban a helyi – különösen a települési – önkormányzatok alulfinanszírozott állapota, ennek megoldása nélkül nem képesek az önkormányzatok (komoly) feladatot vállalni a fogyasztóvédelem helybeni megvalósításában.

2.3.3. A békéltető testületek tájékoztató tevékenysége

A Módtv. egyik koncepcionális újítása a testületek tanácsadó tevékenységének rögzítése az Fgytv. szabályai között. A jogintézmény újnak is tekinthető, meg nem is. Ennek háttérében az a realitás áll, hogy a fogyasztók a békéltető testületekhez eddig is nagy számban fordultak általános tájékoztatásért az őket megillető jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatosan. Ezért döntött úgy a törvényhozó, hogy – utolérve a gyakorlatot – törvényi szinten teremti meg a tájékoztató tevékenység kereteit.

A szabályozás ennek fényében – a békéltető testületi eljáráson kívüli – az *általános tanácsadási tevékenységet* rögzíti, miszerint a békéltető testület a fogyasztó vagy a vállalkozás kérésére tanácsot ad a fogyasztót megillető jogokról és kötelezettségekről.⁵⁴³ A vázolt rendelkezéssel összefüggésben fontosnak tartom kiemelni, hogy e tevékenység nem érinti a testületnek a törvény 26/A. § (1) bekezdésében rögzített kötelezettségét, miszerint bárki kérésére köteles haladéktalanul, írásban vagy más megfelelő formában tájékoztatást adni

⁵⁴¹ Vö. Fekete Orsolya: i. m. 227. o.

⁵⁴² Fgytv. 18. § (4) bek.

⁵⁴³ Fgytv. 18. § (1) bekezdésének utolsó mondata.

a hatásköréről, illetékességéről, eljárásának szabályairól és költségeiről, a kötelezést tartalmazó határozat, illetve az ajánlás hozatalának feltételeiről, a határozatok kikényszerítésének módjáról, az ajánlás és a kötelezést tartalmazó határozat hatályon kívül helyezésének feltételeiről, és arról, hogy a békéltető testület eljárása nem érinti az igények bírósági úton való érvényesíthetőségét.

A békéltető testületek eme új tevékenységi körével összefüggésben ide kívánczok két másik rendelkezés is, amelyek az egyedi fogyasztói jogviták pártatlan, tárgyilagos elbírálását kívánják garantálni. Egyik oldalról a reguláció rögzíti, hogy nem jelölhető ki az eljáró tanács tagjának az a békéltető testületi tag, aki az ügyvel kapcsolatban a fogyasztónak vagy a vállalkozásnak tanácsot adott.⁵⁴⁴ E megkötés nyilvánvalóan azért került bele a törvénybe, hogy az adott ügyben olyan békéltetők döntsenek, akik korábban nem kerültek kapcsolatba sem az ügyvel, sem az érintettekkel, így képesek részrehajlás nélkül elbírálni az adott jogvitát. E kizárási ok alkalmazhatósága érdekében nyilvántartás-vezetési kötelezettséget ír elő a békéltető testület számára, amely tartalmazza a fogyasztó, illetve a vállalkozás nevét, a tanácsot adó személy nevét, a tanácsadás időpontját és a tanácsadással érintett ügy rövid tartalmi összefoglalását. Másik oldalról pedig kiemelhető, hogy a szabályozás nyomatékosítja azt, hogy jelen esetben a békéltető testületi eljáráson kívüli tanácsadásról van szó, miszerint a testület eljárása során az eljáró tanács vagy annak tagja nem adhat tanácsot a fogyasztót megillető jogokról és kötelezettségekről.⁵⁴⁵

2.3.4. A békéltető testületek eljárása

A testületek főszabály szerint *három tagú tanácsban* járnak el.⁵⁴⁶ Az eljáró tanács egyik tagját a fogyasztó, másik tagját pedig a bepanaszolt vállalkozás jogosult kijelölni az elnök által vezetett listáról, míg a tanács elnökét a testület elnöke jelöli ki. Ezzel összefüggésben felhozható az az ellenérv, hogy szerencsésebb lett volna a tanács elnökének jelölését a felek által kijelölt két tag kezébe adni.⁵⁴⁷ A jogalkotó vélelmezhetően abból indult ki, hogy olyan személy jelölje ki az adott ügyben eljáró tanács elnökét, aki a békéltető testület szakemberállományának egészére rálátással rendelkezik. Az a lehetőség azonban, hogy a testület elnöke saját magát jelölje ki elnöknek – a díjazásban megmutatkozó eltérések miatt –

⁵⁴⁴ Fgytv. 25. § (2) bek.

⁵⁴⁵ Fgytv. 29/C. §.

⁵⁴⁶ Fgytv. 25. § (1) bek.

⁵⁴⁷ Vö. Fekete Orsolya: i. m. 232. o.

visszaélésre adhat okot.⁵⁴⁸ Fontos kiemelni a szabályozásból, hogy 2012 januárjától a békéltető testület listáján jogász végzettségű tagnak is lennie kell. Ennek az oka, hogy az elnök által egyszerűnek ítélt ügyekben kijelölhet egyedül eljáró tagot, aki azonban csak jogász végzettségű lehet. Ezzel összefüggésben érdemes kiemelni, hogy a jogász végzettségű békéltetők szerepeltetése előrelépés a szabályozásban, de korszerű jogalkotói lépés lenne, ha minden eljáró tanács összeállításánál kritériumként kerülne megfogalmazásra legalább egy jogász végzettségű békéltető alkalmazása, mivel a fogyasztói jogviták nagy része jogkérdés eldöntését követeli meg, így igénybevételek nem csupán az egyszerű megítélésű ügyekben lehet indokolt.

A békéltető testület *eljárása megindításának feltétele* – a fokozatosság elvét követve – hogy a fogyasztó a vállalkozással közvetlenül megkísérelje a vitás ügy rendezését. Ha a vállalkozás nem tartja megalapozottnak a fogyasztó panaszát, köteles elutasító döntését megindokolni. Ezzel összefüggésben felmerül a kérdés, hogy mi a helyzet akkor, ha a vállalkozó ezt a minimális fokú együttműködést is megtagadja. Egyes felfogások szerint amellet, hogy ez hatóságilag szankcionálható, a vállalkozás székhelyére küldött térítvényes levéllel hitelt érdemlően bizonyítható a vitarendezés megkísérlésének ténye.⁵⁴⁹ A kézbesítési vélelem szabályozásának elmaradása miatt a legnagyobb fokú jóhiszeműség mellett sem nyílik lehetőség a postai út bizonyító erejének alkalmazására abban az esetben, ha a vállalkozás a hivatalos levelet nem veszi át (és nem megtagadja az átvételt).⁵⁵⁰

A békéltető testületi eljárás a fogyasztó kérelmére indul, amelynek tartalmaznia kell a fogyasztó nevét, lakóhelyét vagy tartózkodási helyét; a jogvitával érintett vállalkozás nevét, székhelyét vagy érintett telephelyét; a fogyasztó álláspontjának rövid leírását, az azt alátámasztó tényeket és azok bizonyítékait; a fogyasztó nyilatkozatát a vita közvetlen rendezésének teljesítéséről; a fogyasztó nyilatkozatát arra nézve, hogy az ügyben más békéltető testület eljárását nem kezdeményezte, közvetítői eljárást vagy polgári peres eljárást nem indított és ellene sem indítottak ilyen eljárásokat; valamint a testület döntésére irányuló indítványt.⁵⁵¹ Ezzel összefüggésben megfontolandó lenne a kérelem formanyomtatványon történő kötelezővé tétele, amely mind a fogyasztó, mind a testület eljárását megkönnyítené.

Az érdemi eljárás ezt követően úgy alakul, hogy az elnök megvizsgálja a kérelmet, hatáskör és illetékesség hiányában pedig átteszi az ügyet az érintett szervhez. Sor kerülhet

⁵⁴⁸ A békéltető testületi tagok díjazásáról szóló 211/1998. (XII. 24.) Korm. rend. 2. § (1) bekezdése értelmében 7000 forint jár a tagként, míg 10000 forint az elnökként eljáró békéltetőnek.

⁵⁴⁹ Vö. Fekete Orsolya: i. m. 233. o.

⁵⁵⁰ A kézbesítési vélelem problémakörére a későbbiekben még visszatérek.

⁵⁵¹ Fgytv. 28. § (1)-(2) bek.

meghallgatás nélkül a kérelem elutasítására, amennyiben a felek között ugyanabból a ténybeli alapból származó ugyanazon jog iránt korábban más békéltető testület előtt eljárást vagy közvetítői eljárást indítottak, per van folyamatban vagy annak tárgyában már jogerős ítélet született.⁵⁵² Abban az esetben, ha a kérelem nem felel meg e kritériumoknak, a békéltető testület elnöke a hiány megjelölésével – a kérelem beérkezésétől számított tizenöt napon belül – pótlásra hívja fel a kérelmezőt.⁵⁵³ A Módtv. megszületése előtt eben az esetben a testület elnöke – pótlás végett – visszaküldte a kérelmet (és a teljes ügyiratot) a kérelmezőnek.⁵⁵⁴ Abból kiindulva, hogy valamennyi irat visszaküldése felesleges adminisztrációt és költséget jelent, a módosítás értelmében a testület elnöke a kérelmezőt csupán a hiányosságok megjelölésére és azok kiegészítésére hívja fel.

Ha az említett lépésekre nem kerül sor, akkor a tanács elnöke kitűzi a meghallgatás időpontját és erről tájékoztatja a feleket, egyidejűleg felhívja őket az eljáró tag kijelölésére jelezvén, hogy ennek elmaradása esetén ő maga lesz jogosult a kijelölésre. Ha az elnök – a fentebb vázolt esetben – egyedül eljáró tagot jelöl ki, az ő személyéről valamint arról tájékoztatja a feleket, hogy kérhetik az ügy tanácsban történő eldöntését. Az elnök a vállalkozó felé felhívást küld válaszirat megtételére, továbbá arra, hogy nyilatkozzon arról, hogy elfogadja-e magára nézve kötelező jellegűnek a tanács döntését (alávetés).

Fontos megjegyezni, hogy a szabályozás elvi lehetőséget ad arra, hogy az elnök kezdeményezze az eljárás írásban történő lefolytatását.⁵⁵⁵ Ez a gyakorlatban viszonylag ritkán fordul elő. Ennek egyik oka lehet az a törvényi feltétel, hogy a szóbeli meghallgatás mellőzéséhez mindkét félnek hozzá kell járulnia. Valószínűbb azonban az írásbeli eljárások csekély száma mögött meghúzódó másik indok, amely szerint a személyesen jelen lévő felekre könnyebb hatni, így a szóbeli meghallgatás nagyobb esélyt teremt az egyezség „tető alá hozására”, így az elnökök viszonylag ritkán élnek az írásbeli eljárás lehetőségével.

2.3.5. A békéltető testület döntései

A szabályozás értelmében a békéltető testület eljárásának célja egyezség létrehozásának megkísérlése, ennek eredménytelensége esetén pedig döntéshozatal a fogyasztói jogok gyors,

⁵⁵² Fgytv. 29. § (4) bek.

⁵⁵³ Vö. Fgytv. 28. § (5) bekezdésével.

⁵⁵⁴ Ha a kérelem nem felel meg a (2)–(4) bekezdésben foglaltaknak, a békéltető testület elnöke a kérelmet – annak beérkezésétől számított tizenöt napon belül – a hiányok megjelölése mellett pótlás végett a kérelmezőnek visszaküldi. Vö. Fgytv. 28. § (5) bek. 2012. július 28-ig hatályos szövege.

⁵⁵⁵ Fgytv. 29. § (7) bek.

hatékony és költségkímélő érvényesítése érdekében.⁵⁵⁶ Amennyiben a felek között egyezség jön létre, azt a testület határozat formájában jóváhagyja, ha megfelel a jogszabályoknak. Abban az esetben viszont, ha a felek nem jogszabályszerű egyezséget fogadtak el, vagy nem jön létre egyezség, a békéltető testület döntéshozatal céljából folytatja az eljárást.

A békéltető testületi eljárás során hozható döntésekről fontos kiemelni, hogy az ügy érdemében a tanács határozatot vagy ajánlást bocsát ki. *Kötelezést tartalmazó határozat* születik, ha a kérelem megalapozott és a vállalkozás általános alávetési nyilatkozatában az eljárás kezdetekor, vagy legkésőbb a döntés meghozataláig a békéltető testület döntését magára nézve kötelezőként ismerte el. Abban az esetben viszont, ha a kérelem ugyan megalapozott, de a vállalkozás az eljárás megindításakor úgy nyilatkozott, hogy a tanács döntését kötelezőnek nem ismeri el vagy az elismerésről egyáltalán nem nyilatkozott, a testület *ajánlást* hoz.

Ezzel összefüggésben fontos rámutatni arra a gyakorlatban problémát okozó jelenségre, hogy amennyiben a vállalkozás nem tesz általános alávetési nyilatkozatot vagy egyszerűen nem jelenik meg a testület előtt, úgy az egyezség létrehozását lényegében megakadályozz. Ez esetben csupán a szerény hatású ajánlás kibocsátására van lehetőség, ami – végrehajthatatlansága miatt – az egész eljárás létjogosultságát és hatékonyságát kérdőjelezheti meg. Érdemes lenne ezért olyan struktúra kialakítása, amelyben a békéltető testület az ügy érdemében – alávetési nyilatkozatok megtételétől függetlenül – kötelező jellegű határozatot hozhat. Ebben az esetben természetesen biztosítani kellene az érintettek számára a fellebbezés lehetőségét, a jelenlegi szabályozás által lefektetett korlátozottabb esetkörben alkalmazható hatályon kívül helyezés helyett.⁵⁵⁷

A tanács határozatát, illetve ajánlását a döntéshozatal napján kell kihirdetni, azt a békéltető testület köteles azt a feleknek 15 napon belül megküldeni. A döntés közlésétől számított 15 napon belül bármelyik fél kérheti a *döntés kijavítását*, illetve kérhető a *döntés valamely részének értelmezése* is. A jogorvoslatok közül – a fórumrendszer sajátosságai miatt – a jogalkotó a fellebbezést kizárta, kérhető azonban a határozat és az ajánlás bíróság általi hatályon kívül helyezése, amennyiben a tanács összetétele vagy eljárása nem felelt meg a törvényi rendelkezéseknek, vagy az meghallgatás nélküli elutasítási ok esetén mégis eljár. Ezzel összefüggésben a Legfelsőbb Bíróság rámutatott arra, hogy a látszat ellenére ez a

⁵⁵⁶ Fgytv. 18. § (1) bek.

⁵⁵⁷ Ez az álláspont kristályosodik ki Bodnár József idézett tanulmányában is.

processus nem minősül közigazgatási pernek.⁵⁵⁸ Ennek ellenére véleményem szerint érdemes lenne elgondolkodni: a jövőben felállítandó közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatáskörébe kerüljön e döntések felülvizsgálata. Ennek alapvetően két indokát emelem ki: egyrészt nem szorul bizonyításra az, hogy közigazgatási – de legalábbis – közjogi jellegű döntések utólagos törvényességi ellenőrzéséről van szó, másrészt pedig eljárási jogi rendelkezések megtartása felől kell a bírói fórumnak állást foglalnia. Tekintettel arra, hogy immáron nem anyagi (fogyasztói) jogvita eldöntéséről, hanem a törvényesség biztosításáról kell döntést hozni, szükségtelen (és egyben inkohereciát keltő) a jövőben e pereket a törvényszékek hatáskörében tartani. Szükséges kiemelni továbbá a testület döntésének joghatásával összefüggésben azt is, hogy az nem érinti a fogyasztónak azt a jogát, hogy igényét polgári peres eljárásban (is) érvényesítse.⁵⁵⁹

2004 óta a fogyasztó kötelezettsége, hogy az egyezségben, a határozatban és az ajánlásban foglaltak teljesítésének elmaradásáról értesítse a testületet. Ezzel összefüggésben egyes szerzők úgy fogalmazzak, hogy egy tipikus „lex imperfecta” jogintézményről van szó, mivel ez olyan kötelezettség, amelynek – elmaradása esetén – nincs semmiféle szankciója.⁵⁶⁰ Magam úgy vélem: nincs ésszerű indoka annak, hogy a Ket. szabályai másodlagos jogforrásként továbbra se legyenek alkalmazandók a békéltető testületi eljárásban. E koncepció megvalósulása esetén viszont – a fentebb írtakhoz igazodva – már alkalmazhatók lennének a hatósági eljárás végrehajtási módozatai.

Alávetési nyilatkozat hiányában csupán a *nyilvánosság ereje* lehet képes a végrehajtást garantálni. Ezt kívánja biztosítani az Fgytv. 36. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely szerint „ha a vállalkozás a tanács ajánlásának nem tesz eleget, a békéltető testület (...) jogosult a jogvita tartalmának rövid leírását és az eljárás eredményét – legkorábban az ajánlásnak a vállalkozás részére történt kézbesítéstől számított hatvan nap elteltével – nyilvánosságra hozni.” A békéltető testület eljárására vonatkozó törvényi rendelkezések azonban a Módtv. elfogadásáig egyáltalán nem szóltak a kézbesítés kérdésköréről, nem határoztak meg kézbesítési vélelmet. Ez abból a szempontból problematikus, mert, ha a vállalkozás nem vette át a békéltető testület hivatalos küldeményét, nem volt lehetőség a nyilvánosságra hozatalra.

⁵⁵⁸ Vö. KGD 2006. 67. számú döntés.

⁵⁵⁹ Mivel lehetőség van a polgári jogi igények vitássá tételére polgári ügyekben eljáró bíróság előtt, indokolatlan a hatályon kívül helyezést nem közigazgatási pernek tekinteni.

⁵⁶⁰ Vö. Fekete Orsolya: i. m. 237. o.

E visszásság megoldását célozza a Módtv. egyik leglényegesebb módosítása, amely egyrészt rögzíti ama – evidenciának tűnő, de szabályozatlansága miatt számos gyakorlati problémát felvető – alapkérdést, hogy a békéltető testület eljárása során az iratokat a feleknek postai szolgáltató útján, a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó rendelkezések szerint kell kézbesíteni.⁵⁶¹ A Módtv. beiktatta az ún. kézbesítési vélelmet, miszerint a postai szolgáltató útján megküldött iratokat a kézbesítés megkísérlésének napján kézbesítettnek kell tekinteni, ha a címzett az átvételt megtagadta. Ha az irat a békéltető testülethez „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza, az iratot a postai kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni.⁵⁶² A szabályozásból kiolvasható a Ket.-ből ismert reguláció, amely a hatósági döntések közlésénél szerepel eljárási törvényünkben.⁵⁶³

Az idézett előírásokból alapján két megjegyzés következik. Egyrészt az új rendelkezések tekintetében kétségtelen előrelépés, hogy ennek köszönhetően sem az eljárás megindítását, sem az ügyre vonatkozó leírás nyilvánosságra hozatalát nem akadályozhatja az együttműködés minimális szintjét nem teljesítő vállalkozások magatartása. Így ha a vállalkozás a tanács ajánlásának nem tesz eleget, a békéltető testület – a fogyasztó nevének megjelölése nélkül – a jogvita tartalmának rövid leírását és az eljárás eredményét – legkorábban az ajánlásnak a vállalkozás részére történt kézbesítésétől számított hatvan nap elteltével – nyilvánosságra hozza. Az Fgytv. a vállalkozás jogorvoslati jogának biztosítása érdekében garanciális jelleggel tartalmazza, hogy a kézbesítési vélelemre tekintettel nyilvánosságra hozott ajánlások esetén a békéltető testület haladéktalanul intézkedik a nyilvánosságra hozatal megszüntetéséről, ha a kézbesítési vélelmet megdöntik.⁵⁶⁴ Másrészt – álláspontom szerint – a szabályozás indokolatlan „megkettőzésének” minősül az újítás jogtechnikai megoldása. Ésszerűbb lett volna – egyéb feltételek fennállása, így többek között a kormányhivatalok által működtetett testületek kialakítása esetén – a Ket. tárgyi hatályát a békéltető testületi eljárásra kiterjeszteni, mivel ezáltal a Ket. kézbesítési vélelemre vonatkozó

⁵⁶¹ Fgytv. 29/A. § (1) bek.

⁵⁶² Fgytv. 27/A. § (2) bek.

⁵⁶³ A kézbesítési vélelem megdöntésének lehetőségét is biztosítja a vállalkozás számára a módosított Fgytv. 33. § (7) bekezdése, amikor rögzíti, hogy a kötelezést tartalmazó határozat vagy az ajánlás kézbesítése esetén kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelmet a címzett a kézbesítés szabálytalansága esetén, ha pedig a természetes személy, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság címzett a kézbesítésről önhibáján kívül nem szerzett tudomást, a kézbesítési vélelem beálltáról történő tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül, de legkésőbb a kézbesítési vélelem beálltától számított hat hónapos jogvesztő határidőn belül terjeszthet elő.

⁵⁶⁴ Vö. Fgytv. 36. § (1) bekezdésével.

rendelkezései automatikusan alkalmazhatók lettek volna eme eljárásra, nem beszélve a végrehajtás területén érzékelhető előrelépés ígérteréről.⁵⁶⁵

Az olyan ajánlások azonban, amelyek tekintetében hatályon kívül helyezést kértek, a bírósági eljárás befejezéséig nem hozhatók nyilvánosságra.⁵⁶⁶ Ezzel összefüggésben talán megfontolandó lenne olyan gyakorlat kialakítása, hogy a jogorvoslat tényét nem elhallgatva, a tájékoztatáshoz való jogot előbbre helyezve, nyilvánosságra hozhatók lennének e döntések is.⁵⁶⁷

3. A bíróságok szerepe a fogyasztói jogérvényesítési rendszerben

A hatályos szabályozás a fogyasztók számára a fogyasztói jogok érvényesítésére különböző eszközök, eljárások igénybevételét teszi lehetővé. Az Fgytv. e rendszernek három jól elhatárolható összetevője – így a panasz eljárás, a békéltető testületek tevékenysége, valamint a közérdekű keresetindítás – között tesz különbséget. A fentiekben foglalkoztam már azzal is, hogy a jogalkotó – némi következetlenséggel ugyan – a fokozatosság elve alapján építette ki a jogérvényesítés rendszerét.⁵⁶⁸ A vázoltak miatt szükséges egy első látásra fogalmi kérdés tisztázása. Nevezetesen arról van szó, hogy a fogyasztói jogviták rendezésében megnyilvánuló bírósági szerepvállalás szélesebb körű a fogyasztóvédelmi törvény által regulált – és az általam a továbbiakban részletezendő – közérdekű igényérvényesítéshez képest.⁵⁶⁹

Az Fgytv. az említett bírói eljárások közül az ún. közérdekű igényérvényesítés témakörét szabályozza, amely nem az egyéni fogyasztói érdeksérelmek orvoslását, hanem a kollektív jog- és érdekvédelmet kívánja elérni. E mögött az a jogalkotói szándék húzódik meg, hogy ne ütközzön akadályba az egyéni jogérvényesítés olyan esetekben, amikor az egy főre jutó kis összegű kár miatt az egyes fogyasztók nem kezdeményeznének bírósági eljárásokat. A Módtv. mind szerkezetében, mind tartalmában alapvetően megváltoztatta a

⁵⁶⁵ Ezáltal lehetőség nyílna a Ket. végrehajtásra vonatkozó szabályainak realizálására is.

⁵⁶⁶ Fgytv. 36. § (2) bek.

⁵⁶⁷ A szabályozás ugyanis az időhúzási szándékkal történő bírósághoz fordulásra ösztönözheti a vállalkozásokat.

⁵⁶⁸ A következetlenség abban érhető tetten, hogy a fokozatosságot az Fgytv. expressis verbis csupán a panasz eljárásnál és a békéltető testületek eljárásánál rögzíti, mivel a bírói úton történő jogérvényesítés – a bírói úthoz való alkotmányos jogból fakadóan – eme eljárások alatt, helyett, és után is megilleti a fogyasztókat.

⁵⁶⁹ A bírói szervek fogyasztóvédelmi jellegű tevékenység körébe vonható a Btk. 292-296/B. §-ai által szabályozott ún. fogyasztóvédelmi bűncselekmények elbírálása büntetőeljárás keretében, a Szabs. tv. 231-238. §-aiban regulált fogyasztóvédelmi jellegű szabálysértések megítélése, a fogyasztóvédelmi hatóság közigazgatási határozatainak bírósági felülvizsgálatára vonatkozó eljárások, a békéltető testületek döntéseinek hatályon kívül helyezését célzó processzusok, valamint a fogyasztó azon joga, hogy a felmerült jogvitából származó követeléseit polgári per keretében érvényesítse.

korábbi szabályozást, ezzel új alapokra helyezte a fogyasztók széles körének védelme érdekében igénybe vehető közérdekű kereset intézményét.

Mielőtt a hatályos rendszer ismertetésére rátérnék, jelezni kívánom, hogy alapvetően két tényező indokolta a korábbi rendelkezések felülvizsgálatát: az egységes szabályozás hiánya, valamint a bírói joggyakorlat bizonytalanságai. Kiemelendő, hogy a magyar jogrendszer több helyen (több jogforrásban) tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek a fogyasztók széles körének kollektív védelme érdekében közérdekű igényérvényesítésre jogosít fel bizonyos szervezeteket.⁵⁷⁰ E szabályozások azonban igen heterogénnek tekinthetők, aminek az a következménye, hogy az egyes jogszabályi felhatalmazások eltérő személyi körre vonatkoztatva differenciált jogérvényesítési módokra adnak lehetőséget. A korábbi rendszer revízióját azonban az a tény is indokolta, hogy sokszor a bíróságok számára sem volt egyértelmű: eljárásuk eredményeképpen milyen intézkedések megtételére kerülhet sor.⁵⁷¹

A fentiek alapján szükségessé vált a közérdekű igényérvényesítésre vonatkozó reguláció felülvizsgálata, közelebbről az Fgytv. szabályainak összhangba hozatala a többi kapcsolódó jogszabályi rendelkezéssel annak érdekében, hogy megszülessenek a közérdekű keresetek széles körű alkalmazásának jogszabályi feltételei.⁵⁷²

3.1. A szabályozás szerkezete

A Módtv. kettébontja az korábbi Fgytv.-beli szabályokat és eltérő esetekben teszi lehetővé a fogyasztóvédelmi hatóság, a fogyasztói érdekek védelemét ellátó egyesületek és az ügyész általi keresetindítást. Ennek megfelelően a fogyasztóvédelmi hatóság perindítása a fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértésének esetére korlátozódik, ezzel szemben az ügyész jogszabálysértés esetén abban az esetben jogosult eljárást kezdeményezni, ha az eljárás lefolytatása a bíróság hatáskörébe tartozik, míg a fogyasztóvédelmi egyesületek mind a bírósági, mind a hatósági hatáskörébe tartozó esetekben élhetnek e jogukkal.⁵⁷³

⁵⁷⁰ A közérdekű igényérvényesítésre vonatkozó felhatalmazás található a Ptk. 209/B. § (1) bekezdésében, Tptv. 92. § (1) bekezdésében, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. tv. (Psztv.) 116. § (1) bekezdésében, valamint az Fgytv. 38-39. §-aiban.

⁵⁷¹ A dilemmát az okozta, hogy csupán a jogsértés megállapítására, vagy az alperesnek a fogyasztói kereset alapján történő marasztalására is sor kerülhet-e.

⁵⁷² Vö. a Módtv. indokolásával.

⁵⁷³ Az Fgytv. 38. §-ában szabályozott közérdekű igényérvényesítés a fogyasztóvédelmi hatóság és a fogyasztóvédelmi egyesületek által kezdeményezhető keresetindítás előírásait, míg a 39. §-ban található közérdekű keresetindítás cím alatt található rendelkezések az egyesületek és az ügyész keresetindítását regulálja.

A fogyasztóvédelmi törvény alapján a *fogyasztóvédelmi hatóság és a fogyasztói érdekek képviseltét ellátó egyesület* pert indíthat a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt az ellen, akinek jogszabálysértő tevékenységét a fogyasztóvédelmi hatóság jogerősen megállapította, amennyiben e tevékenység a fogyasztók széles, személyében nem ismert, de a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti. A keresetindítás időbeli korlátjaként fogható fel az a rendelkezés, amely szerint a jogsértés bekövetkezésétől számított három év – vagy ha külön törvény a fogyasztók polgári jogi igényeinek elévülésére rövidebb időtartamot állapít meg, akkor annak – eltelte után perindításnak nincs helye. E határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.⁵⁷⁴

A fogyasztók által a későbbiekben indítandó eljárások hosszadalmas jellegének orvoslása érdekében rögzíti az Fgytv, hogy abban az esetben, ha a jogsértéssel érintett fogyasztók tekintetében az érvényesített igény jogalapja és az igényben megjelölt kár összege, illetve egyéb követelés esetén a követelés tartalma egyértelműen megállapítható, a bíróság ítéletében kötelezheti a vállalkozást a követelés teljesítésére, ellenkező esetben megállapíthatja a jogsértés tényét a keresetben meghatározott valamennyi fogyasztóra kiterjedő hatállyal. Ennek az a gyakorlati haszna, hogy ebben az esetben a jogsértéssel érintett fogyasztó az általa a jogsértő ellen indított perben kizárólag a kárának összegét, valamint a jogsértés és a kára közötti okozati összefüggést köteles bizonyítani.⁵⁷⁵

A Módtv. ezen kívül a fogyasztóvédelem jogérvényesítési rendszerének egyik legnagyobb hiányosságaként megjelölhető, a hatékonyság hiányában testet öltő jellegzetességét is orvosolni kívánja azzal, hogy lehetőséget ad a bírósági végrehajtás kezdeményezésére, amennyiben a vállalkozás önként nem teljesíti a bíróság ítéletében meghatározott követelést.

Mivel a közérdekű igényérvényesítésnek apropóját az adja, hogy ne csak a vállalkozások jogsértő tevékenysége érinthesse a fogyasztók széles körét, hanem a jogszabálysértő vállalkozásokat elmarasztaló bírósági döntések is megjelenjenek a köztudatban, a törvény a generális prevenció elérése érdekében külön említi a *bíróság ítéletének nyilvánosságra hozatalát*.⁵⁷⁶ Ennek megfelelően a bíróság az igény

⁵⁷⁴ Kiemelendő, hogy az igény érvényesítésére nyitva álló határidőbe nem számít bele a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásának időtartama. Vö. Fgytv. 38. § (2) bek.

⁵⁷⁵ E szakasz gyakorlati alkalmazhatósága érdekében a bíróság ítéletében meghatározza azoknak a jogosult fogyasztóknak a körét és az azonosíthatóságukhoz szükséges adatokat, akik tekintetében a jogsértés tényét megállapította, illetve akik jogosultak az ítéletbeli kötelezés teljesítésének követelésére.

⁵⁷⁶ Ehhez lásd Nemeshegyi Benjámin: A fogyasztóvédelem intézményrendszere és a fogyasztóvédelem fejlődésének új irányai Magyarországon. In: Rixer Ádám (Szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE ÁJK, Budapest 2012. 131. o.

érvényesítőjének kérelmére ítéletében elrendelheti, hogy a vállalkozás saját költségére közlemény közzétételéről gondoskodjon, amelynek szövegéről és módjáról bíróság jogosult dönteni.⁵⁷⁷ A vázolt közérdekű igényérvényesítés nem „vágja el” az egyéni jogérvényesítés útját, mivel ez az eljárás nem érinti a fogyasztónak azt a jogát, hogy a jogsértővel szemben a polgári jog szabályai szerint igényét önállóan érvényesítse.⁵⁷⁸

Ezzel az esetkörrel szemben az *ügyész és a fogyasztói érdekek képviseltét ellátó egyesület* akkor nyújthat be keresetet, ha a vállalkozás jogszabálysértő tevékenysége a fogyasztók széles, személyében nem ismert, de a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti, vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz és az eljárás bírósági hatáskörbe tartozik. E közérdekű keresetindítás két vonatkozásban – alkalmazásának feltételeit és az eljárás következményeit tekintve – tér el a fentebb vázolt közérdekű igényérvényesítés esetétől. A szabályozásból kiolvasható, hogy e keresetindítás egyik oldalról csupán a bírósági hatáskörbe tartozó ügyeknél vehető igénybe, másik oldalról pedig nem csak a fogyasztók széles körét érintő, hanem a jelentős nagyságú hátrányt okozó jogszabálysértő vállalkozói magatartás is megalapozhatja e jogintézmény igénybevételét. Rögzítendő azonban az is, hogy a törvény – bár az eljárásra a fentebb vázolt rendelkezések analóg alkalmazását írja elő – a keresetindításra jogosultak keresetükben követelhetik a jogsértés abbahagyására és a jogsértő további jogsértéstől való eltiltására vonatkozó kötelezést, valamint a sérelmes helyzet megszüntetését és a jogsértést megelőző állapot helyreállítását is.⁵⁷⁹

3.2. A fogyasztóvédelmi egyesületek keresetindítása

A korábbi jogszabályi környezetben nem volt mindig egyértelmű, hogy adott esetben jogosult-e valamely civil szervezet a perindításra, nehezítette továbbá a helyzetet sokszor az is, hogy a sérelmet szenvedett fogyasztók a folyamatban lévő perekben nem voltak hajlandók tanúként közreműködni az alperesként perbe vont vállalkozásokkal szemben.⁵⁸⁰ Emiatt helyezkedett több fogyasztóvédelmi civil szervezet arra az álláspontra, hogy a civil

⁵⁷⁷ Közzététel alatt különösen az országos napilapban és az internet útján történő nyilvánosságra hozatalt kell érteni.

⁵⁷⁸ Fgytv. 38. § (7) bek.

⁵⁷⁹ Fgytv. 39. § (3) bek. A szakirodalom képviselői közül többek arra az álláspontra helyezkednek, hogy – a vázolt szabályozásnak megfelelően – e jogérvényesítési mód alkalmas a fogyasztói csoport egészének védelmére. Ezzel összefüggésben lásd Bakos Kitti: A fogyasztói csoportok igényérvényesítése. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010. 2. sz. elektronikus változata. http://www.fvszemle.hu/archivum/2010_majusi_szam/maj_gazd_fogy_maj_fogy_csop/ (2012.08.19.)

⁵⁸⁰ Vö. Nagy Ida: FOME-konferencia a közérdekű érdekvérvényesítésről. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 4. sz. elektronikus változata. http://www.fvszemle.hu/archivum/2009_decemberi_szam/muhely/fome_konferencia/ (2012.08.20.)

szféra által történő keresetindításnál nagyobb hatékonyság kapcsolódik ahhoz, ha a civilek jelzik a fogyasztóvédelmi hatóság felé egyes vállalkozások jogsértő tevékenységét és a hatóságra bízzák annak eldöntését, hogy a pert adott esetben megindítják-e.⁵⁸¹

A közérdekű keresetindítás *több európai államban* – így egyebek mellett Németországban, Spanyolországban, Franciaországban, vagy Görögországban – megjelenik a regulációban. A jogintézmény egyik legnagyobb előnye, hogy a fogyasztók által indított egyéni perekben csupán a kár összezszerúsége, valamint a jogsértő tevékenység és a károkozás közötti okozati összefüggés bizonyítandó abban az esetben, ha a jogsértő magatartást valamennyi ügyben érintett fogyasztóra nézve megállapítja a bíróság.⁵⁸² Megemlítendő, hogy a csoportos kereset – bár mutat olyan jellegzetességeket, amely hasonlóná teszi a Pp. által szabályozott pertársasághoz – nem jelenik meg a magyar perjogban.⁵⁸³

Több európai tagállam szabályozását vizsgálva kiemelhető, hogy adott esetben egyes államok jogrendszerei nem csupán a hazaihoz hasonló közérdekű igényérvényesítésre, hanem az *ún. csoport keresetek* (class action) igénybevitelére is lehetőséget adnak. E jogintézmény bevezetését azért tartja a szakirodalom indokoltnak, mert ezáltal a fogyasztók nagyobb tömegeit érintő jogsértések esetén nagyobb arányban nyílik lehetőség a kártérítések megítélésére. A fogyasztóknak okozott kisebb jelentőségű károk esetén két olyan probléma merülhet fel, amelyek orvoslására eme instrumentum alkalmas lehet. Az egyik az elszórtan sok fogyasztónak okozott kis értékű károkkal hozható összefüggésbe, amikor a kis perértékű eljárások költségvonzatai miatt az egyes fogyasztók a „racionális érdektelenség” állapotába kerülve nem indítanak bírósági eljárásokat, így a nyereség a károkozónál marad, a jogsérelem orvoslása nem történik meg.⁵⁸⁴ A másik esetkör pedig az, amikor több fogyasztó szenved

⁵⁸¹ A fogyasztóvédelmi hatóság – hatósági eljárás keretében – adott esetben nagyobb sikerrel orvosolhatja a problémát, mint egy elhúzódozó polgári peres eljárás, amelyben – a vállalkozás jogutód nélküli megszűnése esetén – érvényesíthetlenné válhat a követelés. Vö. Joó Imre előadása a „Közérdekű érdekvérvényesítés jelene és jövője” című konferencián.

⁵⁸² Ezáltal lényegesen lerövidíthető az egyébként hosszadalmas eljárás.

⁵⁸³ Az alapvető különbség a két jogintézmény között, hogy a pertársaság esetén valamennyi érintett fél perben állása szükséges, míg a csoportos kereset lényege abban ragadható meg, hogy valamennyi károsult igényét valamennyiük nevében csupán egy vagy néhány perben álló fél érvényesíti.

⁵⁸⁴ Az áru csomagolásán jelzett mennyiséghez képest csupán néhány grammos tömegeltérés esetén nem kerül sor polgári perek tömegének kezdeményezésére. Ehhez lásd egyebek mellett Williem van Boom – Marco Loos: Effective enforcement of consumer law in Europe Private, public and collective mechanism. In: W.H. van Boom – M.B.M. Loos (Szerk.): Collective enforcement of consumer law in Europe. Securing compliance in Europe through private group action and public authority intervention. Europa Law Publishing, Groningen 2007. 249. o.

jelentéktelen mértéket meghaladó kárt adott jogsértő magatartás miatt, és hiányzik az eljárási lavinák kezelésének hatékony jogi eszköze.⁵⁸⁵

Ezzel összefüggésben érdemes rögzíteni, hogy a tagállamok többsége nem ismer ilyen kollektív jogvédelmi eszközt, némely országban azonban fontolóra vették alkalmazását, sőt ezt a jogintézményt Dánia és Norvégia 2008. január 1-vel be is vezette.⁵⁸⁶ Megjegyzendő az is, hogy az Európai Unió szintén ebbe az irányba indult el, a tárgykörhöz kapcsolódó jogalkotás azonban még nem tekinthető befejezettnek.⁵⁸⁷

3.3. Az ügyész keresetindítása a tisztességtelen általános szerződési feltételek körében

Valamely szerződési feltétel akkor tekinthető tisztességtelennek, ha a szerződésből folyó jogok és kötelezettségek a tisztesség követelményeinek megsértésével és indokolatlanul az általános szerződési feltételeket támaztó féllel szerződő másik fél hátrányára kerültek megállapításra.⁵⁸⁸ Az ilyen szerződési feltételek bíróság előtti megtámadására a reguláció lehetőséget ad, abban viszont alapvető különbség figyelhető meg a bírósági eljárás tekintetében, hogy a megtámadásra jogosultak közül ki élt a keresetindítás jogával. A szabályozás lehetőséget nyújt arra, hogy maga a sérelmet szenvedett fél támadja meg az általa tisztességtelennek gondolt általános szerződési feltételt, ekkor a bíróság – a tisztességtelen jelleg megállapításával – a szerződés teljes vagy részleges érvénytelenségét mondja ki. A sérelmet szenvedett fél mellett külön jogszabály lehetőséget teremt arra, hogy az ügyész is kezdeményezhesse az eljárást, de ebben az esetben a bíróság ítélete csupán az adott kikötést érinti, és nem vonja maga után a konkrét szerződés érvénytelenségét.⁵⁸⁹

⁵⁸⁵ Ez volt megfigyelhető korábban a Deutsche Telekom eljárásánál, amikor közel 17.000 befektető fordult a céghez kártérítési igénnyel egy valószínűleg helytelen prospektus miatt. Annak érdekében, hogy a felperesek áradatát megakadályozza a jogalkotó, külön törvényt születt a tőkebefektetési minta-eljárásról, amelyet emiatt „Lex Telekomnak” neveznek. Vö. André Janssen: Európa és a kollektív kereset – status quo és a vitás területek meghatározása. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 2. sz. elektronikus változata. http://www.fvszemle.hu/archivum/2009_juniusi_szam/kilato/europa_es_a_kollektiv_kereset/ (2012.08.20.)

⁵⁸⁶ Az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy a kollektív jogorvoslatnak több formája (csoportos kereset, próbaper mechanizmus) létezik egyes tagállamokban, az USA-ban alkalmazotthoz hasonló class action azonban egyetlen EU tagállamban sem került bevezetésre. A class action részletesebb elemzéséről lásd Andrew Laidlaw: Future Prospects for „Class Actions”. In: Deborah Perry – Anette Nordhausen – Geraint Howells – Christian Twigg-Flesner (Szerk.): The Yearbook of Consumer Law 2009. Ashgate, Farnham 2009. 349. o.

⁵⁸⁷ Az EU ilyen irányú elmozdulása olvasható ki a kollektív fogyasztói jogorvoslatról szóló Zöld Könyvből is. COM (2008) 794 végleges, 14-15. o.

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/greenpaper_hu.pdf (2012.08.20.)

⁵⁸⁸ Ptk. 209. § (1) bek.

⁵⁸⁹ A vázolt jogintézmény abból fakadóan alkalmas a kollektív jog- és érdekvédelemre, hogy az adott szerződési feltételt a továbbiakban nem alkalmazhatja a vállalkozás abban az esetben, ha a kikötés tisztességtelen mivoltát valamennyi szerződő félre kiterjedő hatállyal állapítja meg a bíróság.

Az ügyész vázolt keresetindítási lehetőségével kapcsolatban felmerült gyakorlatról kijelenthető, hogy egyre *növekvő számban* nyújtottak be az ügyészek olyan kereseteket, amelyek az ingatlan-forgalmazással, valamint hitelt és kölcsönt nyújtó pénzüzetekkel összefüggésben felmerülő jogsértéseket kívánták orvosolni. Ezek az eljárások eredményesnek tekinthetők, mivel a bíróságok általában megállapították a vitatott szerződési feltételek tisztességtelenségét. Üdvözlendő továbbá az is, hogy e döntések megfelelő nyilvánosságot kaptak, mert az ügyészek éltek azzal a lehetőséggel, hogy a bíróság ítéletében közlemény közzétételére jogosítsa fel őket.⁵⁹⁰

3.4. Az ügyész keresetindítása az Fgytv. alapján

A fogyasztóvédelmi törvény által biztosított közérdekű keresetindítási joggal élve az ügyészség *több mint száz kereset* nyújtott be egyes vállalkozások (tipikusan multinacionális áruházláncok) tevékenységével kapcsolatban. A fogyasztóvédelem szankciórendszerével összefüggésben kiemelhető, hogy a hatósági eszköztár, valamint a bíróságok által alkalmazható jogkövetkezmények egymás mellett, egymást kiegészítve vehetők igénybe, az eljárás sajátosságaiból fakadóan pedig alkalmas a vállalkozások jogszerű magatartásra ösztönzésére, a jogsértő magatartások megelőzésére.⁵⁹¹

Az elmúlt években több jogalkalmazási kérdést vetett fel a „*fogyasztók széles körét érinti*” kitétel, amely az Fgytv.-ben az ügyészi perlési lehetőség feltételeként került megfogalmazásra. Ezzel kapcsolatban rögzíthető, hogy ilyenkor nem a ténylegesen vásárlók, hanem a potenciális vevők száma határozza meg azt, hogy adott esetben lehetőség van-e az ügyészség általi keresetindításra.⁵⁹² Ennek megfelelően sor került közérdekű kereset benyújtására olyan esetben is, amikor a boltokban árusított hypo-t nem megfelelően záródó kupakkal ellátva helyezték el a polcokon, mivel ez a fogyasztók életére és biztonságára elvileg a vásárlók széles körében jelentett veszélyt. Kiemelendő végül, hogy az ügyész fellépésének nem feltétele a fogyasztóvédelmi jogsértés megállapítása, így nemcsak a már az

⁵⁹⁰ Vö. a Polgári Törvénykönyv módosításáról és egységes szövegéről szóló 1977. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1978. évi 2. törvényerejű rendelet 5/B. § (1) bekezdésével.

⁵⁹¹ A bíróság több alkalommal kiemelte, hogy az NFH által kiszabott fogyasztóvédelmi bírság és a bírósági eljárásban született eltiltó ítélet nem minősül kettős szankciónak, mivel mindkét jogkövetkezmény funkciója azonos, nevezetesen a vállalkozások jövőbeli jogsértésének megakadályozása.

⁵⁹² Valamely ajánlattétel internetes közzététele esetén akkor is megállapítható a potenciális fogyasztók széles körét érintő jogsértő magatartás, ha a vállalkozás csak néhány fogyasztóval köt konkrét szerződést. Vö. Molnár Gáborné – Zsigmondné Benke Éva: Az ügyészség és a fogyasztóvédelem. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 3. sz. elektronikus változata. http://www.fvszemle.hu/archivum/2009_szeptemberi_szam/paragrafus/az_ugyeszseg_es_a_fogyasztovedelem/ (2012.08.20.)

NFH vagy bíróság által elmarasztalt vállalkozásokkal szemben van helye perindításnak, hanem – többek között – a szolgáltatás nyújtására vonatkozó szabályok megszegése miatt is.⁵⁹³

4. Konklúziók

A szabályozás ismertetését követően indokolt a fogyasztóvédelem jogérvényesítési rendszeréről néhány általános megjegyzés megfogalmazása, amelyek alkalmasak lehetnek a rendszer egyes elemeinek hatékonyságát fokozó továbbfejlesztési irányok felvázolására. A fogyasztók által igénybe vehető jogorvoslati eszközök rendszere – a jogalkotó által deklaráltan – a *fokozatosság elvére* épül, amely azonban szigorúan – az Fgytv. normaszövege szerint – csupán a panaszügyintézésnél és a békéltető testületi eljárásnál érvényesül.

A *fogyasztói (vásárlói) panaszok intézésének regulációját* vizsgálva látható, hogy korábban a „fogyasztóvédelmi igazgatást” végző szervezeteknek lehetősége nyílt érdemben beavatkozni az egyedi fogyasztói jogviták elbírálásába. Napjainkban azonban az NFH – a korábbi szabályozás pontosításával és rugalmasabbá tételével – csupán a panaszok kezelésére vonatkozó rendelkezések betartása feletti örökösre jogosult. A korszerűsítést célzó jogalkotói lépések ellenére is megfigyelhetők még olyan gyakorlati problémák a panaszok intézésével kapcsolatban – így különösen a panasz elhatárolása a Ket. szerinti kérelemtől és a közérdekű bejelentéstől –, amelyek a reguláció további pontosítását indokolják. Kiemelendő az is, hogy igazából a panaszkezelést követő jogérvényesítési eszközök tekinthetők a rendszer neuralgikus elemeinek, mivel a hatékony jogvédelem biztosítása akkor nyer relevanciát, amikor a fogyasztó és a vállalkozás közötti közvetlen vitarendezés eredménytelen, és a jogvita a fogyasztói jogviszony hatókörén kívülre kerül.

Napjainkban kis számban fordul elő a fogyasztói jogok peres úton történő érvényesítése, ami azt is jelentheti, hogy a bírói úton történő jogvitarendezést az állampolgárok nem tartják megfelelő lehetőségnek. A nemzetközi kitekintés keretében szóltam arról is, hogy léteznek olyan *extrajudiciális jogérvényesítési mechanizmusok*, amelyek alkalmasak lehetnek a fogyasztói jogok hatékony érvényesítésére, korszakunkban azonban ezek tömeges igénybevételéről sem beszélhetünk. Ennek háttérében az áll, hogy a hazai szabályozásban számos, hatékonyságot gyengítő tényező jelenik meg. Az alternatív vitarendezés ereje éppen abban áll, hogy gyors, olcsó, hatékony eljárásban ad lehetőséget a

⁵⁹³ Ennek megfelelően került sor közüzemi szolgáltatók elmarasztalására, amikor lejárt hitelesítésű vízmérők alapján számláztak több ezer fogyasztónak. Ehhez lásd a Kazincbarcikai Városi Bíróság 2.P.20.611/2004/5. számú ítéletét.

fogyasztónak a vállalkozással fennálló jogvitája lezárására. Ezzel szemben a magyar szabályozás – a jelzett követelmények érvényesülését vizsgálva – a békéltető testületek jogállását, valamint a meghozható döntések jogi jellegét illetően nem tekinthető kidolgozotttnak.

Változatos képet mutatnak az egyes államok szabályozásai abban, hogy milyen *szervezeti keretek között* tevékenykednek e testületek. A magyar szabályozás – amely a kereskedelmi- és iparkamarák mellett működő független testületként definiálja e szerveket – magában hordozza működésük „gyengeségeit”, így a döntésekkel szemben igénybe vehető jogorvoslatok és a döntések jogi jellegének problematikáját, amely kérdések megválaszolásával a békéltető testületek működése hatékonyabbá tehető.

A jelenlegi szabályozás értelmében nincs lehetőség a testületek által hozott döntésekkel szemben érdemi jogorvoslat igénybe vételére, mivel – a jogállásból is fakadó szervezeti elhelyezkedés miatt – a bíróságtól csupán a döntés hatályon kívül helyezése kérhető, fellebbezésre a jogi rezsím nem ad lehetőséget.

„Hatékonysági defícitként” fogható fel az is, hogy a testület csupán ajánlást bocsáthat ki abban az esetben, ha a vállalkozás az eljárás során vagy azt megelőzően nem tett alávétési nyilatkozatot. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a döntés kötelező ereje a vállalkozás egyoldalú aktusától függ, ezáltal az eljárás kevésbé alkalmas a vállalkozásokkal szemben a fogyasztói jogok hatékony érvényesítésére. Ebből következik, hogy a békéltető testületekre vonatkozó szabályozás továbbfejlesztése körében alapvetően a jogilag általánosan kötelező döntések meghozatalának és az érdemi jogorvoslat igénybevételének lehetőségét indokolt normatív módon megteremteni, amely összefüggésben van a szervezeti elhelyezkedéssel.

A fogyasztóvédelmi törvény átfogó módosítása pontosította a *közérdekű igényérvényesítés* jogintézményét is. A Módtv. számos olyan rendelkezést épített be az Fgytv.-be, amelyek – bizonyos fogyasztókat ért jogsértések esetén – más jogszabályokban korábban is megjelentek. Ezzel megtörtént a fogyasztóvédelmi törvény szabályainak e rendelkezésekkel való összhangba hozatala. Megfontolandó viszont a társadalmi szervezetek „jelzést megvalósító” funkciójának erősítése, amelynek következtében a hatóság eszköztára nagyobb hatékonysággal eredményezheti a jogsérelem orvoslását, mint a hosszadalmas és költséges polgári peres eljárások.

VI. Összegző gondolatok és következtetések

Értekezésemben igyekeztem bemutatni a fogyasztói (alap)jogok mibenlétét, illetve érvényesülésük (köz)jogi kereteit. Ennek érdekében – a fogyasztóvédelem gazdasági alapjainak áttekintését követően – először a jogi (alkotmányjogi és európai szintű) szabályozást, annak minőségét, terjedelmét érintettem, mivel ez – meglátásom szerint – elengedhetetlen a fogyasztói jogok mibenlétének meghatározása szempontjából. Ezt követően a jogok érvényesülését biztosítani hivatott (végrehajtási) szervezetrendszer elemeit – így az állami szerveket, a helyi önkormányzatokat, valamint az érdekképviselői szervezeteket –, kapcsolatrendszerüket és működési-szervezeti mechanizmusait dolgoztam fel. Végül a fogyasztói jogérvényesítési rendszerét érintettem, amelynek keretében szóltam az egyéni panaszkezelésről, a békéltető testületek szerepéről és működéséről, valamint a bíróságok által történő jogérvényesítésről egyaránt. Az egyes fejezeteknél szóltam a szabályozás neuralgikus pontjairól, illetőleg azokról a jogintézményekről, amelyek továbbfejlesztése a rendszer hatékonyságának növelése érdekében indokolt. Mindezekre tekintettel a következőkben (a továbbfejlesztés lehetséges irányainak kijelölése érdekében) néhány összegző gondolatot és következtetést fogalmazok meg, amelyek javíthatják a fogyasztóvédelem hazai rendszerét.

1. A fogyasztóvédelem jogi szabályozásáról

A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozásával összefüggésben kiemelendő, hogy komoly előrelépés⁵⁹⁴ a magyar Alaptörvény regulációja, mivel megemlíti a fogyasztóvédelmet. Ahhoz azonban, hogy a szűkszavúra sikeredett rendelkezések a fogyasztóvédelem korszerű alkotmányi szabályozását adják, szükséges lenne a részletszabályokat tartalmazó sarkalatos törvény megalkotására utalni. *Előnyös, de nem elégséges a hatályos szabályozás*, mert vannak még pontosításra váró kérdések. Így talán nem hátrányos néhány észrevétel megfogalmazása a fogyasztóvédelem témakörének – jövőbeli – szabályozásával összefüggésben.

1. A vizsgált országok alkotmányi szabályozásaiból levonható következtetések akceptálása és az alkotmánybírói gyakorlat bátorítása érdekében korszerű megoldás lenne, ha az Alaptörvényben szerepelne *konkrétan meghatározott állami feladatként* a fogyasztóvédelem tárgyköre, valamint megjelenének *az ún. fogyasztói*

⁵⁹⁴ Önmagában kiemelendő az a tény, hogy az Alaptörvény említést tesz a fogyasztók jogainak védelméről, mivel az idézett rendelkezésből értelmezéssel sok minden levezethető.

*alapjogok is a szabályozásban.*⁵⁹⁵ Ennek két vonatkozásban is pozitív következménye lenne: egyrészt jobban orientálná az ágazati jellegű jogalkotást a konkrét fogyasztói „jogok” regulálása tekintetében; másrészt pedig – alapvető jogokról lévén szó – alkalmazható lenne az alapjogvédelem rendszerébe tartozó jogintézmények igénybe vétele e jogok megsértése esetén.⁵⁹⁶

2. Viszonylag későn alakult ki a fogyasztóvédelmi intézményrendszer, amelynek okai között „előkelő helyet” foglalt el az alkotmányi szintű szabályozás teljes hiánya. A fogyasztóvédelmet realizáló szervek közé – amelyekre a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény tartalmaz rendelkezéseket – tartoznak az állami szervek mellett a helyi önkormányzatok és a fogyasztói érdekvédelmet ellátó társadalmi és civil szervezetek is. Ennek megfelelően a továbbfejlesztéskor az *Alaptörvénynek a Kormányra és a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezései is érinthetők*. A hatályos szabályozásból kiolvasható, hogy a fogyasztóvédelem nem kifejezetten önkormányzati feladat, azt a jogalkotó csupán az államigazgatás területi és központi szintjén tudja értelmezni. Fontos lenne azonban a fogyasztóvédelemmel és a fogyasztói jogérvényesítéssel összefüggésben érdemi feladatokat utalni a helyi önkormányzatok hatáskörébe, ami azonban feltételezi az intézményi, tárgyi és személyi feltételek biztosítását is annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok a fogyasztóvédelmi intézményrendszer tényleges szereplőivé válhassanak. Szükséges megjegyezni, hogy az Alaptörvény nem szól az önkormányzatok feladatairól, a tárgykör regulálását a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényre bízta. Ennek fényében indokolt lenne kötelező települési önkormányzati feladatként meghatározni a fogyasztók életének, egészségének és biztonságának védelmét. Nem lenne azonban hátrányos az sem, ha az Alaptörvény tartalmazna rendelkezést az önkormányzatok alapvető feladatairól.⁵⁹⁷

⁵⁹⁵ Így – egyebek mellett – a jó minőségű áruhoz, a tájékoztatáshoz, az egészség és biztonság védelméhez, a kárigény érvényesítéséhez, az oktatáshoz és a gazdasági érdekek védelméhez való jogot.

⁵⁹⁶ A korábbi Alkotmány e körbe vonható, de talán legtöbb értelmezési problémát fölvető 70/K. §-a teljes körű és részletes értékelését az Alkotmánybíróság – bár több határozatában is érintette – mindmáig nem végezte el. Azokban a döntésekben – közelebbről a 40/1993. (VI. 30.), a 46/1994. (X. 21.), valamint a 19/2004. (V. 26.) AB határozatokban – amikor foglalkozott az említett alkotmányi szakasz tartalmával, inkább szűkítette és nem általános (hatásköri) szabályként fogta fel azt. Erről lásd bővebben Drinóczi Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007. 114-116. o.

⁵⁹⁷ Utóbbi esetben az Alaptörvényben kellene rögzíteni a tárgykörre vonatkozó kötelező önkormányzati feladatot.

3. A szakirodalomban egyre gyakrabban vetődik fel annak lehetősége, hogy a fogyasztóvédelem állami intézményrendszerébe *tartozzon bele az alapvető jogok biztosá által realizált jogvédelem is.*⁵⁹⁸ A vonatkozó tételes jogi szabályozás ismertetését mellőzve érdemes rámutatni: a fogyasztói jogsértések esetén az ombudsmanhoz forduló polgárok nagy számából az a társadalmi értékítélet is kiolvasható, hogy a fogyasztók a speciálisan fogyasztóvédelmi jogérvényesítési eszközöket nem tartják kellően hatékony instrumentumoknak. Van olyan, ezzel ellentétes felfogást valló szerző, aki szerint nem kívánatos több „külön” biztos intézményesítése, mivel ebben az esetben nehezebben lenne elérhető az, hogy az érintett (alkotmányos) jogok terjedelmének, korlátainak megállapítása a többi alkotmányos jog hasonló összetevőivel összhangban történjék.⁵⁹⁹ Úgy vélem azonban, hogy a nyilvánosság elvének széleskörű realizálása érdekében kívánatos lenne a fogyasztóvédelemben az alapvető jogok biztosának közreműködése, alkalmazhatóságának feltétele azonban a többi igénybe vehető eszköztől eltérő jogosítványok széles körű biztosítása és a fogyasztói jogok alapvető jogként történő szabályozása.
4. A fogyasztóvédelem európai alakulása hosszú utat járt be az uniós szintű politikai és jogi gondolkodás fejlődésében, az e területet jellemző dinamizmus miatt pedig még sok feladat áll az Európai Unió döntéshozói és a tagállamok előtt egyaránt. Látható egyrészt az a tendencia, amely fokozatosan *horizontális politikává formálta a fogyasztóvédelmet.* Ennek az ad jelentőséget, hogy – eltérően az EU más szakpolitikáitól – nem csupán az adott ágazatra vonatkozó normák, politikák megalkotásánál irányadó a fogyasztóvédelem szempontjainak érvényesítése, azokat valamennyi Uniós területen szem előtt kell tartani. Ez az uniós álláspont jól illeszkedik a fogyasztóvédelem tárgykörébe tartozó életviszonyok összetettségéhez.
5. Az Európai Unió Bírósága *több vonatkozásban is vizsgálta a fogyasztóvédelmet.* Egyes ügyek a fogyasztói jogviszony természetével foglalkoztak, később az áruk és szolgáltatások szabad mozgásának korlátozásával került új megvilágításba ún. íratlan

⁵⁹⁸ Ezzel összefüggésben lásd többek között Fekete Orsolya: A fogyasztóvédelem aktuális kérdései. Magyar Közigazgatás, 2005. 10. sz. 618-619. o. valamint Német Anita: Vitarendezés a fogyasztóvédelemben. In: Fogyasztóvédelmi Kódex. Budapest 1998. 102. o.

⁵⁹⁹ Ezt az álláspontot képviseli egyebek mellett Varga Zs. András is. Vö. Varga Zs. András: A magyar ombudsmani intézményrendszer továbbfejlesztéséről. In: Chronowski Nóra – Petrétei József (Szerk.): Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. PTE ÁJK, Pécs 2010. 433. o.

kimentési okként a fogyasztóvédelmi témakör, az újabb döntések pedig az uniós és a tagállami fogyasztóvédelem kollízióját érintették. A történeti áttekintésből is kiviláglik, hogy a fogyasztóvédelmi felfogás szoros összefüggésben van az EU működésében betöltött szerepével, mivel a Maastrichti szerződést megelőző korszakban inkább az alapszabadságokkal összefüggésben került terítékre a fogyasztóvédelem, míg 1992 után – amikor a vizsgált terület uniós politikaként bekerült az Európai Unióról szóló szerződésbe – már szóba jöhetett a fogyasztóvédelem uniós és tagállami megvalósítása közötti összhang vizsgálata is.

6. Érzékelhető, hogy *folyamatosan változnak azok a területek, amelyeket az Unió fogyasztóvédelmi politikájának érintenie kell*. Jól mutatja e területnek a folyamatos bővülését Az Európai Parlament és a Tanács 2000. június 8-i a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól szóló 2000/31/EK irányelve is, amelyben hangsúlyozottan jelenik meg a fogyasztók tájékoztatáshoz való jogának biztosítására hivatott garanciák kiépítése. A fogyasztókat érintő információ biztosításának fontosságát jelzi az ECC-Net hálózat is,⁶⁰⁰ amely az információhoz való hozzájutást biztosítva a fogyasztók bizalmának növelését tűzi ki célul. Kétségtelen, hogy – követve a korszakunkban érzékelhető technikai és tudományos fejlődést – újabb és újabb tárgyköröket érint az uniós jogalkotás, ami a hatályos szabályozás kiegészítésére és korrekciójára fogja ösztönözni a tagállami jogalkotó szerveket is.
7. Tekintettel arra, hogy a fogyasztóvédelem igen sok tárgykört érint, az uniós szintű jogalkotásnak a fogyasztók és a vállalkozások közötti egyensúly kialakítása érdekében komplex módon, így *versenyjogi, közegészségügyi, élelmiszerbiztonsági és egyéb vonatkozásokban is regulálnia kell a piaci viszonyokat*. Példának okáért a fogyasztók jogairól szóló irányelv⁶⁰¹ a fogyasztóvédelmi jog tekintetében két szempontból is kiemelkedő jelentőségű. Egyrészt rögzíti, hogy az irányelvben

⁶⁰⁰ Ennek célja, hogy növelje a fogyasztói bizalmat azáltal, hogy felvilágosítja a polgárokat a fogyasztóként őket megillető jogokról, és egyszerű jogorvoslati lehetősége biztosít határon átnyúló ügyekben. A Bizottság a tagállamokkal közösen társfinanszírozza és irányítja ezt a hálózatot, és központokat hoz létre az egyes tagállamokban.

Az ECC-Netről bővebben lásd: http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/webcenters_en.htm (2012.08.04.)

⁶⁰¹ Az EURÓPAI PARLAMENT és a TANÁCS 2011. október 25-én megalkotott 2011/83/EU irányelve a fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

foglaltakhoz képest sem szigorúbb, sem enyhébb tagállami szabályok fenntartására vagy bevezetésére nincs lehetőség, miközben e főszabály alól maga az irányelv határoz meg több kivételt. Másrészt egyértelmű, hogy sor fog kerülni az implementálás során számos, a fogyasztóvédelmi anyagi jog körébe tartozó hazai rendelkezés lényeges módosítására.⁶⁰² Az irányelv a vállalkozásokra nézve a fogyasztók tájékoztatásához való joga érdekében többletkötelezettségeket határoz meg a hatályban lévő hazai szabályokhoz képest. Példának okáért a nem távollévők közötti szerződések vonatkozásában rögzíti a direktíva, hogy a szerződés és az ajánlat mindaddig nem köti a fogyasztót, amíg a kereskedő nem ad közérthető és egyértelmű tájékoztatást – egyebek mellett – az áru lényeges tulajdonságairól, a kereskedő azonosító adatairól vagy a szerződés időtartamáról. A távollévők közötti szerződéseknel szintén a tájékoztatási kötelezettség szélesítése olvasható ki az elfogadott uniós normából, mivel a kereskedő e-mail elérhetőségére, telefonszámára, valamint az ár számításának módjára is ki kell majd terjednie a fogyasztók tájékoztatásnak.⁶⁰³

8. Az *Alapjogi Chartával összefüggésben* három kérdéskörre kívánom a figyelmet ráirányítani. Egyrészt előrelépés, hogy a Charta az Európai Unió általános alapelveiként fogadja el a felsorolt alapvető jogokat, beépítve az emberi jogi vonatkozásokat az uniós „talapzatába”. Másrészt a Lisszaboni Szerződés jogi kötőerővel ruházta fel az Alapjogi Chartában foglaltakat, ezáltal a felsorolt elvek és jogok követelményként jelennek meg mind az uniós intézmények, mind a tagállamok vonatkozásában. Harmadrészt korszerűnek tekinthető a szabályozás abból a szempontból is, hogy – az Európai Unió kiindulópontját jelentő gazdasági integrációt továbbgondolva – a piacra és a szociális államra gyakorolt hatások mellett az emberi jogi vonatkozást (is) hangsúlyozza.⁶⁰⁴ Megállapítható, hogy a Charta az alapjogok korszerű katalógusát adja, amelyek egységbe foglalása és kötelező erővel való felruházása egyedülálló az EU eddigi történetében. Szükséges azonban azt is

⁶⁰² Vö. Tárczy Edit Zsuzsanna: Milyen változásokat hoz a fogyasztók jogairól szóló irányelv (a tájékoztatás és az elállás vonatkozásában)? Fogyasztóvédelmi Szemle 2012. 2. sz. elektronikus változata. http://www.fvszemle.hu/aktualis_szam/2012_majus/kilato/fogyasztoi_iranyelv/ (2012.08.20.)

⁶⁰³ Az irányelv elérhető az alábbi linken:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:HU:PDF> (2012.08.20.)

⁶⁰⁴ Vö. J. Morijn: Balancing Fundamental Rights and Common Market Freedom in Union law: Schmidberger and Omega in the Light of the European Constitution. European Law Journal 2006. 15. o. és O. Cherednychenko: EU Fundamental Rights, EC Freedoms and Privat Law. European Review of Private Law 2006. 23. o.

hozzátenni, hogy a Charta szabályozása a fogyasztóvédelemre nézve nagyon szűkszavúnak tekinthető, mivel a 38. cikk csupán annyit rögzít, hogy az „Unió politikáiban biztosítani kell a fogyasztók védelmének magas szintjét”. Ebből kiolvasható, hogy pusztán az alapjogi katalógusban való szabályozás ténye következtében nem fogyasztói alapjogok kerültek deklarálásra, a reguláció a fogyasztóvédelmet uniós alapkötelezettségként vonta szabályozási körébe. A Charta egyéb rendelkezései – így különösen az egészségvédelmet reguláló 35. cikk, valamint a környezetvédelem tárgykörének determináló jellegű szabályozását adó 37. cikk – rámutatnak a fogyasztóvédelem és a fogyasztók egészségének, életének és biztonságának összefüggéseire, ami komplex uniós fellépést igényel, amely követelménynek megfelel a fogyasztóvédelmet horizontális politikaként történő megközelítése.

9. Nem problémamentes az *uniós szintű fogyasztóvédelmi joganyag alkalmazása* sem. A Bizottság – éves jelentéseiben – már többször hívta fel a figyelmet a fogyasztók védelmét garantálni hivatott uniós jogi aktusok alkalmazásával kapcsolatos anomáliákra. Az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló 22. éves jelentésben – egyebek mellett – rámutat a Bizottság arra, hogy a vonatkozó joganyag átültetésének be nem jelentése, az átültetés elmaradása vagy annak hibás teljesítése miatt több száz (2004-ben 475) eljárás megindítására került sor az általános termékbiztonságról, a dohánytermékekre vonatkozó szabályozásról vagy éppen a fogyasztókkal kötött tisztességtelen szerződési feltételekről szóló irányelv nem megfelelő implementálása miatt.⁶⁰⁵ Mindezek mellett azonban előrelépésnek tekinthető az Unió fogyasztóvédelmi tárgyú jogalkotó tevékenysége, mivel egyes államokban csupán az EU-tagságból folyó kényszernek „köszönhetően” születtek meg a fogyasztók (általános) védelmét biztosító tagállami jogi normák.

2. A fogyasztóvédelem intézményrendszeréről

Dolgozatomban bemutattam a fogyasztóvédelem igazgatásában részt vevő állami szervek felépítésében, feladat- és hatáskörében bekövetkezett változtatásokat, valamint a működésükkel kapcsolatban felvetődő alapvető kérdéseket, problémákat. Az alábbiakban

⁶⁰⁵ COM(2005) 570 végleges

azokat a koncepcionális változtatásokat (is) igénylő fejlesztési lehetőségeket kívánom érinteni, amelyek a hazai fogyasztóvédelmi intézményrendszert hatékonyabbá tehetik.

1. A fogyasztóvédelmi intézményrendszer továbbfejlesztése érdekében mindenekelőtt a *szervezeti forma döntendő el*, közelebbről az, hogy a jogalkotó – a központi szinten kiépített, a miniszternek alárendelt szerv mellett – területi szinten dekoncentrált szervként, vagy a jelenlegi szabályozást fenntartva a megyei (fővárosi) kormányhivatalba integrált szakigazgatási szervként, avagy a számos országban érvényesülő modellt követve nagyobb önállóság mellett képzelel el a fogyasztóvédelem igazgatását. Megjegyzendő, hogy a területi államigazgatás szervezeti formáját tekintve napjainkban csupán elvétve találhatók olyan megoldások, hogy e feladatokat általános hatáskörű területi hivatal látja el, inkább jellemző az, hogy az egyes ágazatok saját szerveikkel vannak jelen területi és települési szinten egyaránt.⁶⁰⁶ A francia közigazgatási szervezetrendszerben ún. független igazgatási szervként, relatíve autonóm keretek között a központi szervek rendszerében működik a Fogyasztóvédelmi Tanács.⁶⁰⁷ Autonóm jogállást élvez ezen kívül az osztrák Szövetségi Versenytanács és Versenyhivatal, valamint az olasz Piac- és Versenyhivatal is. Nehéz egyértelműen állást foglalni abban a kérdésben, hogy a fogyasztóvédelem állami intézményrendszere mely szervezeti forma mellett működtethető a legmegfelelőbb. A korábbi évek (évtizedek) tapasztalataiból azonban néhány következtetés levonható, amely a struktúra jövőbeli átalakítását is orientálhatja. Nyilvánvaló a területi államigazgatás egységesítésére törekvő – jogos – jogalkotói szándék, amely leginkább a megyei és fővárosi kormányhivatalok felállításakor kristályosodott ki, ennél fogva a különálló dekoncentrált szervként való szabályozásra nem látszik sok esély. Ugyanakkor kevés pozitívum hozható fel az általános területi államigazgatási szerv szakigazgatási szerveként működő struktúra mellett, amint erre az ún. „osztott irányítás” korszakát vizsgálva a fentiekben már részletesen kitértem. Az egyik fejlesztési utat az ún. autonóm jogállás jelentheti, ami – mint a Gazdasági Versenyhivatal esetében látható – nem idegen a gazdasági közigazgatás területén. Ennek a megoldásnak kedvező hatása lenne a szervezeti önállósodás, valamint az ún. soft law normák megalkotása irányában is. Az

⁶⁰⁶ Vö. Balázs István: A központi szint alatti közigazgatás egyes EU-tagállamokban. In: Lőrincz Lajos (Szerk.): Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Unió Kiadó, Budapest 2007. 408. o.

⁶⁰⁷ A francia önálló közigazgatási szervek jogállásához lásd Walter Cairns – Robert McKeon: Introduction to French Law. Cavendish Publishing Limited, London 1995. 128-130. o.

kétségtelen tény, hogy az állami gazdaságpolitika alakítása mindig értékválasztáson alapul, amely – az esetek jól körülhatárolható részében – ellentétbe kerülhet a fogyasztók érdekeivel. A Kormánnyal hierarchikus viszonyban nem álló szervezeti struktúra nagyobb szervezeti és működési önállóságot biztosíthatna a fogyasztóvédelmi hatóság számára. Fentebb érintettem azt a jelenséget is, miszerint a jogszabályi kereteket a vizsgált szervek működésük során ún. soft law normák – közelebbről közlemények és állásfoglalások – kibocsátásával igyekeznek tartalommal megtölteni. Ezeknek az aktusoknak a kibocsátása során is előnyösebb helyzetet eredményezne az autonóm jogállás.⁶⁰⁸

2. A versenyjog és a fogyasztóvédelem *német szabályozásából* kiolvasható, hogy a jogalkotó alapvetően polgári jogi szankciórendszerrel látja biztosítottnak a versenytársak és a fogyasztók (közvetett) védelmét a tisztességtelen piaci magatartással szemben. A regulációnak kétségtelen előnye, hogy – kereskedelmi jogias szemléletéből fakadóan – magánjogi eszközöket biztosít a károsultak számára, a polgári bírósági eljárások keretében pedig megfelelőnek látszó garanciákat épített ki a gyors és hatékony jogérvényesítés realizálása érdekében. *A magyar szabályozás* ezzel szemben már kevésbé következetes, mivel bizonyos jogellenes magatartások esetén a polgári bíróságok, míg más cselekményeknél a versenyhatóság számára ad eljárási lehetőséget és kötelezettséget, tovább árnyalja a képet a versenyhatóság által indítható per jogintézménye. Tekintettel arra, hogy a törvény rögzíti: eme eljárás nem érinti a fogyasztónak azt a jogát, hogy igényét a polgári jog szabályai szerint érvényesítse, indokolt lenne kettéválasztani a versenyjogi kérdésekben lefolytatandó bírósági eljárásokat. Álláspontom szerint a GVH által indítható perek és a versenyhatóság döntésének bírósági felülvizsgálatát a jövőben kialakítandó közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatáskörébe lenne célszerű utalni, míg a bírósági hatáskörbe tartozó versenyjogi eljárások megmaradhatnának a rendes (polgári-gazdasági) bírói fórumoknál annak érdekében, hogy a közjogi jellegű rendelkezések betartása felett ne polgári bíróságok mondjanak ítéletet. További megoldandó kérdés a fogyasztói igények bírósági érvényesítésénél a hatékonyság és a gyorsaság garantálása, elsősorban speciális eljárási jogintézmények kiépítésével.

⁶⁰⁸ Jelzem, hogy a GVH „saját maga” jogosult e normákat megalkotni, míg az NFH esetében még mindig nem került kibocsátásra a bíróságok kiszabását reguláló miniszteri utasítás.

3. Pontosítani szükséges a *Kormány konkrét szerepét* a fogyasztóvédelem intézményrendszerének kialakításában és irányításában arra is tekintettel, hogy az Fgytv. nem teszi ezt egyértelművé. Közvetetten – a központi hivatalokra és a minisztériumokra vonatkozó tételes jogi szabályozásból – ma is levezethető az alapvető struktúra. Indokolt lenne azonban kógens, felelősségi alakzatot is kifejezésre juttató szabályozásban utalni az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési jogkörök címzettjeire.
4. Alapvetően nem jogi, hanem jogpolitikai kérdés a törvényhozók egyezsége jutása annak megítélésében, hogy *mely minisztérium legyen a fogyasztóvédelem ágazati főhatósága*. Erre azért van szükség – ahogy erről fentebb már volt szó –, hogy a konkrét jogalkotói lépések orientálása érdekében kerüljön kijelölésre a fogyasztóvédelem kiindulópontja és megközelítése. E helyütt csupán ismételten kiemelem, hogy az ágazat gazdája az igazságügyért (is) felelős miniszter lehetne.
5. A *Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság* tekintetében a mai állapotok szabályozási módja helyett az egységes törvényi szabályozás mellett szólnak meggyőzőnek tűnő érvek.⁶⁰⁹ E helyütt csupán két kérdést érintek: a hatósági szerződéseket, valamint a hatáskör-telepítést. A hatáskör azért igényel (újra)szabályozást, mert az NFH eljárásában a hatályos reguláció sajátossága miatt nem érvényesül maradéktalanul az érdemi jogorvoslathoz való jog. A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságról szóló 225/2007. (VIII. 31.) Korm. rend. 8. § (1)-(2) bekezdése értelmében közigazgatási hatósági ügyekben a megyei felügyelőségek járnak el első fokon, e döntések elleni fellebbezéseket pedig az NFH bírálja el másodfokon. Azokban az ügyekben azonban – így egyebek mellett a földgázellátással, a villamosenergia-ellátással, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen piaci magatartással kapcsolatban – az NFH jár el közigazgatási hatóságként, ami kizárja e döntések érdemi megtámadását. Álláspontom szerint valamennyi fogyasztóvédelmi közigazgatási hatósági ügyet a felügyelőségek hatáskörébe lenne célszerű utalni, amelyeket másodfokon az NFH bírálhatna felül.

⁶⁰⁹ Jelenleg törvény szól a Hatóság eljárásáról, kormányrendelet határozza meg azonban a szerv felépítésére és működésére vonatkozó konkrét szabályokat.

6. Szükséges azonban szólni a hatósági szemlélet érzékelhető háttérbe szorulásának manifesztálódásaként értelmezhető „hatósági szerződés” intézményéről is. Egyrészt indokolt az elnevezésbeli különbségek (hatósági szerződés, kötelezettség-vállalás) közötti összhang megteremtése, amely véget vethetne a jogalkalmazási gyakorlatban érezhető bizonytalanságnak.⁶¹⁰ A tartózkodó gyakorlat mögött az a felfogás is meghúzódik, hogy a hatóság „emberei” nem akarják elveszteni látszólagos fölérendeltségüket, és nem akarnak a vállalkozások számára „nyertes pozíciót” biztosítani.⁶¹¹
7. A szakirodalomban egyre gyakrabban vetődik fel annak igénylése, hogy a fogyasztóvédelem *állami intézményrendszerének legyen része az ombudsman intézménye is.*⁶¹² A vonatkozó tételes jogi szabályozás ismertetését mellőzve érdemes rámutatni: a fogyasztói jogsértések esetén az ombudsmanhoz forduló polgárok nagy számából az a társadalmi értékítélet is kiolvasható, hogy a fogyasztók a speciálisan fogyasztóvédelmi jogérvényesítési eszközöket nem tartják kellően hatékony instrumentumoknak. Tekintettel arra, hogy a fogyasztói jogoknak csak egy része tekinthető alkotmányos jognak – korlátozottan igénybe vehető eszközként értékelhető a fogyasztóvédelemben az országgyűlési biztos intézménye, alkalmazhatóságának feltétele egyrészt a megalapozott jogi szabályozás (pl. fogyasztói alapjogok regulálása az Alaptörvényben), másrészt pedig hatékony, a többi igénybe vehető eszköztől különböző jogosítványok (pl. nyilvánosság igénybevétele) széles körű biztosítása.
8. Fontos lenne a fogyasztóvédelemmel és a fogyasztói jogérvényesítéssel összefüggésben *érdemi feladatokat utalni a helyi önkormányzatok hatáskörébe*, ami azonban feltételezi az intézményi, tárgyi és személyi feltételek biztosítását is. Ennek keretében korszerű lenne kötelező települési önkormányzati feladatként meghatározni a fogyasztók életének, egészségének és biztonságának védelmét. Nem

⁶¹⁰ Jól mutatja a jogintézmény alkalmazásával kapcsolatos ellenérzéseket az a tény, hogy 2008 és 2011 között nagyjából 15 kötelezettség-vállalás született a GVH eljárásában, míg az NFH előtt folyó egyedi ügyekben hatósági szerződés megkötésére nem került sor.

⁶¹¹ Erre a jelenségre mutat rá Fekete Orsolya is. Vö. Fekete Orsolya: i. m. 197. o.

⁶¹² Ezzel összefüggésben lásd többek között Fekete Orsolya: A fogyasztóvédelem aktuális kérdései. Magyar Közigazgatás 2005. 10. sz. 618-619. o. valamint Német Anita: Vitarendezés a fogyasztóvédelemben. In: Fogyasztóvédelmi Kódex. Budapest 1998. 102. o.

lenne hátrányos azonban az sem, ha az Alaptörvény utalna az önkormányzatok alapvető feladatköreire.

9. Megfontolandó megoldásnak mutatkozik kötelező jelleggel előírni és érvényesíteni a *helyi önkormányzatok és a különböző önszerveződő közösségek közötti együttműködést*. Ennek megfelelően érdemi részvételt biztosító (eljárási) jogosítványokat (rendeletalkotási eljárás kezdeményezése, felszólalási- és tanácskozási jog stb.) kell a szabályozásba beépíteni.

10. A települési önkormányzatok oldalán nem teremtette meg a korábbi szabályozás a fogyasztóvédelemben történő érdemi közreműködést. Ezzel összefüggésben két fejlesztési útra kívánom a figyelmet felhívni. Egyrészt indokolt lenne a *helyi önkormányzatok* – jelenleg elhanyagolható jelentőségű – *részvételének erősítése a békéltető testületek működésében*. A kereskedelmi és iparkamarák mellett működő szervezések előtt a fogyasztók által kezdeményezett jogviták jelentős része lezárul vagy a polgári bíróságok döntenek el a fogyasztói jogvitákat. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a lokális jellegű fogyasztóvédelemben a helyi közigazgatás formálisan nem vesz részt. Az önkormányzatok által megtestesített közhatalom birtokában hozott döntések kikényszeríthetősége és számos, az önkormányzatok (hatósági) döntéseire irányadó eljárási rendelkezés alkalmazhatósága⁶¹³ pozitív irányba mozdíthatná el a fogyasztók védelmét. Nyugat-Európában több állam joga is ismeri – egyebek mellett – az ún. fogyasztói támogatást biztosító programokat. Bár ezek megítélése változónak tekinthető, a magasabb szintű állampolgári részvételt biztosító kategóriának minősíthető abban az esetben, ha ezt követően érdemi orvoslást nyer a fogyasztó panasza.⁶¹⁴ Ezen túlmenően a jogalkotónak új alapokra kellene helyezni a fogyasztóvédelmi hatóságok és az önkormányzatok közötti kapcsolatrendszerét is. Érdemes lenne például ügyféli jogállást biztosítani a helyi önkormányzat képviselő-testületének a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásában annak érdekében, hogy a testületek felkérésére végzett vizsgálatokat ne az esetlegesség és az informáltság jellemezze. Ezáltal a helyi önkormányzat a fogyasztók jogainak érvényesítése érdekében hatékony jogosítványokhoz jutna.

⁶¹³ Többek között a hatósági döntések végrehajthatóságára, a kézbesítési vélelemre vagy a jogorvoslati rendszerre érdemes gondolni.

⁶¹⁴ Vö. Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006. 51. o.

11. A fogyasztók érdekeinek védelmét ellátó civil szerveződésekkel összefüggésben szükségesnek látszik a *finanszírozás részletes és érdemi működést lehetővé tevő szabályozása*, és ezeknek a szervezeteknek olyan *jogosítványok garantálása*, amelyek révén biztosított lehet az effektív fogyasztóvédelmi tevékenység realizálása. Utóbbi jogosítványok körében – egyebek mellett – a jogszabály-kezdeményezési jog széles körű garantálására és – a szervezeti és működési szabályzatokban konkretizált – érdekartikulációs eljárási lehetőségekre lehet utalni. Mivel számos államban átruházott állami feladatot is elláthatnak a fogyasztói jogérvényesítést célul tűző társadalmi szervezetek, így „kvázi” közigazgatási szervként való funkcionálásuk sem lenne példa nélküli.⁶¹⁵ Ugyancsak megfontolandó a konzultatív vagy jogszabály-előkészítő funkció biztosítása az említett szervezetek számára, amelyben az állami elismerés juttatható markánsan kifejezésre.⁶¹⁶

3. A fogyasztóvédelem jogérvényesítési rendszeréről

A fogyasztóvédelem jogérvényesítési rendszerének vizsgálata alapján látható, hogy abból a tendenciából, miszerint kis számban fordul elő a fogyasztói jogok peres úton történő érvényesítése, kiolvasható az a társadalmi értékítélet, hogy a bírói úton történő jogvitarendezést az *állampolgárok nem tartják megfelelő lehetőségnek*. Rögzíthető azonban az is, hogy léteznek olyan extrajudiciális jogérvényesítési mechanizmusok, amelyek alkalmasak lehetnek a fogyasztói jogok hatékony érvényesítésére, napjainkban azonban ezek tömeges igénybeviteléről sem beszélhetünk.

A szakirodalomban az az álláspont látszik kikristályosodni, hogy a vizsgált instrumentumok ritka igénybevétele mögött a fogyasztók informáltságának alacsony foka húzódik meg, az állampolgárok egyszerűen nincsenek tisztában azzal, hogy fogyasztóvédelmi jogsérelmeik orvoslására milyen lehetőségek állnak rendelkezésükre.⁶¹⁷ Álláspontom szerint – elismerve azt a tényt, hogy a *fogyasztók tájékoztatásának alacsony foka* hozzájárulhat a jogérvényesítéstől való tartózkodáshoz – ez a jelenség arra is visszavezethető, hogy a fogyasztók (a békéltető testületekkel összefüggésben írtakra tekintettel) e vitarendezési módokat *eszköztelennek, gyengének*, így nem kellően hatékonnak tartják. Ebből kiindulva az

⁶¹⁵ Németországban a környezetvédelem területén figyelhető meg ez a tendencia, de Franciaországban a fogyasztóvédelmi politika végrehajtásának feladata is megoszlik az állam és a civil szektor között.

⁶¹⁶ Vö. Ritter Tamásné – Garai István: i. m. 59-60. o.

⁶¹⁷ Ez a vélemény kristályosodik ki Fazekas Judit álláspontjában is. Vö. Fazekas Judit: Fogyasztói jogvitarendezés az EU-ban és Magyarországon. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010. 2. sz. elektronikus változata. http://www.fvszemle.hu/archivum/2010_majusi_szam/maj_kilato/fogyasztói_jogvita/ (2012.08.20.)

alábbiakban az egyes jogérvényesítési formákhoz kapcsolódóan fogalmazok meg összegző, továbbfejlesztést célzó javaslatokat.

1. Az egyéni fogyasztói panaszok kezelésével összefüggésben utaltam arra a jogalkotási fejleményre, hogy – szemben a korábbi idők jogi szabályozásával – a fogyasztóvédelmi hatóság *nem jogosult egyedi panaszok kezelésére*, csupán a panaszkezelést szabályozó Fgytv.-beli szakaszok érvényesülésének ellenőrzése tartozik a hatáskörébe. Ezzel kapcsolatban két megjegyzést teszek. Egyrészt rögzíthető, hogy a hatályos szabályozás új szerepkörbe helyezi az NFH-t, mivel a vázolt reguláció a törvényesség külső kontrolljának ellátásában jelöli meg a közreműködés lényegét. Másrészt nem tekinthetők feleslegesnek a fogyasztók részéről a hatóság irányába érkező megkeresések, mivel ezek olyan jelzéseként foghatók fel, amelyek muníciót jelenthetnek a hatósági eljárások hivatalból történő megindításához.
2. Az NFH eljárásában a gyakorlatban sokszor nem egyszerű a panasz, a közérdekű bejelentés és a Ket. szerinti kérelem elhatárolása. A hatósági eljárásokban a nemegyszer hiányos, tartalmi és formai hibákban szenvedő kérelmek nehézkessé teszik az eljárásindítást. Ez azért problematikus, mert ez esetben akadályokba ütközhet a kérelem „tartalma szerinti” elbírálása.⁶¹⁸ Kiemelendő azonban a Ket. lehetőséget biztosító rendelkezése, hogy a jogalkotó bármilyen speciális eljárási jogszabályban előírja az ügyfél számára kérelme e célra rendszeresített formanyomtatványon vagy elektronikus kapcsolattartás esetén on-line felületen, vagy valamely szoftver használatával elektronikus úrlapon történő benyújtását.⁶¹⁹ E felhatalmazás alapján érdemes lenne megfontolni a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása kezdeményezésének *formanyomtatványon benyújtott kérelem* előterjesztéséhez kötését.
3. Tisztában kell lenni azzal is, hogy sem a panaszkezelés, sem a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása *nem ad (nem is adhat) teljes megoldást* a fogyasztót ért jogsérelemre.⁶²⁰ A fogyasztók gyakran azt várják a fogyasztóvédelmi hatóságoktól, hogy minden tekintetben végleges megoldást nyújtsanak az őket ért sérelmekre, ahogy ez kiolvasható az általam már más összefüggésben idézett, az ombudsman előtti

⁶¹⁸ A Ket. 37. § (1) bekezdése értelmében a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.

⁶¹⁹ Ket. 34. § (3) bekezdésének első mondata.

⁶²⁰ Így a hatóság nem írhat elő visszafizetési kötelezettséget a vállalkozás számára, valamint nem alkalmazhatja a szerződésszegés esetére az Ptk. által biztosított szankciókat sem.

eljárást is megírt ügyben született jelentésből is.⁶²¹ Erre figyelemmel felülvizsgálandó a fogyasztóvédelmi hatóságok által alkalmazható szankciórendszer, valamint a hatósági eljárások és a bírósági eljárások egymáshoz való viszonya.

4. A vizsgált témakörre irányuló összegző gondolatok körében szólni kívánok a *békéltető testületek működéséről*, mivel ezen a területen számos kérdés vár még megoldásra. Megnyugtató módon kell biztosítani a testületek működéséhez szükséges arányos állami támogatást annak érdekében, hogy a folyamatos működéssel járó költségek év közben történő utólagos finanszírozása ne tegye működésképtelenné e grémiumok tevékenységét.⁶²² A 2012. január elsején hatályba lépett Alaptörvény – a korábbi szabályozással ellentétben – már tartalmaz rendelkezést az értekezés tárgyára vonatkozóan, a fogyasztóvédelem állami feladatként történő meghatározása azonban magában kell, hogy foglalja a hatékony, bíróságon kívüli jogvédelem biztosítását a fogyasztók számára, ez a magyar reguláció továbbfejlesztésének egyik lehetséges iránya lehet.
5. Elengedhetetlen a *békéltető testületek döntéseivel* kapcsolatos kérdések jogalkotó általi tisztázása. Itt két fejlesztési irány képzelhető el: a döntést lényegében szerződésnek tekintő koncepció esetén a magánjogi, szerződésszegéskor irányadó szankciók alkalmazásának lehetővé tétele, vagy a döntések kötelező joghatásának kimondása. Magam – utalva arra a korábban említett elképzelésre, miszerint a békéltető testületek a hatósági szervezetrendszeren belül helyezkedjenek el – korszerűnek tartanám a testületek döntéseire alkalmazni a kötelező erejű közigazgatási (hatósági) döntésekre vonatkozó jogi jelleget. Ezzel a mainál sokkal szélesebb körben valósulhatna meg az érdemi jogorvoslathoz való jog biztosítása, valamint a hatékonyságot erősítő kikényszeríthetőség garantálása.
6. Kétségtelen, hogy van jövője a békéltető testületi eljárásnak, mivel az olyan társadalmi igény kielégítésére irányul, amely egyrészt a jogérvényesítés elősegítésében, másrészt

⁶²¹ Az OBH 8938/1996. sz. ügyben az ügyfél nem csupán a vállalkozás magatartását kifogásolta, hanem kártalanítás megállapítását is kérte, amely – lévén bírósági hatáskörbe tartozik – nem volt kivitelezhető, pedig eljárásában az állampolgári jogok országgyűlési biztosának helyettese a tájékoztatáshoz való jog sérelmét megállapította.

⁶²² Vö. Bodnár József: Hogyan tovább békéltető testületek? Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 3. sz. elektronikus változata.

http://www.fvszemle.hu/archivum/2009_szeptemberi_szam/muhely/hogyan_tovabb_bekelteto_testuletek/
(2012.08.20.)

a jogkövető piaci magatartás előmozdításában ragadható meg. A Módtv. ismertetett változtatásai – beépítve a testületek működésével felszínre került javaslatok nagy részét – egyrészt racionalizálták a testületek működésére vonatkozó regulációt, másrészt megpróbálták kiiktatni a korábbi (és néhol a mai) szabályozásban is fellelhető ellentmondásokat. Egyértelmű, hogy *van még teendő a jogintézmény hatékonyságának növelése* érdekében, így felülvizsgálandó e szervek jogállására, döntéseire és eljárására vonatkozó reguláció.

7. A jogérvényesítési rendszer továbbfejlesztése vonatkozásában meg kell említeni a *közérdekű igényérvényesítés* tárgykörét is. A fogyasztóvédelmi törvény átfogó módosításával a jogalkotó pontosította a keresetindítási jogra jogosultak körét, és két esetkörre bontotta a perindítás jogintézményét. A Módtv. ezen kívül számos olyan rendelkezést épített be az Fgytv.-be, amelyek – bizonyos fogyasztókat ért jogsértések esetén – más jogszabályokban korábban is megjelentek, és megtörtént a fogyasztóvédelmi törvény szabályainak e rendelkezésekkel való összhangba hozatala.⁶²³ Kiemelendő az is, hogy – az ismertetett gyakorlati tapasztalatok alapján – megfontolandó a társadalmi szervezetek „jelzést megvalósító” funkciójának erősítése, amely alapján nem minden esetben a keresetindítással kívánják a fogyasztók széles körének védelmét ellátni, hanem az NFH irányába megnyilvánuló tájékoztatáson keresztül, mivel ezáltal a hatóság eszköztára – az esetek zömében – hamarabb eredményezheti a jogsérelem orvoslását, mint a hosszadalmas és költséges polgári peres eljárások.
8. Végezetül jelzem, hogy az Európai Unió jogalkotási mechanizmusában a fogyasztóvédelem vonatkozásában megjelent a *csoportos jogérvényesítés kérdésköre*, amelyet jól illusztrál a korábban említett Zöld Könyv kibocsátása. Amennyiben uniós jogi aktus születik a fogyasztók csoportjai számára történő jogérvényesítés lehetővé tételéről, az szükségszerűen a hatályos jogérvényesítési rendszer felülvizsgálatára fogja ösztönözni a tagállamokat, így Magyarországot is.

⁶²³ E körben elegendő a Tpvt. által regulált közérdekű igényérvényesítésre vonatkozó szabályozásra gondolni, amely mind terjedelmében, mind tartalmában meghaladta az Fgytv. korábbi rendelkezéseit.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A. Aschl: Staats- und verfassungsrechtliches Lexikon. Praetoris Verlag, Regensburg 1998
- A. Robertson – A. Horton: Does the United Kingdom or the European Community need an unfair competition law? EIPR 1995. 17. sz.
- Ádám Antal: A biztonság az értékek között. JURA 2005. 1. sz.
- Ádám Antal: A magyar alkotmányból hiányzó alapértékekről. Közjogi Szemle 2009. 1. sz.
- Ádám Antal: A magyar alkotmányos jogállam újszerű feladatiról és működéséről. Jogtudományi Közlöny 2008. 4. sz.
- Ádám Antal: A posztdemokráciáról mint a posztmodernitás különös változatáról. JURA 2012. 1. sz.
- Ádám Antal: A posztmodernitás jogi sajátosságairól. Társadalmi Szemle 1996. 4. sz.
- Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998
- Ádám Antal: Az alkotmányi értékek értelmezéséről. JURA 2010. 2. sz.
- Ádám Antal: Biztonság, felelősség, kötelesség. Jogtudományi Közlöny 2005. 7-8. sz.
- André Janssen: Európa és a kollektív kereset – status quo és a vitás területek meghatározása. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 2. sz.
- Andrew Laidlaw: Future Prospects for „Class Actions”. In: Deborah Perry – Anette Nordhausen – Geraint Howells – Christian Twigg-Flesner (Szerk.): The Yearbook of Consumer Law 2009. Ashgate, Farnham 2009
- Bakos Kitti: A fogyasztói csoportok igényérvényesítése. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010. 2. sz.
- Balázs István: A központi szint alatti közigazgatás egyes EU-tagállamokban. In: Lőrincz Lajos (Szerk.): Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Unió Kiadó, Budapest 2007
- Balogh Eszter: A munkaügyi viták alternatív megoldásai. Szociológiai Szemle 2002. 1. sz.
- Balogh Virág – Kaszainé Mezei Katalin – Pázmándi Kinga – Závodnyik József: Magyar fogyasztóvédelmi és reklámjog. HVG-Orac, Budapest 2010
- Bara Zoltán: Verseny és magyar versenypolitika. Pénzügyi Szemle 2006. 2. sz.

Baranovszky György – Eitmann Norbert: A civil fogyasztóvédelmi szervezetek működésének és fejlesztésének jellemzői. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 3. sz.

Baranovszky György (Szerk.): Fogyasztói panaszok, békéltető testületi eljárás. FEOSZ, Budapest 2007

Bércesi Zoltán – Király Eszter: Mozaikok a magyar versenyjog történetéből. Jogtudományi Közlöny 1999. 2. sz.

Bobál Pál – Béky Zoltán Balázs: A hatósági panaszügyintézés kihívásai. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010. 2. sz.

Bod Péter Ákos: A fogyasztó védelme és/vagy a verseny védelme. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 3. sz.

Bodnár József: Fogyasztóvédelem. PTE-ÁJK, Pécs 2001

Bodnár József: Hogyan tovább békéltető testületek. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 3. sz.

Boguslaw Banaszak: Die Verwaltungsorganisation in Polen. In: Wieser, Bernd – Stolz, Armin (Szerk.): Vergleichendes Verwaltungsrecht in Osteuropa. Verlag Österreich GmbH., Wien 2004

Bordás Mária: A közigazgatás gazdaságtana. A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái. Unió Kiadó, Budapest 2009

Bordás Mária: A közszolgáltatások szervezésének (jogi) kérdései I. JURA 2010. 2. sz.

Boytha Györgyné: Versenyjog. Budapest 1998

Bósz Endréné Wéber Aranka – Varga Tibor: A Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, mint szakmailag önálló szakigazgatási szerv. Magyar Közigazgatás 1997. 11. sz.

Bruhács János: Nemzetközi jog I. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2008

C. Harding – U. Kohl – N. Salmon: Human Rights in the Marketplace: The Exploitation of Rights Protection by Economic Actors. Ashgate, Aldershot 2008

Cseres Katalin Judit: Competition Law and Consumer Protection. Kluwer Law International, Hague 2005

Csorba Emese: Az alternatív vitarendezés egyes uniós jogi eszközei. Európai Tükör 2010. 6. sz.

D. W. Oughton: Consumer Law. Blackstone Press Limited, London 1991

David B. Jaffe – Robert G. Vaughn: South American Consumer Protection Laws. Kluwer Law International, Boston-The Hague-London 1996

Denis J. Galligan – Daniel M. Smilov: Administrative Law in Central and Eastern Europe. CEU Press, Budapest 1999

Dézsi Andrea: A fogyasztói vitarendezés alternatív megoldásai az Európai Unióban. Debreceni Jogi Műhely 2009. 1. sz.

Drinóczi – Chronowski – Petrétei – Tilk – Zeller: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006

Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2004

Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. Pázmány Law Working Papers 2012. 33.sz.

Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007

Dubravka Akšamović – Mária Márton: Consumer protection in EU law, de lege lata, de lege ferenda. In: Tímea Drinóczi – Tamara Takács (Szerk.): Cross-border and EU legal issues: Hungary – Croatia. Faculty of Law, University of Pécs – Faculty of Law, J. J. Strossmayer University of Osijek, Pécs-Osijek 2011

E. Forsthoff: A szociális jogállam lényege és fogalma. In: Takács Péter (Szerk.): Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Budapest 1995

E. Hondius: Towards a European Small Claims Procedure. In: L. Thévenoz – N. Reich (Szerk.): Liber Amicorum Bernd Stauder, Consumer Law. Schulthess, Geneva 2006

E. Riedel: Kapitel IV. Solidarität. In: Jürgen Meyer (Szerk.): Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar. Nomos, Baden-Baden 2005

Eike von Hippel: Verbraucherschutz. Mohr, Tübingen 1986

Elissavet Kapnapouluo: Das Recht der mißbräuchlichen Klauseln in der Europäischen Union. Mohr, Tübingen 1997

Fábián Adrián (Szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2012

Fazekas Judit – Sós Gabriella: Fogyasztóvédelem az Európai Bíróság gyakorlatában. Fogyasztóvédelmi Szemle 2005. 1. sz.

Fazekas Judit: A fogyasztóvédelem alkotmányos alapjai. Publ. Univ. Miskolc Sect. jur. et. pol. Tomus 11. 2005

Fazekas Judit: A fogyasztóvédelem múltja, jele és jövője a fogyasztóvédelmi törvény tükrében. In: Fogyasztóvédelmi Kódex. Budapest 1998

Fazekas Judit: Fogyasztói jogok – fogyasztóvédelem. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1995

Fazekas Judit: Fogyasztói jogvitarendezés az EU-ban és Magyarországon. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010. 2. sz.

Fazekas Judit: Fogyasztóvédelmi jog. Complex Kiadó, Budapest 2007

Fazekas Judit: Fogyasztóvédelmi jog. Lícium-Art Kiadó, Miskolc 2000

Fazekas Marianna: A hatósági szerződések néhány jogalkalmazási kérdése. In: Fazekas Marianna – Nagy Marianna (Szerk.): Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010

Fekete Orsolya: A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein, kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire. Szeged 2011

Fekete Orsolya: A fogyasztóvédelem aktuális kérdései. Magyar Közigazgatás 2005. 10. sz.

Ficzere Lajos – Forgács Imre (Szerk.): Közigazgatási jog különös rész európai uniós kitekintéssel. Osiris Kiadó, Budapest 1999

Franziska Weber – Christopher Hodges – Naomi Creutzfeldt-Banda: Sweden. In: Christopher J. S. Hodges – Iris Benöhr – Naomi Creutzfeldt-Banda (Szerk.): Consumer ADR in Europe. Hart Publishing, Oxford-Portland, Oregon 2012

Fürcht Pál: A helyi önkormányzatok szerepe a fogyasztóvédelemben. In: Fogyasztóvédelmi Kódex, Budapest 1998

Fürjes Balázs – Krémer András – Pallai Katalin: Közösségi konfliktuskezelés – alternatív vitarendezési módszerek a települési és közösségi konfliktusok kezelésében. Negos Kiadó, Budapest 2009

G. Alpa: 'New Perspectives in the Protection of Consumers'. European Business Law Review 2005

G. Cas – D. Ferrier: *Traité de droit de la consommation*. Paris 1986

G. Howells – T. Wilhelmsson: *EC and US approaches to consumer protection – should the gap be bridged?* *Yearbook of European Law* 1997. Clarendon Press, Oxford 1998

G. Myrdal: *Jenseits des Wohlfahrstaates*. Stuttgart 1961

G. S. Becker: *The Economic Approach to Human Behaviour*. University of Chicago Press, Illinois 1976

Gál Attila: „Fogyasztóvédelem” In: Osztovits András (Szerk.): *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata*. CompLex Kiadó, Budapest 2008

Gellérthegyi István: A környezetvédelmi felelősség. *Rendészeti Szemle* 2009. 1. sz.

Gellérthegyi István: Az integrált szennyezés-megelőzés és –ellenőrzés rendszere az Európai Unióban és a magyar jogharmonizáció. *Európai Jog* 2002. 3. sz.

Gyarmati András: A fogyasztóvédelemről. *Magyar Jog*, 1996. 6. sz.

Gyurita Rita (Szerk.): *Közigazgatási jog III*. Universitas-Győr Kht., Győr 2008

H. P. Westermann: Verbraucherschutz. In: *Gutachten und Vorschläge zur Überarbeitung des Schuldrechts*. Köln 1993

H. Rösler: Europäische Integration durch Verbraucherschutz: Entwicklungsursachen und Beschränkungen. *VuR* 2003. 1. sz.

H. W. Micklitz – N. Reich – P. Rott: *Understanding EU Consumer Law*. Intersentia, Antwerp 2009

H. W. Micklitz – N. Reich – S. Weatherill: 'EU Treaty Revision and Consumer Protection'. *Journal of Consumer Policy* 2005

Hajnal Zsolt: „Fogyasztóvédelem” In: Osztovits András (Szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. CompLex Kiadó, Budapest 2011

Halász Iván: Lengyelország közigazgatása. In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (Szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó, Budapest 2011

Hegedűs Márta: A békéltető testületek szerepe a fogyasztóvédelemben. „Egy testületről”. *Magyar Közigazgatás* 2003. 6. sz.

Heinz Willnat: A fogyasztóvédelem eszközei Németországban – a közösségi szintű fejlődés tükrében. Fogyasztóvédelmi Szemle 2004. 3. sz.

Horváth Sándor: Fogyasztóvédelmi Charta Magyarországon. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 3. sz.

Horváth Zsuzsanna – Bándi Gyula – Erdey György – Pomázi István: Az EU környezetvédelmi szabályozása. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 2004

Horváth Zsuzsanna: Védelem a tudományos bizonyosság hiányában: az elővigyázatosság alapelve az Európai Unió környezeti jogában. In: Csapó Zsuzsanna (Szerk.): Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára. PTE ÁJK, Pécs 2009

H-W. Micklitz: Zur Notwendigkeit eines neuen Konzepts für die Fortentwicklung des Verbraucherrechts in EU. VuR 2003. 1. sz.

I. Ramsay: Consumer Protection. Weidenfeld and Nicolson, London 1989

Imre Miklós (Szerk.): Közigazgatás és gazdaság. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2007

Iris Benöhr – Christopher Hodges – Naomi Creutzfeldt-Banda: Germany. In: Christopher J. S. Hodges – Iris Benöhr – Naomi Creutzfeldt-Banda (Szerk.): Consumer ADR in Europe. Hart Publishing, Oxford-Portland, Oregon 2012

Iris Benöhr – Franziska Weber: Spain. In: Christopher J. S. Hodges – Iris Benöhr – Naomi Creutzfeldt-Banda (Szerk.): Consumer ADR in Europe. Hart Publishing, Oxford-Portland, Oregon 2012

Iris Benöhr – Hans-W. Micklitz: Consumer protection and human rights. In: Geraint Howells – Iain Ramsay – Thomas Wilhelmsson – David Kraft (Szerk.): Handbook of Research on International Consumer Law. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham-Northampton 2010

Iris Benöhr: Alternative Dispute Resolution for Consumers in the EU. In: Christopher J. S. Hodges – Iris Benöhr – Naomi Creutzfeldt-Banda (Szerk.): Consumer ADR in Europe. Hart Publishing, Oxford-Portland, Oregon 2012

Ivancsics Imre: A közigazgatási hatósági eljárás. PTE ÁJK, Pécs 2009

J. Calais-Auloy: Droit de la consommation. Dalloz, Paris 1986

J. Calais – Auloy: Les clauses abusive en droit francais. In: J. Ghestin (Szerk.): Les clauses limitatives ou exoneratoires de responsabilité en Europe. L.G.D.J., Paris 1991

J. F. Kennedy: Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest. March, 15 1962

- J. K. Galbraith: Az új ipari állam. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1970
- J. Keßler – H. W. Micklitz: Die Harmonisierung des Lauterkeitsrechts in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und die Reform des UWG. Baden-Baden 2003
- J. M. Keynes: The End of Laissez-faire. Collected Writings 9. kötet
- J. Morijn: Balancing Fundamental Rights and Common Market Freedom in Union law: Schmidberger and Omega in the Light of the European Constitution. European Law Journal 2006
- J. Stuyck: European consumer law after the Treaty of Amsterdam: consumer policy in or beyond the internal market? CMLR 2000. 2. sz.
- J. Weiler: 'Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?' European Law Journal 2000.
- J.-F. Renucci: Droit européen des droits de l'homme. L.G.D.J. Reuter P., Paris 2002
- Jakab Éva: Stipulationes aediliciae (A kellékhibáért való helytállás kialakulása és szabályai a római jogban). Acta Jur. et Pol. Tomus XLIV. Fasciculus 7. Szeged 2003
- Joachim Bornkamm: Das Lauterkeitsrecht in der deutschen Rechtsprechung – Belästigende Werbung, Rechtsbruch, Irreführung
- Joó Imre – Szikora Veronika: A fogyasztóvédelem intézményrendszere. In: Szikora Veronika (Szerk.): Fogyasztóvédelmi Magánjog – Európai Kitekintéssel. Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesülete, Debrecen 2010
- Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006
- K. Hesse: Grunzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg-Karlsruhe 1977
- Kecskés László: A választottbíráskodás aktuális kérdései. In: Választottbíráskodás. Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Budapest 2008
- Kecskés László: EU-jog és jogharmonizáció. HVG-ORAC, Budapest 2011
- Kecskés László: Választottbíráskodás a középkorban és nemzeti szabályozásainak kialakulása. Magyar Jog 2011. 12. sz.
- Kenderes Andrea: A fogyasztóvédelmi jog európai egységesítésének aktuális helyzete. Európai jog 2008. 3. sz.

Kondorosi Ferenc: Civil társadalom az emberi jogok védelmében. In: Petrétei József (Szerk.): Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. PTE ÁJK, Pécs 2000

Kopátsy Sándor: A fogyasztói társadalom közgazdaságtana. Privatizációs Kutatóintézet, Budapest 1993

Kornai János: A hiány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1980

Kornai János: A szocialista rendszer. Heti világgazdaság kiadó, Budapest 1993

Kukorelli István (Szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest 2007

L. C. Thurow: The Zero-Sum Society. Penguin Books, New York 1981

Legény Krisztián: Jogvédő szervek a Magyar Köztársaságban. Magyar Közigazgatás 2005. 5. sz.

Lontai Endre: Nemzetközi törekvések a fogyasztók érdekeinek védelmére. Állam- és Jogtudomány 1980. 2. sz.

Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2007

Lőrincz Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap. Tér és Társadalom 1999. 3. sz.

Lővétei István – Boros Anita – Gajdusчек György: Németország közigazgatása. In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest 2011

Luszczyk Viktor: Fogyasztóvédelem az Unióban. Cég és Jog 2002. 5. sz.

M. G. Blackford – K. A. Kerr: Business Enterprise in American History. 1986

M. Hesselink: 'Are we Human Being or Mere Consumers?' European Voice 2006. 12. sz.

Melvin J. Hinich – Richard Staelin: Consumer Protection Legislation and the U.S. Food Industry. Pergamon Press, New York-Oxford-Toronto-Sydney-Paris-Frankfurt 1980

Mező István: Fogyasztóvédelem az Európai Alkotmányban. Fogyasztóvédelmi Szemle 2004. 4. sz.

Miskolczi Bodnár Péter: A fogyasztók megtévesztésének egyes kérdései a GVH gyakorlatában. In: A fogyasztóvédelmi jog új irányai az elméletben és a gyakorlatban. Budapest 2007

Miskolczi Bodnár Péter: Versenyjog. Novotni Kiadó, Miskolc 2001

Molnár Gáborné – Zsigmondné Benke Éva: Az ügyészség és a fogyasztóvédelem. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 3. sz.

N. Reich – H-W. Micklitz (Szerk.): Wirtschaftsrecht, Verbraucherinteressen und EU-Integration, Europäisches Verbraucherrecht. Nomos, Baden-Baden 2003

N. Reich: Diverse approaches to consumer protection philosophy. Journal of Consumer Policy 1991. 14. sz.

Nagy Ida: FOME-konferencia a közérdekű érdekérvényesítésről. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 4. sz.

Nagy Marianna: Helyi értékek avagy „helyiértékek” a magyar közigazgatásban. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2009

Nász Adrienn: A társadalmi szervezetek szerepe a fogyasztóvédelemben. In: A fogyasztóvédelem erősítésének lehetőségei Magyarországon. Generáció 2020 Közhasznú Egyesület, Budapest 2008

Nemeshegyi Benjámín: A fogyasztóvédelem intézményrendszere és a fogyasztóvédelem fejlődésének új irányai Magyarországon. In: Rixer Ádám (Szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. KGRE ÁJK, Budapest 2012

Német Anita: Vitarendezés a fogyasztóvédelemben. In: Fogyasztóvédelmi Kódex. Budapest 1998

O. Cherednychenko: EU Fundamental Rights, EC Freedoms and Privat Law. European Review of Private Law 2006

O. De Schutter: 'Les droits et principes sociaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne' In: J.-Y. Carlier – O. De Schutter (Szerk.): La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Bruylant, Brussels 2002

O. Höffe (Szerk.): Grundlegung zur Metaphysik der Sitten: Ein kooperativer Kommentar. Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main 2000. 20. o. és C. Callies: 'Die Europäische Grundrecht-Charta'. In: D. Ehlers (Szerk.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten. De Gruyter Recht, Berlin-New York 2003

Ohly Ansgar: Richterrecht und Generalklausel im Recht des unlauteren Wettbewerbs. Carl Heymanns Verlag, Köln 1997

P. Deane: A közgazdasági gondolatok fejlődése. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1984

Patyi András: A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy a Ket. szerint. In: Patyi András (Szerk.): Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007

Paulovics Anita: Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban. Bíbor Kiadó, Miskolc 2003

Péter Judit: Fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek az Európai Unión belül. Ipari Szemle 1997. 2. sz.

Péter Judit: Társadalmi szervezetek és fogyasztóvédelem. Ipari Szemle 1996. 5. sz.

Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009

Petrétei József: Jogállam és hatalommegosztás. In: Kiss László (Szerk.): Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. PTE ÁJK, Pécs 1996

Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002

Prugberger Tamás: A globalizáció hatása a gazdaságra, valamint a foglalkoztatásra. Polgári Szemle 2012. 5-6. sz.

Prugberger Tamás: Termelői- és fogyasztóvédelem az élelmiszergazdaságban, valamint fogyasztóvédelem az ipar és a kereskedelem egyéb ágazatainál. In: Publ. Univ. Miskolc. Sect. jur. et pol. Tomus 27/2. Bíbor Kiadó, Miskolc 2009

Reiner Schultze – Hans-Nölke: Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherschützenden Lauterkeitsrechts der Mitgliedstaaten. 2003

Ritter Tamásné – Garai István: A társadalmi szervezetek helye és szerepe a fogyasztóvédelemben. In: Fogyasztóvédelmi Kódex. Budapest 1998

Rixer Ádám: A Kormányzat és a civil szervezetek kapcsolata. Collega 2005. 2. sz.

Rixer Ádám: Humán közszolgáltatások igazgatása. Patronicium, Budapest 2011

Rixer Ádám: Új közigazgatás – változó társadalom. Közigazgatási Szemle 2007. 2. sz.

S. Deutsch: 'Are Consumer Rights Human Rights?' Osgood Hall Law Journal 1995

S. Weatherill: Consumer Policy. In: P. P. Craig – G. de Búrca (Szerk.): The Evolution of EU law. Oxford University Press, Oxford 1999

S. Weatherill: EU Consumer Law and Policy. Edward Edgar, Cheltenham-Northampton 2005

Scitovszky Tibor: Az örömtelen gazdaság. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1990

Sir William Wade: Administrative Law. Clarendon Press, Oxford 1988

Sirály Katalin: Fogyasztóvédelem itthon és az Európai Unióban. Cég és Jog 2001. 1-2. sz.

Stefan Leible: Das neue deutsche UWG – Übersicht und erste Erfahrungen. Elhangzott a „Wettbewerbsrecht im Umbruch” című bécsi konferencián 2005. június 23-án

Szalayné Sándor Erzsébet: A jogorvoslat duális rendszere az Európai Unióban. JURA 2004. 1. sz.

Szalayné Sándor Erzsébet: Az alapjogok három jogrendszer metszéspontjában. Állam- és Jogtudomány 2009. 3. sz.

Szalayné Sándor Erzsébet: Az előzetes döntéshozatali eljárásról – dióhéjban. Bíróági közlöny 2004

Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai I. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2003

Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió új „alkotmánya” – az Amszterdami Szerződés, különös tekintettel a flexibilitás követelményére. Jogtudományi Közlöny 2000. 6. sz.

Szalayné Sándor Erzsébet: Gondolatok az Európai Unió alapjogi rendszerének metamorfózisáról. Európai Jog 2003. 2. sz.

Szalayné Sándor Erzsébet: Új távlatok az európai alapjogvédelemben. Hatályba lépett az [Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló] Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve. Közjogi Szemle 2010. 3. sz.

Szamel Katalin: Ausztria közigazgatása. In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (Szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest 2011

T. Bourgoignie: Elements pour une theorie du droit de la consommation 1988

Takács Péter: Törvény az NSZK-ban az általános üzleti feltételekről. Jogtudományi Közlöny 1978. 12. sz.

Tárczy Edit Zsuzsanna: Milyen változásokat hoz a fogyasztók jogairól szóló irányelv (a tájékoztatás és az elállás vonatkozásában)? Fogyasztóvédelmi Szemle 2012. 2. sz.

Torma András: A közigazgatás törvényessége, EU-csatlakozás. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2000

Torma András: Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. PTE ÁJK, Pécs 2008

Torma András: Tűnődés a magyar közigazgatási szervezetrendszer majd' 20 éves átalakítási kísérleteiről, vagy ennél lényegesen többről? In: Csefkó Ferenc (Szerk.): A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2009

Torma András: Versenyfelügyelet. In: Kilényi Géza (Szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Compölex Kiadó, Budapest 2008

Tóthné Heim Livia – Gál Tamás: Komplex fogyasztóvédelem a magyar köztudatban. Fogyasztóvédelmi Szemle 2010. 4. sz.

Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK-Kerszöv., Budapest 2005

Varga Zs. András: A magyar ombudsmani intézményrendszer továbbfejlesztéséről. In: Chronowski Nóra – Petrétei József (Szerk.): Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára. PTE ÁJK, Pécs 2010

Vékás Lajos: Az új Polgári Törvénykönyv elméleti előkérdései. HVG-Orac, Budapest 2001

Vékás Lajos: Parerga. Dolgozatok az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez. HVG-Orac, Budapest 2008

Vida Sándor: A fogyasztó versenyjogi védelme a megtévesztéssel szemben. Magyar Jog 2000. 11. sz.

Vígvári András: Közpénzügyeink. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2005

Vörös Imre (Szerk.): Tisztességtelen verseny – fogyasztóvédelem. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest 2007

Vörös Imre: Verseny, kartell, ár – törvények magyarázata. Triorg Kft., Budapest 1991

Vörös Miklós: Életmód, ideológia, háztartás. A fogyasztás politikuma az államszocializmus időszakában. Replika társadalomtudományi folyóirat 1997. 26. sz.

W. Abendroth: Demokratikus és szociális jogállam az NSZK alaptörvényében. In: Takács Péter (Szerk.): Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből. Budapest 1995

Walter Cairns – Robert McKeon: Introduction to French Law. Cavendish Publishing Limited, London 1995

Williem van Boom – Marco Loos: Effective enforcement of consumer law in Europa Private, public and collective mechanism. In: W.H. van Boom – M.B.M. Loos (Szerk.): Collective enforcement of consumer law in Europe. Securing compliance in Europe through private group action and public authority intervention. Europa Law Publishing, Groningen 2007

Wittich Tamás: Az állam szerepe a megújuló honi fogyasztóvédelemben. Fogyasztóvédelmi Szemle 2009. 1. sz.

Wolfgang Faber: Elemente verschiedener Verbraucherbegriffe in EG-Richtlinien, zwischenstaatlichen Übereinkommen und nationalem Zivil- und Kollisionsrecht. ZEuP 1998. 6. sz.

Wolfgang Schuhmacher: Verbraucher und Recht in historischer Sicht. Staatsdruckerei, Wien 1981

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

Jogsabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
- 1884. évi XVII. törvénycikk (ipartörvény)
- 1923. évi V. törvénycikk a tisztességtelen versenyről
- 1931. évi XX. törvénycikk a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról
- 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról
- 1957. évi VII. törvény a népi ellenőrzésről
- 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről
- 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
- 1984. évi IV. törvény a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról
- 1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 1990. évi LXXXVI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról
- 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról
- 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről
- 1997. évi LVIII. tv. a gazdasági reklámtevékenységről
- 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
- 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról
- 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről
- 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról
- 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról
- 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról
- 2008. XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól

- 2009. évi CXLVIII. törvény a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének hatékonyabbá tételéhez szükséges egyes törvénymódosításokról
- 2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről
- 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
- 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről
- 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
- 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
- 2011. évi CXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
- 2012. évi LV. törvény a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény módosításáról
- 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet
- 43/1969. (XII. 11.) Korm. rendelet
- 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet
- 89/1998. (V. 8.) Korm. rendelet
- 1105/1995. Korm. határozat
- 2192/1995. (VII. 6.) Korm. határozat
- 2145/1996. (VI. 13.) Korm. határozat
- 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozat
- 1021/1952. (VII. 12.) MT határozat
- 7/1973 (VI. 23.) BkM rendelet
- 2/1978. (III. 1.) BkM rendelet
- 61/1988. (VII. 22.) MT rendelet
- 49/2003. (VII. 30.) GKM rendelet

Alkotmánybírósági határozatok

- 32/1991. AB határozat
- 254/B/1992. AB határozat

- 40/1993. AB határozat
- 46/1994. AB határozat
- 38/1997. AB határozat
- 1270/B/1997. AB határozat
- 19/2004. AB határozat
- 126/2009. AB határozat
- 59/2009. AB határozat
- 21/2009. AB határozat
- 22/2009. AB határozat
- 183/2010. AB határozat
- 165/2011. AB határozat
- 49/2011. AB határozat
- 22/2012 AB határozat

FELHASZNÁLT EURÓPAI UNIÓS JOGI AKTUSOK

- Az Európai Közösségről szóló szerződés
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
- A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK. Közösségi fogyasztóügyi politikai stratégia 2007-2013
- A TANÁCS 1984. szeptember 10-i 84/450/EGK IRÁNYELVE a megtévesztő reklámra vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről
- A TANÁCS 1985. július 25-i 85/374/EGK IRÁNYELVE a hibás termékekért való felelősségre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről
- A TANÁCS 1986. december 22-i 87/102/EGK IRÁNYELVE a fogyasztói hitelre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről
- A TANÁCS 1992. június 29-i 92/59/EK IRÁNYELVE az általános termékbiztonságról
- A TANÁCS 1992. március 3-i 92/11/EGK IRÁNYELVE az egyes árutételekhez tartozó élelmiszereket azonosító jelzésekről és jelölésekről szóló 89/396/EGK irányelv módosításáról
- A TANÁCS 1993. április 5-i 93/13/EGK IRÁNYELVE a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről a fenti jogharmonizáció realizálása érdekében
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1997. május 20-i 97/7/EK IRÁNYELVE a távollevők között kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1999. május 25-i 1999/44/EK IRÁNYELVE a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2002. január 28-i 178/2002/EK RENDELETE az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2003. május 26-i 2003/33/EK IRÁNYELVE a tagállamok dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítéséről
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2005. május 11-i 2005/29/EK IRÁNYELVE a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról

- Az EURÓPAI PARLAMENT és a TANÁCS 2011. október 25-én megalkotott 2011/83/EU irányelve a fogyasztók jogairól, a 93/13/EGK tanácsi irányelv és az 1999/44/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 85/577/EGK tanácsi irányelv és a 97/7/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről
- COM(2008) 794 végleges
- COM(2005) 570 végleges
- COM(2006) 744 végleges
- COM(2007) 99 végleges
- COM(93) 576 végleges
- Az Európai Bíróság 1979. február 20-i C-120/78. számú ítélete a Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein ügyben
- Az Európai Bíróság 1983. október 31-i C-407/85. számú ítélete a 3 Glocken GmbH és Gertraud Kritzinger v. USL Centro-Sud és a Provincia autonoma di Bolzano ügyben
- Az Európai Bíróság 1994. február 2-i C-315/92. számú ítélete a Verband Sozialer Wettbewerb eV kontra Clinique Laboratories SNC és Estée Lauder Cosmetics GmbH ügyben
- Az Európai Bíróság 1995. július 6-i C-470/93. számú ítélete a Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln E. V. v. Mars GmbH ügyben
- Az Európai Bíróság 1998. március 17-i C-45/96. számú ítélete a Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG kontra Edgard Dietzinger ügyben
- Az Európai Bíróság 2000. október 5-i C-376/98. számú ítélete a Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben
- Az Európai Bíróság 2004. március 4-i C-264/02. számú ítélete a Cofinoga Mériqnac SA kontra Sylvain Sachithanathan ügyben
- Az Európai Bíróság 2006. december 12-i C-380/03. számú ítélete a Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben

FELHASZNÁLT INTERNETES FORRÁSOK

- <http://1989.mti.hu/Pages/News.aspx?se=1&wo=orsz%C3%A1gos+kereskedelmi+%C3%A9s+piaci+f%C5%91fel%C3%BCgyel%C5%91s%C3%A9g&sd=0101&ed=1107&sp=0&ni=200058&ty=1>
- http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_aus_hu.htm
- http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_cze_hu.htm
- http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ita_en.htm
- http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_spa_en.htm
- http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_svk_hu.htm
- http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/DE_web_country_profile_en.pdf
- http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/UK_web_country_profile.pdf
- http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/greenpaper_hu.pdf
- http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/webcenters_en.htm
- http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/docs/2011_rapex_report_en.pdf
- http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/members_en.htm
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0744:FIN:hu:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0099:FIN:hu:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:115:0031:0034:EN:PDF>
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:HU:PDF>
- http://europa.eu/legislation_summaries/other/132043_en.htm
http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/finnet/index_en.htm
- http://undp.org.ua/cscn/filearea/attachments/drago_trbojevic_eng.pdf
- <http://www.arn.se/vadarARN/>
- <http://www.bde.es/webbde/es/secciones/servicio/reclama/reclama.html>
- http://www.cemex.de/servlet/de.blueorange.xred.util.GetFile/Kurzfassung_Stoldt_Beton-Forum_08.pdf?db=cemex_de&tbl=int_xredfile&imgcol=xred_file&mime=mime&doc=File_108111&download=Kurzfassung_Stoldt_Beton-Forum_08.pdf

- <http://www.consumersinternational.org/who-we-are>
- http://www.finarbitr.cz/download/21_cs_229-2002.pdf
- <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/1391133F8C04A1496.pdf>
- http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/elemzesek_gvhtanulmanyok_antitrosztpolicy_2007_05.pdf
- <http://www.panaszfal.hu/>
- <http://www.pravnik.cz/uplna-zneni/uz-15.html>
- http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/2003_70_1/2003_70_1.pdf
- <http://www.test.de/>
- http://www.vzbv.de/Aufgaben_und_Ziele.htm

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AB	Alkotmánybíróság
ADR	Alternative Dispute Resolution
ÁKF	Állami Kereskedelmi Felügyelőség
Alk.	A Magyar Köztársaság Alkotmánya
CAB	Citizens Advice Bureau
Charta	Az Európai Unió Alapjogi Chartája
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EGT	Európai Gazdasági Térség
EJEE	Emberi Jogok Európai Egyezménye
EKSz.	Az Európai Közösséget létrehozó szerződés
EU	Európai Unió
EUMSz.	Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
EUSz.	Az Európai Unióról szóló szerződés
Fgytv.	A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény
FIN-NET	Financial Dispute Resolution Network
FOT	Fogyasztók Országos Tanácsa
GVH	Gazdasági Versenyhivatal
KERMI	Kereskedelmi Minőségellenőrző Intézet
Ket.	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
Módtv.	Az Fgytv. módosításáról szóló 2012. évi LV. törvény
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CXXXIX. törvény
NFH	Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság
Ötv.	A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
Pp.	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
PSZÁF	Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete
Ptk.	Polgári Törvénykönyv (1959. évi IV. törvény)
Tpvt.	A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény
UWG	A 2004. évi német versenyjogi törvény (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb)