Közjavak

A kormányzat kihívásai a mai piacgazdaságban

VI. évf. (1-2.) * A fogyasztóvédelemről *** (külön)szám 2020**

Az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport tudományos folyóirata

A SZÁM TARTALMA

Fogyasztó és szabályozás

Bihari Erika: Kollektív fogyasztói igényérvényesítési modellek Európában

Hajnal Zsolt: Az Európai Piacfelügyelet újabb kihívásai az online termékértékesítés terén

Árva Zsuzsanna: Hallgatói jogviszony és hallgatói jogérvényesítés

Valentényi-Szilágyi Bernadett: A fogyasztói preferenciák védelme a humán közszolgáltatások szervezésében. Ki oktatja avagy kioktatja a fogyasztókat?

Fodor László: Van, aki forrón szereti? – Klímatudatos közszolgáltatás-szervezés

Bányai Orsolya: Állati jó – zöld gondolatok az állati eredetű termékek gyártásának és fogyasztásának csökkentéséhez

Lovas Dóra: Fogyasztó, mint az energiaszektor liberalizációjának nyertese

Bordás Péter: Fogyasztói szempontok az uniós hírközlési piac szabályozásában

Barta Attila: A hírközlési szolgáltatások egyes fogyasztóvédelmi aspektusai

Török Éva: Devizahitel-szerződések problematikájának egyes aspektusai

Balla Lajos: Pénzügyi fogyasztóvédelmi kérdések a gazdasági válsággal összefüggésben

Pribula László: A polgári per iratai a bírósághoz fordulás joga tükrében – a keresetlevél

Nyilas Anna: Bírósági ügyféltájékoztatás a digitális térben – a hatékony jogérvényesítés szolgálatában

Turányi Noémi Tímea: „Egyezség vagy Pereskedés?” – Gondolatok a kötelező mediáció tárgykörében

IMPRESSZUM

FELELŐS SZERKESZTŐ:

Bartha Ildikó

SZERKESZTI A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:

Bartha Ildikó (szerkesztő)
Bordás Péter (szerkesztő)
Horváth M. Tamás (a Szerkesztőbizottság elnöke)

KIADJA:

MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport
Kiadásért felelős: Horváth M. Tamás, kutatócsoport-vezető

4028 Debrecen, Kassai út 26.
Levelezési cím: 4002 Debrecen, Pf. 400.
Tel/FAX: (52) 512-701/77119
E-mail: kozszolg.kut@law.unideb.hu
Blog oldal: kozjavak.hu

Megjelenik negyedévente

ISSN 2498-7190

© 2020 MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport.
A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a szerzők írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható. Idézni, szöveges tartalmat átvenni csak a forrásra való hivatkozással szabad.

TARTALOMJEGYZÉK

Növesztett fogyasztó? Előszó a tematikus vita elé
(Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás) 3

FOGYASZTÓVÉDELEM…

… a szabályozásban

Kollektív fogyasztói igényérvényesítési modellek Európában *(Bihari Erika)* 5

Az Európai Piacfelügyelet újabb kihívásai *(Hajnal Zsolt)* 16

… az oktatáspolitikában

Hallgatói jogviszony és hallgatói jogérvényesítés *(Árva Zsuzsanna)* 25

A fogyasztói preferenciák védelme a humán közszolgáltatások szervezésében. Ki oktatja avagy kioktatja a fogyasztókat? *(Valenténi-Szilágyi Bernadett)* 33

… a környezetpolitikában

Van, aki forrón szereti? – Klímatudatos közszolgáltatás-szervezés *(Fodor László)* 41

Állati jó – zöld gondolatok az állati eredetű termékek gyártásának és fogyasztásának csökkentéséhez *(Bányai Orsolya)* 51

A fogyasztó, mint az energiaszektor liberalizációjának nyertese *(Lovas Dóra)* 59

… a hírközlési politikában

Fogyasztói szempontok az uniós hírközlési piac szabályozásában *(Bordás Péter)* 68

A hírközlési szolgáltatások egyes fogyasztóvédelmi aspektusai *(Barta Attila)* 81

… a hitelszerződésekben

Devizahitel-szerződések problematikájának egyes aspektusai *(Török Éva)* 97

Pénzügyi fogyasztóvédelmi kérdések a gazdasági válsággal összefüggésben *(Balla Lajos)* 105

… az igazságszolgáltatásban

A polgári per iratai a bírósághoz fordulás joga tükrében – a keresetlevél *(Pribula László)* 110

Bírósági ügyféltájékoztatás a digitális térben – a hatékony jogérvényesítés szolgálatában *(Nyilas Anna)* 120

„ Egyezség vagy Pereskedés?” – Gondolatok a kötelező mediáció tárgykörében *(Turányi Noémi Tímea)* 130

Szerzőink figyelmébe 138

NÖVESZTETT FOGYASZTÓ?
ELŐSZÓ A TEMATIKUS VITA ELÉ*

Az áruk és szolgáltatások piaca jelentős átalakuláson ment át az elmúlt évtizedekben. A nemzeti piacok fokozatos megnyitása és globális piacokba integrálódása majd később a liberalizáció fordulópontjai és a kormányzati szerepek erősödése, a technológiai fejlődés és az értékesítések új formáinak megjelenése előnyöket és hátrányokat egyaránt jelentett az üzleti szereplők és a fogyasztók számára. Mindezzel együtt az érintett személyi (vásárlói, felhasználói) kör is átalakult, változatosabbak lettek a fogyasztási igények és differenciáltabb a sérülékeny, illetve speciális védelemre szoruló fogyasztók köre is. Ugyancsak nem független e folyamat a gazdasági, társadalmi, történelmi és politikai háttértől, gondoljunk csak a kelet-közép-európai rendszerváltó államok uniós csatlakozására és ezzel a belső piac jelentős – nem csak geográfiai értelemben vett – kibővülésére, a 2008-as gazdasági és pénzügyi válságra vagy a klímaváltozás, illetve a jelenlegi járványügyi helyzet által generált kihívásokra.

Ebben a környezetben intenzív tudományos és szakmai viták tárgyát képezi, hogy miként fogjuk fel a különböző szabályozó aktorok, illetve jogvédelmi fórumok szerepét a fogyasztók védelmének biztosításában. A Közjavak folyóirat 2020/1-2. tematikus lapszáma elsősorban az állami feladatellátáshoz, illetve közösségi szervezést igénylő tevékenységekhez valamilyen szinten köthető szabályozási területekkel összefüggésben vizsgálja a fogyasztóvédelem különböző kérdéseit. Kiindulópontunk, hogy korábban a liberalizációs és privatizációs folyamatok gyakoroltak hatást a közfeladatok szervezésének megoldásaira, illetve az európai uniós tagságból eredő kötelezettségek a hagyományos közszektor minél több szegmensét célozták megnyitni a piaci verseny előtt. E privatizációs programnak alaptétele volt a költséghatékony, magas színvonalú, lakossági igényeknek megfelelő közfeladatellátás biztosítása. Részben a privatizáció kudarcai vezettek az ellenoldali jellemzők megerősödéséhez, melynek eredményeképpen hangsúlyossá váltak az állami megoldások és a kormányzati szerepek újabb formái. Ez utóbbi folyamatban ugyanakkor, paradox módon a közfeladatellátási színvonal és a fogyasztói elégedettség kisebb szerepet kapott.

A „fogyasztó” fogalmát tág értelemben használjuk, a közszolgáltatások igénybevevőinek és a közjavak használóinak széles körét beleértve. E megközelítés szerint a fogyasztói érdekeket, illetve igények kielégítését érintő veszélyek körében egyaránt jelen vannak a közoktatás megszervezésének gyenge láncszemei, az internetes hálózatok akadozása, a nyugati stílusú étrend, a „klímatudatlanság” vagy a hitelszerződések „apróbetűs részei” – csak hogy néhányat említsünk a kötetben vizsgált problémák közül.

A fentiek mentén megfogalmazott problémafelvetéseket hat tematikus blokkban tárgyaljuk. (I.) A fogyasztói jogvédelem szabályozásának horizontális kérdéseit a kollektív fogyasztói igényérvényesítés modelljein és az Európai Piacfelügyeleti rendszer működésén keresztül (*Bihari Erika, Hajnal Zsolt*) vizsgáljuk. Ezt követően ágazatpolitikai kérdések kerülnek előtérbe, így (II.) a hallgatói jogérvényesítés lehetőségei és a közoktatási (fogyasztói) igények közszolgáltatás-szervezési

* DOI 10.21867/KjK/2020.1.1.

szempontjai (*Árva Zsuzsanna, Valenényi-Szilágyi Bernadett*); (III.) a környezet- és energiapolitikai aspektusok vonatkozásában a „zöld" termékek és „klímatudatos" fogyasztók védelme (*Bányai Orsolya, Fodor László, Lovas Dóra*); (IV.) a hírközlési piac és szolgáltatások szabályozásának fogyasztóvédelmi vetületei (*Bordás Péter, Barta Attila*); valamint (V.) a pénzügyi fogyasztóvédelem garanciális szabályait a 2008-as válság árnyékában próbára tévő devizahitel-szerződések (*Török Éva, Balla Lajos*). Végül az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés probléma-rétegei tárulnak fel (VI.) a kötelező mediáció, a digitális térben való ügyféltájékoztatás, illetve a keresetlevél tartalmi követelményeinek „szűrőfunkciója" körében (*Turányi Noémi Tímea, Nyilas Anna, Pribula László*).

* * * * *

A közösségi szervezést igénylő feladatok fogyasztóvédelmi aspektusai számos további kérdést is felvetnek, amelyek megvitatására jelen kötetben már nem került sor. A tudományos diskurzust azonban a tematikus szám megjelenését követően is folytatjuk az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport https://kozjavak.hu/fogyasztovedelem elektronikus vitafórumán, amelyre olvasóinkat is invitáljuk. A felület a közjogi kutatások aktuális kérdéseinek megvitatásához, a közös gondolkodás alapjainak továbbépítéséhez kíván fórumot biztosítani, közvetlenül teret adva az aktuális témákkal kapcsolatos hírek megjelenésének, valamint a szakmai vélemények és különböző álláspontok közlésének a különböző jogágak közötti szabad és kötetlen kommunikáció jegyében.

A tanulmányok megírása és megjelentetése az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg. A tematikus szám összeállításának alapjául szolgáló kutatás vezetője Szikora Veronika, egyetemi tanár, az alapul fekvő koncepciót Horváth M. Tamás, egyetemi tanár dolgozta ki. A kutatás szervezői Bartha Ildikó, egyetemi docens és Bordás Péter, egyetemi adjunktus.

Debrecen, 2020. szeptember 1.

Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás

KOLLEKTÍV FOGYASZTÓI IGÉNYÉRVÉNYESÍTÉSI MODELLEK EURÓPÁBAN *

Bihari Erika[1]

A fogyasztói jogok érvényesítése – az egyes jogrendszerbéli sajátosságokat figyelembe véve – többféleképpen történhet és ezeket – a hazai és nemzetközi kutatások alapján – különböző módon csoportosíthatjuk. Beszélhetünk hagyományos (például a bírósági eljárás) vagy alternatív (például mediáció, békéltetés) eljárásról. Az eljárásban való részvétel, illetve az ahhoz való hozzájárulás jellege szerint létezik opt-in (csoportos részvétel) és opt-out (kimaradás, reprezentativitás) rendszer,[2] vagy az igényérvényesítés módja alapján beszélhetünk egyéni vagy együttes igényérvényesítésről.[3] Jelen kutatás szempontjából utóbbi lesz releváns.

Az együttes, azaz a kollektív fogyasztói igényérvényesítésnek adott ország mechanizmusában különböző eszközét láthatjuk. Találkozhatunk képviseleti keresettel (representative action), csoportos perléssel (group litigation), csoportos keresettel („class action"), közérdekű keresettel (actio popularis), kollektív keresettel (collective actions), azonban elnevezésüktől függetlenül a céljuk minden esetben az, hogy nagyszámú fogyasztó érdekeit jelenítsék meg az adott eljárásban.[4] Így tehát kollektív fogyasztói igényérvényesítés alatt azon eljárásokat értjük, amelyek lehetőséget biztosítanak arra, hogy kettő vagy több természetes vagy jogi személy vagy egy kereset indítására jogosult szerv közösen követelje valamely jogellenes magatartás megszüntetését vagy érvényesítse kártérítési igényét.[5]

Bevezetés

A korábbi években az Európai Unió több tagállama is bevezetett olyan eljárásjogi eszközöket, amelyek a kollektív igényérvényesítés lehetőségét kívánják megteremteni,[6]

* DOI 10.21867/KjK/2020.1.3.

[1]*Dr. Bihari Erika,* doktorandusz, DE Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, erikabihari89@gmail.com

A tanulmány megírása és megjelentetése az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

[2] Udvary Sándor (2013): A kollektív jogorvoslat európai szabályozásának főbb csomópontjai és folyamata. *Eljárásjogi Szemle*. 1. évf. 6. sz., 4.

[3] Aranyi Péter (2010): A fogyasztók kollektív igényérvényesítésének modelljei és módszerei. *Fogyasztóvédelmi Szemle*. 4. évf. 1. sz., 49–55.

[4] Hajnal Zsolt – Jagusztin Tamás – Joó Imre – Osztovics András (2012): *Kollektív fogyasztói jogérvényesítés.* Debrecen, Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesülete, 31.

[5] Az Európai Bizottság 2013. június 11-i 2013/396/EU ajánlása.

[6] Willett, Linda A. (2005): *US-Style Class Actions in Europe: A Growing Threat?* Washington: National Legal Center for the Public Interest, pp. 9.

így jelenleg kollektív igényérvényesítési mechanizmussal (a csoportos és a reprezentatív rendszerek eltérő eszközeivel)[7] Európa legtöbb országában találkozhatunk.[8]

A hazai megoldás mellett az európai környezet egy kis részének bemutatása elősegítheti a sokszínű mechanizmusoknak és az egyes jogintézményeknek a mélyebb megismerését. Ezért tanulmányomban négy ország kollektív rendszerének struktúráját szeretném bemutatni. Bármelyik kollektív igényérvényesítési mechanizmussal rendelkező ország érdemes lenne arra, hogy bemutassuk, de terjedelmi okokból szükséges volt választani.

Az országok kiválasztásának alapja többek között az volt, hogy mely ország rendelkezik európai szinten a legnagyobb hagyománnyal és gyakorlattal a kollektív fogyasztói igényérvényesítés terén,[9] mely rendszer lehet a leghatékonyabban megformált[10] és mely rendszer az, amelyik a „fiatalabb" mechanizmusok[11] közé sorolható. A vonatkozó szakirodalom áttekintését követően e szempontok alapján Angliára, Németországra, Hollandiára és Belgiumra esett a választás.

A mechanizmusok „felépítése" általánosságban

A kollektív igényérvényesítési mechanizmusok számos jogpolitikai célt szolgálhatnak, melyek közül legjelentősebbek a joghoz jutás elősegítése, a felek közötti tényleges egyenlőség biztosítása, a költségek csökkentése, a hosszadalmas eljárások kiküszöbölése, az igazságügy működésének gazdaságossága, az eltérő döntések elkerülése és a gazdasági szereplők viselkedésmintáinak javítása.[12] A tömeges szinten nyújtott szolgáltatások esetében elkerülhetővé teszik a bírósági eljárások megtöbbszöröződését, ezért egyre inkább kulcsfontosságú szerepük van.[13]

Ahogy azt már korábban említettem, a jogalkotási megoldások sokszínűek, de alapvetően két irányvonal jellemző, illetve ezek kombinációin alapuló rendszerek jöttek létre.[14] Az egyik közé azok a típusok tartoznak, amelyek a társadalom vagy egy

[7] Van den Bergh, Roger (2013): Private Enforcement of European Competition Law and the Persisting Collective Action Problem. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Volume 20., Issue 1., pp. 14.

[8] Kivételt képez például Svájc, ahol e jogsértések kezelésére szolgáló általános kollektív eljárásokat nem vezettek be.

[9] E körben Angliára és Németországra (mindemellett a német magánjog folyamatosan hatással van a magyar jogra, így esetleges „jó gyakorlatok" megismerése miatt is célszerűnek tartottam a vizsgálatot) esett a választás.

[10] A kutatás eredményeit összegezve e tekintetben Hollandia emelhető ki.

[11] A belga modell mondható ez egyik „legfiatalabbnak" Európában és ezért, mint ilyen rendszert tettem a vizsgálat tárgyává.

[12] Udvary Sándor (2013): The Advantages and Disadvantages of Class Action. *Iustum Aequum Salutare*, 9. évf., 1. sz., 68.; Harsági Viktória (2015): A kollektív igényérvényesítés fejlesztési lehetőségei. *Acta Univ. Sapientiae Legal Studies*. 4. évf., 2. sz., 218.; Harsági Viktória (2016a): A modellválasztás dilemmái a kollektív igényérvényesítés hazai szabályozásánál. *Eljárásjogi Szemle*. 2016/1., 24.

[13] Jagusztin Tamás (2018): Kollektív igényérvényesítés Európa egyes államaiban. *Pro Futuro*, 8. évf., 1. sz., 84.

[14] Jagusztin (2018): *i.m.*, 85.

közösség kollektív érdekei (közérdek)[15] védelme iránt indíthatók. Ebben az esetben általában csak a jogalkotó által kijelölt állami szervek, vagy ezen érdekek védelmére hivatott egyéb szervezetek jogosultak, és fontos, hogy meghatározott jogok védelme iránt.[16] A tag hozzájárulása a per megindításához nem szükséges, de nem is léphet ki a csoportból.[17] A másik irányvonal az egyének csoportjának homogén igényeinek érvényesítését segíti elő az összevont fellépés előnyeinek kihasználásával (társult perlés). Ebben az esetben a jogosultak maguk döntenek a részvételről.[18] Az opt-in rendszerben a csoporttagoknak kifejezett hozzájárulásukat kell adniuk a csoportperhez, hogy az kiterjedjen rájuk. Az opt-out rendszereket a meghatalmazás nélküli képviseleti jog jellemzi: a per az összes csoporttagra kiterjed, kivéve azokat, akik a csoportból kifejezett nyilatkozattal kiléptek (feltéve, hogy a kilépés megengedett).[19] A csoporttagok igényeit egy személy (szervezet) képviseli, aki az összes felperes érdekében szólal fel,[20] és egy eljárásban bírálják el az igényeket.[21] Szükséges megjegyezni, hogy a két irányvonal közötti különbségtétel természetesen viszonylagos, a csoportos igényérvényesítés tág értelemben a közérdekű pereket is átfogja.[22] Az új hazai polgári perrendtartás,[23] követve az Európában létező megoldásokat, két kollektív perlési formát vezetett be magánjogunk rendszerébe: a közérdekből indított perlés és a társult per jogintézményeit. A közérdekből indított perek területén a közös szabályok kidolgozása történt meg.[24] A társult per létjogosultságát igazolja, hogy a csoport erejének egyesítése növeli a fegyveregyenlőséget, és segítheti helyrebillenteni az erőforrások egyenlőtlenségét, a hatalmi egyensúlytalanságokat.[25]

Anglia

Anglia az opt-out rendszerhez tartozik és biztosan mondhatjuk, hogy az egyik legnagyobb gyakorlattal rendelkező ország a képviseleti eljárások (representative

[15] Jójárt Eszter (2017): A közérdekből indított per. In: Petrik Ferenc (szerk.): *Polgári eljárásjog Kommentár a gyakorlat számára*. Harmadik kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 1209.
[16] Kecskés László – Wallacher Lajos (2012): A csoportos jogérvényesítés lehetséges formái választottbíráskodás keretében a magyar jogban. In: Kecskés László – Lukács Józsefné (szerk.): *Választottbírók Könyve*. Budapest, HVG-ORAC, 283.
[17] Nagy Csongor István (2010): A csoportos igényérvényesítés összehasonlító jogi modelljei – I. rész. Az amerikai class action. *Külgazdaság – Jogi Melléklet*, 54. évf., 9–10. sz., 94.
[18] Jagusztin Tamás (2018): *i.m.*, 85.
[19] Nagy Csongor István (2014): Javaslat a csoportper honi szabályozására az új Polgári Perrendtartás kodifikációjának apropóján. *Magyar Jog*, 2014/4., 213.
[20] Hodges, Christopher (2001): *Multi-party Actions.* Oxford–New York: Oxford University Press, pp. 73.
[21] Hodges, Christopher (2008): *The Reform of Class and Representative Actions in European Legal Systems.* Oxford: Hart Publishing, pp. 2.
[22] Nagy Csongor István (2011): A csoportos igényérvényesítés gazdaságtana és lehetőségei a magyar jogban. *Jogtudományi Közlöny,* 66. évf., 3. sz. 163.
[23] A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény. Hatályos 2018. január 1-jétől.
[24] Harsági Viktória (2018): A közérdekből indított per. In: Varga István (szerk.): *A Polgári Perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja II/III.* Budapest, HVG-ORAC, 2005.
[25] Harsági (2015): *i.m.*, 218.

proceedings) terén, hiszen több mint két évszázados múltra tekint vissza.[26] Ezen eljárásokban a reprezentatív felperes a pert a saját és a képviselt osztály nevében indítja, ő az egyetlen felperes, a képviselt osztály tagjai nem tekinthetők feleknek a perben. A reprezentatív eljárások előnye a nagyfokú hatékonyság és az igazságszolgáltatáshoz való jog eredményesebb érvényesülése. Az eljárás jellemzői között említhetjük, hogy abban a követelés teljes összege megállapítható, és az egyes károsultak közötti elosztásának világos kritériumai vannak. Ennek intézését gondos ellenőrzés alatt kell tartani, mert az indokolatlanul erőteljes kollektív igényérvényesítés akár problémákhoz is vezethet.[27] A csoportos perlés intézménye (group litigation) a Woolf reformmal[28] került be az angol jogrendszerbe.

„*A jelentés három alapvető kritériumot határozott meg a csoportos perléssel kapcsolatban. A csoportos perlés lényegében azt jelenti, hogy a közös kérdésekben való döntésig az ügyeket összefogják. Minden felperesnek el kell döntenie, hogy csatlakozik-e a csoporthoz, amely a gyakorlatban a csoportregiszterbe való felvétellel valósul meg és az aktív kezdési folyamat különbözteti meg a reprezentatív eljárásoktól. Bármelyik fél kezdeményezheti, nemcsak a felperes, hanem az alperes is, hogy az ügyet csoportos perként tárgyalják. Akkor alkalmazható, ha számos eljárást indítanak hasonló vagy összefüggő tények tekintetében. Függetlenül a csoportot alkotó egyének számától, minden egyes eljárásjogi cselekményt csak egyszer kell megtenni a perben. Ez nemcsak a csoporttagok javát szolgálja, hanem azét is, akivel szemben az eljárást megindították. A reprezentatív eljárásoktól eltérően a bíróság szigorú felügyelete jellemző. Generális szabályozással állunk szemben, a tárgyi hatálya tekintetében nincs korlátozás, általánosan alkalmazható eszközről van tehát szó. Csoportos pereket az eddigi gyakorlat szerint indítottak termékfelelősségi ügyekben, pszichikai és szexuális visszaélések esetén, nyaralások és pénzügyi szolgáltatások tekintetében*.” – írja Harsági Viktória az angol rendszerről.[29]

Németország

Jogsértés megszüntetésére irányuló eljárások (Unterlassungsklage)

Németországban a fogyasztók kollektív igényérvényesítésének évtizedes hagyományai vannak. A fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek (Verbraucherzentrale Bundesverband-VZVB) által indított keresetek jellemzője az, hogy jogsértések megszüntetésére irányulnak. Ez alkalmas arra, hogy tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal, jogsértő reklámokkal, tisztességtelen szerződési feltételekkel szemben is védelemben részesítsék a fogyasztókat. A fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek alaptevékenységének lényeges részét képezi az ilyen eljárások indítása. Hátránya

[26] Parsons, Michelle (2008): European Class Action. *South Carolina Journal of International Law and Business,* pp. 39.
[27] Harsági (2016a): *i.m.,* 28.
[28] Final Report Access to Justice Report (July 1996) pp. 17.
[29] Harsági (2016a): *i.m.,* 28. Lásd még: Harsági Viktória (2014): Kollektív igényérvényesítés az angolszász világban. *Magyar Jog,* 2014/11. 624–632.

ugyanakkor az, hogy míg a jogsértés folytatásával a jövőre nézve gyakran felhagy a gazdálkodó, addig a fogyasztóknak okozott kár megtérítésére nem nyújt lehetőséget.

Nyereség elvonó igény (Gewinnabschöpfungsanspruch)

2004 júliusától fogyasztóvédelmi és versenyszövetségek a tisztességtelen versenyről szóló törvénybe ütköző szándékos jogsértések útján szerzett bevétel elvonása iránt pert indíthatnak az államkincstár javára. A gyakorlatban ugyanakkor ez a keresetindítási forma kevésbé hatékony, mivel a keresetindításra jogosultak leküzdhetetlen akadályokkal találják magukat szemben. Nem elegendő az okozatiság bizonyítása a jogsértés és a többletbevétel között, de a jogsértő vállalat szándékosságát is bizonyítani szükséges. Ebből adódóan a nyereségelvonó igény kizárólag a tisztességtelen versenyről szóló törvényben szabályozott jogsértésekkel szemben alkalmazandó, míg más fogyasztóvédelmi jogszabályok, vagy az általános szerződési feltételekre vonatkozó szabályozás megsértése esetében nem.

Beszedési kereset a ZPO 79. § 2- bek. 3. pont alapján (Einziehungsklage)

2002 januárjától a fogyasztóvédelmi szervezetek tevékenységi körükben egy vagy több fogyasztótól átvállalhatják pénzkövetelésének érvényesítését. A „*behajtott*" pénzt aztán kifizetik a fogyasztóknak. Ezt a perlési lehetőséget eredetileg arra a célra találták ki, hogy olyan kis perértékű, tömegesen előforduló ügyekben nyújtson kereseti lehetőséget, amelyeket e miatt nem érvényesítenének. Ugyanakkor erre nem igazán alkalmas, mivel minden egyes érintett fogyasztóval meg kellene állapodni, és azok számszerűsíthető igényeit egyediesíteni kellene, így a fogyasztóvédelmi szervezetek azt a perlési lehetőséget próbaperekre (Musterklage) szokták használni.

Szervezett megállapítási kereset a nagyszámú jogvitában érintett számára (Feststellungsklage)

Mivel a fogyasztóvédelmi szervezeteknek nincsen direkt felhatalmazása megállapítási keresetek indítására, vagy arra, hogy e jogukról mások lemondjanak a javukra, így a fogyasztóvédelmi szervezetek megszervezik az érintettek perközösségét. Ennek nyilvánvalóan az a kockázata, hogy az érintettek életében változások állhatnak be. Az ítélet hatálya nem mindenkire, hanem csak az eljárásban érintett fogyasztókra terjed ki.

Tőkebefektetői próbaper (Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz – KapMuG)

A tőkebefektetési területre 2005. január 1-jétől vonatkoznak a KapMuG szabályai. Ez a törvény egy próbaeljárást vezetett be a hamis, megtévesztő vagy elhallgatott nyilvános tőkepiaci információkkal megkárosított befektetők érdekeinek védelmére. Abban az esetben, ha egy károsult kártérítési igényt kíván érvényesíteni megtévesztő tőkepiaci információk miatt, akkor kezdeményezheti azt, hogy egy próbapert indítsanak. Az indítványát egy elektronikus pernyilvántartásban teszik közzé és a pert megszakítják. Azonban, ha 4 hónapon belül 10 vagy több próbamegállapítási indítvány érkezik

ugyanazon próbakérdés tisztázására, akkor az eljáró bíróság egy próbadöntést hoz. Ez meghatározza majd a próbaper felperesét is, illetve minden más felperest is perbe kell hívni. Ha a próbaper ítélete jogerőre emelkedik, az illetékes bíróság az egyéni igényekről dönt a próbadöntés alapján.[30]

Hollandia

A kollektív igényérvényesítés legismertebb formáját, az amerikai „*class action*"-t idéző eljárás nem létezik a holland jobban. A jelenlegi rendszer mai formája két lépcsőben alakult ki. Elsőként az egyesületek vagy alapítványok által indított kollektív perek jelentek meg, majd az úgynevezett kollektív egyezségi eljárás vált lehetővé.[31]
A holland jog jogintézményét (collectieve actie) a németalföldi polgári törvénykönyvbe (Burgerlijk Wetboek) 1994-ben vezették be.[32] A holland bírói gyakorlat, még e törvény bevezetése előtt elismerte a társadalmi szervezetek perlési jogosultságát, amely irányulhatott megállapítási keresetre, a jogsértéstől való eltiltásra, illetve adott esetben kártérítés követelésére is.[33] A törvény a kártérítési kötelezettségre való jogosultságot nem foglalta szabályai közé. A szabályozás indokai között szükséges megemlíteni azt, hogy a bírósági gyakorlatot a tételes jog medrébe kellett terelni, ezzel elkerülve azt a veszélyt, hogy a bíróságok a társadalmi szervezetek perbeli legitimációját túl tágan határozzák meg. A hatályos rendelkezések értelmében társadalmi szervezetek és közigazgatási szervek perelhetnek egy csoport érdekében és a kereseti kérelem nem irányulhat kártérítésre, csak megállapításra, illetve valamely magatartásától való eltiltására. Korlátozás a perlési jogosultsággal szemben, hogy a társadalmi szervezetnek a keresetlevél benyújtása előtt konzultálnia kell az alperessel, és meg kell kísérelnie egyezség elérését. Amennyiben erre vonatkozóan nem tesz megfelelő erőfeszítéseket, az a perbeli legitimációjának az elvesztésével jár. A törvény lehetőséget teremt a csoport tagjai számára, hogy kilépjenek a csoportból és a per eredményeként születő határozat hatályát az ő vonatkozásukban kizárják (opt-out). [34]

A holland polgári törvénykönyv rendelkezései mellett a csoportper kérdésével kapcsolatban meg kell említeni a 2005. július 27-én hatályba lépett tömeges károkkal kapcsolatos kollektív egyezségekről szóló törvényt (Wet collectieve afwikkeling massaschade).[35] Az általa létrehozott rendszer jellemzője, hogy míg bizonyos értelemben az amerikai „*class action*"-höz hasonló megközelítést követ, csak a csoportot képviselő társadalmi szervezetre és a károkozó közötti egyezségekre vonatkozik. A törvény értelmében a csoportot képviselő társadalmi szervezet az alperessel egyezséget köthet, amelyet a bíróságnak jóvá kell hagynia. Ezen egyezségek

[30] http://www.vzbv.de/sites/default/files/mediapics/stn_gruenbuch__eu_kommission_27_02__2009.pdf (letöltés dátuma: 2019. december 10.)
[31] Harsági Viktória (2016b): A holland igényérvényesítés rendszere. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/7-8. 478–484.
[32] Burgerlijk Wetboek Boek 3, Vermogensrecht, Artikel 3:305a, 3:305b., Lásd még: Harsági (2016b): *i.m.*, 478–484.
[33] http://www.gvh.hu/data/cms1024131/gvh_vkk_palyazat_tamogatas_adatok_tanulmany_nagy_csongor_istvan_m.pdf (letöltés dátuma: 2019. december 10.)
[34] Harsági (2016b): *i.m.*, 478–484.
[35] A törvény címének bevett angol nyelvű fordítása: Act on Collective Settlement of Mass Damages.

jóváhagyására az Amszterdami Fellebbviteli Bíróság (Court of Appeal at Amsterdam) rendelkezik hatáskörrel. A jóváhagyott egyezség hatálya alól a csoport tagjai három hónapon belül kivonhatják magukat. Amennyiben nem élnek ezzel a lehetőséggel, az egyezség kötni fogja őket. Az egyezségnek ki kell térnie az alábbi kérdésekre: az érintett csoport meghatározása, a fizetendő kártérítés, milyen feltételeknek kell megfelelnie valakinek ahhoz, hogy jogosult legyen a kártérítésre, és annak részletei, hogy hogyan számították ki a kártérítési összeget. A fenti lehetőségek mellet az engedményezés és a pertársaság általános szabályai segítségével is elérhető csoportper létrehozása.[36] Erre természetesen elviekben mindegyik fejlett jogrendszerben lehetőség van, azonban Hollandiában konkrét eset is példaként szolgál erre a megoldásra. Például több helyi önkormányzat alapítványt hozott létre, amelynek célja polgári jogi igények érvényesítése olyan – elsősorban építőipari – vállalkozásokkal szemben, amelyek a pályáztatás vagy a versenytárgyalás szabályait megsértették.[37]

Belgium

A belga jog 2014 előtt nem rendelkezett olyan eljárási mechanizmusokkal, amelyek lehetővé tették volna fogyasztók nagy számának, hogy az őket ért ugyan olyan jogsértések esetén, együttesen érvényesítsék követelésüket a vállalkozással szemben. A Parlament által elfogadott 2014. március 28-i törvény[38] (továbbiakban: Törvény) külön fejezetként iktatta be a kollektív jogorvoslati eljárásokra (Introducing a Consumer Collective Redress Action) vonatkozó szabályokat a belga Gazdasági Jogi Törvénykönyvbe (Code of Economic Law – CEL).[39]

Amennyiben egy vállalkozás olyan gazdasági tevékenységet folytatott vagy jelenleg is folytat, mellyel megszegi a fogyasztóval kötött szerződéséből eredő kötelezettségét, vagy a számos belga rendelet és a Törvény rendelkezéseinek valamelyikét, a fogyasztók követelésükkel bírósághoz fordulhatnak a vállalkozással szemben.[40] Fontos itt megjegyezni, hogy amennyiben a bíróság úgy gondolja, hogy a hagyományos eljárás hatékonyabb, nem ad lehetőséget a kollektív jogorvoslatra. A Törvény korlátolt személyi hatállyal rendelkezik, ugyanis csak fogyasztók hivatkozhatnak rá.[41]

Az eljárásnak számos feltétele van. Az eljárást indítani kívánó fogyasztócsoportnak olyan fogyasztókból kell állnia, akik ugyanolyan kárt szenvedtek. Fontos az, hogy kollektív jogorvoslati eljárás csak egy „csoportképviselő" által indítható, aki az ügyben úgynevezett elméleti felperes, vagyis igénylő lesz, aki megvédi a fogyasztók jogait, de nem célja a saját részre történő anyagi haszonszerzés. Fontos, hogy a csoport képviselője nem lehet ügyvéd.

[36] http://www.gvh.hu/data/cms1024131/gvh_vkk_palyazat_tamogatas_adatok_tanulmany_nagy_csongor_istvan_m.pdf (letöltés dátuma: 2019. december 10.)
[37] Harsági (2016b): *i. m.*, 478–484.
[38] Hatályba lépés: 2014. szeptember 1.
[39] http://www.academia.edu/8942335/Belgiums_New_Consumer_Class_Action (letöltés dátuma: 2019. december 15.)
[40] A fogyasztók követelésükkel, a kormány, a hatóságok és a non-profit szervezetek ellen, bírósághoz nem fordulhatnak.
[41] A munkavállalók és a befektetők nem hivatkozhatnak a Törvényre.

A Törvény három lehetséges csoportképviselői kategóriát nevesít. Az első egy – a belga Fogyasztóvédelmi Tanács (Raad voor Verbruik) vagy a gazdasági miniszter által elismert – fogyasztói szervezet, a második egy – a gazdasági miniszter által elismert – egyesület, amely legalább három éve jogi személyiséggel rendelkezik, valamint nem célja gazdasági előny szerzése, a harmadik pedig a Szövetségi Ombudsman.

A Törvény lehetővé teszi a feleknek vagy a bírónak, hogy válasszanak az opt-out és az opt-in eljárás között, azonban ezt később nem változtathatják meg. Abban az esetben viszont, ha fizikai vagy erkölcsi sérelem a kártérítés jogalapja, illetve, ha a felperesek között van nem belga lakhellyel rendelkező személy, az opt-in eljárás a kötelező.

Jelenleg az ügyekben kizárólagos joghatósága a brüsszeli bíróságoknak van, melyek illetékessége kiterjed az egész ország területére. A kereseteket a Brüsszeli Elsőfokú Bírósághoz vagy a Brüsszeli Kereskedelmi Bírósághoz lehet benyújtani, a fellebbezéseket pedig a Brüsszeli Fellebbviteli Bírósághoz. Az ítélet a csoport minden tagjára kötelező. A hatáskor és illetékesség e fajta „korlátozása" (több európai országban is) annak érdekében történik, hogy egy egységesebb és kiszámíthatóbb joggyakorlatot tudjanak a bíróságok kialakítani, illetve az ügyeket hatékonyabban és gazdaságosabban intézzék, ezzel is elkerülve az időigényes és költséges eljárásokat. A kritikusok szerint ez a „korlátozás" aggályokat vethet fel a jogfejlődéssel és magával a Törvény alkalmazhatóságával kapcsolatban, illetve az opt-out eljárások megnövekedéséhez vezethet. Tény, hogy ezek lehetnek valós veszélyek, azonban ezek számos intézkedéssel szabályozhatók. Az ügyeket három bíróból álló tanácsokra lehet delegálni, nemzeti és nemzetközi szinten is képzéseket lehet – és szükséges is – szervezni a bíráknak, illetve egy mozgó bírósági (traveling court) eljárást is ki lehet alakítani.[42]

A Törvény egy kétlépcsős eljárást biztosít. Ha a felek között megegyezés születik a kérelem benyújtását követően, vagy az eljárás alatt, a felek kérhetik a bíróságot, hogy hagyja jóvá a szerződést. Azonban a bíróság ezt visszautasíthatja többek között akkor, ha a csoportnak ígért kártérítés egyértelműen ésszerűtlen, vagy a csoportképviselőnek fizetett munkadíj meghaladja a valós költségeket. Abban az esetben, ha nincsen megállapodás a felek között a fentebb leírtak szerint, a bíróság az eljárást lefolytatja. Miután a képviselő benyújtotta keresetét, a bíróság két hónapon belül dönt, hogy a követelés elfogadható-e. A bíróság további adatokat kérhet a felperestől, amire 8 napos határidő áll a felperes rendelkezésére. Ha a hiánypótlást elmulasztja, később adja be, vagy ismét hiányosan terjeszti elő, a kérelem nem minősül benyújtottnak.

Amikor a bírósághoz beérkezik a hiánytalan kérelem, megállapítja az eljárás típusát (opt-in/opt-out) és folytatja az eljárást. A felek számára biztosít egy 3-6 hónapig terjedő időszakot, és lehetőséget ad számukra, hogy bíróságon kívül megegyezésre jussanak. Ha a megállapodás megszületik, akkor a bíróság azt jóváhagyja. Bár egy ilyenfajta bírósági döntés ugyanazokat a jogkövetkezményeket vonja maga után, mint egy ítélet, fontos megjegyezni, hogy a megállapodásban a bűnösség vagy a felelősség kérdése nincsen rögzítve, így azt egy későbbi eljárásban nem lehet felhasználni. Ha nem sikerül megegyezésre jutni, az eljárás folytatódik az általános eljárási keretek között.

[42] Voet, Steefan (2014): Belgium' s new consumer class action. In: Harsági, V. – Van Rhee, C.H.: *Multi-Party Redress Mechanisms in Europe: Squeaking Mice?* Cambridge, Intersentia, pp. 99.

A bíróság létrehoz egy ideiglenes listát a csoporttagokról, akik követeléssel éltek, illetve kizárja azon tagokat, akik nem felelnek meg a követelményeknek. Ezt követően a lista bekerül a bírósági nyilvántartásba és nyilvánosan elérhető lesz. A képviselő és a vállalkozás 30 napon belül megtámadhatja a csoporttagok felvételét vagy kizárását a listából. A bíróság a beérkezett iratok alapján dönt arról, kik azok, akik szerepelhetnek a listán és kártérítésben részesülnek. A bíróság természetbeni vagy pénzbeli kártérítésről dönt.

Fontos hangsúlyozni, hogy a Törvény megadja a fogyasztónak azon jogát, hogy az őt ért kárért kártérítést követeljen, azonban ez a követelés nem módosítja a hatályos polgári jogi felelősségi rendszert és nem is kívánja bevezetni a büntető kártérítést a belga jogba.[43]

***

Kutatómunkám során tapasztaltam, hogy a vizsgált országok jogalkotói nem tudnak teljesen elhatárolódni a kollektív igényérvényesítés amerikai „*class action*" modelljétől, de egyértelműen látható a legtöbb esetben, hogy eszközeit mégsem kívánják teljes egészében beépíteni saját szabályozásaikba. Összességében elmondható, hogy az Európai Unió tagállamai elsődlegesen az opt-in rendszer mellett tették le a voksukat, természetesen vannak opt-out rendszerek is.[44] Függetlenül a mechanizmusok jellegétől, a bemutatott országok példáin keresztül egyértelműen megállapítható az is, hogy a kollektív igényérvényesítési mechanizmusok bevezetése társadalmi-gazdasági szükségletből ered és nagyon fontos, hogy minden egyes rendszer célja az – és kifejezetten annak is kell lennie –, hogy a fogyasztók széles körét érintő hátrányos jelenségeket a lehető leggyorsabban azonosítsa, majd azok megszüntetésére összpontosítson, ezzel is megelőzve a jogsértések ismételt kialakulását.

Források jegyzéke:

- A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény.
- Aranyi Péter (2010): A fogyasztók kollektív igényérvényesítésének modelljei és módszerei. *Fogyasztóvédelmi Szemle,* 4. évf. 1. sz. 49–55.
- Az Európai Bizottság 2013. június 11-i 2013/396/EU ajánlása.
- Burgerlijk Wetboek Boek 3, Vermogensrecht, Artikel 3:305a, 3:305b
- Final Report Access to Justice Report (July 1996) pp. 17.
- Hajnal Zsolt – Jagusztin Tamás – Joó Imre – Osztovics András (2012): *Kollektív fogyasztói jogérvényesítés.* Debrecen, Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesülete, 31.
- Harsági Viktória (2014): Kollektív igényérvényesítés az angolszász világban. *Magyar Jog*, 2014/11., 624–632.

[43] http://www.collectiveredress.org/collective-redress/reports/belgium/generalcollectiveredress (letöltés dátuma: 2019. december 10.)

[44] A tanulmányban bemutatott Hollandia, vagy további példaként említhető Dánia és Portugália.

- Harsági Viktória (2015): A kollektív igényérvényesítés fejlesztési lehetőségei. *Acta Univ. Sapientiae Legal Studies*, 4. évf., 2. sz., 218.
- Harsági Viktória (2016b): A holland igényérvényesítés rendszere. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/7-8., 478–484.
- Harsági Viktória (2016a): A modellválasztás dilemmái a kollektív igényérvényesítés hazai szabályozásánál. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/1., 24.
- Harsági Viktória (2018): A közérdekből indított per. In: Varga István (szerk.): *A Polgári Perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja II/III.* Budapest, HVG-ORAC, 2005.
- Hodges, Christopher (2001): *Multi-party Actions.* Oxford–New York: Oxford University Press, pp. 73.
- Hodges, Christopher (2008): *The Reform of Class and Representative Actions in European Legal Systems*. Oxford: Hart Publishing, pp. 2.
- Jagusztin Tamás (2018): Kollektív igényérvényesítés Európa egyes államaiban. *Pro Futuro*, 8. évf., 1. sz., 84.
- Jójárt Eszter (2017): A közérdekből indított per. In: Petrik Ferenc (szerk.): *Polgári eljárásjog Kommentár a gyakorlat számára.* Harmadik kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 1209.
- Kecskés László – Wallacher Lajos (2012): A csoportos jogérvényesítés lehetséges formái választottbíráskodás keretében a magyar jogban. In: Kecskés László – Lukács Józsefné (szerk.): *Választottbírók Könyve*. Budapest, HVG-ORAC, 283.
- Nagy Csongor István (2010): A csoportos igényérvényesítés összehasonlító jogi modelljei – I. rész. Az amerikai class action. *Külgazdaság – Jogi Melléklet,* 54. évf., 9–10. sz., 94.
- Nagy Csongor István (2011): A csoportos igényérvényesítés gazdaságtana és lehetőségei a magyar jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 66. évf., 3. sz. 163.
- Nagy Csongor István (2014): Javaslat a csoportper honi szabályozására az új Polgári Perrendtartás kodifikációjának apropóján. *Magyar Jog*, 2014/4. 213.
- Parsons, Michelle (2008): European Class Action. *South Carolina Journal of International Law and Business*, pp. 39.
- Udvary Sándor (2013): A kollektív jogorvoslat európai szabályozásának főbb csomópontjai és folyamata. *Eljárásjogi Szemle*, 1. évf. 6. sz. 4.
- Udvary Sándor (2013): The Advantages and Disadvantages of Class Action. *Iustum Aequum Salutare*, 9. évf., 1. sz., 68.
- Van den Bergh, Roger (2013): Private Enforcement of European Competition Law and the Persisting Collective Action Problem. *Maastricht Journal of European and Comparative Law.* Vol. 20. Issue 1., pp. 14.
- Voet, Steefan (2014): Belgium's new consumer class action. In: Harsági, V. – Van Rhee, C.H.: *Multi-Party Redress Mechanisms in Europe: Squeaking Mice?* Cambridge, Intersentia, pp. 99.
- Willett, Linda A. (2005): *US-Style Class Actions in Europe: A Growing Threat?* Washington, National Legal Center for the Public Interest, pp. 9.
- http://www.academia.edu/8942335/Belgiums_New_Consumer_Class_Action

- http://www.collectiveredress.org/collective-redress/reports/belgium/generalcollectiveredress
- http://www.gvh.hu/data/cms1024131/gvh_vkk_palyazat_tamogatas_adatok_tanulmany_nagy_csongor_istvan_m.pdf
- http://www.vzbv.de/sites/default/files/mediapics/stn_gruenbuch__eu_kommission_27_02__2009.pdf

AZ EURÓPAI PIACFELÜGYELET ÚJABB KIHÍVÁSAI *

Hajnal Zsolt[45]

A világ gazdaságában az elmúlt 40 évben számos dolog megváltozott. Az áruforgalom korábban viszonylag ellenőrizhető és kiszámítható útvonalakon zajlott így azok a piacfelügyeleti intézkedések, intézményrendszer és hatáskörök, amelyek egy hatékony rendszer alapját képezhették, mára nem feltétlenül alkalmasak ugyanazon magas szintű fogyasztói biztonság megteremtésére. A beazonosítható gyártók, a belső piacon letelepedett forgalmazók, fizikai üzletek és piacok körülményei közé megteremtett szabályok már nem alkalmasak az online piac nyújtotta piacfelügyeleti kihívásokkal szembenézni.

Az áruforgalom nagymértékű növekedése, a személyes megrendeléseken keresztül Európai Unióba áramló termékmennyiség már nem ellenőrizhető és követhető a hagyományos módszerekkel. [46] *Egy online bolt megjelenített ajánlatai mögött nem feltétlenül található, kiváltképp nem az Európai Unióban letelepedett kereskedő raktárkészlete.* [47] *Ezen felül az Európai Unióba belépett majd visszavett árukból már az Unió határain belül ún. visszavételi raktárak jönnek létre, amelyek – egészen mostanáig – kívül estek a piacfelügyeleti hatóságok ellenőrzési körén.*

Ugyanakkor a fogyasztók az EU-n belül és kívül gyártott termékekkel kapcsolatban ugyanolyan szintű védelmet várnak el. Globalizált világunkban továbbra is kihívást jelent annak biztosítása, hogy az importált termékek is megfeleljenek az uniós előírásoknak, és ne jussanak tisztességtelen versenyelőnyhöz az uniós szabályok megszegésével. Az importált termékeket elvileg az egységes piacra való belépésükkor ellenőrizni kell. Azonban az importált termékek mennyisége lehetetlenné teszi, hogy minden szállítmányt ellenőrizzenek. 2015-ben az uniós piacokra kerülő termékek több mint 30 %-a importból származott. Becsült értékük csaknem 750 milliárd EUR volt.[48]

A tanulmányomban arra keresem a választ, hogy a fogyasztók életének egészségének és testi épségének a magas szintű védelme garantálható-e belső piacon a megváltozott körülmények között. Ennek érdekében áttekintem a piacfelügyelet és termékbiztonsági szabályozás mérföldköveinek tekinthető jogi keretrendszer változásait, legújabb vívmányait.

---

* DOI 10.21867/KjK/2020.1.2.

[45] *Dr. Hajnal Zsolt*, egyetemi adjunktus, DE ÁJK Európa-jogi és Nemzetközi Jogi Tanszék, hajnal.zsolt@law.unideb.hu

A tanulmány megírása és megjelentetése az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

[46] Jadhav, V. – Khanna, M. (2016): Factors Influencing Online Buying Behavior of College Students: A Qualitative Analysis. *The Qualitative Report 2016,* Vol. 21, No.1, 2016, pp. 1-15.

[47] Massad, V. J. – Berardelli, K. (2016): The Roles of Bounded Rationality and Ethical Self-efficacy in Online Shopping Orientation. *Academy of Marketing Studies Journal*. Vol. 20, No.3, 2016, pp. 26-37.

[48] SWD (2017) 466.

Az európai termékbiztonsági szabályozás kezdetei

Az 1980-as évek közepére datálható az „új megközelítésként" fémjelzett mélyreható jogalkotási felülvizsgálati folyamat, amelynek keretében megteremtették az EU-n belüli termékek forgalmazására vonatkozó szabályokat. A cél az volt, hogy az európai integráció jogszabályai csak a termékmegfelelési közérdekű követelményekre összpontosítsanak, míg a részletes műszaki követelmények meghatározását a szabványokra hagyták. Az „új megközelítés" hozzájárult az európai szabványosítási folyamat kialakításához és az EU harmonizációs joganyagának megalkotásához. Ennek a folyamatnak a keretében 1987 és 2000 között több mint 30 irányelvet implementáltak a tagállami jogrendszerekbe.

Az 1990-es évek elején, az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés elfogadásával és a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásával párhuzamosan megerősödött a harmonizáció szerepe az EU egységes piacának területén. Egyrészt az EU kidolgozta az európai szabványosítás megerősítésére irányuló politikáját, amely kiterjedt a termékleírások minden technikai követelményére, ugyanakkor nagyobb rugalmasságot biztosított a gyártók számára a követelményeknek való megfelelés igazolására. Az európai szabványosítási folyamatot számos jogalkotási dokumentum konszolidálta, ideértve a 93/68 EGK tanácsi irányelvet[49], amely módosította az egyes ágazat-harmonizált jogszabályokat, bevezetve a CE-jelölést. Másrészt az EU Vámkódexével az integráció támogatta a vámhatóságokat és a kereskedőket a vámjogszabályok helyes alkalmazásának és a kereskedőknek a tisztességes bánásmódhoz való jogának biztosításában.

A 339/93 EGK rendelettel[50] az EU intézményei első ízben fókuszáltak a piacfelügyeleti intézményrendszerre, valamint az EU-n kívülről érkező termékek ellenőrzésének közös szabályaira annak érdekében, hogy a belső piac termékbiztonsági rendelkezéseivel való megfelelést biztosítsák.

A harmonizáció következő lépésként 2001-ben az EU jogalkotója a 2001/95 EK irányelv[51] - az úgynevezett általános termékbiztonsági irányelv elfogadásával javította a fogyasztók biztonságának szintjét. Figyelembe véve a lex specialis elvét, az általános termékbiztonsági irányelv általános biztonsági követelményei nem vonatkoztak az orvostechnikai eszközökre vagy a kozmetikumokra és más termékkategóriákra, amelyekre az EU külön jogszabályokat alkotott.

[49] A Tanács 93/68/EGK irányelve (1993. július 22.) a 87/404/EGK (egyszerű nyomástartó edény), 88/378/EGK (játékok biztonsága), 89/106/EGK (építési termékek), 89/336/EGK (elektromágneses összeférhetőség), 89/392/EGK (gépek), 89/686/EGK (egyéni védőeszközök), 90/384/EGK (nem automatikus működésű mérlegek), 90/385/EGK (aktív beültethető orvostechnikai eszközök), 90/396/EGK (gázüzemű berendezések), 91/263/EGK (távközlési végberendezések), 92/42/EGK (folyékony vagy gáznemű tüzelőanyaggal működő új melegvízkazánok) és 73/23/EGK (meghatározott feszültséghatáron belüli használatra tervezett villamossági berendezések) irányelv módosításáról.

[5050] Az Európai Parlament és a Tanács 765/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás és piacfelügyelet előírásainak megállapításáról és a 339/93/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

[51] Az Európai Parlament és a Tanács (2001.december 3.) 2001/95/EK irányelve az általános termékbiztonságról.

2002-ben kezdeményezett nyilvános konzultáció eredményei arra utaltak, hogy szükség van egy reformfolyamatra, amely a feljogosított intézményekbe és az egész értesítési folyamatba vetett bizalomhiányra, a piacfelügyelet gyengeségeire és további végrehajtási intézkedések szükségességére, a különböző irányelvek közötti következetlenségekre, valamint az CE-jelölés szerepének és értékének a félreértésére összpontosít.

A következő években az EU intézményei, az EU tagállamainak szakértői és az érdekelt felek közötti élénk párbeszéd az új megközelítés kezdeményezéseinek felülvizsgálatához és az új jogalkotási keret 2008-as elfogadásához vezetett. Ennek eredményeként egy hatásvizsgálatot követően az EU intézményei elfogadták a 765/2008 EK rendeletet[52], amely meghatározza a termékek forgalmazásával kapcsolatos akkreditációs és piacfelügyeleti követelményeket, és hatályon kívül helyezte a 339/93 EGK rendeletet.

A 2001/95/EK irányelv által meghatározott szabályokat a termékekre az eladás módjára való tekintet nélkül kell alkalmazni (így a szolgáltatással összefüggésben nyújtott terméket is), tárgyi hatálya azonban nem terjed ki a szolgáltatásokra. Az irányelv a termék definícióját egyébként rendkívül széleskörűen határozza meg, így hatálya kiterjed minden olyan termékre, amelyet fogyasztóknak szántak, vagy nem a fogyasztóknak szántak, de amelyet a fogyasztók ésszerűen előrelátható feltételek mellett valószínűsíthetően használnak, és üzleti tevékenység folyamán ellenszolgáltatás fejében vagy anélkül, új, használt vagy újra-feldolgozott állapotban szállítottak, vagy bocsátottak rendelkezésre. Főszabály szerint a gyártókra telepítette annak a kötelezettségét, hogy kizárólag biztonságos termékeket állítsanak elő (és engedjenek forgalomba hozni). Egyebekben pedig megjegyzendő, hogy az irányelv alapján a forgalmazóknak is megfelelő gondossággal kell eljárniuk annak érdekében, hogy segítsék az alkalmazandó biztonsági előírások betartását, különösen oly módon, hogy nem forgalmaznak olyan terméket, amelyről tudják, vagy a birtokukban lévő információk és szakmai tudásuk alapján feltételezniük kell, hogy az előírásoknak nem felel meg. Erre tekintettel a piacfelügyelet uniós és hazai szabályai hivatottak biztosítani, hogy azokat a termékeket, amelyek rendeltetésszerű vagy ésszerűen előrelátható feltételek mellett történő használatakor, valamint megfelelő üzembe helyezésük és karbantartásuk esetén veszélyeztethetik a felhasználók egészségét vagy biztonságát, kivonják a forgalomból, forgalmazásukat megtiltsák vagy korlátozzák, valamint, hogy a megfelelő nyilvánosságot és tájékoztatásokat biztosítsák ezzel kapcsolatban. Megállapítható, hogy a 765/2008/EK rendelet alapvető szemléletváltást hozott, mivel szélesebb spektrumban tekintett a piacfelügyeletre a korábbi szabályozásoknál, hatókörébe vonva minden forgalmazási követelmény teljesítésének ellenőrzését.

[52] Az Európai Parlament és a Tanács 765/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás és piacfelügyelet előírásainak megállapításáról és a 339/93/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

A piacfelügyeleti rendszer kihívásai a megváltozott környezetben

A piacfelügyelet hiányosságaira sok szereplő rámutatott már Európában, ideértve a fogyasztói szervezeteket, az ipart, az Európai Parlamentet és az Európai Bizottságot is, amelynek okai leginkább a következő tényezőkre és változásokra vezethetők vissza. Az ellátási láncok nagyon összetettekké váltak, és a gyártók gyakran az EU-n kívül találhatók, míg sok esetben a hagyományos értelemben vett importőr sem azonosítható be. A fogyasztók rendszeresen vásárolnak termékeket az interneten keresztül harmadik országokból, így a termékek közvetlenül a fogyasztókhoz jutnak el, kikerülve ezzel a legtöbb esetben a vámhatóság termékmegfelelőségi, behozatali vizsgálatát. Itt ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az ellenőrzési hatáskör és kötelezettség ugyanúgy fennáll, viszonyt a magánjellegű küldeményként és nem koncentrált szállítmányként határhoz érkező árukkal kapcsolatban a véletlenszerű ellenőrzés nem lehet ugyanolyan hatékonyságú.

Az egységes árupiac egyik szerkezeti gyengesége a harmonizált uniós termékbiztonsági szabályok érvényesítéséhez kapcsolódik. Hiába vannak széles körű biztonsági szabályok, még mindig túl sok illegális és nem biztonságos termék van a piacon. Ezek a termékek nagy kockázatot jelentenek a fogyasztók számára. A rendszer másik sebezhető pontja, hogy a harmonizált uniós termékbiztonsági szabályok hatálya alá nem, vagy csak részben tartozó termékekre, például bútorokra vagy bizonyos építőipari termékekre nem vonatkoznak speciális szabályok. Ezek a termékek az egyik tagállamban biztonságosnak tekinthetők és a közérdekkel összhangban lévőnek minősülnek, míg egy másik tagállamban nehézségekbe ütközhet a piacra jutásuk. Az EU jogalkotása kockázatorientált és általános termékbiztonsági szabályokat alkotott. Az általános termékbiztonsági irányelv hatálya alól túl sok új típusú termék és biztonsági kockázat kerül ki (bár hatásköre általánosan lett megalkotva), míg a speciális szabályok jellegükből adódóan nem fedhetnek le minden kockázatot (lásd a fogyasztási cikkek kémiai összetételével, vegyi anyagokkal kapcsolatos szabályokat).

Bár létezik a tagállamok közötti együttműködés intézményes, jogszabályi keretrendszere, ennek ellenére nehézkes a nem biztonságos termékek kiszűrése és visszahívása a piacról. A RAPEX rendszer ugyan hatékony, piacfelügyeleti hatóságok közötti gyors kommunikációs platform, azonban más információk intézményes beszerzése is szükséges lenne az összehangolt Európai termékbiztonsági kockázattérkép felállításához. Ehhez szolgálhat mintául az USA-ban működő NEISS adatbázis.[53] A NEISS egy olya adatbázis, amely statisztikai becsléseket nyújt a fogyasztói termékekkel kapcsolatos sérülésekről, körülbelül 100 kórházi sürgősségi helyiség valószínűségi mintájából.[54] Ezenkívül további adatokat gyűjt mind felügyeleti, és akár nyomozási szinten. A NEISS adatait a sürgősségi osztályok folyamatos rutin megfigyelésével, a különleges sürgősségi osztályok felügyeleti tevékenységeivel, a sérülteket követő telefonos interjúkkal, valamint a sérültekkel és a tanúkkal végzett helyszíni

[53] The National Electronic Injury Surveillance System (NEISS) (2000): *A tool for Researchers, Division of Hazard and Injury Data Systems.* U.S. Consumer Product Safety Commission, March 2000, pp. 7.
[54] Marker, D - Lo, A. (1996): *Update of the NEISS sampling Frame and Sample*. Rockville, MD: Westat.

vizsgálatokkal gyűjti. [55] Az összegyűjtött adatok azonosítják a meghatározott fogyasztási cikkekkel kapcsolatos sérüléseket, és lehetővé teszik az adott termék további tanulmányozását.

Az európai piacfelügyeleti rendszer gyengeségeit érzékelve, egyik lehetséges megoldásként az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa 2019. június 20-án elfogadta az (EU) a piacfelügyeletről és a termékek megfelelőségéről szóló 2019/1020 EU rendeletet, az úgynevezett „árucsomag" (Good Package) intézkedési program részeként, amely a fent részletezett problémakörök némelyikére adekvát megoldást képes nyújtani.[56] A csomag két ambiciózus jogalkotási javaslatot tartalmaz.[57] Az első javaslat célja az uniós termékszabályok betartásának és érvényesítésének javítása. A második javaslat az egységes piacon belüli kölcsönös elismerés felülvizsgálatára és használatának megkönnyítésére irányul.[58]

A megoldás egyik lehetséges útja: új piacfelügyeleti rendelet

A „Goods Package" egy szélesebb körű jogalkotási kezdeményezés, amelynek célja annak biztosítása, hogy az Európai Unió (EU) egységes piacára belépő termékek biztonságosak legyenek és megfeleljenek azoknak az uniós jogszabályokban védelemben részesített közérdekeknek, mint például az egészség és biztonság védelme általában, valamint a munkahelyi egészségvédelem és biztonság, fogyasztók- és a környezet védelme, illetve a közbiztonság. Ennek eredményeként a piacfelügyeleti rendelet rendelkezéseit azokra a termékekre kell alkalmazni, amelyekre 90 nevesített EU rendelet és irányelv vonatkozik, olyan ágazatokban, mint például az orvostechnikai eszközök, kozmetikumok, járművek, játékbiztonság, vegyi anyagok, csomagolások és hulladékok.

A piacfelügyeleti rendelet célja, hogy megfeleljen a globális piacok és az összetett ellátási láncok által felvetett kihívásoknak, valamint az EU-ban a végfelhasználók számára történő online eladások számának növekedéséhez. Annak érdekében, hogy a jelenlegi piacfelügyeleti rendszert megszilárdítsa, kezelni kell az EU, valamint a határokon átnyúló e-kereskedelem és az online kereskedelem jelentette kihívásokat, ösztönzni kell a piacfelügyeleti hatóságok, más érintett hatóságok, illetve több tagállam gazdasági szereplőit vagy fogyasztóit képviselő szervezetekkel folytatott közös tevékenységeket, javítani szükséges a hatóságok és az Európai Bizottság közötti digitális információcserét. Ezeken túl a rendelet egy uniós termékmegfelelőségi hálózat létrehozását tűzi ki célul, amely platformként szolgál a tagállamok végrehajtó hatóságai és a Bizottság közötti koordináció és együttműködés számára; továbbá az EU-n kívülről

[55] Neiss (2000): *i.m.*, 7.

[56] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1020 rendelete (2019. június 20.) a piacfelügyeletről és a termékek megfelelőségéről, valamint a 2004/42/EK irányelv, továbbá a 765/2008/EK és a 305/2011/EU rendelet módosításáról.

[57] Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a termékekre vonatkozó uniós harmonizációs jogszabályok betartására és érvényesítésére vonatkozó szabályok és eljárások megállapításáról, […]. COM (2017) 795.

[58] Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a valamely másik tagállamban jogszerűen forgalmazott termékek kölcsönös elismeréséről. COM (2017) 796.

érkező termékek hatékonyabb ellenőrzése érdekében a vámhatóságokkal szorosabb együttműködést kíván kialakítani.

Középpontban a teljes ellátási lánc

A piacfelügyeleti rendelet egyik legfontosabb eredménye, hogy a gazdasági szereplőknek kiemelt figyelmet szentel. Mindezzel egy mára egészen aggasztóvá váló jelenségre készül adekvát választ adni, nevezetesen, hogy az értékesítési láncolat, különösen az online értékesített termékek esetében átláthatatlanná, eshetőlegessé vagy éppen beazonosíthatatlanná vált. A piacfelügyeleti rendszer hatékonyságát jelentősen rontja az is, hogy a fogyasztókhoz történő közvetlen értékesítés következtében klasszikus értelemben vett importőrt már nem tudjuk beazonosítani, a fogyasztótól pedig nem várható el az európai jogszabályoknak való megfelelés betartása.

A piacfelügyeleti rendelet értelmében a hatálya alá tartozó termékeket csak akkor lehet forgalomba hozni, ha mögötte álló EU-ban letelepedett gazdasági szereplő beazonosítható. A gazdasági szereplő felel a megfelelőségi dokumentáció rendelkezésre állásáért, együttműködik a piacfelügyeleti hatóságokkal és tájékoztatja a hatóságokat, ha okuk van feltételezni, hogy egy termék kockázatot jelent. A piacfelügyeleti rendelet alkalmazásában a gazdasági szereplőnek lehet tekinteni, az EU-ban letelepedett gyártót, az importőrt, ha a gyártó székhelye nem az EU-ban található, a gyártó írásbeli felhatalmazásával rendelkező meghatalmazott képviselőjét, amelynek alapján a gyártó nevében eljárhat; vagy minden egyéb esetben az EU-ban letelepedett logisztikai szolgáltató (Fulfilment service providers, FSPs), amennyiben nincs más, az EU-ban letelepedett gazdasági szereplő. A rendelet célja egyebek mellett az is, hogy az ellátási, értékesítési láncba bekapcsolódó gazdasági szervezetek mindegyikére vonatkozzanak az uniós jogszabályok, beavatkozásuk vagy részvételük mértékének megfelelően.

Logisztikai szolgáltatókra kiterjesztett felelősség természete

Hagyományosan a gazdasági szereplőket, mint az áruk gyártóját, az importőrt (ha a gyártó nem az EU-ban letelepedett) vagy a meghatalmazott képviselőt terheli a felelősség a termékek uniós piacon történő forgalomba hozataláért. Azonban növekszik azon gazdasági szereplők száma, akik e-kereskedelem útján közvetlenül a fogyasztóknak értékesítenek. A logisztikai szolgáltatók, amelyek ugyanolyan funkciókat látnak el, mint az importőrök, de amelyek nem mindig felelnek meg az importőrök az uniós jogban alkalmazott hagyományos meghatározásának, most a jogi szabályozás hatálya alá kerülnek. A közvetlen értékesítés és az online kereskedelem fejlődésével a fogyasztók az EU-n belüli „importőr" helyzetébe kerülhetnek, ugyanakkor ezek a fogyasztók nyilvánvalóan nem képesek biztosítani azt, hogy az integrációba belépő termékek megfeleljenek az EU jogszabályainak. Pontosan ez indokolta azt, hogy a jogalkotó a piacfelügyeleti rendeletben a gazdasági szereplő meghatározását kiterjesztette azon logisztikai szolgáltatókra is, akik a raktározás, csomagolás, címzés és feladás szolgáltatások közül legalább kettőt nyújtanak, anélkül, hogy a szóban forgó termékek tulajdonosai lennének. Ez alól kivételt képeznek a postai szolgáltatások; csomagküldő szolgáltatások; és bármilyen más postai vagy teherfuvarozási szolgáltatás.

A piacfelügyeleti rendelet úgy ítéli meg, hogy a távértékesítés (ideértve az online értékesítést is) keretében az online vagy más távértékesítési eszközökön keresztül történő értékesítésre kínált termékeket a piacon akkor kell elérhetőnek tekinteni, ha az ajánlat az EU végfelhasználói számára irányul. vagyis, ha az érintett gazdasági szereplő bármilyen módon irányítja tevékenységét egy EU-tagállamba.

A releváns eseti tényezőket annak meghatározására használják, hogy az ajánlat az EU végfelhasználóinak szól-e, nevezetesen azok a földrajzi területek, amelyekre elérhető a feladás, valamint az ajánlatban vagy a megrendelésben elérhető nyelvek. Meg kell jegyezni, hogy pusztán az a tény, hogy (a gazdasági szereplő vagy a közvetítők) weboldala elérhető abban a tagállamban, ahol a végfelhasználó letelepedett vagy lakóhellyel rendelkezik, nem kielégítő ahhoz, hogy az eladást az a tagállam (és az EU-ban).

Szigorúbb piacfelügyeletei hatáskörök

A piacfelügyeleti rendelet megerősített hatásköröket ruház a nemzeti piacfelügyeleti hatóságokra annak érdekében, hogy az online és offline értékesített termékek piacán is biztosítsák az EU jogszabályainak való megfelelést. A hatékony piacfelügyeleti jogkör gyakorlásához elengedhetetlen az információkhoz való hozzáférés. A rendelet értelmében a gazdasági szereplők kötelesek információkat nyújtani a piacfelügyeleti hatóságoknak a termék megfelelőségéről és műszaki adatairól, az ellátási láncról, az elosztó hálózat felépítéséről és szereplőiről, a forgalomba hozott termékeke mennyiségéről, az online értékesítési felületek, a weboldalak tulajdonjogának megállapításához szükséges releváns információkról. A rendelet szerint a piacfelügyeletei hatóságok nyomozati intézkedésekhez hasonló intézkedések megtételére válnak jogosulttá a jövőben, mint előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzéseket tarthatnak, beléphetnek minden olyan helyiségbe, telephelyre, szállítóeszközre, amelyet a kérdéses gazdasági szereplő a gazdasági tevékenységével kapcsolatosan használ bizonyítékok beszerzése céljából. Ezen túl természetesen a korábbi szabályozás által ismert kötelezettségek továbbra is fennmaradnak, amelyek megkövetelik a gazdasági szereplőktől, hogy tegyenek megfelelő intézkedéseket a meg nem felelés eseteinek megszüntetésére vagy a kockázat kiküszöbölésére, és tegyenek megfelelő intézkedéseket, ha a gazdasági szereplő nem hajtja végre a megfelelő korrekciós intézkedéseket. intézkedés, vagy amennyiben a meg nem felelés vagy a kockázat továbbra is fennáll, ideértve a termék forgalmazásának megtiltására vagy korlátozására, vagy a termék kivonására vagy visszahívására vonatkozó elrendelés jogát.

A rendelet egyik legnagyobb újítása a felelősségi lánc újraszabása mellett, a hatékony szankciórendszer megteremtése. A jogalkotó elképzelései szerint a súlyos kockázat fennállása esetén a piacfelügyeleti hatóságoknak jogukban állna megkövetelni a kapcsolódó termékekre vonatkozó tartalom eltávolítását az online felületekről, vagy kötelezhetnék a gazdálkodót figyelmeztetés kifejezett megjelenítésére az online felületein. Ennek hiányában a hatóságok korlátozhatnák a gazdálkodó online felületeihez való hozzáférést.

***

Merre vezet az európai piacfelügyelet jövője? A tanulmányban felvázolt problémakörökön kívül számos újonnan megjelenő terméktípus kényszeríti ki a hagyományos koncepció kereteinek a kitágítását. Egyre több fogyasztási cikk, például autó, babafigyelő, hűtőszekrény és játék, amely piacra kerül, csatlakozhat az internethez (Internet of things). Noha ezek a termékek sok új szolgáltatást és nagyobb kényelmet kínálnak a fogyasztók számára (még ha működésüknek nem elengedhetetlen feltétele az internethez való csatlakozás), kutatások bizonyítják, hogy ezek működésével és használatával kapcsolatban számos probléma merülhet föl. Valójában veszélyeztetheti a fogyasztók egészségét és fizikai integritását, vagy megsértheti magánéletüket. Meg kell ugyanakkor jegyezni azt, hogy ezen termékek általános biztonságosságára vonatkoznak a termékbiztonsági szabályok, ugyanakkor az új típusú kockázatokkal, veszélyekkel kapcsolatban még nem léteznek megfelelőségi standardok.

Az algoritmuson alapuló döntéshozatal (ADM -automatizált döntéshozatal) különösen, amikor Big Datan alapul különös jelentőséggel bír fogyasztói szempontból. Az ADM folyamatok a fogyasztókra hatást gyakorló legkiterjedtebb rendszer, kezdve az egyszerűbb szabályalapú döntéshozatallal egészen a magas szintű kifinomult gépi tanulásig. Manapság már távolságtartó tempomat és holttér-sáv-tábla felismerő rendszerek tartják az autót minimális beavatkozás mellett az úton és vészhelyzetben fékez is a sofőr helyett. Az okos otthonokban személyi asszisztens programok segítik az életet. De sem az autók szenzorai, sem az asszisztensek nem képesek még hiba nélkül dolgozni. Az algoritmus alapú döntéshozatal szerepe a jövőben növekedni fog és egyre nagyobb hatást fog gyakorolni a fogyasztók életére, felvetve az információs önrendelkezés és szuverén döntéshozatal kérdését és a termékek újfajta megfelelőségének a szabályozását.

A piacfelügyeleti rendelet legtöbb rendelkezése 2021. július 16-tól alkalmazandó, ezért azoknak a vállalatoknak, amelyek az uniós harmonizációs jogszabályok hatálya alá tartozó termékeket forgalmaznak az EU piacán, fel kell készülniük a szabályok alkalmazására, többek között felelős képviselet megjelölésével.

Források jegyzéke:

- Marker, D – Lo, A. (1996): *Update of the NEISS sampling Frame and Sample*. Rockville, MD: Westat..
- The National Electronic Injury Surveillance System (NEISS) (2000): *A tool for Researchers, Division of Hazard and Injury Data Systems.* U.S. Consumer Product Safety Commission, March 2000, pp. 7.
- Massad, V. J. – Berardelli, K. (2016): The Roles of Bounded Rationality and Ethical Self-efficacy in Online Shopping Orientation. Academy of Marketing Studies Journal. Vol. 20, No.3, 2016, pp. 26-37

- Jadhav, V. – Khanna, M. (2016): Factors Influencing Online Buying Behavior of College Students: A Qualitative Analysis. *The Qualitative Report* 2016, Vol. 21, No.1, 2016, pp. 1-15.
- A Tanács 93/68/EGK irányelve (1993. július 22.) a 87/404/EGK (egyszerű nyomástartó edény), 88/378/EGK (játékok biztonsága), 89/106/EGK (építési termékek), 89/336/EGK (elektromágneses összeférhetőség), 89/392/EGK (gépek), 89/686/EGK (egyéni védőeszközök), 90/384/EGK (nem automatikus működésű mérlegek), 90/385/EGK (aktív beültethető orvostechnikai eszközök), 90/396/EGK (gázüzemű berendezések), 91/263/EGK (távközlési végberendezések), 92/42/EGK (folyékony vagy gáznemű tüzelőanyaggal működő új melegvízkazánok) és 73/23/EGK (meghatározott feszültséghatáron belüli használatra tervezett villamossági berendezések) irányelv módosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 765/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás és piacfelügyelet előírásainak megállapításáról és a 339/93/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács (2001.december 3.) 2001/95/EK irányelve az általános termékbiztonságról.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1020 rendelete (2019. június 20.) a piacfelügyeletről és a termékek megfelelőségéről, valamint a 2004/42/EK irányelv, továbbá a 765/2008/EK és a 305/2011/EU rendelet módosításáról
- Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a termékekre vonatkozó uniós harmonizációs jogszabályok betartására és érvényesítésére vonatkozó szabályok és eljárások megállapításáról, valamint a 305/2011/EU, az 528/2012/EU, az (EU) 2016/424, az (EU) 2016/425, az (EU) 2016/426, az (EU) 2017/1369 európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint a 2004/42/EK, 2009/48/EK, a 2010/35/EU, a 2013/29/EU, a 2013/53/EU, a 2014/28/EU, a 2014/29/EU, a 2014/30/EU, a 2014/31/EU, a 2014/32/EU, a 2014/33/EU, a 2014/34/EU, a 2014/35/EU, a 2014/53/EU, a 2014/68/EU és a 2014/90/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról. COM (2017) 795 végleges
- Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a valamely másik tagállamban jogszerűen forgalmazott termékek kölcsönös elismeréséről. COM (2017) 796 végleges
- Commission staff working document impact assessment. Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules and procedures for compliance with and enforcement of Union harmonisation legislation on products and amending Regulations (EU) No 305/2011, (EU) No 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 and (EU) 2017/1369 of the European Parliament and of the Council, and Directives 2004/42/EC, 2009/48/EC, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU and 2014/90/EU of the European Parliament and of the Council. SWD(2017)466.

HALLGATÓI JOGVISZONY ÉS HALLGATÓI JOGÉRVÉNYESÍTÉS*

Árva Zsuzsanna[1]

Az elmúlt évek során ugrásszerűen megnőtt a hallgatói jogérvényesítésekkel kapcsolatos lehetőségek száma, amit jól jelez a tanulmányi és a vizsgaszabályzatok bővülése és differenciálódása is. A szorgalmi időszak elején és végén, de különösen a vizsgaidőszakban kiemelten megszaporodnak a hallgatói kérelmek, amelyek egy része méltányosság gyakorlására irányul, míg mások valamely a tanulmányi- és vizsgaszabályzatban is rendszeresített intézményt kívánnak igénybe venni, megint másokban pedig ekkor tudatosul, hogy nem vettek igénybe valamilyen olyan lehetőséget, amelyre jogosultak lehettek volna. Az ilyen eljárások kapcsán sok kérdés merül fel, így különösen, hogy ki vagy milyen szervezet/testület jogosult a kérelem elbírálására, mennyi időn belül kell döntést hozni és milyen más garanciális szabályok illetik meg a hallgatót vagy a döntéssel szemben milyen jogorvoslati lehetőségek nyílnak meg. Ezen szabályok ismerete azért is különösen fontos, mivel egy-egy vizsga sikeressége vagy sikertelen teljesítése nemcsak egy adott félévet határozhat meg, hanem a teljes hallgatói jogviszonyra is alapvetően kihathat a kreditrendszer minden rugalmassága ellenére is.

Jelen tanulmány azt veszi számba, hogy milyen törvényi és intézményi garanciák vehetők igénybe a hallgatói kérelmek kapcsán, illetve mennyiben nyújt elégséges keretet a törvényi szabályozás.

A hallgatói jogviszony jellege

Ahhoz, hogy a hallgatói jogviszonyra vonatkozóan következtetéseket vonhassunk le, érdemes tisztázni a felsőoktatási intézmények jogállását. E körben egyrészt kiindulhatunk a hatályos törvényi szabályozásból, másrészt a közigazgatási szervek alaptípusaiból. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. tv. (a továbbiakban: Nftv.) akként határozza meg a felsőoktatási intézményeket, hogy azok az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység, mint alaptevékenység folytatására létesített szervezetek, amelyek költségvetési szervként működnek és jogi személyiséggel bírnak. A megfogalmazásból azonban már hiányzik az autonómiára történő utalás, amelynek nyomai egyrészt az 1993-ban elfogadott törvényben[2] (önkormányzatiság meghatározása), másrészt a 2005-ös törvényben[3] is szerepeltek, de a 41/2005. (X. 27.) AB határozat is a felsőoktatási autonómiát tekintette meghatározó jellemvonásnak, amelynek következtében a felsőoktatási intézmény a kormánytól és az államigazgatástól önállóan és függetlenül működik. [4] A 2011-ben elfogadott törvény

* DOI 10.21867/KjK/2020.1.4.

[1] *Dr. Árva Zsuzsanna,* habil. egyetemi docens, DE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, arva.zsuzsanna@law.unideb.hu

A tanulmány megírása és megjelentetése az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

[2] 1993. évi LXXX. törvény 2. § (1) bekezdés.

[3] 2005. évi CXXXIX. törvény 1. § (1) bekezdés és 10. § (1) bekezdés.

[4] Fazekas Marianna álláspontja szerint az autonómia egyes részelemeinek konkretizálásával összességében zavarosabb szabályozást eredményezett a 2005-ös szabályozásban. Fazekas Marianna (2008): *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. Budapest, Rejtjel, 158.

ezzel szemben már csak a jogi személyiségként és a költségvetési szervként történő működésre utalást tartalmazza.[5] Figyelemmel azonban az ellátott humán közfeladatra, más oktatási intézményekkel együtt ezen szervek is a közintézetek[6] körébe sorolhatók, amely fogalom Magyarországon a tudományos irodalomban jelenik meg. Az autonómiára történő utalás elhagyása nyomán pedig immár egyre kevésbé érvényesülhetnek a köztestületi jellemzők, így a közintézeti jogállásból következően elméleti szempontból is a közintézeti jogviszony irányadó a hallgatói jogviszonyra.

Hallgatói jogviszony – közintézeti jogviszony

A hallgatói jogviszony jellegével és meghatározásával érintőlegesen már alkotmánybírósági és bírósági döntések is foglalkoztak. Az e körben leginkább meghatározónak tekinthető 27/2005. (VI. 29.) AB határozat éppen a hallgatói kérelmek elbírálása ügyében született, és azt rögzítette, hogy a hallgató jogviszony bár nem azonosítható a hatósági jogviszonnyal, azonban a kérelmek elbírálásával kapcsolatban egyes eljárási elemek kapcsán mintaként szolgálhat a jogalkotó számára is a közigazgatási hatósági eljárás.

A bírósági döntések közül kiemelendő a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság K. 30.414/2010/12. sz. közigazgatási ügyben hozott ítélete, amely szintén lényegi megállapításokat tett a hallgatói jogviszonyokkal kapcsolatban és elhatárolta azokat a mellérendeltségen alapuló jogviszonyoktól. Az ítélet azt is megerősítette, hogy a felsőoktatási törvény – mint norma – *lex specialis*-ként funkcionál, így a hallgatói jogviszonyok elbírálására azt kell alkalmazni. A bíróság arra is rámutatott, hogy a felsőoktatási intézmények szervezeti rendszere a közigazgatási hatósági szervezetekhez hasonlóan működik, ahol a hallgató kvázi ügyfélnek tekinthető. Így a jogviszony több elemére – így a keletkezésére, a jogokra és kötelezettségekre vagy a jogviszony megszűnésére – a felsőoktatási törvény, illetve az intézményi szabályzatok lehetnek irányadók.

Így tehát a hallgatói jogviszony a szuprematív jogviszonyokra jellemző sajátosságokkal bír, amelyet a speciális törvény mellett az intézményi szabályok határozhatnak meg. A Kúria egy 2017 végén közzétett tájékoztatójában[7] ezzel egybevágón akként foglalt állást, hogy a hallgatói jogviszonyra a felsőoktatási törvény irányadó elsősorban, és a közigazgatási hatósági eljárás szabályai csak kifejezett felhatalmazás esetén vehetők figyelembe.

A közintézeti jogviszony jellemzőivel a közigazgatási szakirodalom is foglalkozott.[8] Ennek alapján a szolgáltatás igénybe vevője – azaz a hallgató – és a közintézet – azaz a felsőoktatási intézmény – viszonya leginkább akként írható le, hogy a hallgató ún. intézeti hatalom alatt áll, azaz a jogviszonyra a közintézet szabályozása irányadó. Ugyanakkor ezen jogviszonyban is biztosítani szükséges a jogvédelmet, amelynek fő

[5] Lásd erről *Uo.* 157.
[6] Lásd erről Berényi Sándor álláspontját. Fazekas Marianna – Ficzere Lajos (szerk.) (1998): *Magyar közigazgatási jog. Általános Rész*. Budapest, Osiris, 119–121.
[7] Elérhető: https://kuria-birosag.hu/hu/kollegiumok-hirei?tid_1=51&tid=48&body_value=&page=5 (letöltés dátuma: 2019. november 25.)
[8] Balázs István (szerk.) (2017): *Közigazgatási eljárások.* Budapest, Debrecen University Press, 32. vagy Fazekas Marianna – Ficzere Lajos (szerk.) (2006): *Magyar közigazgatási jog. Általános Rész*. Budapest, Osiris, 302.

pontjait a közintézetre irányadó törvény határozhatja meg a jogviszony sajátosságainak figyelembevételével.

A törvényi garanciák

A fentiekre tekintettel a garanciákat egyrészt a törvényi, jogszabályi normák, másrészt az intézeti szabályok határozhatják meg. Magyarországon a felsőoktatást már több átfogó törvény is szabályozta. 1993-ig még a közoktatást és felsőoktatást egységesen szabályozó 1985. évi I. törvény volt hatályban, amelyet 1993-ban váltott fel a közoktatástól már elkülönült, és az önkormányzatiságot megteremtő 1993. évi LXXX. törvény. Ez a jogszabály kezdetben teljes egészében intézményi hatáskörbe utalta a hallgatói jogviszony ezen elemének szabályozását.[9] A helyzet több mint egy évtizeddel később változott meg az Alkotmánybíróság már említett a 27/2005. (VI. 29.) AB határozata nyomán. Az indítványt az ombudsman nyújtotta be mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérve, ugyanis az akkor irányadó szabályok nem rendelkeztek arról, hogy a felsőoktatási intézmény mennyi időn belül jogosult kijavítani valamely tévedését a hallgató kötelezettségére vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság az irányadó jogszabályokat megvizsgálva megállapította, hogy bár a jogszabályok többféle jogorvoslati lehetőséget kínálnak a hallgatóknak, az eljárás elemei mégis szabályozatlanok maradhatnak. Ilyen elem például a kijavítás, amelyre saját hatáskörében akár időkorlát nélkül is sor kerülhet, és ugyanilyen szabályozási hiátus áll fenn más egyoldalú intézkedések esetében is, mint a módosítás vagy a visszavonás tekintetében. Ugyanakkor a felsőoktatási intézmény az így meghozott döntésével a hallgatói jogviszonyt alapvetően befolyásolhatja és ennek során akár jóhiszeműen szerzett és gyakorolt hallgatói jogokat sérthet vagy valamely kötelezettség teljesítését a hallgató számára terhesebbé teheti.

Ennélfogva részben a határidő hiánya, valamint az említett egyoldalú intézkedések szabályozatlansága a jogbiztonság sérelmét okozhatja, kiszámíthatatlanná téve az intézmény eljárását. Az Alkotmánybíróság megállapította a jogalkotói mulasztást, és felhívta a figyelmet arra, hogy a jogalkotó akként is orvosolhatja a hiátust, ha más jogszabály elemeit használja fel. E körben mintaként szolgálhatnak a közigazgatási eljárás szabályai is, annak ellenére, hogy a hallgatói jogviszony nem tekinthető hatósági jogviszonynak. Az alkotmányellenes mulasztást a jogalkotó így több módon is megszüntethette. Egyrészt *sui generis* szabályozást alkothatott volna a felsőoktatási törvényben a hallgatói jogviszony eljárását egészében szabályozva, másrészt utaló szabályt is alkalmazhatott, amelyben más, már szabályozott eljárás elemeit rendeli felhasználni. Utóbbira kézenfekvő mintaként szolgálhatott a közigazgatási eljárás, ahogyan erre az Alkotmánybíróság is felhívta a figyelmet.

A jogalkotó végül nagyobb részt az utóbbi megoldást választotta és a felsőoktatási törvényt a 2005. évi CVI. törvény által módosítva több eljárási cselekményre is az akkor hatályos közigazgatási hatósági eljárás (Ket.) szabályait rendelte alkalmazni. Ide tartozott a tényállás tisztázása, a határidők számítása, az igazolás, a döntés alakja és tartalma, a közlés, a döntés kérelemre vagy hivatalból történő kijavítása, a kicserélés és kiegészítés, a döntés felülbírálati kérelemre vagy hivatalból történő módosítása vagy visszavonása. Más elemekben azonban *sui generis* rendelkezések is születtek, így

[9] Nagy Marianna (2013): Felsőoktatási igazgatás. In: Lapsánszky András (szerk.): *Fejezetek szakigazgatásaink köréből.* Budapest, Wolters Kluwer, 115.

sajátosan alakul a jogorvoslati jog, amely a hallgatói jogviszonyban ekkor felülbírálati kérelem útján volt igénybe vehető. A benyújtás határidejét azonban a törvény 15 napban rögzítette, amely azonos a hatósági jogviszonyokra irányadó fellebbezési határidővel. A jogorvoslati bizottság által hozható döntések azonban már sajátosan alakultak, hiszen a jogorvoslati fórum nem az elsőfokú határozatot hagyhatta helyben, hanem a felülbírálati kérelmet utasíthatta el, amely terminológia az eljárási jogoktól idegen. Ugyanakkor a felsőoktatási intézmény is köteles a döntést határozatba foglalni és indokolni, és a határozatban is éppúgy fel kell hívni a figyelmet a jogorvoslat lehetőségekre.

A 2005-ben elfogadott felsőoktatási törvény ezen a rendszeren nem változtatott és az alapvető jogintézményekben a 2011. évi Nftv. sem hozott változást. A 2018-ban hatályba lépett új közigazgatási eljárási szabályok (Ákr.) miatt azonban az Nftv. szabályanyaga is módosult és az ügyintézési határidővel kapcsolatos utaló szabályt immár az Nftv. nem tartalmazza, hanem az intézménynek kell erről rendelkezniük. Mindez szükségszerű következménye volt az Ákr. által bevezetett bruttó ügyintézési határidő elvének, valamint a sommás eljárásra vonatkozó szabályoknak,[10] amelyek értelmében ezen hallgatói kérelmek jelentős részében 8 napon belül döntésnek kellene születnie. Eddig az intézményeknek 30 napon belül kellett eljárniuk, és bár a legtöbb esetben igyekeztek ennél rövidebb idő alatt dönteni, a határozat kiadmányozása és postára adása is időt vesz igénybe, amelynek az Ákr. alapján immár szintén egyértelműen az ügyintézési határidőn belül kell megtörténnie.

A törvény alapján a hallgatók a felsőoktatási intézmény elsőfokú döntése vagy más intézkedése, illetve mulasztása ellen – a közléstől, illetve a tudomására jutásától számított tizenöt napon belül – jogorvoslattal élhetnek. Ez alól kivételt képeznek a tanulmányok értékelésével kapcsolatos döntések, amelyek csak akkor támadhatók, ha a döntés nem az intézmény által elfogadott követelményekre épült, vagy az ellentétes az intézmény szervezeti és működési szabályzatában foglaltakkal, illetve megsértették a vizsga megszervezésére vonatkozó követelményeket. A jogorvoslati kérelmet azonban továbbra is el lehet utasítani vagy a döntés megváltoztatására, illetve megsemmisítésére van lehetőség az új eljárás lefolytatására történő utasítással. Az Ákr. által végrehajtott terminológiai változás az Nftv.-ben is megjelent és a döntés a jogorvoslati kérelem elbírálását követően véglegessé válik a korábbi jogerőre emelkedés helyett.[11]

A fenti hasonlóságok ellenére is érdemes azonban rámutatni, hogy az eljárás során az Ákr. csak az erre vonatkozó utaló szabály esetén alkalmazható és az elbírálás rendjét az intézményi szabályzatok tölthetik ki tartalommal. Így bár a jogorvoslati kérelmet szintén 15 napos határidőn belül lehet benyújtani, az Ákr. rendszerében a közigazgatási per vált fő jogorvoslati eszközzé és a fellebbezés már korábban is csak korlátozottan és egyes szervek eljárásban volt igénybe vehető, míg 2020. január 1-jétől a kivételek is csökkentek. Közigazgatási pert azonban a hallgatói jogviszonyokban is lehet kezdeményezni akár a jogorvoslati kérelem tárgyában hozott eljárást befejező döntés ellen, akár a hallgatói jogviszonyra vonatkozó rendelkezések megsértésére történő hivatkozással. Ugyanakkor a hallgatói jogviszonyok specialitását jelzi, hogy ezen eljárásokban a keresetlevél benyújtása halasztó hatállyal bír a döntés végrehajtására nézve. Ezen szabály egyértelműen a hallgatók számára igyekszik kedvezményt nyújtani,

[10] Hajas Barnabás (2016): Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új magyar közigazgatás,* 9. évf., 4. sz., 22.
[11] Nftv. 57. § (2) bekezdés.

azonban számos esetben új kérdéseket szül például a hallgatói jogviszony megszüntetése ellen indított közigazgatási perben.

Intézményi szabályok

Az Nftv. tehát a 2005-ben született alkotmánybírósági döntés nyomán és azóta is kizárólag a fenti szabályokat rendezi törvényi szinten. 2018-ban annyi változás történt, hogy az elbírálás határideje ismét kikerült a törvényi garanciák köréből. Ennek nyomán tehát a jogviszonyok jelentős részét az intézményi szabályzatok fedhetik le. Jelen tanulmány keretei között ugyan nincs arra mód, hogy Magyarország valamennyi felsőoktatási intézményének a szabályait megvizsgáljuk, azonban következtetések vonhatók le a magyarországi jogi karokkal rendelkező egyetemek vonatkozó szabályzatai alapján is.

A vizsgálat elsősorban arra irányul, hogy miként szabályozzák az intézmények az elsőfokú eljárásokat, hiszen a törvényi szabályok kizárólag egy már meghozott döntés, intézkedés vagy mulasztás nyomán bekövetkezett vélt vagy valós jogsérelem orvoslására szolgálnak. E körben szempontot jelenthet az elsőfokú eljárás időtartamának szabályozása, a döntést hozó testület rögzítése, valamint a méltányossági jogkörök és lehetőségek rögzítése. Ez utóbbi kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a közigazgatási szabályok már nem nevesítik generálisan, valamennyi eljárásra irányadóan a méltányosságot, azonban a hallgatói elsőfokú kérelmek jelentős részét erre alapozva nyújtják be. Ugyancsak szempont a döntés indokolásának vagy a határozat, érdemi döntés tartalmi elemeinek a meghatározása.

Általánosságban megállapítható, hogy az egyes intézmények eltérő gyakorlatot folytatnak a szabályozás mikéntjében. Így egyes helyeken (ELTE,[12] Miskolci Egyetem[13]) kifejezetten ~~is~~ a szervezeti és működési szabályzat egyes köteteiben találhatók a hallgatói jogviszonnyal kapcsolatos rendelkezések, míg máshol (Debreceni Egyetem,[14] Pázmány Péter Katolikus Egyetem,[15] Szegedi Tudományegyetem,[16] Pécsi Tudományegyetem,[17] Széchenyi István Egyetem[18]) elkülönülten létező tanulmányi és vizsgaszabályzat van, valamint külön jogorvoslati szabályzat. Ez a distinkció

[12] https://www.elte.hu/dstore/document/689/ELTE_SZMSZ_II.pdf (letöltés dátuma: 2019. október 30.)

[13] http://www.uni-miskolc.hu/files/4831/Tanulm%C3%A1nyi%20%C3%BCgyrend_252_2018..pdf (letöltés dátuma: 2019. október 30.)

[14] A jogorvoslati kérelmekről lásd: https://bit.ly/2U6JMbz (letöltés dátuma: 2019. december 30.), míg a Tanulmányi és vizsgaszabályzat tekintetében lásd: https://bit.ly/33z8swq (letöltés dátuma: 2019. december 30.). Mindkét szabályzat esetében sajátosság, hogy tartalmi változás esetén a szabályzatra mutató link címe is megváltozik, így a linkek változás esetén már nem hoznak találatot, azonban valamennyi szabályzat aktuális állapota az unideb.hu oldalon megtalálható, az alábbi címen: https://unideb.hu/hu/szabalyzatok (letöltés dátuma: 2020. január 10.)

[15] https://ppke.hu/uploads/articles/34/file/Hallgato%CC%81i%20Jogorvoslati%20Szaba%CC%81lyzat.pdf (letöltés dátuma: 2019. október 30.)

[16] Elérhető: https://www.u-szeged.hu/szabalyzatok (letöltés dátuma: 2019. október 30.)

[17] PPKE Tanulmányi és Vizsgaszabályzat: https://adminisztracio.pte.hu/sites/pte.hu/files/files/Adminisztracio/Szabalyzatok_utasitasok/PTE_SZMSZ/5mell-tvsz20190322.pdf (letöltés dátuma: 2019. október 30.). PPKE jogorvoslati rendje: https://ppke.hu/uploads/articles/34/file/Hallgato%CC%81i%20Jogorvoslati%20Szaba%CC%81lyzat.pdf (letöltés dátuma: 2019. október 30.)

[18] https://if.sze.hu/downloadmanager/details/id/4372/m/3731 (letöltés dátuma: 2020. január 10.)

ugyanakkor csak technikai jellegű, hiszen valamennyi esetben a szervezeti és működési szabályzat jelenti a keretet, amelynek mellékletét képezik más szabályzatok.

Eltérés jelentkezik azonban a hallgatói kérelmek szabályozásában. Ugyan valamennyi esetben részletes szabályokat találhatunk a jogorvoslat rendjére, azonban az elsőfokú eljárások kapcsán már széttartó az intézményi gyakorlat. Az egyetemek jelentős része valójában az egyes ügytípusokra vonatkozóan állapít meg eljárási szabályokat. Ide tartoznak a leggyakoribb hallgatói kérelmek – mint a kreditelismerés vagy a kedvezményes tanulmányi és vizsgarend – és ezekhez igazodóan szabályozza az egyetemi szervek hatáskörét is, valamint a méltányossági jogkörök gyakorlását. Ez alól kivételt jelent az ELTE szabályzata, amely általános szabályokat is nyújt a nem nevesített tanulmányi ügyek elbírálására. Az ügyintézési határidőt valamennyi megvizsgált szabályzat rendezte és általánosságban 30 napos határidőt rendelt alkalmazni, amely alól a Miskolci Egyetem volt kivétel, ahol 8 és 15 munkanapos határidők is előfordultak. A terminológia tekintetében valamennyi intézményi szabályzat a hallgatói jogviszonyokra vonatkozó sajátosságokat tartalmazza értelemszerűen, azonban a PPKE által alkotott szabályzatok annyiban sajátosak, hogy az eljárást érintő terminológia nagy mértékben igazodik a hatósági eljáráshoz, így megjelennek a szabályzatban a közigazgatási eljárás új jogintézményei, mint a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása.

Szintén szabályozástechnikai kérdés, hogy milyen mélységben rendezi az intézmény az egész egyetemre vonatkozó követelményrendszerben a hallgatói kérelmekre vonatkozó elbírálási rendszert, illetve milyen kérdéseket rendezhetnek a karok eltérően. E tekintetben ugyancsak jelentős eltérések tapasztalhatók. Bár a karok képzéseinek egyes sajátosságait ezen szabályzatoknak értelemszerűen tükrözniük kell, azonban az általános eljárási szabályok minél csekélyebb volta nemcsak eltérő kari gyakorlatokat eredményez az intézményen belül, hanem akár eltérő szabályozási mélység is kialakulhat az eljárás részletezettségét tekintve.

Ugyancsak általános jellemvonás a nem tipikus hallgatói kérelmek intézésére vonatkozó szabályozás hiánya, hiszen a szabályzatok többnyire a gyakran elforduló eljárástípusokkal foglalkoznak, amelyekkel kapcsolatban részletes rendelkezések vannak, azonban a be nem kategorizálható kérelmekre nézve már alig nyújtanak eligazítást. Az általános eljárási szabályok hiánya miatt viszonylag kevés eljárási rendelkezést tartalmaznak ezek a szabályzatok, így például nem jellemző a döntés tartalmi követelményeinek részletes rögzítése sem.

***

A fentiekben részletezett, széttartó intézményi gyakorlatok kapcsán érdemes visszautalni az Alkotmánybíróság 27/2005. (VI. 29.) AB határozatára, amelynek központi elemét a hallgatói jogérvényesítés jelentette a hallgatói eljárásokkal kapcsolatban. E tekintetben ma is irányadó az Alkotmánybíróság jogbiztonsággal kapcsolatos 9/1992. (I. 30.) (I. 30.) határozata, amely a formalizált eljárások szerepét emelte ki.[19]

[19] Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) határozatára Varga Judit Igazságügyi Miniszter is utalt az *Ügyvédek Lapja* 2019/6. számában megjelent cikk szerint. Kilátásban a korlátozott precedensrendszer (2019), *Ügyvédek Lapja*. 58. évf., 6. sz., 4.

Az ugyan a vizsgált szabályzatok alapján megállapítható, hogy az Nftv. eljárási határidőkkel kapcsolatos rendelkezési nem okoztak problémát, ugyanis azokat az intézmények pótolták és szintén részletes szabályok találhatók a jogorvoslatokra nézve is. Mindez nem lehet meglepő, hiszen az Oktatási Hivatal a működési engedély felülvizsgálata során ezen szabályok betartását is ellenőrzi. Arra vonatkozóan azonban már nem található törvényi követelmény, hogy az elsőfokú eljárásokat mennyiben és milyen részletezettséggel szabályozzák az egyes intézmények. Ezen eljárások tehát eltérő intézményi és kari gyakorlatot eredményeznek, amely a hallgatói kérelmek nagy száma miatt egyre inkább probléma lehet a növekvő számú hallgatói jogviszonyokat érintő bírósági esetek miatt is.

A fentiekre tekintettel megfontolandó lenne törvényi szinten kiterjeszteni azon tárgykört, amelyről az intézményi szabályzatoknak rendelkezniük kell. Így a jogorvoslatok rendje mellett különösen ide tartozhatnának a hallgatói kérelmek elbírálására vonatkozó eljárási szabályok, amelyek garanciális módon rögzítenék a hatásköri szabályokat vagy a méltányossági jogkör gyakorlásának lehetőségét vagy annak kizártságát. Ezen rendelkezések egy esetleges bírósági eljárás során is támpontot jelenthetnek mind a hallgatók, mind az intézmény számára és a jogbiztonság, kiszámítható eljárás közrehathatna a közigazgatási perek csökkentésében.

Források jegyzéke:

- Balázs István (szerk.) (2017): *Közigazgatási eljárások.* Budapest, Debrecen University Press, 32.
- Fazekas Marianna – Ficzere Lajos (szerk.) (1998): *Magyar közigazgatási jog. Általános Rész*. Budapest, Osiris, 119–121.
- Fazekas Marianna – Ficzere Lajos (szerk.) (2006): *Magyar közigazgatási jog. Általános Rész*. Budapest, Osiris, 302.
- Fazekas Marianna (2008): *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. Budapest, Rejtjel, 157–158.
- Hajas, Barnabás (2016): Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új magyar közigazgatás,* 9. évf., 4. sz., 18–25.
- Nagy Marianna (2013): Felsőoktatási igazgatás. In: Lapsánszky András (szerk.): *Fejezetek szakigazgatásaink köréből.* Budapest, Wolters Kluwer, 111–146.
- Kilátásban a korlátozott precedensrendszer (2019). *Ügyvédek Lapja*. 58. évf., 6. sz., 4.
- 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról
- 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról
- 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
- https://www.elte.hu/dstore/document/689/ELTE_SZMSZ_II.pdf
- https://unideb.hu/hu/szabalyzatok
- https://ppke.hu/uploads/articles/34/file/Hallgato%CC%81i%20Jogorvoslati%20Szaba%CC%81lyzat.pdf
- https://www.u-szeged.hu/szabalyzatok
- https://adminisztracio.pte.hu/sites/pte.hu/files/files/Adminisztracio/Szabalyzatok_utasitasok/PTE_SZMSZ/5mell-tvsz20190322.pdf

- https://ppke.hu/uploads/articles/34/file/Hallgato%CC%81i%20Jogorvoslati%20Szaba%CC%81lyzat.pdf
- https://if.sze.hu/downloadmanager/details/id/4372/m/3731
- https://kuria-birosag.hu/hu/kollegiumok-hirei?tid_1=51&tid=48&body_value=&page=5

A FOGYASZTÓI PREFERENCIÁK VÉDELME A HUMÁN KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSÉBEN. KI OKTATJA AVAGY KIOKTATJA A FOGYASZTÓKAT?*

Valenténi-Szilágyi Bernadett[1]

A közoktatás egy hárompólusú jogviszony, melyben a megrendelői oldalon az állam áll, szolgáltatói oldalon a köznevelési intézmények (melyek lehetnek közszektorbeli, magánszektorbeli, civil szektorbeli és egyházi szereplők is), a fogyasztói oldalon pedig a szülői-tanulói közösségek állnak. Ezek helyzetének folyamatosan egyensúlyban kell lenniük. A szolgáltatás igénybevevőjének, azaz a fogyasztónak megfelelő információkkal és választási lehetőséggel kell rendelkeznie, hogy döntéseit megfelelően tudja meghozni. Működtetni kell tehát olyan mechanizmusokat, amelyek kizárják az információs aszimmetriát. Ilyen a tanulói jogok és kötelezettségek tisztázása, az oktatásban való részvétel biztosításának módjai, az esélyegyenlőség, a korrekciós megoldások működtetése, a testületi befolyás, a fogyasztók informálása a szolgáltató teljesítményéről, a szolgáltatói szerződések.[2] *Ezek mind a tágan értelmezett fogyasztóvédelem eszközei.*

Egy ország közoktatási rendszeréről nagyon sokféle diskurzus folyik. Melyik szint a felelős a közszolgáltatás megvalósításáért? Hogyan finanszírozzák? Milyen tantervek vannak? Kik és milyen feltételekkel láthatnak el közoktatási feladatokat? Milyen eredményeket érünk el a közoktatás színvonalát és hatékonyságát mérő nemzetközi vizsgálatokon? Ezek fontos kérdések. De a legfontosabb, hogy egy ország közoktatási rendszerének kialakítása és működése közben mennyire jelenik meg a szereplők szabadsága és a fogyasztói igények kielégítése. Azaz a döntések során működtetnek-e konzultációt, vannak-e érdekegyeztetéseket lehetővé tévő mechanizmusok, amellyel a rendszerben rejlő problémákat kezelni tudják, - ezek az alapkérdések és csak ezt követően jöhet a többi tartalmi kérdés.[3] *Ezek közül a legfontosabb tehát a szabadság kérdése, azaz a szabad választás lehetősége. Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy Magyarországon az elmúlt években a szabadságot elősegítő, támogató vagy kevésbé támogató szakpolitikai döntések születtek?*

---

* DOI 10.21867/KjK/2020.1.5.

[1] *Dr. Valenténi-Szilágyi Bernadett*, egyetemi adjunktus, DE ÁJK Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék, szilagyi.bernadett@law.unideb.hu

A tanulmány megírása és megjelentetése az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg

[2] Péteri Gábor- Linder Viktória (2016): Különböző kormányzati szinteken: közoktatás. In: Horváth M. Tamás - Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest- Pécs, Dialóg Campus, 489-561.

[3] Veszprémi Attila (2018): Kié az iskola? Összefoglaló a csömöri oktatási fórumról. *Új Pedagógiai Szemle*, 2018. (68. évf.) 3-4. sz. 5-31.

A fogyasztói igények megjelenése a humán közszolgáltatások megszervezésében

A humán közszolgáltatásokról elmondható, hogy szemben az infrastrukturális szolgáltatásokkal ezek személyes jellegű szolgáltatások. A humán szolgáltatások jellemzően valamilyen területi szinthez kötött szolgáltatások, a közigazgatás valamelyik területi szintjén szervezik meg és biztosítják azokat. Általában a közjavak azon kategóriájához tartoznak, ahol a fogyasztás egyéni, a kizárhatóság elvileg lehetséges, de a gyakorlatban mégis elképzelhetetlen. Ez abból ered, hogy a humán közszolgáltatások ellátása a modern társadalmakban összefügg bizonyos alapjogok garantálásával. Ily módon ezen szolgáltatásoknál még a díjfizetéshez kötés is nehezen valósulhat meg.[4] A humán szolgáltatások körébe tehát jellemzően a humán infrastruktúra létesítése, fenntartása, illetve a megfelelő szolgáltatás biztosítása intézmény vagy más szervezési megoldás útján tartozik.[5] Ilyenek a közoktatási szolgáltatások, az egészségügyi szolgáltatások, a szociális szolgáltatások, valamint a közművelődési szolgáltatások.

A humán közszolgáltatások megszervezésében jelentkező trendeket az 1980-as évektől a közmenedzsment térnyerésével az úgynevezett magánosítás fogalmával írhatjuk le. A magánosítás a privatizációtól tágabb értelmű fogalom. Itt nem feltétlenül jelentkezik a javak köztulajdonból történő magántulajdonba adása, hanem a szektorok közötti hangsúlyok megváltozása játszódik le, illetve a közszektor szerepének átértékelődése.[6] A javak allokálásának kérdésében a humánszolgáltatások magánjavakká, vegyes javakká való átalakítása nem érhető el minden területen, hiszen gyakran ezen szolgáltatásokhoz valamilyen alapjog garantálása kapcsolódik. Az állampolgároknak például joguk van a művelődéshez, melyet az állam többek között az ingyenes és kötelező alapfokú oktatással biztosít számukra. A humánszolgáltatások nyújtásában többféle változás jelenik meg az ellátás formáját tekintve. A feladatok méretgazdaságos megszervezésének egyik technikáját a társulásban vagy együttműködési megállapodások útján történő feladatellátás jelenti. Ugyanakkor ezen a területen a fő trend a feladatellátás többszektorúvá válása vagy pluralizálódása. Ez a folyamat egy szerződéses viszonyrendszerhez vezet, mely során a feladatellátás felelőse a közszektor (önkormányzat, állam) marad, de szerepe átalakuláson megy keresztül, azaz nem feltétlenül saját maga fogja a feladatokat megvalósítani, hanem más szektorbeli szereplőktől megrendeli azt. A szolgáltatói oldalon megjelenik a magánszektor, a civilszektor és az egyházak. Fontos elv, hogy a feladatok megvalósítása szolgáltatói versenyt generáljon. Ehhez több garancia szükséges. A közszektornak meg kell teremtenie az egyenlő versenyfeltételeket a szolgáltatókra nézve, a fogyasztók számára pedig biztosítani kell a szolgáltatóválasztás szabadságát és az egyenlő hozzáférhetőséget.[7] A feladatok ellátásának fő dilemmája, hogy a különböző szektorbeli szereplőkkel kialakított szerződéses viszonyrendszer kiállja-e a szektorsemlegesség próbáját, azaz milyen feltételekkel, milyen pénzügyi ösztönzőkkel, támogatásokkal, hogyan tudnak az egyes szolgáltatók részt venni a feladatok ellátásában. A fogyasztók számára meg kell teremteni a választás szabadságát, mivel a szükségletek akár egyéni,

[4] Horváth M Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 132.
[5] *Uo*. 47.
[6] Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 108., 117.
[7] *Uo*.117-119.

akár helyi közösségi szinten is eltérhetnek.[8] A szolgáltatásszervezés során tehát az egyik leglényegesebb elem, hogy közösségi befolyás és az egyéni választás lehetőségeit biztosító eszközök milyen arányban vannak jelen.[9]

Magyarországon a rendszerváltást követően a humán közszolgáltatások megszervezésében szintén megjelentek ezek a folyamatok. A legtöbb humán alap közszolgáltatásért a települési önkormányzatok lettek a felelősek. E mellett a feladatok ellátásában hamar megjelentek az alternatívák, a piaci szimulációs technikák, a magánosítás, a szolgáltatások pluralizálódása. Ezeket a jogszabályi környezet is engedte. 2010 után azonban a humán közszolgáltatások többségében a decentralizált modell helyett egy centralizációs folyamat figyelhető meg.

Sokszínűség helyett egységesség

A közszolgáltatásokban megjelenő fogyasztói érdekek védelme talán ott kezdődik, hogy a fogyasztóknak van szabadságuk, hogy a piacról az ő igényeinek megfelelő szolgáltatót tudjanak választani. Ezért is vannak a közoktatási piacon az állami, nonprofit, magán és egyházi intézmények. Ezek egy része úgynevezett alternatív pedagógiai szemlélettel dolgozik, reagálva a meglévő fogyasztói igényekre, hiszen sok esetben pont a szülők hívják életre ezen iskolákat, azaz szülői mozgalmak eredményei. Aztán köréjük fog felépülni egy szakmai csapat, beleértve a pedagógusokat, gazdasági szakembereket. Tehát pontosan a fogyasztói igények szülte oktatásról van szó. Általában jellemző ezen intézmények működésére a szabad választás elve, a lehetőségek közötti választás szabadsága. A szülők és gyerekek kezdetektől részt vesznek az iskola alakításában, hiszen gyakran eleve szülői kezdeményezésre jönnek létre. Beleszólásuk van a pedagógiai program, tantervek, tananyagok kidolgozásába, összeállításába és az iskola vezetésébe is. Lényeges elem a személyes kapcsolat a tanár és diák között, mely lehetőséget kínál a gyermekek problémáinak megoldására. Az alternatív iskolák teljesen eltérő módon közelítenek a tanulókhoz a tradicionális iskolákhoz képest. A megtanulni valamit elv helyett a megtanulni, hogyan kell tanulni elvre helyezik a hangsúlyt. [10]

A köznevelési törvény módosításaival úgy tűnik, hogy a köznevelési közszolgáltatás piacán jelenlévő eddigi sokszínű szolgáltatókat, igyekszik a jogalkotó közelíteni és jogi eszközökkel beterelni az állami intézményekre vonatkozó szabályok közé. A különböző szektorok állami támogatásában már eddig is voltak problémák, hiszen nem érvényesült a szektorsemleges finanszírozás,[11] de a tartalmi kérdésekben nem voltak olyan kezdeményezések, mely az oktatási intézmények sokszínű palettája ellen hatott. Az utóbbi években azonban ennek lehetünk tanúi a köznevelési törvény módosításait vizsgálva.

[8] Ennek oka lehet egy szociális helyzet, speciális egészségügyi állapot, akár egyénileg, akár családi vagy települési vagy regionális szinten is.

[9] Péteri - Linder (2016): *i.m.,* 489-561.

[10] Zsolnai Anikó (1994): Miért alternatívak az alternatív iskolák? *Iskolakultúra*, 4. évf., 1994/7. sz. 53-54.

[11] Lásd erre vonatkozóan Szilágyi Bernadett (2013): A közoktatás finanszírozása egyházi fenntartók esetében. In: Horváth M. Tamás (szerk.) (2013): *Jelenségek a városi kormányzás köréből*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 265-277.

1. táblázat

A hagyományos és az alternatív pedagógiai paradigma összehasonlítása

Hagyományos pedagógia	Alternatív pedagógia
fő cél a tudás átadása	fő cél a tudás megszerzésének képessége
a tananyag előre rögzített	egyeztetett tananyag
könyvszerű, szakosodott tudás	közös elemekre épülő, integrált tudás
zárt gondolkodás, helyes-nem helyes paradigma	nyitott gondolkodás, alternatív megoldások
a személyes érzések nem kívánatosak	a személyes érzések szükségesek
versenyhelyzet külső értékelés	csoport-együttműködés, önértékelés
az osztály berendezése az információátadást tükrözi	az osztály berendezése a közös munkát tükrözi
a személyes kapcsolatok nem szükségesek	az emberi kapcsolatok fontossága

Forrás: a szerző saját szerkesztése Zsolnai (1994) alapján

2019-ben az Országgyűlés olyan lényeges változásokat fogadott el, amelyek súlyosan kihatnak az alternatív oktatás tartalmára. A módosítások a szakképzéshez kapcsolódó salátatörvényben nyertek szabályozást.[12] Az új szabályok 2019 szeptemberétől több szakaszban léptek, illetve lépnek hatályba. Az óvodai nevelésben, valamint az általános-, és középfokú nevelésben és oktatásban az oktatásért felelős miniszter egyedi megoldások alkalmazását engedélyezheti a nevelés-oktatás tartalmi kérdéseire, a vezetési modellre, a nevelés- és oktatásszervezési módszerekre, a minőségpolitika, a minőséggondozás rendszerére, a tanuló heti kötelező óraszámára, a pedagógus végzettségére és szakképzettségére, valamint a működéshez szükséges feltételekre vonatkozóan. Ilyen esetben, ha az intézmény fenntartója nem központi költségvetési szerv vagy települési önkormányzat, az intézményt az oktatásért felelős miniszter fogja nyilvántartásba venni és kiadni a működési engedélyt, valamint a miniszter fogja gyakorolni a törvényességi és hatósági ellenőrzési jogköröket. Ilyen egyedi engedély, azaz alternatív megoldásra vonatkozó engedély csak abban az esetben adható ki, ha a benyújtott tanterv tantárgyi struktúrája legfeljebb harminc százalékban tér el a Nemzeti Alaptantervben és az oktatásért felelős miniszter által kiadott kerettantervben foglalt tantárgyi struktúrától. Erre azért van szükség, hogy a Nat-ban meghatározott műveltségi területek adaptálása során az iskolák közötti átjárhatóság és a továbbtanulás biztosított legyen. Az engedély iránti kérelmet az intézmény fenntartója nyújtja be a miniszterhez.[13] Ezzel a módosítással tulajdonképpen az alternatív pedagógiai programmal rendelkező intézmények kerülnek nehéz helyzetbe és ezáltal a gyermekeiket ide íratni kívánó szülők. Az ilyen iskolákat pont azért választották a szülők, mert ugyan díjat kellett fizetni, hogy ilyen intézményben tanul a gyermek, de ezért cserébe olyan szolgáltatást kapott, ami eltér a többitől. Jelenleg azonban csak 30 százalékos eltérést enged az intézményeknek, így felmerül a kérdés, hogy megéri-e ezért a szolgáltatásért továbbra is díjat fizetni vagy sem? A fogyasztói igények úgy látszik, nem tudnak és nem fognak érvényesülni többé, azaz a szülők nem alakíthatják

[12] A szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő módosító és hatályon kívül helyező rendelkezésekről szóló 2019. évi CXII. törvény.
[13] *Uo.*

az oktatás tartalmát, mert kötni fogja őket a jogszabály. Ha mégsem állnak be a sorba, az a működési engedélyük visszavonásával járhat.

A fogyasztói igények (nem) érvényesülése: megváltozott feladattelepítés

A közszolgáltatások megvalósításában döntő szerepet játszik, hogy melyik szintre történik a feladat telepítése. Azon közszükségleteket, amelyeket helyben célszerűbb, hatékonyabb ellátni, illetve fontos a helyi sajátosságok ismerete, érdemes a helyi szintekre telepíteni.[14] A közoktatásban számos egyedi, sajátos eset fordul elő, amelyet nehéz egységes, kivételeket nem engedő szabályok alá terelni. A helyben lévő felelősök, tudják kezelni az eltérő problémákat, eseteket. Problémás azonban már, ha az igénybevevői körtől távolabb, a helyi sajátosságokat nem ismerők hozzák meg a döntéseket és ráadásul ez ellen nem biztosított a megfelelő jogorvoslat. Két elemet emelhetünk ki a jelenlegi köznevelési rendszerből, amely nem ad lehetőség a helyi sajátosságok mérlegelésének és a szabad választásnak: az egyéni munkarend bevezetése a magántanulói státusz helyett, illetve a hatéves kortól kötelező tankötelezettség bevezetése.

Az elmúlt években jelentkező tendencia, hogy a szülők az egyre rosszabb színvonalú állami köznevelésből kivezetve gyermeküket, magántanulói státuszt kértek számukra. Ez a statisztikai adatokon is látszik, hiszen a 2015-ben még 6835 fő diák volt magántanuló, addig 2019-ben már 8046 főre nőtt e létszám.[15] Eddig a tanuló számára az intézményvezető engedélyezhette azt, hogy tankötelezettségét magántanulói jogviszonyban teljesíthesse. A magántanulói jogviszony létesítését az intézményvezető határozott vagy határozatlan időre (az iskolai tanulmányok végéig) engedélyezhette. *Az igazgatók a magántanulói jogviszony létesítését általában a szülők írásos kérésére engedélyezték abban az esetben, ha a magántanulói jogviszony létesítése – megítélésük szerint – nem volt hátrányos a tanuló számára.* Magántanulói jogviszonyt a legtöbb esetben a család vagy a tanuló tartós külföldi tartózkodása, a mindennapos iskolába járást akadályozó súlyos betegsége, magatartási vagy beilleszkedési, illetőleg tanulási rendellenessége esetében engedélyezték.[16] 2019. szeptember 1-jétől az Nkt. módosítása szerint a tankötelezettség iskolába járással teljesíthető. Ha a tanuló egyéni adottsága, sajátos helyzete indokolja, és a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából előnyös, a tankötelezettség teljesítése céljából határozott időre egyéni munkarend kérelmezhető. A szülő, nagykorú tanuló esetén a tanuló a kérelmet a tanévet megelőző június 15-éig nyújthatja be a felmentést engedélyező szervhez. Ezen időpontot követően csak abban az esetben nyújtható be kérelem, ha a tankötelezettség iskolába járással történő teljesítését megakadályozó körülmény merül fel. Jogszabályban meghatározott esetben az egyéni munkarendet biztosítani kell. A felmentést engedélyező szerv (Oktatási Hivatal) dönt arról, hogy a tanuló a tankötelezettségének egyéni munkarend keretében tehet eleget. Az eljárás során a felmentést engedélyező szerv megkeresheti a gyámhatóságot, a gyermekjóléti szolgálatot, az iskolaigazgatót, gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő tanuló

[14] Bordás Péter (2019): *Miből vagy mire? Vízválasztó az önkormányzati finanszírozásban*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 34-37.
[15] KIR adatok.
[16] https://www.petroczigabor.hu/cikkek/tanugyigazgatas/egyeni_munkarend_engedelyezese.html (letöltés dátuma: 2020. január 10.)

esetén a gyermekvédelmi gyámot. A döntés ellen nincs helye fellebbezésnek, hanem közigazgatási pert lehet indítani a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül. A módosításból látszik, hogy ez az alternatív út igénybevétele jelentősen megnehezedik a fogyasztók számára. A jelenleg magántanulói státuszban lévő tanulók engedélyeiket pedig felülvizsgálva folytathatják majd egyén munkarenddel vagy iskolába járással a tanulmányaikat. Azok pedig, akik megkapják az egyéni munkarendet, szintén szigorúbb követelményeknek kell eleget tenniük, hiszen, ha az egyéni munkarendben tanuló, neki felróható okból két alkalommal nem jelenik meg az osztályozó vizsgán, vagy két alkalommal nem teljesíti a tanulmányi követelményeket, az iskola igazgatója értesíti a felmentést engedélyező szervet, és a tanuló a következő félévtől csak iskolába járással teljesítheti a tankötelezettségét.

2020. január 1-jétől változott a tankötelezettség szabályozása. A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, tankötelessé válik. A szülő kérelmére a felmentést engedélyező szerv döntése alapján a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben vehet részt. A szülő kérelmét az iskolakezdés évében január 15-éig nyújthatja be a felmentést engedélyező szervhez. Az engedélyező szerv az Oktatási Hivatal. Az eljárás a szülő kérelmére indul. A szülő bármilyen indok alapján vélelmezheti, hogy gyermeke számára az iskola megkezdése még nem indokolt. Az eljárást megindító kérelemben bármilyen releváns ok, körülmény, állapot, tény megfogalmazható, amely indokolttá teszi az iskolakezdés halasztását. Az eljárásban ezen körülmények vizsgálatára kerül majd sor. Ha az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, akkor csak szakértői bizottság rendelhető ki.[17] A szülő a kérelméhez bármilyen általa lényegesnek tartott dokumentumot mellékelhet, elkérheti az óvodától a gyermek fejlődését nyomon követő nyomtatványt is, és azt is csatolhatja. Így az Oktatási Hivatalban a kérelemmel foglalkozó szakemberek közvetve az óvoda véleményére is figyelemmel lesznek. Az óvoda által kiállított és a gyermek óvodai fejlődését nyomon követő nyomtatványnak a kérelemhez csatolása nem kötelező, hiszen nem csak olyan körülmény, állapot, tény merülhet fel, amelyet ez a dokumentum támaszt alá.[18] A döntés ellen - a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül - közigazgatási pert lehet indítani, más jogorvoslatnak nincs helye. Ebből tehát látszik, hogy a szülői, azaz fogyasztói érdekek érvényesítése messze kerül az érdekeltektől.

***

Az elmúlt években a köznevelési rendszert érintő változásokat a fogyasztók eltérőképpen igyekeztek lereagálni. Az egyik útja az volt, hogy egyre többen kezdtek el egyházi iskolákba járni. Ezen intézmények felszereltsége, infrastruktúrája, humán állománya meglehetősen pozitív képet mutat. Finanszírozási gondokkal kevésbé küzdő intézmények vesznek részt a közoktatásban az egyházak részéről, hiszen a szülői hozzájárulások, az állami támogatások, a kiegészítő normatíva megteremti a gazdasági stabilitásukat. Az intézményeket tekintve a növekedés egyértelmű. Míg 2016-ban 1220 intézményük volt, addig 2018-ban 1339. A legszignifikánsabban a gimnáziumok

[17] Nkt. 45. § (2) bek.

[18] https://www.oktatas.hu/hivatal/tankotelezettseg_halasztasa (letöltés dátuma: 2020. január 12.) Kiemelendő az Oktatási Hivatal tájékoztatójából, miszerint az óvoda véleményére közvetve figyelemmel lesznek. Pont ez a nevelési intézmény látja a gyermeket leginkább teljeskörűen, mégis csak közvetve veszik figyelembe véleményét.

fenntartásában változott a számuk, ahol három év alatt több mint 5 százalékos növekedést produkáltak.

A másik út pedig az alternatív iskolák választása vagy a magántanulói státusz kérvényezése. Utóbbit láttuk, hogy az elmúlt években egyre többen választották, menekülve az állami köznevelési rendszerből. A magániskolák helyzete azonban költségvetési szempontból nem túl kedvező, ugyanis költségeinek körülbelül csupán 30-70 százalékát fedezi az állam. A többit az intézménynek államháztartáson kívüli forrásból kell megszereznie, általában támogatásokból. Ebből következik, hogy az ezen szektorhoz tartozó intézmények jelentős versenyhátránnyal indulnak, azaz drágábbak lesznek, mint a piacon lévő többi szolgáltató. Így az látszik, hogy azon szülők, akiknek gyermekei nem állami fenntartású iskolába járnak, kétszer fizetik meg a gyermek iskoláztatását: egyszer, amikor az alapítványon keresztül hozzájárul az iskola működéséhez és egyszer, amikor adófizető állampolgárként hozzájárul a közterhekhez.[19]

A köznevelési rendszer egészéről tehát elmondható, hogy az elmúlt évek változásai az egységesítés címszava alatt zajlottak és zajlanak és a sokszínűséget garantáló palettán az egyházi intézmények virágoznak csak tovább, az alternatív iskolák nehéz helyzete tovább látszik romlani, mely a jövőre nézve is számos fogyasztóvédelmi kérdést vet fel.

Források jegyzéke:

- Bordás Péter (2019): *Miből vagy mire? Vízválasztó az önkormányzati finanszírozásban*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 34-37.
- Horváth M Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 200, 132.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment.* Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 108., 117.
- Péteri Gábor – Linder Viktória (2016): Különböző kormányzati szinteken: közoktatás. In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest- Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 489-561.
- Szilágyi Bernadett (2013): A közoktatás finanszírozása egyházi fenntartók esetében. In: Horváth M. Tamás (szerk.) (2013): *Jelenségek a városi kormányzás köréből*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 265-277.
- Vekerdy Tamás (2005): *Másféle iskolák (Talán: a Waldorf?)*. Budapest, Saxum Kiadó, 9.
- Veszprémi Attila (2018): Kié az iskola? Összefoglaló a csömöri oktatási fórumról. *Új Pedagógiai Szemle,* 2018. (68. évf.) 3-4. sz. 5-31.
- Zsolnai Anikó (1994): Miért alternatívak az alternatív iskolák? *Iskolakultúra*, 4. évf., 1994/7. sz. 53-54.
- A szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő módosító és hatályon kívül helyező rendelkezésekről szóló 2019. évi CXII. törvény

[19] Vekerdy Tamás (2005): *Másféle iskolák (Talán: a Waldorf?)* Saxum Kiadó, Budapest, 2005, 9.

- https://www.petroczigabor.hu/cikkek/tanugyigazgatas/egyeni_munkarend_engedelyezese.html
- https://www.oktatas.hu/hivatal/tankotelezettseg_halasztasa

VAN, AKI FORRÓN SZERETI? – KLÍMATUDATOS KÖZSZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉS *

Fodor László[1]

Napjaink egyik legfenyegetőbb, globális léptékű kihívása a klímaváltozás. A földi élet feltételeinek megváltozása (a földi átlaghőmérséklet emelkedése, a szélsőséges időjárási jelenségek, a természeti erőforrások rendelkezésre állásában bekövetkező negatív változások) az életünk minden területére kihat. Úgy tűnik, egyetértés van abban a szakemberek és a kormányzati szereplők között abban, hogy a Kárpát-medence erőteljes kitettségénél fogva érdemi intézkedések szükségesek.[2] *Ebbe az irányba mutatnak a nemzetközi politikai folyamatok és az európai uniós célkitűzések, elvárások is.*

Az éghajlatvédelmi politikának alapvetően két irányát szokás megkülönböztetni: az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére irányuló intézkedéseket (mitigáció), illetve a változásokra való felkészülést (adaptáció). Mára a témakörnek nagyon sok irányú megközelítése létezik. Sokan foglalkoznak egyes ágazatok, pl. az energetika terén szükséges mitigáció vagy a többszörösen is kitett mezőgazdasági ágazat felkészülésével, az EU, a nemzetközi közösség, az állam és a helyi önkormányzatok szerepével. A hazai helyzetet illetően rá kell mutatni arra, hogy a hazai kibocsátások tendenciája az utóbbi években csökkenés helyett emelkedést mutat,[3] *s ebben számos (pl. az ipari, közlekedési, energetikai) szektornak szerepe van.*

Bizonyos összefüggések már a közszektorban is megjelennek, és a laikus közvélemény számára is láthatók: pl. az előző években számtalan közintézmény épülete esett át energetikai korszerűsítésen (nyílászárók cseréje, az energiaellátás részben megújuló energiahordozókra történő átállítása), jellemzően uniós pályázatok révén. Ez a kibocsátások csökkentését és az alkalmazkodást is segítheti, ha nem is olyan léptékben, mintha a hazai lakásállomány (vagy annak legalább egy jelentős része) esett volna át hasonló korszerűsítésen. A közvélemény-kutatások egyértelműen tükrözik, hogy egyes közszolgáltatásoknak (pl. hulladékgazdálkodás, közlekedés) a magyar társadalom szerint is jelentős a szerepe az egyre nagyobbra értékelt veszélyek kialakulásában, illetve kezelésében.[4] A rendkívüli aszályok és a hazai mezőgazdaság kiszolgáltatottsága

---

* DOI 10.21867/KjK/2020.1.6.

[1] *Prof. Dr. Fodor László*, egyetemi tanár, DE ÁJK, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék, fodor.laszlo@law.unideb.hu

A tanulmány megírása és megjelentetése az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

[2] Láng István–Csete László–Jolánkai Márton (2007): *A globális klímaváltozás: hazai hatások és válaszok – A VAHAVA jelentés*. Budapest, Szaktudás Kiadó Ház. Sipos Géza: A tudomány álláspontja világos: a felmelegedést jórészt mi okozzuk, de jelentősen korlátozhatjuk. A tudomány hírei, MTA, 2019. 09. 23. https://mta.hu/tudomany_hirei/a-tudomany-allaspontja-vilagos-a-felmelegedest-joreszt-mi-okozzuk-de-jelentosen-korlatozhatjuk-109986 (letöltés dátuma: 2019. december 10.)

[3] Állami Számvevőszék (2018): *A klímaváltozáshoz való alkalmazkodás fenntarthatósági, versenyképességi összefüggései.* Elemzés. Állami Számvevőszék, Budapest, 14.

[4] Magyarországon az MTVSz végzett felmérést 2016-ban, A magyar lakosság klímaváltozási attitűdvizsgálata címmel.

miatt általános az igény a beavatkozásra és előtérbe került az államnak az öntözéssel (öntözésfejlesztéssel) kapcsolatos szerepvállalása. A közvélemény különböző okokból ezeken kívül is számos példával találkozhatott a közszolgáltatások körében, de behatóbb ismeretek nélkül is feltételezhető, hogy ennél sokkal többről kell, hogy szó legyen.

Rendszerszintű megközelítés

A környezetvédelem integrációjának (a legkülönfélébb szakpolitikákba való beépítésének) követelménye (ami az európai integrációs szerződésekben[5] már bő három évtizede jelen van) a különböző ágazatok együttműködéséről szól, annak hangsúlyozásával, hogy pusztán egy ágazatként értelmezve a környezetvédelmet, nem érhető el érdemi javulás a környezeti mutatókban. A fenntartható fejlődés eszméje pedig ráirányítja a figyelmet arra, hogy a környezeti problémák nem kezelhetők függetlenül a társadalmi és gazdasági kérdésektől (az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak sokszínűsége és egymásba kapcsolódása ezt jól szemlélteti).[6] Napjainkban a természetes terek radikális csökkenése, a vadon élő fajok populációinak és sokféleségének drámai visszaesése vagy az éghajlatváltozás azt a felismerést erősíti, hogy komoly eredményt csak gyökeres, rendszerszintű változásokkal lehet elérni.[7] Az érintett rendszerekbe – anyag- és energiaáramaik, az infrastruktúrában felhalmozott anyagállomány, vagy a többi szektorra (pl. a háztartásokra) gyakorolt közvetlen hatásaik miatt – magától értetődően a közszolgáltatások is beletartoznak. A Párizsi Egyezmény alapján 2050-re elérendő karbonsemlegesség,[8] a „mély dekarbonizáció" szabályrendszerét még nem dolgozták ki, de nyilvánvaló, hogy annak – ugyanúgy, mint a hulladékprobléma esetén a körforgásos gazdaság modelljének – túl kell lépnie az eddig alkalmazott megoldásokon.

Kapcsolódási pontok a második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiában (2018–2030)

Mint arra a 2018 őszén megjelent, második, Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (NÉS 2) elfogadásáról szóló, országgyűlési határozat[9] is megállapítja: *„Az éghajlatváltozás egyike azoknak a környezeti, társadalmi-gazdasági kihívásoknak, amelyek közvetlenül befolyásolják az emberek létfeltételeit és életminőségét, veszélyeztetik a természeti*

https://mtvsz.hu/dynamic/energia_klima/klimavaltozas_attitud_tanulmany_vegso_pdf.pdf (letöltés dátuma: 2019. december 10.)

[5] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 11. cikke (az EKSz. korábbi 6. cikke): A környezetvédelmi követelményeket — különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel — be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.

[6] Magyar nyelven ld. a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács honlapján: https://www.parlament.hu/web/nfft/sdg (letöltés dátuma: 2019. december 10.)

[7] Az ember a saját lakókörnyezetében a biológiai sokféleségét nem csak a fajok számát, hanem a populációk nagyságát érintően is jelentősen degradálja. Napjaink egyik nagy hatású tudományos cikke ezt a problémát látja a legfontosabbnak (a klímaváltozás is csak a 3. helyen van hozzá képest). Rockström, Johan et al. (2009): Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 2009/2, (Art. 32), pp. 1–33.

[8] Mit jelent a karbonsemlegesség, és hogyan érhető el 2050-ig? Az Európai Parlament hírei, 2019.12.17. https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/society/20190926STO62270/mit-jelent-a-karbonsemlegesseg-es-hogyan-erheto-el-2050-ig (letöltés dátuma: 2019. december 10.)

[9] 23/2018. (X. 31.) OGY határozat a 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról.

erőforrások és az ökoszisztéma szolgáltatások készleteit és minőségét, károsítják az épített környezetet és infrastruktúrát, akadályozzák a kiemelt közszolgáltatásokhoz történő biztonságos és zavarmentes hozzáférést. A fenti hatások összessége miatt az éghajlatváltozás jelentős akadályát képezi a fenntartható fejlődésnek."

A stratégia legátfogóbb célja a fenntartható fejlődés, amelynek jegyében a dekarbonizációt (pl. a kibocsátások csökkenéséhez vezető energiapolitikai intézkedéseket, erdőtelepítést), a partnerséget (ezen belül, pl. államigazgatási integrációt, szemléletformálást, hálózatépítést), az alkalmazkodást (ti. a társadalom, a sérülékeny területek és ágazatok alkalmazkodását, felkészülését) és a sérülékenység vizsgálatát (kutatásokat, a Nemzeti Alkalmazkodási Térinformatikai Rendszer fenntartását) tartja fontosnak. A beavatkozás területeit ágazatokként ragadja meg, illetve ágazatonként foglalja össze, úgymint a villamosenergia-termelés és az épületszektor (a fosszilis energiahordozók kiváltása, a paksi kapacitások megtartása és fejlesztése, energiahatékonyság), a közlekedés, a hulladékgazdálkodás, a mezőgazdaság, az erdőgazdálkodás, a természetvédelem, a vízgazdálkodás, a katasztrófavédelem, az épített környezet, a települési infrastruktúra, a turizmus.

Néhány klímavédelmi beavatkozási pont a közszolgáltatások szempontjából

Mivel a stratégia a legátfogóbb hazai elképzelés a magyar társadalom, gazdaság, illetve állam feladatairól, célszerű ebből kiindulva – néhány kiválasztott példán keresztül – rámutatni arra, hogy a közszolgáltatások szervezése (infrastruktúrája, terjedelme) is szükségszerűen érintett.

A klímatudatos szolgáltatásszervezés igénye legerőteljesebben talán az energiaszektorban merül fel, hiszen ez az ágazat nemcsak, hogy ki van téve a klímaváltozás hatásainak, de a legjelentősebb mértékben hozzá is járul az üvegházgázok kibocsátásához, és szinte minden más ágazatot közvetlenül érint. Ennek megfelelően az uniós energiapolitikának is célkitűzései közé tartozik a megújuló energiahordozók arányának a növelése, az energiatakarékosság, a kibocsátások csökkentése, s ezekre ma már a közszolgáltatásokat is érintő követelmények egész rendszere épül (energiahatékonysági kötelezettségek, energetikai audit, okos mérés, energiaadó, kibocsátás-kereskedelmi rendszer, energiatanúsítványok, új energiaszolgáltatások megjelenése stb.).[10] A NÉS 2 az alkalmazkodás körében szükségesnek látja az éghajlati kockázatok integrálását az erőművi és az energetikai infrastruktúra-tervezésbe. Rámutat, hogy az energetika éghajlati sérülékenységét a gazdasági ágazatokban horizontálisan (más ágazatokkal való kölcsönhatásban, mint amilyen a vidékfejlesztés és a vízgazdálkodás) és vertikálisan (egy adott ellátási lánc mentén, a termelés-fogyasztás hatásaira figyelemmel) is átterjedő hatások vonatkozásában is vizsgálni kell.

Ezek részletes bemutatása helyett itt egy lényeges körülményt emelek ki, mégpedig azt, hogy minden közszolgáltatási ágazatot meghatározó módon alakítanak a fogyasztói, lakossági igények, szokások is (közismert példa erre a légkondicionáló berendezések rohamos terjedése, ami a zárt terek hűtését szolgálja, ugyanakkor az áramfogyasztás miatt közvetve a légkör felmelegedését fokozza). A klímatudatos szolgáltatásszervezés csak klímatudatos fogyasztókkal valósítható meg. Pl. a villamosenergia fogyasztásának

[10] Bányai Orsolya (2014): *Energiajog a fenntarthatóság szolgálatában*. DELA, Debrecen; Fodor László (2014): A „környezeti energiajog" alapjai – adalékok az EUMSz. 194. cikkének értelmezéséhez. *Európai Jog,* 2014/6, 20.

a csökkentése részben ezen múlik (s ezért is a fenntarthatóság, illetve a klímavédelmi követelmények ellenében ható intézkedésnek tartom a rezsicsökkentést, amely érinti a víziközmű, hulladékgazdálkodási stb. közszolgáltatásokat is).[11]

A közlekedéssel kapcsolatos közszolgáltatások szempontjából, pl. a közutak állományának a védelme (hővédelem fásítás révén, a hőterhelésnek ellenállóbb közúti burkolóanyagok szélesebb körben történő alkalmazása) és a közlekedési módok változása (környezetbarát, egyéni közlekedési módok ösztönzése, illetve a motorizált közlekedési igények mérséklése, fenntarthatóbb és hatékonyabb módon való kielégítése) egyaránt megjelenik a stratégiában. Ehhez a helyi közszolgáltatások többféleképpen kapcsolódhatnak. A park- illetve zöldterületek fenntartása/bővítése vagy a közösségi közlekedési közszolgáltatások szervezése, fejlesztése (pl. elektrifikáció, hálózatfejlesztés), bővítése, a parkolási rend körében ez evidencia (és vannak is jó helyi példák hazánkban). Köztudomású tény, hogy az árnyékot adó fák jelentős mértékben járulnak hozzá a közterületek hűtéséhez, miközben a települési zöldterület-gazdálkodás terén meglehetősen rosszul állnak településeink. Azaz a fásításban, parkosításban, a terebélyes lombkoronával bíró fák védelmében rejlő cselekvési lehetőségek – a zajvédelem, levegőtisztaság-védelem és a településkép védelme mellett – a helyi, kedvező klimatikus viszonyok kialakításában, az adaptációban komoly szereppel bírnak.[12] Ezt érdemes összekapcsolni a többi közszolgáltatással: pl. a kerékpárutak fejlesztésével, hogy a nyári hőségben se az autót válasszuk a helyi közlekedésre.

Ugyanakkor néhány nagyobb településen (Budapest, Debrecen, Esztergom) – helyi együttműködés (önkormányzat, egyetem, gazdálkodó szervezet kooperációja) révén már megjelentek olyan, nem hagyományos formák is, mint a kerékpáros közösségi közlekedési rendszerek. A nem túl távoli jövőben arra is fel kell készülni, hogy a gépjárműhasználatnak legyenek meg az egyszerű, közösségi formái, amelyekben a megosztáson alapuló gazdaság (sharing economy) mellett a közszolgáltatások ilyen irányú kiterjesztése is szerepet játszhat. Mindemellett e példák is rámutatnak arra, hogy átfogó, közösségi közlekedéstervezésre/szervezésre van szükség, korszerű szabályozási környezettel.

Mindannyiunkat érintő probléma, hogy ivóvízbázisaink is ki vannak téve a klímaváltozásnak, ami nem csak a víz mennyiségét, de kémiai összetételét is hátrányosan befolyásolhatja. Emiatt át kell gondolni, hogy mely vízbázisokat milyen módon hasznosítjuk.[13]

A településeken lehulló csapadék kezelése, hasznosítása ugyancsak fejlesztéseket, netán új közszolgáltatás bevezetését igényli, hiszen eddig (jelentős uniós pénzügyi támogatással) a csapadékvíz elvezetéséhez szükséges infrastruktúrában gondolkodtunk (de ezt sem oldottuk meg mindenütt, illetve a csapadékintenzitás növekedése számos települést veszélyeztet), s a helyben történő megtartásra, hasznosításra sokkal kisebb figyelem esett, miközben a burkolt (csapadékot befogadni képtelen) felületek aránya folyamatosan nő. A háztartásokban keletkező szürkevíz (a tisztálkodás, mosás vize) is

[11] A környezetpolitika egyik fontos alapelve a szennyező fizet elve, amelynek pl. a vízügyi ágazatban sajátos értelmezései vannak. Erre ld. Szilágyi János Ede (2018): *Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 82–83.

[12] Bányai Orsolya (2019): A települési zöldfelületi hálózat szabályozása Ferencváros példáján keresztül. *Közjogi Szemle,* 2019/2, 22–28.

[13] Rotárné Szalkai Ágnes – Homolya Emese – Selmeczi Pál (2015): *A klímaváltozás hatása az ivóvízbázisokra*. Kutatási jelentés. Budapest, Nemzeti Alkalmazkodási Központ, 57–58.

sok helyen, különböző (takarítási, ipari) célokra lenne használható, amire napjainkban egyre nő is az igény víztakarékossági okokból.[14] Sem épületeink, sem a közüzemi rendszer nem ennek megfelelően épültek és épülnek azonban. A közszolgáltatóknak pedig nem érdeke olyan fejlesztés, ami miatt az általuk megtisztítandó szennyvízben magasabb lenne a szennyezőanyagok koncentrációja. Vagyis egyelőre marad a háztartási/üzemi szintű fejlesztés, önkéntes alapon[15] (amire Németországban például már van állami támogatás).

A szakirodalom egy sor további, hasonló lehetőséget is említ egyébként, amelyek megvalósításához változtatni kellene, például a szolgáltatók érdekeltségi viszonyain, hiszen ők jelenleg nem érdekeltek abban, hogy a lakossági megtakarításokat ösztönözzék, azaz, hogy kevesebb vizet, energiát stb. szolgáltassanak nekünk.[16]
Hozzá kell tenni, hogy a rendelkezésre álló infrastruktúra állaga a jelenlegi szolgáltatási tartalomhoz képest leromlottnak tekinthető, pl. a víziközmű-ágazatban a szivárgás miatt nagy a fizikai vízveszteség (Magyarországon ennek mértéke csaknem 25%, aminél egyébként a bolgár vagy a román helyzet rosszabb az EU-ban),[17] és különböző okokból (a tőkekivonás, pl. az utóbbi években a rezsicsökkentés,[18] a közműadó miatt) nincs pénz ezekre. Itt is indokolt lenne ezért a szabályozás felülvizsgálata, illetve az uniós forrásoknak a bővítése.

Az évek óta visszatérő és egyre hosszabb, rendkívüli aszály összetett problematikája az öntözési szolgáltatások távlatos tervezését követeli meg. Az előző évszázadok lecsapolásai, folyószabályozásai révén nagy arányban bevethetővé és beépíthetővé váltak területek, azonban a Kárpát-medence vízmegtartó képessége drámaian csökkent, ami a klímaváltozásnak való kitettségünket fokozza, a terület folyamatosan kiszárad, s a folyóvizekből, illetve állami öntözőműveken keresztül csak néhány százezer hektár öntözhető gazdaságosan. Az állami létesítmények fejlesztésre szorulnak, a gazdák közti együttműködést a szabályozásnak ösztönöznie kell, ugyanakkor a teljes hazai vízgazdálkodási rendszert felül kell vizsgálni és vízkormányzásra lenne szükség. Kulcsprobléma, hogy a jelenlegi infrastruktúra a vizek gyors (árvízmentesített) levezetését szolgálja, ami egyúttal a vizeknek az ország területéről való kivezetését is jelenti, vízvisszatartás nélkül. Mind a hazai agrárszabályozásnak, mind az EU Közös Agrárpolitikájának a termőföldek vízvisszatartó képességét javító gazdálkodást (az ártéri gazdálkodást, a tavaszi vízborításhoz alkalmazkodó gazdálkodási módokat, a

[14] Pump Judit (2013): A települési vízgazdálkodás életciklus szemléletű modellje. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Jelenségek: A városi kormányzás köréből*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 212.

[15] Bodnár Ildikó et al. (2014): Épületek csapadékvizeinek és szürkevizeinek vizsgálata az Észak- Alföld régióban környezetbarát és energiahatékony hasznosítás céljából. In: Kalmár Ferenc (szerk.): *Fenntartható energetika megújuló energiaforrások optimalizált integrálásával*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 167–170, 198.

[16] Gyulai Iván (2013): Fenntartható fejlődés és fenntartható növekedés. *Statisztikai Szemle,* 2013/8–9., 812.

[17] Az ivóvíz-irányelv végrehajtása: Bulgáriában, Magyarországon és Romániában javult a víz minősége és az ivóvízhez való hozzáférés, de továbbra is jelentősek a beruházási igények. Az Európai Számvevőszék különjelentése, 12/2017, 46.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_12/SR_DRINKING_WATER_HU.pdf
(letöltés dátuma: 2019. december 11.)

[18] A rezsicsökkentés értelmezésére ld. Horváth M. Tamás (2016): A fáraó varázsol. A rezsicsökkentés beágyazottsága. *Politikatudományi Szemle,* 2016/3, 135–146.

vizes élőhelyek megtartását stb.) kellene ösztönöznie (s nem pedig azt, hogy az üzemi területek minél nagyobb arányú, intenzív hasznosítása történjen). A jelenlegi hazai szabályozás – a hosszútávú, stratégiai gondolkodással[19] szemben – a terméshozam növeléséhez és a folyamatos termelés biztosításához szükséges vízigény biztosítását tartja szem előtt, és ezért részben fenntarthatósági szempontból vitatható intézkedésekből áll. Ilyen, pl. a mentesítés a vízkészlet-járulék fizetésének kötelezettsége alól (2016 illetve 2017 óta), egy bizonyos mennyiségi küszöb eléréséig illetve tartósan vízhiányos időszakban.[20] És ide tartozik, pl. az engedélyeztetési kötelezettség alóli mentesítés is (2019-ben erre vezették be a rendkívüli öntözési célú vízhasználat intézményét),[21] tartós vízhiány (rendkívüli aszály) idején, vagy a vízjogi engedélyek (vízkészletek lekötése) érvényességi idejének meghosszabbítása egy önálló öntözési törvényben,[22] amely egyébként is számos közösségi érdeket rendel alá a mezőgazdaság aktuális igényének. Ezek az intézkedések rövid távúak, nem ösztönzik a gazdákat a víztakarékosságra, más vízigények kielégítését korlátozhatják,[23] miközben a kiszáradás, az aszályos időszakok gyakoribbá válása miatt a víz iránti igény egyre nő.

Izgalmas fejlemény, hogy részben éppen a klímaváltozás illetve az öntözés problematikája vezethet el oda, hogy a kormányzat rászánja magát az évtizedek óta halogatott, általános birtokrendezésre (ami ugyancsak külön törvény elfogadását igényli).[24] Álláspontom szerint a birtokrendezésnek nem csak az egészséges birtokméretek illetve birtoktagok kialakítását, az infrastruktúrához való hozzáférést, s ezeken keresztül a versenyképességet, hanem a tájhasználat szerkezetének megváltozását, a művelési ágak felülvizsgálatát is magában kellene foglalnia, tekintettel a területek agroökológiai adottságaira és az éghajlatváltozás kihívásaira is.

A hulladékgazdálkodásban is törekedni kell a mitigációra, s emellett az EU körforgásos gazdasággal kapcsolatos elképzelései és előírásai fokozzák a közszolgáltatással szembeni elvárásokat, miközben a jelenlegi, jelentős mértékben centralizált, illetve államosított rendszer még a napi elvárásoknak sem tud eleget tenni (közismertek a jogállamisággal kapcsolatos aggályok, a fennakadások az ellátásban és a számlázásban, illetve az önkormányzati közszolgáltató cégeket ért jelentős veszteségek, a 2012 óta bevezetett intézkedések valamint a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. működési anomáliái következtében).[25] Így a lakossági

[19] Vö. az Öntözésfejlesztési Stratégia megalkotásáról szóló 1744/2017. (X. 17.) Korm. határozat 3. és 4. pontjában foglaltakkal.

[20] Ehhez a vízgazdálkodási törvény módosítására került sor. Ld. 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról, 15/C. § (1) l és m pont.

[21] 98/2019. (IV. 30.) Korm. rendelet a rendkívüli öntözési célú vízhasználatról.

[22] 2019. évi CXIII. törvény az öntözéses gazdálkodásról.

[23] Megjegyzendő, hogy az öntözés részben talajvízből történik, ami az ivóvízellátás szempontjából is fontos. A klímaváltozás mindkét igény kielégítését veszélyezteti, területenként eltérő mértékben. http://nakfo.mbfsz.gov.hu/sites/default/files/files/Ivoviz_HU.pdf (letöltés dátuma: 2019. december 11.). Ugyanakkor a rendkívüli öntözés lehetősége legalább nem terjed ki a hazai ivóvízellátás szempontjából meghatározó (annak 95%-át biztosító, felszín alatti vízkészletekre.

[24] Több millió hektár magyar föld sorsa forog kockán: küszöbön a megoldás. In: agrarszektor.hu, 2019. augusztus 13. https://www.agrarszektor.hu/fold/tobb-millio-hektar-magyar-fold-sorsa-forog-kockan-kuszobon-a-megoldas.15873.html (letöltés dátuma: 2019. december 11.)

[25] A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás működési problémáiról. AJB-4685-1/2018, 2018. 11. 06.; Gyurkó Brigitta (2018): A települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás egyes kérdései. In: Bányai Orsolya - Barta Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Budapest, Gondolat, 197–211.

tudatosságra is nehéz számítani, holott különösen a ház körüli képződő hulladék mérséklése, a szelektív hulladékgyűjtés, a hulladékgyűjtő pontok és udvarok, átvételi helyek nagyobb mértékű használata, az égetés mellőzése jelentősen hozzájárulhat a klímavédelmi célok eléréséhez.

Nem csak a közüzemi szolgáltatások köréből hozhatók példák, hanem az oktatást vagy az egészségügyet érintően is. Ezt maga a NÉS 2, illetve a Nemzeti Környezetvédelmi Program[26] is kiemeli. A szemléletformálás meghatározó a változásokhoz való alkalmazkodásban, a fenntartható fogyasztási minták kialakulásában. A klímaváltozás kedvezőtlen közegészségügyi hatásaihoz[27] az egészségügyi ellátó rendszernek is alkalmazkodnia kell (újfajta betegségek, hőségben fokozódó rosszullétek, a gyógyszerek hatásainak változása stb.). Ezen felül a NÉS 2-ben megjelenő igény, hogy a nagyobb létszámú csoportokat ellátó (szociális, oktatási) intézményeket kötelezni kell a hőhullámok kezelésére irányuló intézkedési tervek összeállítására, amihez központilag kidolgozott szempontrendszer szükséges.

De nem csak a szolgáltatást igénybe vevők védelmére irányulhatnak ezek a tervek. Fontos, hogy hőségriadó idejére, különösen a hőszigetek kialakulásával jellemezhető (sűrűn beépített, nagy arányban leburkolt felszínnel rendelkező) városokban legyenek olyan hűtött (klimatizált) terek, ahová az utca embere betérhet és megpihenhet, függetlenül attól, hogy igénybe vesz-e valamilyen szolgáltatást (illetve fizet-e érte). A legforróbb napokon (amelyekre a jövőben fokozottabban kell számítanunk) ez a veszélyeztetett népességcsoportok (idősek, krónikus betegek) számára akár életmentő is lehet.

Az önkormányzatok feladata[28] a hőségriadó terv készítése, amely nem csak a közintézményeket, illetve közszolgáltatókat érinti, hanem a közterületeken tartózkodókra és a háztartásokra is irányul (pl. figyelmeztetés, párakapu kihelyezése, vízosztás, forgalmas utak locsolása, az árnyékolásra, szellőztetésre, hűtésre vonatkozó, üzemeltetési feladatok, locsolási tilalom).

A klímaváltozáshoz való alkalmazkodás terén nagyon fontos az is, hogy az érintettek – pl. a mezőgazdasági termelők – naprakész, illetve részletes, valósidejű adatokkal rendelkezzenek a tevékenységüket érintő környezeti hatásokról, a környezet állapotáról, vagy épp az időjárásról és annak (várható) hatásairól. A jelenlegi magyar közigazgatásban meglehetősen nehézkes és díjköteles az adatokhoz való hozzáférés, ami (mások mellett) a környezeti demokrácia szempontjából számos kifogás tárgya.[29] Ebből a nézőpontból is érdekes fejlemény, hogy a kormányzat az agrometeorológiai

[26] 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat a 2015−2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

[27] Uzzoli Annamária – Szilágyi Dániel – Bán Attila (2018): *Az éghajlatváltozás népegészségügyi következményei – a lakosság sérülékenysége az éghajlatváltozás emberi egészségre gyakorolt hatásaival szemben.* Budapest, Nemzeti Alkalmazkodási Központ.

[28] Pl. Veszprém (2019): https://www.veszprem.hu/veszpremieknek/images/stories/H%C5%91s%C3%A9griad%C3%B3%20terv%2019_06_19.pdf (letöltés dátuma: 2019. december 11.)

[29] Ld. például az OECD legutóbbi környezetpolitikai teljesítményértékelését Magyarországról. OECD Environmental Performance Reviews: Hungary 2018, OECD Publisher, Paris, 2018, pp. 96–98. https://read.oecd-ilibrary.org/environment/hungary-2018_9789264298613-en#page99 (letöltés dátuma: 2019. december 11.)

információkhoz való hozzájutást a jövőben nyílt adatpolitikával igyekszik segíteni.[30] A szolgáltatást jelenleg az Országos Meteorológiai Szolgálat jelentős részben még a neki befizetett díjakból biztosítja, a jövőben azonban a központi költségvetés állhatja majd a széleskörű és ingyenes adatelérést biztosító, magas szakmai színvonalú agrometeorológiai információs rendszer működési költségeit. Ez egy üdvözlendő változás, s bízzunk benne, hogy más szakterületek, ágazatok is követik, nem csak a mezőgazdaság versenyképessége érdekében.

***

A klímaváltozással érintett közszolgáltatások körét nehéz volna lehatárolni, hiszen mint a fenti áttekintés is bizonyítja, a kibocsátás-csökkentésben vagy az alkalmazkodásban tulajdonképpen minden ágazatnak van, lehet szerepe. Az is látható, hogy a klímaváltozás és más fenntarthatósági szempontok szükségessé és akár kifizetődővé is teszik bizonyos közszolgáltatások megújítását, vagy akár új szolgáltatások (pl. közösségi kerékpárhasználat) bevezetését.

Ami a tanulmány címében rejlő szempontot illeti, minimálisan talán az vonható le tanulságként, hogy a klímatudatos közszolgáltatás-szervezés egészen biztosan tekintettel van a különféle közszolgáltatások közti, azok természetéből fakadó kapcsolatokra, és igyekszik pozitív szinergiákat teremteni, illetve kihasználni úgy, hogy az a közösség minél több tagja számára gyümölcsöző legyen. A fenntarthatóság valamennyi – környezeti, társadalmi, gazdasági – pillérét szem előtt tartva a közszolgáltatások magas színvonalának megteremtése, megőrzése prioritást kell, hogy élvezzen, hogy se az átgondolatlan központosítás (államosítás), se a tőkekivonás (illetve azzal párhuzamosan egyes, piaci alapon működő magánszolgáltatások indokolatlan előtérbe állítása) ne veszélyeztesse a társadalmi integrációt (különösen a humán közszolgáltatások terén).

A közszolgáltatások fejlesztéséhez, fenntarthatóvá tételéhez – a körforgásos gazdaság koncepciója, vagy a hatékonyságot is szem előtt tartó ún. ipari ökológia elveinek megfelelően – meg kell találni a megfelelő, területi szintű kapcsolódásokat (pl. városi, városkörnyéki hálózatok). A helyi közszolgáltatásokat minél nagyobb mértékben indokolt a helyi önkormányzatokhoz kapcsolni, hiszen nekik csak így lehet megfelelő kapacitásuk ahhoz, hogy integrált – például városi, kistérségi szintű – rendszereket hozzanak létre, amelyek a környezeti fenntarthatóságot szolgálják, s egyúttal a helyi gazdaság élénkítéséhez, a foglalkoztatáshoz is hozzájárulhatnak.[31] Ugyanakkor nem csak a gazdasági szereplők, hanem a háztartások illetve az állampolgárok bekapcsolása is szükséges, ami a környezetbarát fogyasztói szokásokon, attitűdökön keresztül a közszolgáltatások szervezését is érinti, pl. a környezetbarát közlekedési módok, a közel nulla energiaigényű épületek, a hulladékszegény háztartások, a csapadékvíz helyben tartása és a szürkevíz-hasznosítás, vagy a termékvásárlásról a szolgáltatások[32] igénybe

[30] Az Agrárminisztérium Sajtóiroda információja, 2019. március 25. https://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/hirek/ingyenes-agrometeorologiai-rendszer-segiti-a-gazdakat (letöltés dátuma: 2019. december 11.)

[31] E kérdéskör részletesebb kidolgozására ld. Fodor László (2019): *A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon*. Gondolat, Budapest.

[32] A szolgáltatásgazdaság jelentőségére ld. Kerekes Sándor (2006): A fenntarthatóság közgazdasági értelmezése. In: Bulla Miklós – Guzli Piroska (szerk.): *Fenntartható fejlődés Magyarországon*. Budapest, Új Mandátum, 208.

vételére áttérő fogyasztói attitűd terjedése révén. Az egyes szektorokban régóta esedékes reformok, infrastrukturális beruházások tervezése során a klímaváltozás kihívásával is számolni kell, ami egyúttal azt is jelenti, hogy bizonyos intézkedések egyre kevésbé halogathatók.

Források jegyzéke:

- Bányai Orsolya (2014): *Energiajog a fenntarthatóság szolgálatában*. DELA, Debrecen.
- Bányai Orsolya (2019): A települési zöldfelületi hálózat szabályozása Ferencváros példáján keresztül. *Közjogi Szemle,* 2019/2.
- Bodnár Ildikó et al. (2014): Épületek csapadékvizeinek és szürkevizeinek vizsgálata az Észak- Alföld régióban környezetbarát és energiahatékony hasznosítás céljából. In: Kalmár Ferenc (szerk.): *Fenntartható energetika megújuló energiaforrások optimalizált integrálásával.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 167–170, 198.
- Fodor László (2014): A „környezeti energiajog" alapjai – adalékok az EUMSz. 194. cikkének értelmezéséhez. *Európai Jog,* 2014/6.
- Fodor László (2019): *A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon*. Budapest, Gondolat,
- Gyulai Iván (2013): Fenntartható fejlődés és fenntartható növekedés. *Statisztikai Szemle*, 2013/8–9.
- Gyurkó Brigitta (2018): A települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás egyes kérdései. In: Bányai Orsolya - Barta Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései.* Budapest, Gondolat.
- Horváth M. Tamás (2016): A fáraó varázsol. A rezsicsökkentés beágyazottsága. *Politikatudományi Szemle,* 2016/3.
- Kerekes Sándor (2006): A fenntarthatóság közgazdasági értelmezése. In: Bulla Miklós–Guzli Piroska (szerk.): *Fenntartható fejlődés Magyarországon*. Budapest, Új Mandátum.
- Láng István – Csete László – Jolánkai Márton (2007): *A globális klímaváltozás: hazai hatások és válaszok – A VAHAVA jelentés*. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest.
- Öntözésfejlesztési Stratégia megalkotásáról szóló 1744/2017. (X. 17.) Korm. határozat
- Pump Judit (2013): A települési vízgazdálkodás életciklus szemléletű modellje. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Jelenségek: A városi kormányzás köréből.* Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Rockström, Johan et al. (2009): Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 2009/2, (Art. 32.
- Rotárné Szalkai Ágnes – Homolya Emese – Selmeczi Pál (2015): *A klímaváltozás hatása az ivóvízbázisokra.* Kutatási jelentés. Budapest, Nemzeti Alkalmazkodási Központ.
- Szilágyi János Ede (2018): *Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó.

- Uzzoli Annamária - Szilágyi Dániel - Bán Attila (2018): *Az éghajlatváltozás népegészségügyi következményei – a lakosság sérülékenysége az éghajlatváltozás emberi egészségre gyakorolt hatásaival szemben*. Nemzeti Alkalmazkodási Központ, Budapest.
- Az EurópaiUnió működéséről szóló szerződés
- 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
- 2019. évi CXIII. törvény az öntözéses gazdálkodásról.
- 23/2018. (X. 31.) OGY határozat a 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról.
- 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat a 2015−2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.
- 98/2019. (IV. 30.) Korm. rendelet a rendkívüli öntözési célú vízhasználatról.
- AJB-4685-1/2018, 2018. 11. 06. https://www.ajbh.hu/documents/10180/2896961/a_hulladekgazdalkodasi_kozszolgaltatas_mukodesi_problemairol.pdf;
- Állami Számvevőszék (2018): A klímaváltozáshoz való alkalmazkodás fenntarthatósági, versenyképességi összefüggései. Elemzés. Állami Számvevőszék, Budapest, 14.
- Az Európai Számvevőszék különjelentése, 12/2017. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_12/SR_DRINKING_WATER_HU.pdf
- OECD Environmental Performance Reviews: Hungary 2018, OECD Publisher, Paris, 2018. https://read.oecd-ilibrary.org/environment/hungary-2018_9789264298613-en#page99
- https://mtvsz.hu/dynamic/energia_klima/klimavaltozas_attitud_tanulmany_vegso_pdf.pdf
- https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/society/20190926STO62270/mit-jelent-a-karbonsemlegesseg-es-hogyan-erheto-el-2050-ig
- https://www.parlament.hu/web/nfft/sdg
- http://nakfo.mbfsz.gov.hu/sites/default/files/files/Ivoviz_HU.pdf
- https://www.agrarszektor.hu/fold/tobb-millio-hektar-magyar-fold-sorsa-forog-kockan-kuszobon-a-megoldas.15873.html
- https://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/hirek/ingyenes-agrometeorologiai-rendszer-segiti-a-gazdakat
- https://www.veszprem.hu/veszpremieknek/images/stories/H%C5%91s%C3%A9griad%C3%B3%20terv%2019_06_19.pdf

ÁLLATI JÓ – ZÖLD GONDOLATOK AZ ÁLLATI EREDETŰ TERMÉKEK GYÁRTÁSÁNAK ÉS FOGYASZTÁSÁNAK CSÖKKENTÉSÉHEZ *

Bányai Orsolya[1]

Az állati eredetű termékek, úgymint a hús, tejtermék, tojás termelése és fogyasztása jelentősen megnöveli az emberi társadalom ökológiai lábnyomát és egyben szükségtelenül sok szenvedést is okoz az érintett állatoknak, bár erről – az állatvédőket leszámítva – ritkábban esik szó a szakirodalomban. Jelenleg a leginkább hangsúlyozott oka az állati eredetű termékek csökkentésének mind fogyasztási, mind termelési oldalon, az az érintett ágazat üvegházhatású gázkibocsátása. Elsősorban tehát az éghajlatváltozás elleni küzdelem az, amely a témát az előtérbe helyezte. Legalábbis a környezetpolitikai, környezetgazdaságtani, környezetjogi szakirodalom, illetve különféle nemzetközi szakosított szervezetek (FAO, UNEP, Európai Környezetvédelmi Ügynökség stb.) tekintetében. A politikai dokumentumok még nem kifejezetten érintik a kérdést, de ez a helyzet alakulóban van. Például az Európai Bizottság 2020 tavaszára ígérte a „From farm to fork" stratégia kidolgozását az Európai Zöld Megállapodás (European Green Deal) keretében, amely az előrejelzések szerint az élelmiszerek teljes életciklusára vonatkozóan fogalmazza majd meg a Bizottság elképzeléseit többek között az éghajlatváltozás elleni küzdelem, illetve a biodiverzitás megőrzése érdekében. Az, hogy a tudomány már évek óta foglalkozik a témakör vizsgálatával, de a politika- és jogalkotói válaszok késnek, jól mutatja a kérdés érzékenységét.

E helyzetre tekintettel jónak láttam olyan tanulmányokat feldolgozni, amelyek hitelességét széles körben elfogadják. Így találtam rá három viszonylag frissen publikált jelentésre, amelyek megbízható információkat szolgáltatnak az étrendváltozás szükségességéről, jelentőségéről, valamint megvalósítását szolgáló stratégiai megoldásokról. Az alábbi írás ennek megfelelően egy rövid szakirodalmi összefoglalót kínál a három 2019-ben publikált nemzetközi jelentés feldolgozásával, és egyben megfogalmazza a belőlük levonható következtetéseket egy új paradigma nézőpontjából.

A három tanulmány

Mindenekelőtt érdemes az IPCC 2019-es „*Climate Change and land"* (*Klímaváltozás és föld*) jelentésével kezdeni.[2] Ebből kiderül, hogy az összes üvegházhatású gázkibocsátás

* DOI 10.21867/KjK/2020.1.7.

[1] *Dr. Bányai Orsolya*, egyetemi adjunktus, DE-ÁJK Környezetjogi és Munkajogi Tanszék, banyai.orsolya@law.unideb.hu

A tanulmány megírása és megjelentetése az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg

[2] Shukla, P.R. – Skea, J. – Slade, R. – Diemen, R. van – Haughey, E. – Malley, J. –Pathak, M. – Portugal Pereira, J. (2019): Technical Summary. In: Shukla, P.R. – Skea, J. et al. (eds.): *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation,*

mintegy 21-37%-a tulajdonítható az élelmiszer-rendszernek (*food system*), amely magában foglalja a mezőgazdaságot, földhasználatot, tárolást, szállítást, csomagolást, feldolgozást, kiskereskedelmi értékesítést és fogyasztás, beleértve az élelmiszerhulladékokat is. Ennélfogva az említett területre irányuló szabályozási megoldások kulcsfontosságúak a klímaváltozás elleni harcban. A lehetséges szabályozói válaszok között egyesek a termelési, míg mások fogyasztási oldalt célozzák. A termelési oldalon a hús, illetve tejtermékek termelésének visszaszorításával a jelentés még csak említés szintjén sem foglalkozik, ugyanakkor kiemelt fontosságú eszközként említi az állatállomány kibocsátásának csökkentését, a talaj szénmegkötő képességének javítását (*soil carbon sequestration*) és a hagyományos fás legelők/legelőerdők (*silvopastural systems*) alkalmazását az élőállat-szektorban. A keresleti oldali szabályozóeszközök közül a növényi alapú étrendre való áttérést tartja az egyik legfontosabb eszköznek a klímaváltozás ellen küzdelemben, tekintettel arra, hogy igen jelentős üvegházhatású megtakarítást eredményezhet világszerte. A jelentés ugyanakkor elismeri, hogy a fogyasztói részről a növényi alapú étrend preferálását és ezzel együtt az egész szabályozás sikerességét alapvetően befolyásolják a különféle kulturális, tradicionális, szociális, gazdasági szempontok.[3]

Az EAT-Lancet Comission egy interdiszciplináris kutatócsoport Walter Willett és Johan Rockström vezetésével, amely 2019-ben adta ki a „*Food, Planet, Health"* című jelentését. Ez a dokumentum annak érdekében, hogy 2050-re közel 10 milliárd ember egészséges táplálkozása biztosítható legyen a Földön, mind az élelmiszerfogyasztásra, mind az élelmiszertermelésre vonatkozóan tartalmaz ajánlásokat. Az élelmiszerfogyasztás tekintetében egy a helyi adottságokhoz könnyen igazítható egészséges étrendet (*planetary health diet*) javasol. Ennek az ajánlott étrendnek a követése globális szinten együtt járna a zöldségek, gyümölcsök, mogyorófélék fogyasztásának megduplázódásával és a kevésbé egészséges vörös hús és cukorfogyasztás feleződésével. A kutatók szerint egy ilyen változás nemcsak a környezetnek tenne jót, hanem az egészségnek is, amely számításuk szerint évente 19-24% -kal csökkentené a felnőttek körében a halálozást. A jelentés nem tartalmaz részleteket e váltás miként jére vonatkozóan, csupán néhány javaslatot, úgymint az egészséges ételek elérhetőbbé, megfizethetőbbé tétele az egészségtelenekhez képest, marketing, információszolgáltatás, oktatás. Az élelmiszertermelés fenntarthatóságának biztosítása érdekében a kutatócsoport a Föld-rendszer (*Earth system*) hat folyamata (klímaváltozás, vízfelhasználás, biodiverzitás csökkenése, foszfor-és nitrogénkörforgás, földhasználat változása) tekintetében fogalmazott meg számszerűsített ökológiai korlátokat.[4] Ahhoz, hogy az élelmiszertermelés fenntartható módon történjen, ezeken a

sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial. In press. https://www.ipcc.ch/srccl/cite-report/ (letöltés dátuma: 2020. január 7.)

[3] *i.m.* pp. 58–60.

[4] Kiemelendő, hogy a jelentés a foszfor-és nitrogénkörforgás fenntarthatóságának tekintetében is fogalmaz meg számszerűsített ökológiai korlátokat. Ezt különösen fontosnak tartom, hiszen a New York Times éppen a közelmúltban számolt be arról, hogy az EU agrártámogatásai által ösztönzött műtrágya-felhasználás gyakorlatilag tönkreteszi az európai víztesteket. Apuzzo, Matt – Gebrekidan, Selam – Armendariz, Agustin – Wu, Jin (2019): Killer Slime, Dead Birds, an Expunged Map: The Dirty Secrets of European Farm Subsidies. *The New York Times*, 2019. december 25.

számszerűsített korlátokon belül kellene maradnia. Ennek megvalósulásához az étrendváltoztatás mellett, az élelmiszerhulladék legalább felére csökkentésére, mezőgazdasági termelés hatékonyságának fokozására, valamint annak megtiltására lenne szükség, hogy újabb területeket foglaljanak le mezőgazdasági hasznosítás céljára. A jelentés kifejezetten azt a célt szolgálja, hogy hozzájáruljon az azonnali és hatékony szabályozás kialakításához, mert véleményük szerint olyan korban élünk, ahol a cselekvés nem tűr halasztást.

2019 júliusában a World Resource Institute is kiadott egy közel 600 oldalas jelentést *„Creating a sustainable food future”* címmel.[5] A jelentés az élelmiszertermeléssel kapcsolatos három egymással összefüggő kihívásra próbál megalapozott válaszokat kínálni. Az első kihívás, hogy az ENSZ becslése szerint 2050-re közel 10 milliárd ember él majd a Földön, akiknek az ellátása érdekében az élelmiszertermelést mintegy 50%-kal kellene növelni a jelenlegi szinthez képest. A második kihívás, hogy az élelmiszert a biodiverzitás további csökkenésének megállítása és az éghajlatváltozás elleni küzdelem érdekében azokon a földterületeken kell megtermelni, amelyek már amúgy is mezőgazdasági hasznosítás alatt állnak. Több újabb földterület nem vonható be több a mezőgazdasági termelésbe, máskülönben e fék nélkül közel újabb 600 millió hektárt foglalnánk el a természetből, ami tönkretenné az ökoszisztéma-szolgáltatásokat. A harmadik kihívást az éghajlatváltozás jelenti. Ahhoz ugyanis, hogy a bolygónkon az átlaghőmérséklet-növekedés a Párizsi egyezményben rögzített 2°C alatt maradhasson, kétharmadával kellene csökkenteni a mezőgazdaság üvegházhatású gázkibocsátását a 2010-es szinthez viszonyítva. Ha a 1,5°C-on történő stabilizálás a cél, úgy a kibocsátás-csökkentés mellett még legalább 585 millió hektárnyi terület újraerdősítésére is szükség lenne. A helyzetet árnyalja és emiatt érdemes azt is kiegészítésként hozzátenni, hogy a mezőgazdaságnak nagyon nagy szerepe van a szegénység csökkentésében is: például azzal, hogy az alacsony élelmiszerárak csökkentik az éhezők számát, illetve azzal, hogy ez a legfontosabb megélhetési lehetőség a Föld legszegényebb régióiban.

A jelentés 22 elemből álló megoldást javasol, amiből a kutatók szerint mindegyik fontos és hasznos a problémák kezelésében, de némelyik, mint például a kérődzőhús fogyasztásának csökkentése, az élelmiszerkereslet csökkentése az élelmiszerhulladék csökkentése révén, vagy a mezőgazdaság produktivitásának javítása az ökoszisztéma egyidejű védelmével együtt, technológiafejlesztés külön is kiemelésre került.[6]

A következőkben a jelentésnek kifejezetten az étrendváltoztatással kapcsolatos megállapításait vázolom. A tanulmány szerint bolygónkon egyre nagyobb teret hódít az ún. Nyugati stílusú étrend (*Western-style diet*), aminek jellemzője, hogy sok finomított szénhidrogént, hozzáadott cukrot, zsírt és állati eredetű terméket tartalmaz. Önmagában ez a jelenség is több fenntartható fejlődési cél megvalósulását veszélyezteti, úgymint az éhezés megszüntetése (SDG 1), egészséges jóllét (SDG 2), tiszta víz (SDG 6), fellépés az éghajlatváltozás ellen (SDG 13), valamint a szárazföldi ökoszisztémák védelme (SDG 15).[7] Ezenfelül az is általános jelenség, hogy az emberek a szükségeshez képest

---

https://www.nytimes.com/interactive/2019/12/25/world/europe/farms-environment.html (letöltés dátuma: 2020. január 7.)

[5] https://wrr-food.wri.org/sites/default/files/2019-07/WRR_Food_Full_Report_0.pdf (letöltés dátuma: 2020. január 7.) Ezt a jelentést a továbbiakban az alábbi rövidítéssel használom: WRI (2019).

[6] WRI (2019): *i.m.*, 2.

[7] WRI (2019): *i.m.*, 66.

több fehérjét fogyasztanak és ez a tendencia szintén csak erősödik. Az átlagos napi proteinszükséglet egy felnőtt számára ugyanis 50 gramm, míg az átlagos proteinfogyasztás 2010-ben 71 gramm volt naponta és számítások szerint ez az érték 2050-re közel 80 gramm lesz.[8] A fehérjefogyasztással kapcsolatban egyébként a tanulmány eloszlat néhány általános tévhitet is, például azt, hogy minél több fehérjét fogyaszt az ember, annál jobb, vagy hogy az esszenciális aminósavak csak az állati eredetű termékekből juttathatók be az emberi szervezetbe.[9] A Nyugati-stílusú étrend egészségre gyakorolt káros hatásai mellett a tanulmány részletesen elemzi az ezzel járó káros környezeti hatásokat is. Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy az étrendváltoztatás több nézőpontból is szükséges, és fontos eszköze a mezőgazdaság, s ezáltal az egész társadalmunk fenntarthatóságának biztosításához. Két fő kérdés maradt, hogy milyen mértékűnek és jellegűnek kellene lennie ezen változásnak és mivel érhető el.

A jelentés 4 étrendváltoztatással kapcsolatos forgatókönyvet mutat be, és mindegyikről úgy véli, hogy hatékony eszköze lehet a fenntartható élelmiszerfogyasztás biztosításának. A négy lehetséges étrend:

1. Sovány étrend (Skinny diet);
2. Kevesebb állati eredetű élelmiszert tartalmazó étrend (Less Animal-Based Food Diet);
3. Kevesebb húst tartalmazó étrend (Less Meat Diet);
4. Kevesebb kérődző-húst tartalmazó étrend (Less Ruminant Meat Diet).

Ad 1. Az első forgatókönyv a fejlett térségekben megfigyelhető túlzott kalóriabevitel és ezzel járó elhízás jelenségéből kiindulva, egyszerűen azt javasolja, hogy 50%-kal csökkentsük az elhízottnak, túlsúlyosnak számító emberek számát a Földön. Ez a megoldás elsősorban egészségügyi szempontból kedvező, klímavédelmi hozadékai mérsékeltek. A szerzők szerint e forgatókönyv megvalósítása lehetetlennek tűnik, tekintettel arra, hogy mennyire sikertelenek az elhízás csökkentésére irányuló különféle nemzeti stratégiák.[10]

Ad 2. A második megoldás az állati eredetű termékek 10, illetve 30%-os csökkentését javasolja globális szinten. Habár ez az út, annak mindkét formájában nagyon pozitív eredményekkel járna, azért extrém kihívás a tanulmány szerzői szerint, mert az élelmiszerfogyasztás térségbeli egyenlőtlenségei miatt, a globális 30%-ot csak úgy lehetne a fejlődő térségek számára méltányosan elérni, ha Észak-Amerikában és Európában legalább 50%-os csökkentést érnek el az állati eredetű termékek fogyasztásában egy főre vetítve 2050-re és ezt reálisan nem tartják megvalósíthatónak, tekintve, hogy még a vegetáriánus étrendet követők is fogyasztanak némi tejterméket és tojást.

Ad 3. A harmadik forgatókönyv mindenfajta húsfogyasztás 10, illetve 30%-os csökkentésével számol. Tehát ez a megoldás az egyéb állati eredetű termékek, mint a tojás vagy tej fogyasztását nem korlátozná. Ez a megoldás önmagában is alkalmas a fenti kihívások kezelésére.

[8] FAO (2019). "FAOSTAT." Rome: FAO.
[9] WRI (2019): *i.m.*, 68.
[10] Ezt a megállapítást nagyon érdekesnek tartom. Számomra a szabályozás-e kudarca a fogyasztói kultúra terjedésével járó beteges jelenségek mögött húzódó mélyebb okok kezelésének mellőzését mutatja.

Ad 4. Az utolsó, negyedik forgatókönyv csak a kérődzőhús (marha-, bárány- és kecskehús) fogyasztásának 10, 30, illetve 50%-os csökkentésével kalkulál a 2010-es szinthez képest. A disznóhús, mint vörös hús tehát nem a csökkentés tárgya.[11] A 30%-os csökkentéshez Az Egyesült Államokban és Brazíliában 40-60%-kal, az Európai Unióban csak 22%-kal kellene csökkenteni e húsok fogyasztását. A tanulmány leginkább e 4. forgatókönyvet támogatja. Úgy véli, hogy bár mindennemű húsfogyasztás csökkentésének állatjóléti és egyéb extra környezetvédelmi előnyei is vannak, mint például a vízhasználat csökkenése, azonban az éghajlatvédelmi- és földhasználati problémák már azzal is orvosolhatók, ha marhahús helyett csirkét vagy disznót fogyasztanak az emberek. A jelentés szerint a marhahús fogyasztásának csökkenésével az ágazat még könnyen megbirkózik szociális, gazdasági szempontból is, mivel a marhahúsfogyasztás 30%-os csökkentés ellenére is növekedni fog 2050-re, csak ennek mértéke nem 88% hanem csak 32% lesz.

A jelentés végül az étrendváltoztatás megvalósításának módjára is javaslatokat fogalmaz meg. Négy fő stratégiát említ: az információs és oktatókampányokon túllépve élni a marketing hatékony eszközeivel; bevonni az élelmiszeripart, különösen a bevásárlóközpontokat, éttermeket; fejleszteni a húst helyettesítő élelmiszereket; klasszikus kormányzati megoldásokat alkalmazni, mint például élelmiszerre kivetett adókat, támogatásokat, közbeszerzéseket. A tanulmány szakirodalmi eredményekre támaszkodva azt fogalmazza meg, hogy az információs- és oktatókampányok kis hatásfokúak, érdemi változást nem tudnak tartósan elérni, aminek a fő oka, hogy az emberek rengeteg különböző forrásból származó információval vannak bombázva minden áldott nap, így végeredményben a rutin és tudatalatti folyamatok döntik el, hogy mi kerül a bevásárlókosárba. Erre tekintettel javasolja, hogy a szabályozás azon túl, hogy hagyományos eszközökkel támogatja a racionális döntéshozatalt, éljen azzal a lehetőséggel, hogy az emberek automatikus, ösztönös viselkedését is befolyásolja.[12] A jelentés azt javasolja, hogy tekintettel arra, hogy itt mélyen bevéződött szokások megváltoztatásáról van szó – ami nagy kihívás –, érdemes minimalizálni, elrejteni a változás érzetét. Ennek érthetősége érdekében álljon itt példának a szójaital. Az ilyen termék még külsejében is hasonlít a tejre, a boltok polcain pedig általában a tej mellett van, hogy ezzel is beolvadjon a közegbe. De ugyanez igaz a legújabb, húst pótló növényi alapú élelmiszerekre is. A klasszikus szabályozási megoldások közül az élelmiszerekre kivetett adók jelentőségét emeli ki a jelentés, mivel az egészségtelen élelmiszerek megadóztatását alkalmazó országokból, köztünk hazánkból érkező visszajelzések arról számolnak be, hogy jelentősen befolyásolták a fogyasztást.

***

A három tanulmány mindegyike megbízható adatokon nyugvó, hiteles információkat tartalmaz, amit nem árt hangsúlyozni, tekintettel arra, hogy hazánkban hagyományosan

[11] WRI (2019): *i.m.*, 83.

[12] Bányai Orsolya – Fodor László (2018): Zöld jelzést kapott? – Termékjelölések a fogyasztó- és a környezetvédelemben. In: Szikora Veronika – Árva Zsuzsanna (szerk.): *A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai*. Debrecen, Állam- és Jogtudományi Kar, 275-295.

nagy kultúrája van a húsevésnek.[13] Közös bennük, hogy mind az éghajlatváltozás elleni küzdelem, mind általában a fenntartható élelmiszerfogyasztás biztosításának az egyik legjelentősebb eszközeként az étrendváltoztatást említik, illetve javasolják.[14] Azonban míg az IPCC nem említ konkrétabb részleteket, addig a másik két tanulmány mélyrehatóbban foglalkozik a kérdéssel, különösen a WRI jelentése. Ezekből az derül ki, hogy a vörös húsok, vagy a kérődzők húsának a 30-50%-os fogyasztásának csökkentésével is megvalósíthatók a fenntarthatósági célok 2050-re. Természetesen, ezek globális adatok és árnyaltabb lenne a kép, ha régiónként, országonként közelítenénk, figyelembe véve a helyi fogyasztási, gazdasági, társadalmi, kulturális szempontokat.

A magam részéről egy szálat emelnék most ki, hogy igazodjak e rövid írás címében ígértekhez: az állatvédelmi szempontok a fenti tanulmányok végkövetkeztetéseinek megfogalmazása során háttérbe szorultak, amire a WRI jelentése kifejezetten utal. Természetesen éghajlatvédelmi, környezetvédelmi szempontból a húsfogyasztással járó mindenféle környezeti teher csökkentése üdvözlendő, és támogatandó. Ugyanakkor hozzátartozik a valósághoz, hogy állatvédelmi szempontok miatt a vörös húsok mellett általában a hús- és egyéb állati eredetű termék fogyasztásával való felhagyást is célul kellene kitűzni, illetve minimálisra korlátozni úgy, hogy a megengedett mennyiség ökológiai gazdálkodásból származzon,[15] ezzel is minimálisra szorítva az állatoknak okozott szenvedést. Nyilván ezt nem lehet rövid távon megvalósítani, ugyanakkor meg lehetne fogalmazni egy hosszú távú célként, például a század végére. Ezt az indokolja, hogy az abba vetett vak hit, hogy az ember élet és halál urát játszhatja következmények nélkül a különféle élőlények fölött, mára már tudományosan is megalapozatlanná vált. A természettudomány tényként fogadja el, hogy az állatok, sőt még növények is tudatos létezők és érzelmeik vannak.[16] Mi több, sorra jelennek meg azok az elméletek, amelyek egészen az egész univerzum transzcendentális tudatosságát fogadják el (pánpszichizmus, biocentrizmus).[17] Ezek szerint az emberek, állatok, növények

[13] A KSH élelmiszermérlegeiből kiderül, hogy az állati eredetű termékek fogyasztása az élelmiszerfogyasztás egyharmadát teszi ki Magyarországon. https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/elm14.html (letöltés dátuma: 2020. január 7.) A húsfogyasztás az elmúlt tíz évben folyamatosan nő. Arányaiban pedig a legmagasabb a baromfihús, illetve sertéshús fogyasztása. https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/elelmfogy/elelmfogy16.pdf (letöltés dátuma: 2020. január 7.)

[14] Az IPCC jelentése bizonyos szempontból kilóghat a sorból, tekintve, hogy kifejezetten csak az éghajlatváltozás nézőpontjából említi az étrendváltoztatást. Ez azonban nem olyan tényező, ami miatt a jelentés mellőzhető lett volna, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az IPCC egy-egy jelentésében húzódó információk hátterében a szakirodalom teljes feldolgozása megtörténik.

[15] Muller, Adrian – Schader, Christian – Scialabba, Nadia El - Hage et al. (2017): Strategies for feeding the world more sustainably with organic agriculture. *Nature communications*, 8. pp. 1290.

[16] Lásd: Cambridge declaration on non-human animal beings have consciousness. 2012. július 07. http://fcmconference.org/img/CambridgeDeclarationOnConsciousness.pdf (letöltés dátuma: 2020. január 7.); Barlow, Peter W. (2015): The natural history of consciousness, and the question of whether plants are conscious, in relation to the Hameroff-Penrose quantum-physical 'Orch OR' theory of universal consciousness. *Communicative and integrative biology*. Vol. 4., No. 8. Jul-Aug.

[17] Matloff, Gregory L. (2016): Can Panpsychism Become an Observational Science? *Journal of Consciousness Exploration & Research*. Vol. 7., No. 7.; Could the Universe Be Conscious? Futurism. 2017. június 24.; Bányai Orsolya (2019): The Foundation of An Upcoming Civilization Able To Reach

különböző szinteken össze vannak kapcsolódva egymással. Legmélyebb szinten ez a kapcsolat abban nyilvánul meg, hogy mindannyian egy téridőn kívül létező Univerzális Tudat apró tudatos részei vagyunk, így, ha fájdalmat okozunk e Tudat bármelyik kis részének, azt mi is elszenvedjük ugyanúgy, mert nincsenek határok, amik e visszahatást megállíthatnák. Ember-természet viszonyában az ökológia tudománya erre már tökéletesen rávilágított. Mély szinten tehát azok a szabályozási lépések támogathatók leginkább, amelyek túllépnek a felszínes tűzoltáson és a mély összetartozás elfogadásán alapulva fogalmazzák meg a szükséges lépéseket.

Források jegyzéke:

- Apuzzo, Matt – Gebrekidan, Selam – Armendariz, Agustin – Wu, Jin (2019): Killer Slime, Dead Birds, an Expunged Map: The Dirty Secrets of European Farm Subsidies. *The New York Times*, 2019. december 25. https://www.nytimes.com/interactive/2019/12/25/world/europe/farms-environment.html
- Bányai Orsolya – Fodor László (2018): Zöld jelzést kapott? – Termékjelölések a fogyasztó- és a környezetvédelemben. In: Szikora Veronika – Árva Zsuzsanna (szerk.): *A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 275 – 295.
- Bányai Orsolya (2019): The Foundation of An Upcoming Civilization Able To Reach Its Fulfillment Within The Ecological Limits of The Earth: The Eternal Order. *World Futures*, Vol. 75. No. 5-6, pp. 298 – 323.
- Barlow, Peter W. (2015): The natural history of consciousness, and the question of whether plants are conscious, in relation to the Hameroff-Penrose quantum-physical 'Orch OR' theory of universal consciousness. In: *Communicative and integrative biology*, Vol. 4. No. 8. Jul-Aug.
- Cambridge declaration on non-human animal beings have consciousness. 2012. július 07. http://fcmconference.org/img/CambridgeDeclarationOnConsciousness.pdf
- Matloff, Gregory L. (2016): Can Panpsychism Become an Observational Science? In: *Journal of Consciousness Exploration & Research*, Vol. 7. No. 7.
- Muller, Adrian – Schader, Christian –Scialabba, Nadia El-Hage et al. (2017): Strategies for feeding the world more sustainably with organic agriculture. In: *Nature communications*, 8. pp. 1290.
- Shukla, P.R. – Skea, J. – Slade, R. –Diemen, R. van – Haughey, E. – Malley, J. –Pathak, M. – Portugal Pereira, J. (2019): Technical Summary. In: Shukla, P.R. –Skea, J. – Calvo Buendia, E. –Masson-Delmotte, V. – Pörtner, H.-O. – Roberts, D. C. – Zhai, P. – Slade, R. – Connors, S. – Diemen, R. van – Ferrat, M. – Haughey, E. – Luz, S. – Neogi, S. –Pathak, M. –Petzold, J. – Portugal Pereira, J. – Vyas, P. – Huntley, E. – Kissick, K. – Belkacemi, M. – Malley, J. (eds.): *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change,*

Its Fulfillment Within The Ecological Limits of The Earth: The Eternal Order. *World Futures*, Vol. 75., No. 5-6, pp. 298–323.

desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial. In press. https://www.ipcc.ch/srccl/cite-report/

- Could the Universe Be Conscious? Futurism. 2017. június 24.
- FAO (2019). "FAOSTAT." Rome: FAO.
- WRI (2019): https://wrr-food.wri.org/sites/default/files/2019-07/WRR_Food_Full_Report_0.pdf
- https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/elelmfogy/elelmfogy16.pdf
- https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/elm14.html
- https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4594572

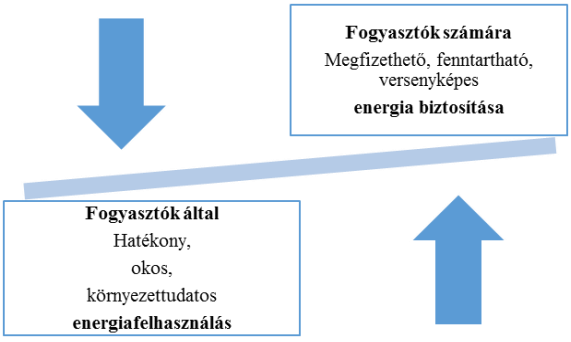
A FOGYASZTÓ, MINT AZ ENERGIASZEKTOR LIBERALIZÁCIÓJÁNAK NYERTESE *

Lovas Dóra[1]

Az energiára a hétköznapi élet során mindenkinek szüksége van, többek között a közlekedéshez, főzéshez, világításhoz és fűtéshez, valamint elengedhetetlen a közszolgáltatások - egészségügy, oktatás stb. - teljesítéséhez is. A fogyasztók érdeke, hogy minél gyorsabban, olcsóbban és minél jobb minőségű energiához jussanak. Ezen erőforrás szállításához hálózatokra – villamosenergia hálózat, csővezeték – van szükség, melynek kiépítése költséges, így az integráció liberalizációs törekvéseit megelőzően jellemző volt a monopóliumok és állami tulajdon nagyarányú jelenléte.[2] *A piacnyitáshoz kapcsolódó folyamatok előtt a fogyasztók nem élvezhették a szabadpiachoz kapcsolódó előnyöket, csupán passzívan szemlélhették az energiaszektort érintő történéseket.*

1. ábra

Fogyasztók és az energia kapcsolata



Forrás: a szerző saját szerkesztése

A fogyasztók energiaszektorban betöltött szerepének középpontba állítása, azaz az alulról fölfelé történő megközelítés (bottom up) nemcsak az ő szempontjukból – megfizethető, fenntartható, jó minőségű energia biztosítása – fontos, hanem a globális megállapodások környezetvédelmi, illetve az Európai Unió által vállalt kibocsátási csökkentési célok teljesítéséhez is elengedhetetlen. Ennek a koncepciónak rendkívül egyszerű magyarázata van, hiszen szilárd alapok nélkül nem lehet nagy dolgokat véghez

* DOI 10.21867/KjK/2020.1.8.

[1] *Dr. Lovas Dóra*, doktorandusz, DE Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, doralovas0804@gmail.com

A tanulmány megírása és megjelentetése az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

[2] Lásd ehhez: Bordás Péter (2019): Az elektronikus hírközlés hálójában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben. *Európa Jog,* XIX. évf. 2019/3. szám, 17-27.

vinni, tehát ha az egyének - háztartások, ipari üzemek - nem csökkentik kibocsátásaikat, nem növelik energiahatékonyságukat, valamint megújuló energiaforrásból származó energiafelhasználásukat akkor nem teljesíthetőek a globális, komplex célok.

Az „energia fogyasztói" minőség alakulása

A fogyasztóvédelem éppen úgy, mint az energiapolitika az Európai Unió tagállamokkal megosztott hatáskörei közé tartozik.[3] Az integráció csupán az 1970-es években kezdett el a fogyasztók érdekeinek védelmével fokozottabban foglalkozni, mivel ekkor jött rá arra, hogy ez a belső piac megvalósítása és a magas minőség kikényszerítése érdekében elengedhetetlen.[4]

Az energiaszektorban a fogyasztók meghatározásával már az első energiacsomagokban találkozhatunk.[5] E jogi aktusok előirányozzák a piacnyitást – ipari fogyasztóknál 2004 júliusától, a háztartásiaknál 2007 júliusától lehetséges szabad szolgáltatóváltás –, azonban ekkor még nagyban jellemző az inkumbens vállalatok jelenléte a termelés és szállítás területén, valamint meghatározóak az állami támogatások is a piaci beruházások mellett. A háztartási fogyasztók előtt történő piacnyitás, minden tagállamban más évben ment végbe, amit az 1. számú táblázat foglal össze.

A táblázat azért nem tartalmazza Máltát, mivel ezen tagállam a Bizottság határozata alapján felmentést kapott, tekintve, hogy itt olyan kis szigetüzemben működő energiarendszer működik, amely indokolatlanná teszi az energiacsomag piacnyitásra vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását.[6] Az összesítés alapján az is megállapítható, hogy majdnem a tagállamok fele az előírt határidő előtt teljesítette a jogi aktusok azon elvárását, hogy a fogyasztók előtt teljesen meg kell nyitni az energia piacát. Ki kell emelni Svédországot, Finnországot, Németországot és Nagy- Britanniát, amelyekben már a második energiacsomag hatályba lépését megelőzően ezen elv szerint működhettek a piac szereplői.

A fogyasztókra vonatkozó – az energiaszektor liberalizációjával összefüggő – rendelkezéseket két nagy csoportban tárgyalom. Az első nagy csoportot azok a rendelkezések alkotják, amelyek kötelezettséget rónak a kormányzatra, vagy más energiapiaci szereplőkre a végfelhasználók vonatkozásában, a második pedig azokat a jogosultságok tartalmazza, amelyekkel a fogyasztók élhetnek saját helyzetük javítása érdekében.

[3] Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés HL C 306 (2007) vagy HL C 326, 4 cikk (2) f.

[4] Bencsik András (2012): *A fogyasztói jogok tartalmának és érvényesülésének közjogi keretei Magyarországon.* Pécs, 30-31.

[5] Az Európai Parlament és a Tanács 96/92/EK irányelve (1996. december 19.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról 2. cikk (7)-(9),; Az Európai Parlament és a Tanács 98/30/EK irányelve (1998. június 22.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról 2. cikk 20-22.; Az Európai Parlament és Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről 2.cikk.

[6] Bizottság határozata a 2003/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv egyes rendelkezéseitől való eltérés Málta számára történő engedélyezéséről (az értesítés a C (2006) 5642. számú dokumentummal történt) (2006/859/EK); Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről 2.cikk.

1. táblázat

A háztartási fogyasztók előtt történő piacnyitás éve, tagállamonként

Piacnyitás éve	Tagállam
1996	Svédország
1997	Finnország
1998	Németország
1999	Nagy-Britannia
2001	Ausztria
2003	Dánia
2004	Hollandia
2005	Izland
2006	Csehország
	Portugália
2007	Belgium
	Bulgária
	Franciaország
	Görögország
	Magyarország
	Olaszország
	Lettország
	Luxemburg
	Lengyelország
	Szlovákia
	Szlovénia
	Románia
2009	Horvátország
	Spanyolország
2013	Észtország
2014	Ciprus
2015	Litvánia

Forrás: a szerző saját szerkesztése az European Comission (2016) adatai alapján

Megfizethető, fenntartható, versenyképes energia

Az energiapiac integrációjának céljai között szerepel a fogyasztók számára biztosítandó megfizethető, fenntartható és versenyképes energia fontossága. Az energiaszektorban megvalósítandó piacnyitás érdekében az Európai Unió négy energiacsomagot fogadott el, melyek érintették valamennyi piaci szereplő piacra való bejutásának jogi lehetőségeit. A második energiacsomagot alkotó irányelvek már tartalmazták a díjmentes szolgáltató váltás jogát az úgynevezett feljogosított – 2007. július 01-től

minden – fogyasztók számára, a közszolgáltatási kötelezettség tagállami előírásának lehetőségét, a végső menedékes szolgáltató intézményét, valamint meghatározzák a szolgáltatási szerződés minimális tartalmát is.[7]

E jogi aktus elégtelensége azonban több ponton tetten érhető volt, ezért a következő jogalkotási csomag elfogadását megelőzően az Európai Bizottság 2007-ben közzétette az „Európai Energiapolitika" című közleményét.[8] Ebben a dokumentumban az intézmény hangsúlyozza a közös fellépés szükségességét a fenntartható, biztonságos és versenyképes energiaellátás kapcsán. A megfizethetőség elve ekkor még csupán a fenntarthatóság elvébe ágyazva szerepelt és az intézmény meg is jegyzi, hogy tenni szükséges a tagállamok nemzetközi energiapiaci áringadozásai ellen.[9]

2009-ben fogadták el a harmadik energiacsomagot, amely a fogyasztói jogokat tekintve előremutató rendelkezéseket tartalmazott. E csomag felismerte, hogy a fogyasztókat érintő egyik legnagyobb – az energiapiacon korábban jelentősen jelenlévő – probléma az információs aszimmetria, mivel ez is hozzájárult a kiszolgáltatott helyzet fennállásához. (A fogyasztókat érintő, megoldásra váró problémákról *lásd. 2. ábra*.) A jogi aktusokban megjelenik az a koncepció, mely szerint, ha az egyén információval rendelkezik az energia költségeiről, az majd az energia felhasználásának csökkentésére ösztönzi őt. [10] Az energiacsomag biztosítja továbbá az ingyenes szolgáltatóváltást, a fogyasztó kárpótlási jogosultságát, – számlán és a szolgáltató honlapján – a jogosultságokról és a vitarendezési eljárásokról történő felvilágosítást, a – negyedévi – fogyasztásról és költségekről történő tájékoztatás kötelezettségét, továbbá a hozzáférés lehetőségét az „intelligens fogyasztásmérőkhöz".[11] Itt meg kell jegyezni, hogy a szolgáltatóváltás lehetősége csak a villamosenergia szektorra vonatkozott.[12] A csomag a 2007-es közleményhez hasonlóan tartalmazza a fenntarthatóság, versenyképesség és energiaellátás biztonsága elérésének fontosságát. A dokumentum szerint a fogyasztók érdekeit az segítené leginkább elő, hogy a szállításról ténylegesen leválasztanák a termelést és az energiaszolgáltatást, amelynek érdekében új szétválasztási szabályokat is meghatároz.

A Bizottság „*Új irányvonal az energiafogyasztók számára"* elnevezésű 2015-ben közzétett közleménye hangsúlyozza, hogy az energetikai vállalatoknak az új, innovatív technológiák segítségével a fogyasztók számára lehetőséget kell biztosítani arra, hogy

[7] Az Európai Parlament és a Tanács 2003/54/EK irányelve (2003. június 26.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről 21.cikk, Az Európai Parlament és Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről 23. cikk

[8] Európai Bizottság Európai energiapolitika című közleménye; COM(2007) 1 végleges.

[9] Fogyasztókat érintő négy fontos célkitűzése a dokumentumnak: a növekvő energiaárakkal szemben támogatás; szolgáltatók közötti választás, a szolgáltatóváltással kapcsolatos adminisztrációs terhek csökkentése, a fogyasztók védelme.

[10] Az Európai parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.)a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, Preambulum (50).

[11]Gazdasági versenyhivatal (2008): *Áttörési költségek hatása a szolgáltató váltásra*. Budapest, 8-9. https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/versenykultura_fejlesztes/tamogatott_programok/tamogatott_programok/16_GKI_Zrt._Tanulmany.pdf&inline=true (letöltés dátum: 2019. december 15.)

[12] The European Consumer Organisation (2013): Consumer Rights in Electricity and Gas Markets. Brüsszel: *BEUC Position Paper*. pp. 5.

tudatos fogyasztásuk révén részt vegyenek az energetikai átállásban, ezáltal segítve a megújuló energiaforrások részarányának növelését az energiafelhasználásban.[13]

2. ábra

Fogyasztókat érintő, megoldásra váró problémák

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az Európai Bizottság 2015. évi másik közleményében kiemeli, hogy az energiapiac területén integrációra van szükség, mivel csak ezáltal biztosíthatóak a megfizethető árak. A dokumentum szerint a tagállami piacok nem kapcsolódnak egymáshoz megfelelően, így a fogyasztók az energiaellátás bizonytalanságainak is ki vannak téve. A Bizottság közleményében éppen ezen okok miatt elő is irányozta egy jogalkotási javaslat elkészítését a nagy- és kiskereskedelmi ágazat összekapcsolására vonatkozóan. Az intézmény jelzi, hogy az új jogi aktus nagy hangsúlyt helyez majd arra, hogy a fogyasztók maradéktalanul részt vegyenek a piaci folyamatokban.[14] E dokumentum már foglalkozott a kiszolgáltatott fogyasztók védelmének fontosságával.

Az ígéreteknek megfelelően a negyedik energiacsomag részét képező irányelvek és rendeletek már fontos hangsúlyt fektetnek a fogyasztók informáltságának. 2019-es megújuló energia irányelv például rendelkezik a származási garancia intézményéről, amely által az egyének felvilágosítást kaphatnak az energia megújuló erőforrási arányáról. [15]

A megfizethetőség kapcsán megemlíthető – újonnan bevezetett – kategória az energiaszegények csoportja. Nincs általánosan, az egész integrációra kiterjedő definíció erre a kategóriára, amelynek érthető, eltérő tagállami adottságokban rejlő, okai

[13] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Új irányvonal az energiafogyasztók számára. COM (2015) 339 végleges

[14] *Uo.*

[15] Az Európai Parlamentnek és Tanácsnak 2018/2001 irányelve (2018. december 11.) a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról, preambulum (55).

vannak.[16] Általában akkor beszélhetünk energiaszegénységről, ha az egyén nem képes megfelelő szintre fűteni lakását, valamint a megfelelő fűtés aránytalan terhet jelentszámára.[17] Érdekes, hogy a negyedik energiacsomag foglalkozik e kérdéskörrel, hiszen ez inkább társadalmi kérdés, hiszen a – kormányzat által meghatározott – küszöbhatár meghatározásán múlik, hogy kik és mennyien tartoznak az energiaszegények közé, tehát az szubjektív politikai megfontolásoktól függ.[18] Igaz e csoportnak vannak környezetvédelmi és egészségügyi vonatkozásai is, hiszen a nem energiahatékony ingatlanok szén-dioxid kibocsátása nem elhanyagolható, valamint a szegényebb réteg számára rendelkezésre álló tűzifa – nem megfelelő – égetése is környezetszennyezéssel jár.

Összességében tehát megállapítható, hogy az energiaszegények csoportja a fogalom meghatározásától és a szubjektív (szak)politikai megfontolásoktól függ. Tény, hogy szükséges e kérdéskörre való fokozottabb odafigyelés, hiszen az energiaszegényebb háztartások – akár akaratukon kívül – nemcsak okozói, hanem legnagyobb elszenvedői is a környezetszennyezésnek. Azonban megállapítható, hogy ezen szociális kérdések energiacsomagban való tárgyalásának a környezetvédelmi szempontokon kívül nincs más alapja. E kategóriától meg kell különböztetni a kiszolgáltatott helyzetben lévőket, amely fogalom tágabb, meghatározása szintén a tagállamok kötelezettsége.[19]

Okos, aktív, környezettudatos fogyasztó

Az energiaszektorban való aktív fogyasztói részvétel negyedik energiacsomagot megelőző említésének hiánya az integráció energiapolitikájában is érződött, hiszen a szabályozás nem tudta kezelni a kisebb, decentralizált módon működő – például háztartások – szereplőket. Az energiapiac középpontjában a hagyományos, centralizált energiatermelők és fosszilis energiaforrások álltak.

Az Európai Unió azonban rájött arra, hogy elképzelhetetlen az energiafelhasználás csökkentése csupán a felhasznált mennyiség mérséklésének ösztönzésével, mivel a mai társadalmakra a fokozódó energiaigény jellemző. Éppen ezért a komplex célok elérésére a legmegfelelőbb eszköz az energiahatékonyság növelése, melyhez elengedhetetlen a fogyasztók fokozottabb bevonása a teljesítésbe. Ennek, a harmadik energiacsomag által is javasolt, egyik módja az intelligens mérési rendszerek, hálózatok alkalmazása. E rendszerek járulnak hozzá ahhoz, hogy az egyének, akik eddig passzív szemlélői voltak az energiaszektor történéseinek, aktív részesei legyenek a folyamatoknak. A tagállamoknak 2012 szeptember 03-ig kellett elkészíteniük egy legfeljebb tíz éves ütemtervet e rendszerek megvalósításának elemzéseképpen. [20]

[16] Fellegi Dénes – Fülöp Orsolya (2012): *Szegénység vagy energiaszegénység? Az energiaszegénység definiálása Európában és Magyarországon*. Budapest, Energiaklub, 2012, 7-9.
[17] Fülöp Orsolya – Lehoczki Krsjak Adrienn (2012): Energiaszegénység Magyarországon. In: Statisztikai Szemle, 92. évfolyam 8-9. sz. 820-821.
[18] European Commission, SEC (2010) 1407, Commission Staff Working Paper, An Energy Policy for Consumers, Brussels.
[19] Az Európai Palament és a tanács 2019/944 irányelve (2019.június 5.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról, 28.cikk
[20] 2009/72/EK irányelv, preambulum.

Az energiarendszer teljes átalakítása tehát nem képzelhető el az egyének bevonása nélkül, hiszen fogyasztásuk az energiafelhasználás nagy részét ez adja. Az energiaunió stratégájára vonatkozó Bizottsági dokumentum követve ezt az elképzelést, a fogyasztót helyezi az energiarendszer középpontjába. Az energiaunió megvalósítására vonatkozó második jelentés szerint a fogyasztók - az energetikai átállás centrumában- egyre inkább az energiapiac aktív részeseivé válnak. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy egyre többen váltanak szolgáltatót.[21]

A negyedik energiacsomagot alkotó jogi aktusok eredményeképpen egy aktív, tájékozott és környezettudatos fogyasztói kategóriával találjuk szembe magunkat. A jogi szabályozás a megelőző évek során felhalmozódott tapasztalatokat törekszik beépíteni és egyes esetekben korrigálni.

A korábbi szabályok által biztosított kereskedőváltás lehetősége ellenére, a fogyasztóknak nem volt lehetősége a szolgáltatók ajánlatainak összehasonlíthatóságra, valamint több, egyéb tényező is gátolta őket ebben (például díjak), mely problémákat az új szabályok kiküszöbölni látszanak. Az új rendelkezések szerint a kereskedőváltást már 24 órán belül díjmentesen biztosítani kell, olyan kalkulátorok rendelkezésre bocsátása mellett, amelyek lehetővé teszik a szolgáltatói ajánlatok összehasonlítását.[22]

A harmadik energiacsomag előremutató rendelkezései ellenére (például intelligens rendszerek) a fogyasztók nem váltak az elvártak szerinti cselekvő szereplőkké. A negyedik csomag ezen is változtatott, annak érdekében, hogy még nagyobb teret kapjanak arra, hogy aktív szerepet töltsenek be. Ilyen előremutató rendelkezés az aggregátori csoport megalkotása, amely intézménnyel lehetővé válik az aktív fogyasztók piacra lépése.

A megújuló energiaforrások felhasználásának növelését a végső felhasználók kapcsán is növeli törekszenek, melynek egyik megnyilvánulása, hogy az új megújuló energia irányelv bevezeti a termelő-fogyasztó fogalmát. E csoport számára a tagállamoknak lehetővé kell tenniük, hogy plusz teher nélkül termeljenek, tároljanak, fogyasszanak és értékesítsenek energiát, valamint megújuló energia közösségeket hozzanak létre.[23]

A fogyasztói adatok kapcsán a tapasztalatok azt mutatták, hogy az egyének nem kaptak kellő gyakorisággal valós idejű információkat a fogyasztásukról és annak költségeiről. Az új szabályoknak köszönhetően – az intelligens rendszerek kiemelt szerepének biztosítása mellett – ez odáig fejlődött, hogy az adatokkal való kereskedés jogalapja is csak a fogyasztók kifejezett hozzájárulása lehet.[24]

Az intelligens rendszereket és hálózatokat továbbra is középpontba állítja a szabályozás, hiszen ennek segítségével vehetnek részt a fogyasztók a keresleti oldallal történő diskurzusban. Az elképzelés szerint e kategóriát csak úgy lehet bevonni az energiarendszer átalakításába, ha jobban ráláthatnak az energiafelhasználásaikkal

[21] COM(2017) 53 végleges
[22] 944/2019 irányelv preambulum (34) és 2018/2001 irányelv preambulum (72)
[23] 944/2019 irányelv 21-21.cikk
[24] 944/2019 irányelv 11 cikk: A dinamikus villamosenergia-árat tartalmazó szerződésre való jogosultság; 12 cikk: Az ellátóváltás joga és a váltással kapcsolatos díjakra vonatkozó szabályok; 13 cikk: Aggregálási szerződésre vonatkozó szabályok; 15. cikk: Aktív felhasználókra vonatkozó rendelkezések; 16 cikk: Helyi közösségek szabályai;18 cikk: Számlák és számlainformációk.

kapcsolatos információkra. Az irányelv II. melléklete határozza meg e rendszerek bevezetésének elveit.[25]
Az irányelv a tagállamoktól független - második energiacsomaggal létrehozott - nemzeti hatóságokat hatalmazza fel arra, hogy a fogyasztóvédelmi intézkedések eredményességét biztosítsa.[26]

A fentebb leírtak alapján megállapítható, hogy a komplex célok – mint a tiszta energiára való áttérés – eléréséhez az energiarendszer teljes átalakítására van szükség. Az energiarendszer aktív részvevőivé kell tenni a fogyasztókat is, hiszen csak egy lentről felfelé (bottom up) ható folyamat eredményeképpen érhető el változás.

***

Az energiapolitika és az energiaszerkezet folyamatos átalakuláson megy át, annak érdekében, hogy az Európai Unió el tudja érni komplex éghajlat-politikai célkitűzéseit és fokozza energiaellátásának biztonságát. Az átalakuló rendszerben az integráció központi szerepet szán a fogyasztóknak, és törekszik passzív elszenvedőkből aktív cselekvőké formálni őket.

A fogyasztó megváltozott energiarendszer középpontjába állítása tehát elengedhetetlen a megújuló energiaforrások részarányának növeléséhez, ezáltal pedig az energiafüggőség csökkentése, éghajlatpolitikai célok elérése és ár ingadozások kiküszöbölése érdekében. Az új energiacsomag is egy újabb lépcsőfokot jelent a közösségiesítésben, hiszen az új koncepció középpontjában a decentralizált energiatermelés, határon átnyúló szállítás és kereskedelem, valamint az európai - azonos jogokkal és lehetőségekkel rendelkező - energia fogyasztó áll.

Források jegyzéke:

- Bencsik András (2012): *A fogyasztói jogok tartalmának és érvényesülésének közjogi keretei Magyarországon*. Doktori értekezés, Pécs.
- Bordás Péter (2019): Az elektronikus hírközlés hálójában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben. *Európa Jog*, XIX. évf. 2019/3. szám, 17-27.
- Fülöp Orsolya - Lehoczki Krsjak Adrienn (2012): Energiaszegénység Magyarországon. *Statisztikai Szemle*, 92. évfolyam 8-9. sz.
- Gazdasági versenyhivatal (2008): *Áttörési költségek hatása a szolgáltató váltásra.* Budapest, 8-9. Elérhető: https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/versenykultura_fejlesztes/tamogatott_programok/tamogatott_programok/16_GKI_Zrt._Tanulmany.pdf&inline=true
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Új irányvonal az energiafogyasztók számára. COM/2015/0339 final.

[25] 944/2019 irányelv 19-21.cikk
[26] 944/2019 irányelv 86.cikk

- Az Európai Palament és a tanács 2019/944 irányelve (2019.június 5.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2003/54/EK irányelve (2003. június 26.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 96/92/EK irányelve (1996. december 19.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról
- Az Európai Parlament és a Tanács 98/30/EK irányelve (1998. június 22.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról
- Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés HL C 306 (2007) vagy HL C 326.
- Bizottság határozata a 2003/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv egyes rendelkezéseitől való eltérés Málta számára történő engedélyezéséről (az értesítés a C (2006) 5642. számú dokumentummal történt) (2006/859/EK); Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.
- Európai Bizottság Második jelentés az energiaunió helyzetéről című közleménye; COM(2017) 53 végleges
- Európai Bizottság Európai energiapolitika című közleménye; COM(2007) 1 végleges.
- European Comission (2016): Second consumer market study on the functioning of the retail electricity markets for consumers in the EU. Directorate-General for Justice and Consumers EU Consumer Programme (2007-2013).
- European Commission, SEC (2010) 1407, Commission Staff Working Paper, An Energy Policy for Consumers, Brussels.
- The European Consumer Organisation (2013): Consumer Rights in Electricity and Gas Markets. Brüsszel: BEUC Position Paper.

FOGYASZTÓI SZEMPONTOK AZ UNIÓS HÍRKÖZLÉSI PIAC SZABÁLYOZÁSÁBAN *

Bordás Péter[1]

A hírközlési közszolgáltatás közösségi szabályozása jelentős fejlődésen ment keresztül a liberalizációs hullámtól kezdődően napjainkig. Az uniós szakpolitikák közül, különösen a piacnyitás- és szabályozás szempontjából a hírközlést tekinthetjük az egyik legsikeresebb területnek, azzal együtt, hogy mai napig újabb és újabb szabályozási kérdések merülnek fel, többek között a közös piac fogyasztóinak védelme érdekében.

Különösen fontos kérdés tehát, hogy az egységes hírközlési piac kialakítása során, hogyan és milyen mértékben tartotta szem előtt az Unió a fogyasztói szempontokat. Már csak azért is, mert a liberalizáció megvalósítása egyes nagy gazdasági szereplők új piachoz való juttatásául szolgált, miközben a fogyasztók számára a piaci verseny kedvező hatásait állították a diskurzus középpontjába. A különféle szabályozási hullámok előrehaladtával világossá vált, hogy a fogyasztók, mint a szolgáltatás igénybevevőinek helyzete is átalakult, melyet csak újabb szabályozások útján lehet kezelni. Persze kérdésként merült fel az is, hogy mindez szabályozható-e hatékonyan közösségi szinten, miközben a hírközlési piac működési gyakorlata részben különböző, az eltérő sajátosságokkal rendelkező nemzeti szabályozó hatóságok miatt.

Az elektronikus hírközlési szolgáltatás specifikumai

Mindenekelőtt érdemes rögzíteni, hogy jelen tanulmány az elektronikus hírközlési szolgáltatást vizsgálja, mely fogalom 2002-t követően jelent meg az európai uniós jogban az ún. keretirányelv alapján,[2] a korábbi telefonszolgáltatást kiegészítve a modern technológiák által nyújtott szolgáltatások területével. Az új definíció értelmében olyan, általában díjazás ellenében nyújtott szolgáltatásról van szó, amely teljes egészében vagy nagyrészt elektronikus hírközlő hálózaton történő jelátvitelből áll,[3] de nem foglalja magában az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások segítségével történő tartalomszolgáltatást. Azaz a valamilyen közvetítő felület által közvetített írásos, vizuális vagy auditív tartalom elérhetővé tétele, így például az online video megosztó portálok, hírportálok kívül esnek a fenti fogalmi körön, s szabályozásuk is eltérő.

---

* DOI 10.21867/KjK/2020.1.9.

[1] *Dr. Bordás Péter,* tudományos munkatárs, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport; egyetemi adjunktus, DE ÁJK Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék, bordas.peter@law.unideb.hu

A tanulmány megírása és megjelentetése az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

[2] Az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról (OJ L 108, 24.4.2002, p. 33–50), továbbiakban: keretirányelv.

[3] Beleértve a műsorterjesztő hálózatokon nyújtott távközlési szolgáltatásokat és átviteli szolgáltatásokat is.

Ennek megfelelően az elkövetkezőkben arra keresem a választ, hogy az elektronikus hírközlés közösségi szabályozásának fejlődésével hogyan reagált a fogyasztói szempontokra, s mennyiben tudta és tudja betölteni szerepét.

A téma áttekintését érdemes azzal kezdeni, hogy a hírközlési piac-szabályozásának egyes hullámait elkülönítjük térben és időben egyaránt.[4] Az első hullám keretében a már jól ismert privatizáció megvalósítására helyezték a hangsúlyt, melyhez szükség volt a piacnyitás feltételeinek meghatározására, azaz a piacosítható illetve nem piacosítható tevékenységek szétválasztására (unbundling). Ezt követően a második hullám a piacnyitás által okozott feszültségek enyhítése érdekében szabályozóhatóságok felállításával és deregulációval próbálkozott. Tehát már a második szabályozási hullám is azzal a céllal indult, hogy a piacnyitás következtében kialakult nem kívánt hatásokat enyhítse, s mindezt a mélyebb integráció erőltetésében látták. A szabályozás harmadik hullámban így különösen a szektorspecifikus szabályozások visszaszorítása és a közösségi versenyszabályozás bevezetése kapta a hangsúlyt, s ekkor került előtérbe a fogyasztóvédelem, mint kezelési eszköz. Ez utóbbi fogyasztói szempontok megjelenése a szabályozásban egy jó évtizedre meghatározta a fejlődés irányát, így elemzése és hatásainak vizsgálata indokolt. Már csak azért is, mert a negyedik hullám szabályozási tematikája jól mutatja, hogy a beavatkozások újabb és újabb szabályozást szülnek. Így például a fogyasztóvédelem kevésbé hatásos gyakorlati megvalósulása a nemzeti szabályozó hatóságok különbözőségéből eredő akadályok felszámolására helyezte a hangsúlyt, s egy közel egységes uniós hírközlési piac kialakítása vált a szabályozás céljául. A következőkben ezen két utolsó etap áttekintésére és értékelésére kerül sor.

Fogyasztói szempontok megjelenése a közösségi liberalizációban

A fogyasztói szempontok megjelenésének vizsgálatához érdemes egy kicsit visszakanyarodni a hírközlési piac sajátosságaihoz, melyek nagyban determinálták, hogy a piacgazdaság keretei között előbb vagy utóbb szükségessé válik a keresleti oldalon álló vevő helyzetének szabályozása is.

A hírközlési piaca kialakulásától fogva monopolhelyzetben volt, s jellemzően állami tulajdonban, szabályozás alatt ált.[5] A monopolhelyzetnek természetesen meg volt a maga előnye, így például a hálózat egy kézben összpontosult, mely e szektornál különösen fontos szolgáltatási összekapcsolást biztosítani tudta, vagy épp stratégiai célokra tudta az állam felhasználni a távközlést. Ráadásul az uralkodó monopolpárti közgazdasági felfogás szerint, a monopólium a méretgazdaságosságból adódóan olcsóbban és hatékonyabban tudta ellátni a feladatát, mintha az egyes szolgáltatásokat külön-külön vállalkozások nyújtották volna.[6] Így kérdésként merülhet fel, hogy miért is volt szükség a liberalizáció megindítására?

[4] Az egyes korszakok részletes elemzését lásd: Bordás Péter (2019): Az elektronikus hírközlés hálójában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben, Európa Jog, XIX. évf. 2019/3. szám, 17-27.

[5] Kivételt képez például az Egyesült Királyság, ahol eredetileg magán társaságok tulajdonolták a hálózatokat, de csakhamar azok is államosításra kerültek. Lapsánszky András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási- közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. Budapest, HVG-ORAC, 31.

[6] Koppányi (2003): *i.m.*, 21.

Alapvetően számos belső és külső okot tudunk megnevezni, mely a piacok megnyitását ösztönözte. A távközlés liberalizációjának belső okaként a műszaki, technológiai fejlődés hatását szokás kiemelni.[7] Hiszen már ekkor meghatározó jelentőséget szerzett, s a gazdaság számára kulcsfontosságúvá vált az információ gyorsabb áramlása, a távközlési szolgáltatások fejlesztése, különösen az informatika fejlődésével együtt. A távközlő vállalatok fejlődési üteme viszont nem volt hatékony, nehezen reagáltak a gyorsan növekvő fogyasztói igényekre. További belső okként említhető, hogy a fejlődő technológia hatására létrejövő új szolgáltatások, mint például az internet új piacot teremtett. Továbbá az állami monopólium fogyasztóvédelmi funkciója is meghaladottá vált, rájöttek, hogy a piaci működés keretében is biztosíthatóak azok a jogi szabályozás útján. Így terjedt az az általános vélekedés, hogy az állami tulajdonú vállalatok működtetése tarthatatlanná vált, liberalizálni szükséges a piacot.

E mellett a külső okok között említhetjük azt, hogy a távközlés fejlődése nemzetközi szinten zajlott[8], míg a rendszerek működtetése nemzeti szinten, sőt az állami vállalatok hatósági feladatokat is megvalósítottak, mely az országok közötti egységes hálózati rendszer működtetését hátráltatta.

Közösségi szintéren az 1980-as évek elején bontakozott ki változás a versenyképesség megőrzése és fenntartása érdekében, mely elindította a távközlés liberalizációját, s ezzel egyesek szerint a legsikeresebb szakpolitikai folyamatot.[9]

A szabályozás kezdeti lépése az ún. transzparencia irányelv elfogadása volt, mely a közvállalatok átláthatóságát biztosította, ugyanakkor eredetileg nem vonatkozott a távközlésre, majd csak annak egy későbbi módosítása vonta hatálya alá.[10] Külön kiemelendő a Bizottság szabad verseny melletti elköteleződése, neoliberális politikája, mely szintén nagyban segítette a liberalizációs folyamatot – ez összefüggésbe hozható a korábbiakban említett nemzetközi szervezetek munkájával is.

Továbbá a szabályozás elindításához hozzájárult az Egységes Európai Okmány elfogadása, valamint az 1987-ben, a távközlésről kiadott Zöld Könyv.[11] Így ettől az időponttól számolhatjuk a közösségi távközlési liberalizáció kezdetét.

A Bizottság liberalizációs intézkedései tíz év alatt, több lépcsőben, 1988 és 1998 között teljesen megnyitották a távközlési piacot. A Bizottság és a Tanács által elfogadott irányelvek célja elsősorban az volt, hogy egy szabad versenypiaci környezetben a nyílt hálózatellátás bevezetése és az egyetemes szolgáltatásnyújtás révén létrehozzák a távközlési szolgáltatások belső piacát.

A közösségi távközlési politika ugyanakkor nem foglalta keretbe a privatizáció rendjét, csupán a köz- és magánvállalatok tulajdoni rendjére vonatkozó semlegesség állt

[7] Így például 1965-ös évtől jelent meg a nyilvános vezeték nélküli távközlés (műholdas távközlés, földfelszíni analóg és digitális mobiltávközlés.

[8] Külső ok volt az 1970-es évek gazdasági válsága után megjelenő óriási mértékű informatikai technológia fejlődése.

[9] Lapsánszky (2009): *i.m.*, 202

[10] A Bizottság 80/723/EGK irányelve (1980. június 25.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról (OJ L 195, 29.7.1980, p. 35–37), továbbiakban: transzparencia irányelv.

[11] COM (87) 290, Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment.

a középpontjában.[12] A hírközlés területén megvalósuló privatizáció így országonként eltérő sajátosságokat visel, ugyanakkor az általánosságban alkalmazott módszer az állami tulajdonjog teljes körű átruházása (zártkörű vagy nyilvános részvénykibocsátások útján), azaz a teljes magánosítás volt.[13] A liberalizációhoz hasonlóan a privatizáció is jókora ellenállásba ütközött a közösség szinte valamennyi államában, melyben az alkalmazottak és a szakmai érdekvédelmi szervezetek meghatározó szerepet játszottak, nem véletlenül, mert a privatizáció egyben a vállalatok dolgozói létszámának csökkentését is jelentette a legtöbb esetben.[14]

A teljes piacnyitáshoz nem volt elegendő a liberalizáció és a privatizáció, szükségessé vált a versenyszabályozás is. Ez alapján a Tanács és a Parlament megkezdte a közösségi távközlés harmonizációs folyamatát, melynek célja az egységes belső piac létrehozása, az aszimmetrikus versenyszabályozás megreformálása volt.
2002-ben egy új típusú hírközlés-szabályozási koncepció került kialakításra.[15] Az új szabályozás központi elemét az ún. keretirányelv adja, mely szubszidiárius, azaz a további négy irányelv (engedélyezési, hozzáférési, egyetemes szolgáltatási és elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv) számára háttérjogszabályként szolgál.

A keretirányelv szabályai közül érdemes kiemelni, hogy rendelkezett a független tagállami szabályozó hatóságokról. Rögzíti a szabályozó hatóságok függetlenségének garanciális szabályait, így bármely vállalattól való jogi és funkcionális függetlenségének megteremtését, mely a piaci szereplők garanciális védelmét is szolgálja.[16] A szabályozó hatóságokról általánosságban elmondható, hogy a függetlenségük megteremtése alapvetően a piaci szereplőktől való függetlenséget jelenti, s az államszervezettől való elkülönülése csak másodlagos.

Kialakításuk azért vált fontossá, mivel az állami monopóliumok helyét sokszor magánmonopóliumok vették át.[17] A liberalizáció „eladói" oldalát tekintve jól látható, hogy egyes érdekcsoportok célja a jól jövedelmező piac megszerzése, s a profit lefölözése lett. A liberalizáció pedig az ő szemszögükből addig jó, amíg be nem kerül a szereplő a piacra, aztán az az érdeke, hogy a megszerzett piacot saját befolyása alatt tartsa. Az újonnan kialakuló mono- vagy duopóliumok piaci erejüknél fogva

[12] Lásd az EKSZ 295. pontját.
[13] Lapsánszky András (2015): A hírközlés világszintű közszektor reformjának privatizációs alapjai, *modelljei*. In: Kőhidi Ákos - Keserű Barna Arnold (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére.* Győr-Budapest, Eötvös József Könyv-és Lapkiadó Bt., 255.
[14] *Uo*. 262.
[15] A korábban már említett Bizottság 2002/77/EK és 2002/21/EK irányelve, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2002/20/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről (OJ L 108, 24.4.2002, p. 21–32) továbbiakban: engedélyezési irányelv. Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve (2002. március 7.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (OJ L 108, 24.4.2002, p. 51–77), továbbiakban: egyetemes szolgáltatási irányelv. Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve (2002. július 12.) az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről (OJ L 201, 31.07.2002 p. 37- 47) továbbiakban: elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv.
[16] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al24216a (letöltés dátuma: 2019. december 28.)
[17] A piacnyitást követően az európai hírközlési piacon a nagyobb nyugati szolgáltatók jutottak vezető szerephez, mint a Deutsche Telecom, Telefónica, Vodafone, Orange, vagy épp a British Telecom.

ármeghatározóvá váltak, s tovább erősödött a fogyasztók kiszolgáltatottsága. Ahogy a legtöbb közgazdász egyetért, a gazdasági verseny lehetősége tehát önmagában nem jelent garanciát a gazdasági és társadalmi hatékonyság biztosításához.[18] Ennek érdekében a szabályozó hatóságok főbb feladatai lettek, a verseny ösztönzése, a belső piac fejlődése és az európai polgárok érdekeinek előmozdítása.[19]

A fogyasztóvédelem, mint eszköz a hírközlési piac nem kívánt hatásainak kezelésére

A 2003-ban hatályba lépett új szabályozási rendszer hiányosságaira nem csak a piac, de a Bizottság is felfigyelt,[20] s 2006 nyarán megkezdte a keretszabályozás felülvizsgálatát. Megállapításra került, hogy a szabályozás széttagoltsága és a nemzeti szabályozó hatóságok tevékenységében meglévő következetlenségek nemcsak az ágazat versenyképességét veszélyeztetik, hanem fogyasztói oldalon a határokon átnyúló versenytől remélhető alapvető előnyöket is.[21] A nemzeti szabályozó hatóságok a piacelemzés terén is máshol tartanak. Egyes hatóságok már megkezdték a felülvizsgálat harmadik körét, míg mások még mindig az első fordulónál tartanak.[22] Ahogyan az is bebizonyosodott, hogy az Európai Unióban területi különbségek vannak a nagy sebességű szélessávú szolgáltatásokhoz való hozzáférésben.

Megfogalmazódott tehát az új cél, az elektronikus hírközlés belső piacának kiteljesítéséhez ennek megfelelően meg kell reformálni a hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások európai uniós keretszabályozását, és meg kell erősíteni a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók szabályozására vonatkozó közösségi mechanizmust.[23] Mindezek megvalósítása érdekében pedig egy újabb szabályozási hullám indult el az Európai Közösségben. A Bizottság javaslatcsomagot dolgozott ki a problémák kezelésére, ugyanakkor az olyan heves vitát váltott ki az együttdöntési eljárás során, hogy jogszabályi formát csak 2009-ben ölthetett. Az újonnan elfogadott keretszabályozás két irányelvből és egy, az ún. Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületét (BEREC) létrehozó rendeletből állt.[24]
Az újabb szabályozásból az alábbi célkitűzéseket emelem ki:

- a BEREC létrehozása,

[18] Pirrong, S. Caraig: *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*. Kluwer Academic Publishers, Norwell, 1996., pp. 34-49.
[19] Keretirányelv, 8. cikk
[20] A hiányosságokhoz kapcsolódóan lásd a Bíróság alábbi ügyekben hozott döntését: Bundesrepublik Deutschland kontra ISIS Multimedia Net GmbH und Co. KG C-327/03. sz. ügy; Mobistar SA kontra Commune de Fléron C-544/03. sz. ügy, Bizottság kontra Görögország C-253/04. sz. ügy; Bizottsága kontra Luxemburgi Nagyhercegség C-33/04. sz. ügy; Bizottság kontra Franciaország C-31/05. sz. ügy; Bizottsága kontra Lengyel Köztársaság C-492/07. sz. ügy.
[21] A Bizottság 2006. június 29-i közleménye.
[22] Kiss Károly Miklós (2010): Piaci és szabályozási trendek és kihívások az európai uniós távközlési piacokon. *Verseny és szabályozás*, 4. évf. 2010/1. szám, 354-378.
[23] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelve (2009. november 25.) (OJ L 337, 18.12.2009, p. 37–69), preambulum.
[24] Az Európai Parlament és a Tanács 1211/2009/EK rendelete (2009. november 25.) az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról (OJ L 337, 18.12.2009, p. 1–10), valamint a 2009/140/EK irányelv.

- az egységes európai információs tér megvalósítása érdekében egy hatékony és koordinált spektrumgazdálkodási stratégia meghatározása,
- a nyitott információs társadalom megvalósítása érdekében a fogyatékkal élő felhasználókra vonatkozó rendelkezések megerősítése,
- a nemzeti szabályozó hatóságok jogkörének megerősítése és döntéseinek kiszámíthatósága érdekében e hatóságok függetlenségének megerősítése, különösen a külső beavatkozás vagy a politikai nyomással szemben,
- a jogbiztonság érdekében a szabályozó hatóság által hozott döntés elleni jogorvoslati eljárás indokolatlan hosszúra nyúlásának megelőzése.[25]

A BEREC – az egyes uniós országokban létrehozott nemzeti szabályozó hatóságok képviselőiből összetevődő testület – létrehozásának célja az volt, hogy közelítsék, egységesítsék a tagállami szabályozóhatóságok jelentősen eltérő gyakorlatait, mely gátja az egységes piac kialakulásának. Így a legjobb gyakorlatok kidolgozásával, szabályozási kérdésekben adott segítségnyújtással, tanácsadással, jelentés készítéssel.[26]

Tehát, mint látható, egy deregulációs irány is felfedezhető az új szabályozásban, benne a tagállami szabályozás lebontása, s annak közösségi joggal történő helyettesítése. Ahogyan cél a piaci verseny fejlődésével párhuzamosan az ágazatspecifikus szabályok fokozatos csökkentése, s az elektronikus hírközlés versenyjog általi kizárólagos szabályozása, mely értelmében az előzetes szabályozási kötelezettségeket csak olyan esetben alkalmaznak, ha nincs hatékony és fenntartható verseny.

A liberalizáció és a privatizáció után egyre inkább előtérbe kerültek a hiányosságok, melyek a fogyasztók kellő garanciális védelmét adták volna, így az irányelvek harmadik korszakában a fentiek mellett fontos kiemelni, hogy megjelent a fogyasztók védelmét hivatott rendelkezése beiktatása is, ugyanis a túlságosan túlnőtt vállalatok sokszor a fogyasztók számára előnytelen szerződéseket kínáltnak, melyek piaci elégtelenségekhez vezetnek.[27] Ezen piaci kudarcok kezelése alapvetően a tagállami hatóságok szintjén zajlott, s az egyes intézmények eltérő hatásfokkal dolgoztak és dolgoznak.[28]

A 2009-es új hírközlési irányelvcsomagot a tagországoknak 2011. május 25-ig kellett a nemzeti jogrendszerükbe átültetniük. A legnagyobb kihívás az egységes európai elektronikus hírközlési piac kialakítása volt, mivel a tagállamok nem azonos irányba és lépésben haladtak. Egyes nemzeti szabályozóhatóságok eltérő szabályozási megközelítéseket alkalmaznak, különösen a versenyproblémák kezelése érdekében – köztük Magyarország is. [29] Úgy gondolom - és az azóta eltelt időszakból is látható -,

[25] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelve, preambulum.
[26] Az Európai Parlament és a Tanács 1211/2009/EK rendelete.
[27] Lásd például a Bíróság alábbi ügyekben hozott döntését: C-243/08. sz. Pannon GSM ügy, C-339/04. sz. Nuova società di telecomunicazioni ügy; C-492/07. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügy; C-152/07. sz. Arcor és társai ügy; C-58/08. sz. Vodafone és társai ügy.
[28] A magyar fogyasztóvédelmi hatóság 2011-es átalakításával kapcsolatban lásd: Barta Attila (2015): Területi kormányhivatalok 2.0.? A középszintű államigazgatás továbbfejlesztése 2015-ben. Kodifikáció és Közigazgatás 2015/1. 40-42.
[29] European Commission (2010): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee Of the Regions on market reviews under the EU Regulatory Framework (3rd report) – Further steps towards the consolidation of the internal market for electronic communications. COM(2010) 271. final, június 1.

hogy a fogyasztóvédelmi szabályozás sem old meg önmagában semmit, csupán időlegesen kezeli a fenti problémákat, hiszen a rendszer egészében megjelenő feszültségek ezzel nem kezelhetőek.

A fogyasztóvédelmi szabályozás új hulláma

A 2009-es szabályozási hullám után, a hírközlési szakpolitika némiképp háttérbe szorult, legalábbis a szabályozási üteme lelassult. Ez persze összefüggésbe hozható az időközben kibontakozó gazdasági válsággal, mely az egész hírközlési piac fejlődésére kihatott, bár viszonylag kisebb mértékben esett vissza a többi ágazathoz képest, de számos további kihívással szembesült. Ilyen kihívás, hogy a technikai fejlődésnek köszönhetően a hírközlés területén erőteljesen előretörtek a mobilhívások és az internetalapú hívások,[30] mely a szolgáltatás piacát átalakította, új szolgáltatók megjelenését eredményezte. Mindeközben egyes államok, pénzügyi nehézségeinek leküzdésére, egyes szektorok adóztatását helyezték előtérbe, s több helyen különadót vetettek ki a hírközlési szektorra, így Franciaország, Spanyolország, Málta és Magyarország esetében.[31] A Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított az érintett országokkal szemben, melyet végül visszavontak a Bíróság 2013. június 27-án a francia ügyben született döntése miatt, mely szerint nem volt ellentétes a különadó az ún. engedélyezési irányelvvel. A döntés meglepetést okozott a távközlési vállalatok számára, mely jól mutatja egyúttal az időszak kihívásait is.

Jelentős előrelépés történt 2012-ben, amikor megszületett az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról szóló rendelet,[32] ugyanakkor csak három évre rá 2015-ben fogadta el az Európai Parlament azt a módosítást, mely további két évvel kitolva 2017. június 15-től eltörölte a roaming díjakat az Unión belül.[33]

Ugyanakkor válságot követő időszakban továbbra is arról beszélhetünk, hogy nem jött létre egységes uniós hírközlési piac, az egyes tagállamok eltérő piacokkal rendelkeznek – bár a BEREC számos előrelépésben részt vett, de a gyenge pontja, hogy véleménye nem kötelező sem a Bizottságra, sem a szabályozó hatóságokra.

Az egységesítés érdekében újabb tervekkel ált elő a Bizottság, s 2016-ban elfogadta az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló irányelvjavaslatot, mely a negyedik „reformcsomag" a hírközlés szabályozásában.

Majdnem egy év elteltével, 2018. június 5-én az Európai Parlament és a Tanács megállapodott az egységes európai elektronikus hírközlési kódex végleges tartalmáról, s 2018 december 11-én elfogadásra került az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1972 rendelete. Emellett megreformálásra került a BEREC a 2018/1971 rendeletet által, mely létrehozta egyúttal a BEREC Működését Segítő Ügynökséget (BEREC Hivatalt).

[30] Értve ez alatt az okos telefonok által kínált applikációkat, pl:. skype, facebook massenger, facetime stb.

[31] Málta esetében jövedéki adó kivetéséről volt szó a mobiltelefon-szolgáltatásokra. C-485/11. sz. Bizottság kontra Franciaország ügy; C-71/12. sz. Vodafone Málta ügy.

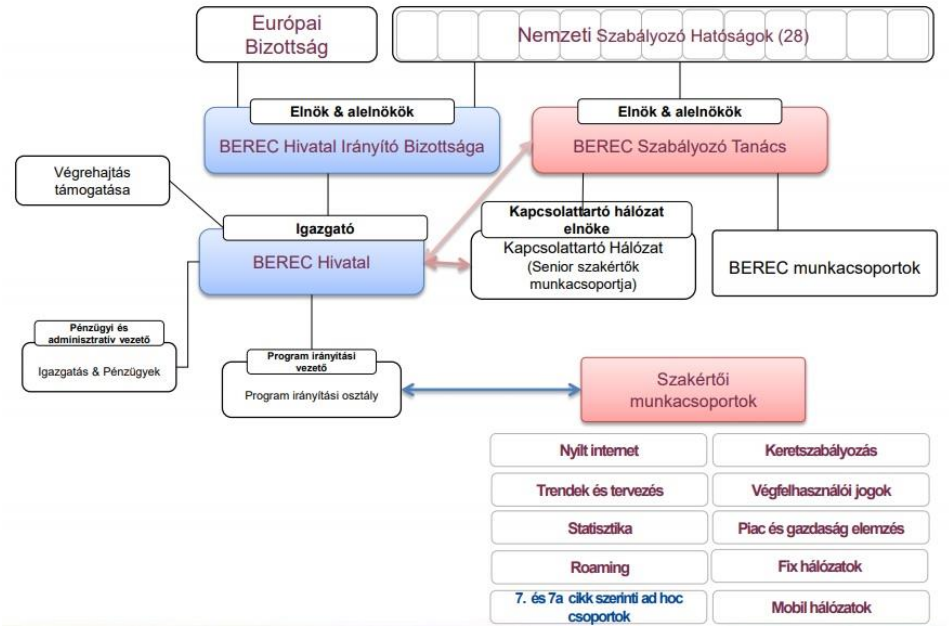
[32] Az Európai Parlament és a Tanács 531/2012/EU rendelete (2012. június 13.) az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming).

[33] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2120 rendelete (2015. november 25.) az 531/2012/EU rendelet módosításáról.

A rendelet indokolásából kiderül, hogy a Bizottság szerint a BEREC és a Hivatal kedvezően járult hozzá az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályozási keret következetes végrehajtásához. Ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy még mindig jelentős különbségek vannak a tagállamok között a szabályozási gyakorlat tekintetében, ami kedvezőtlen hatást gyakorol a fogyasztókra, a határokon átnyúló üzleti tevékenységet folytató vállalkozásokra és a jelentős számú tagállamban tevékeny vállalkozásokra abban az esetben is, amikor ugyan rendelkezésre állnak BEREC-iránymutatások, de azokat tovább lehetne fejleszteni.[34]

1. ábra

A BEREC felépítése



Forrás: Kajzinger (2018)[35]

Mint ahogyan már korábban utaltam rá, a hírközlési politika részleges sikeressége mellett a legnagyobb problémát az jelenti, hogy a tagállami szabályozó hatóságok gyakorlata igen eltérő, melyek jellemzően nemzeti, s nem szupranacionális érdeket képviselnek. Az új intézmény- és feladatrendszer kialakításakor már a Bizottság is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani a

[34] Az Európai Parlament és a Tanács 2018/1971 rendelete (2018. december 11.) az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és a BEREC Működését Segítő Ügynökségnek (BEREC Hivatal) a létrehozásáról, az (EU) 2015/2120 rendelet módosításáról, valamint az 1211/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

[35] Kajzinger Ervin (2018): Az új uniós elektronikus hírközlési szabályozás – a kötélhúzás eredménye. HTE konferencia 2018. november 8.

rendelet céljait, azonban az Unió szintjén az intézkedés terjedelme és hatása miatt a célok jobban megvalósíthatók, ezért az Unió intézkedéseket hozhat az EUMSz 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően.[36] A fenti indokok alatt értve az elektronikus hírközlési szabályozási keret következetes végrehajtásának a nemzeti intézkedéstervezetekre vonatkozó hatékony belső piaci eljárásokon keresztül történő biztosítását, különös tekintettel a határokon átnyúló vonatkozásokra, valamint annak biztosítását, hogy fogyasztókkal szemben ne számítsanak fel túlzott díjakat olyan számfüggő személyközi hírközlési szolgáltatások igénybevételéért, amelyek a fogyasztó belföldi szolgáltatója szerinti tagállamban indulnak és egy másik tagállamban vezetékes vagy mobil hívószámon végződnek.[37] Mint tehát látjuk, az érvelésből jól kitűnik, hogy az új szabályozás nagyban fogyasztóvédelmi szempontú.

Az új rendelet preambulumából az is kiderül, hogy elsődleges célja az elektronikus hírközlés Unión belüli belső piacának létrehozása, egyúttal annak biztosítása, hogy az erősebb verseny révén biztosított legyen a befektetések, az innováció és a fogyasztóvédelem magas szintje. Ennek érdekében az említett irányelv számos új feladatot állapít meg a BEREC számára, így például iránymutatások kiadását több különböző témakörben, műszaki jelentések készítését, nyilvántartások, jegyzékek és adatbázisok vezetését, valamint vélemények kiadását a nemzeti piacszabályozási intézkedéstervezetekre alkalmazandó belső piaci eljárásokról.

A roaming árszabályozáshoz hasonlóan maximalizálja az új szabályozás a nemzetközi hívások percdíját és SMS-költségét az unión belül, ami korábban nagy eltérést mutatott. Így 2019. május 15-től az Unión belüli hívások kiskereskedelmi ára maximum 0,19 €/perc, míg az Unión belüli SMS-ek ára maximum 0,06 €/SMS lehet.[38] További újdonsága, hogy a korábbiakhoz képest kiterjeszti az elektronikus hírközlési szolgáltatások körét, figyelembe véve az interneten keresztül nyújtott szolgáltatások növekvő jelentőségét, így szabályozás alá veszi az internetes hangtovábbítást (VoIP), az üzenetküldő alkalmazásokat és az e-mail-szolgáltatásokat is, míg a korábbi szabályozás csak a hagyományos, egy adott számhoz kötődő szolgáltatásra – például szöveges üzenetekre és vonalas, illetve mobil telefonhívásokra – terjed ki.[39]

Bár közvetetten, de a harmonizációhoz kapcsolódóan is találunk fogyasztóvédelmi eszközöket, így azt, hogy ezentúl a tagállamok nem tarthatnak fenn és nem vezethetnek be nemzeti jogukban olyan rendelkezéseket a végfelhasználók védelmével kapcsolatban, amelyek eltérnek a megállapított rendelkezésektől, így például eltérő védelmi szintet biztosító szigorúbb vagy kevésbé szigorú rendelkezéseket.

Az új rendeleten kívül, az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex megalkotásában is erőteljesen megjelentek a fogyasztói szempontok, sőt azt mondhatjuk, hogy szigorúbb fogyasztóvédelmi szintet léptet életbe melynek célja, hogy könnyebb legyen a szolgáltatók között váltani, és nagyobb védelmet adjon, például azon személyek számára, akik különféle szolgáltatáscsomagokra fizetnek elő.

A kódex megalkotásakor a korábban bevezetett 112-es európai egységes segélyhívó szám sikerességén felbuzdulva, előirányozták, hogy minden tagállamban létre kell hozni

[36] Az EU 2018/1971 rendeletének preambuluma (52)
[37] *Uo.*
[38] Kajzinger (2018): *i.m.*, 22.
[39] http://www.consilium.europa.eu/media/23922/171011-telecom-cocuncil-mandate.pdf (letöltés dátuma: 2019. december 21.)

egy lakossági riasztó rendszert polgáraik védelmének fokozása érdekében. Ez lesz az ún. „fordított 112-es" rendszer, mely figyelmeztetést fog küldeni az uniós polgárok mobiltelefonjára például egy, a lakókörnyezetükben bekövetkező természeti katasztrófáról, terrorista támadásról vagy más súlyos veszélyhelyzetről. Ezen új rendszert a Kódex hatálybalépésétől számított három és fél éven belül létre kell hozni. Mint láthatjuk, e körben például az Unió a hírközlési piac egységesítésén immáron túllépve közösségi, közbiztonsági szempontokat emel a szabályozásba.

A kódex alapelvként nevesíti, hogy a megfizethető és megfelelő szélessávúinternet-hozzáférésnek valamennyi felhasználó számára elérhetőnek kell lennie a tartózkodási helyüktől és a jövedelmüktől függetlenül. Továbbá rögzíti azt is, hogy a fogyatékossággal élő személyeknek egyenértékű hozzáféréssel kell rendelkezniük a távközlési szolgáltatásokhoz. Mindezek alapján az internet közszolgáltatási jellege tovább erősödik.

Céljai közül kiemelendő továbbá az 5G-re és a rendkívül nagy kapacitású hálózatokra vonatkozó verseny élénkítése és a beruházások bővítése, azért, hogy minden uniós állampolgár és vállalkozás élvezhesse a minőségi hálózati összekapcsoltság előnyeit, valamint a fogyasztóvédelem magas szintjét és az innovatív digitális szolgáltatások szélesebb választékát.

Mindenekelőtt azt várják a Kódextől, hogy javul a fogyasztók védelme. Már csak azért is, mert kiterjesztésre kerül a különféle interneten keresztül nyújtott szolgáltatásokra, többek között az üzenetküldő alkalmazásokra is az általános hírközlési fogyasztóvédelmi szabályok. Mindemellett a kódex alapján az uniós tagállamoknak az elektronikus hírközlő hálózatokat vagy elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatók kötelességszegése esetén nyújtandó kompenzációra vonatkozóan nemzeti szabályokat kell alkotniuk.

Ezzel egy újabb lépcsőfokot előre haladva az egységes európai hírközlési piac megteremtésében. Ugyanakkor a fogadtatása – ahogy a hírközlés liberalizációja esetében folyamatosan megfigyelhettük – nem volt teljesen pozitív, az Európai Távközlési Szolgáltatók Szövetsége (ETNO) szerint a kódex nem készteti befektetésre a távközlési vállalatokat, illetve a már amúgy is komplex és bonyolult szabályozást még inkább azzá teszi.[40]

***

Az európai hírközlés liberalizációs folyamatának legalább négy nagyobb szakaszát különíthetjük el. Mindegyikben közös, hogy a korábbi szabályozási hullám nem kívánt negatív következményeire, a versenypiac negatív hatásaira kívánt reagálni. Nem volt ez másképp az utolsó két hullámban sem, mely alapvetően a fogyasztóvédelmi szabályozás megerősítésére fókuszált. Bár több mint 10 éve, 2009-ben felállításra került egy közös hivatal, mai napig nem sikerült áttörést hozni a tagállami szabályozó hatóságok eltérő működéséből eredő negatív hatások felszámolására. Ez pedig mind hatással van a fogyasztók védelmének szintjére, ahogyan az egész hírközlési piac működésére. Mint láthattuk az elmúlt években egy újabb reformcsomag látott napvilágot, erősebb uniós szerepekkel. Ugyanakkor úgy gondolom, hogy a fogyasztóvédelmi szabályok

[40] https://etno.eu/home/library/etno-reports (Letöltés dátuma:2019. december 27.)

megalkotása a problémák időleges kezelésére szolgálnak, azok a valós konfliktusokat nehezen oldják fel. Az uniós hírközlési piacon a „monopolizálódás" tovább folytatódik a nagy tőkeerős hírközlési vállalatok integrációja, felvásárlása útján, s egyre kevésbé beszélhetünk tiszta versenypiacról. A piaci kudarcokból eredően újabb és újabb megoldandó kérdések kerülnek az uniós döntéshozók elé, mely kérdésként veti fel, hogy elérhető-e közösségi szintű szabályozással a fogyasztók megfelelő védelme.

Források jegyzéke:

- Barta Attila (2015): Területi kormányhivatalok 2.0.? A középszintű államigazgatás továbbfejlesztése 2015-ben. *Kodifikáció és Közigazgatás* 2015/1. 39-45.
- Barta Attila (2020): A hírközlési szolgáltatások egyes fogyasztóvédelmi aspektusai. *KÖZJAVAK*, VI. évf., 2020/1. szám.
- Bordás Péter (2019): Az elektronikus hírközlés hálójában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben, *Európai Jog*, XIX. évf. 2019/3. szám, 17-27.
- Kajzinger Ervin (2018): *Az új uniós elektronikus hírközlési szabályozás – a kötélhúzás eredménye*. HTE konferencia 2018. november 8.
- Kiss Károly Miklós (2010): Piaci és szabályozási trendek és kihívások az európai uniós távközlési piacokon. *Verseny és szabályozás*, 4. évf. 2010/1. szám, 354-378.
- Lapsánszky András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási- közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. Budapest, HVG-ORAC.
- Lapsánszky András (2015): A hírközlés világszintű közszektor reformjának privatizációs alapjai, modelljei. In: Kőhidi Ákos - Keserű Barna Arnold (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére*. Győr-Budapest, Eötvös József Könyv- és Lapkiadó Bt.
- Lovas Dóra (2019): A villamosenergia-piac reformja. Tiszta energia minden európainak. *KÖZJAVAK*, V. évf. 2019/1. szám, 23-27.
- Pirrong, S. Caraig (1996): *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*. Kluwer Academic Publishers, Norwell, pp. 34-49.
- Szilágyi Bernadett (2017): A közpénzek keletkezéskori védelméről. *KÖZJAVAK*, 3. évf., 2017/3. 32-33.
- A Bizottság 80/723/EGK irányelve (1980. június 25.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról
- Európai Parlament és a Tanács 2002/20/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról

- Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve (2002. március 7.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve (2002. július 12.) az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről
- A Bizottság 2002/77/EK irányelve (2002. szeptember 16.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelve (2009. november 25.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv és az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelv módosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1211/2009/EK rendelete (2009. november 25.) az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 531/2012/EU rendelete (2012. június 13.) az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2120 rendelete (2015. november 25.) az 531/2012/EU rendelet módosításáról
- Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment. COM (87) 290 final
- European Commission (2010): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee Of the Regions on market reviews under the EU Regulatory Framework (3rd report) – Further steps towards the consolidation of the internal market for electronic communications. COM(2010) 271 final
- C-327/03. sz. Bundesrepublik Deutschland kontra ISIS Multimedia Net GmbH und Co. KG ügy
- C-544/03. sz. Mobistar SA kontra Commune de Fléron ügy
- C-33/04. sz. Bizottsága kontra Luxemburgi Nagyhercegség ügy
- C-253/04. sz. Bizottság kontra Görögország ügy
- C-339/04. sz. Nuova società di telecomunicazioni ügy
- C-31/05. sz. Bizottság kontra Franciaország ügy
- C-152/07. sz. Arcor és társai ügy
- C-492/07. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügy
- C-58/08. sz. Vodafone és társai ügy.
- C-243/08. sz. Pannon GSM ügy,
- C-485/11. sz. Bizottság kontra Franciaország ügy
- C-71/12. sz. Vodafone Málta ügy.

- http://www.consilium.europa.eu/media/23922/171011-telecom-cocuncil-mandate.pdf
- https://etno.eu/home/library/etno-reports
- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al24216a

A HÍRKÖZLÉSI SZOLGÁLTATÁSOK EGYES FOGYASZTÓVÉDELMI ASPEKTUSAI *

Barta Attila[1]

Sokszor hangzik el napjainkban az a kijelentés, hogy ún. információs társadalomban élünk. Ez kétségtelenül így van, elég, ha csak arra gondolunk, hogy munkánk elvégzése, tanulmányaink teljesítése, avagy épp szabadidőnk eltöltése céljából hányszor kívánunk információhoz hozzájutni és emiatt igénybe venni valamilyen (elektronikus) hírközlési eszközt (legyen az akár a telefonunk, akár az internet, vagy a televíziónk). Ugyanakkor bizonyára találkoztak már a Kedves Olvasók azzal a - hol negatívnak, hol pozitívnak feltüntetett - kifejezéssel is, hogy fogyasztói társadalom. Vajon a kétféle „társadalom-szemlélet" kizárja egymást? Avagy egyik értelmezés a másiknak a része lenne csupán? Egyáltalán, milyen módon kapcsolódhat a jog ezekhez a kategóriákhoz?

Habár az előbbi kifejezések más tudományterületek irányába (pl.: szociológia, gazdaságtudomány) is markáns kapcsolódásokkal rendelkeznek, a jog terrénumától sem állnak távol, sőt![2] Valójában sokszor éppen a tételes jog, valamint a jogtudomány az, ami a modern államokban - és államokat meghaladó együttműködésekben - integráltan jeleníti meg azokat a szempontokat, amiket különböző társadalmi jelenségek vetnek fel (pl. a közszolgáltatások közösségi követelményeinek tiszteletben tartása mellett az egyéni, fogyasztói jogok is megfelelő garanciát élvezzenek).

Jelen munka homlokterében annak vizsgálata áll, hogy miként jelenhetnek meg fogyasztóvédelmi szempontok a magyar piacgazdaság egyik meghatározó szektorában, az elektronikus hírközlésben.

Az elektronikus hírközlés napjainkra olyan nemzetközi léptékben is meghatározó gazdasági területté vált, amely jellegénél fogva (lásd pl. a szerződések tömegesedését) nagy számban vet fel komplex fogyasztóvédelmi kérdéseket. A konfliktusforrások száma bőséges lehet, kezdve a számlázástól a tarifák emelésén át az adategyeztetéssel, a panaszkezeléssel és késedelmes hibajavítással bezárólag. Vajon kihez fordulhat az „ügylet kárvallotja" ezekben és az ezekhez hasonló esetekben? Elég egyetlen hatóságot megkeresni, avagy több szervezet is érintett lehet?

A megfogalmazott kérdések közül igyekszünk most - más írásokkal összhangban - a magyar jogi szabályozás kihangsúlyozása mellett ismertetni néhányat.

---

* DOI 10.21867/KjK/2020.1.10.

[1] *Dr. Barta Attila*, egyetemi adjunktus, DE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, barta.attila@law.unideb.hu

A tanulmány megírása és megjelentetése az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

[2] Az információs társadalom (közigazgatási) jogi kötődései kapcsán lásd Veszprémi Bernadett (2015): *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói*. Debrecen, Dupress.; A fogyasztó és védelmének egyes elemei kapcsán lásd többek között: Árva Zsuzsanna - Szikora Veronika (szerk.) (2018): *A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai a XXI. században*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

A fogyasztóvédelem és a hírközlés néhány jellegzetessége Magyarországon

Mielőtt a két jogterület találkozási felületével és konkrét kapcsolódási pontjaival részletesen foglalkoznánk, érdemes röviden felvázolni azt, hogy milyen belső törvényszerűségekkel és meghatározó intézményekkel rendelkezik a fogyasztóvédelem, valamint a hírközlés hazánkban. Mivel a nemzetközi és Európai Uniós kötődésekről később esik majd szó, ezen a helyen Magyarország Alaptörvényének M) cikk 2) bekezdését tekintjük kiindulópontnak. Ez úgy fogalmaz, hogy Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait. Lássuk, hogy ez miként valósul meg hatályos jogunkban!

Általános megállapítások a magyar fogyasztóvédelmi rendszer kapcsán

A fogyasztóvédelem (és tulajdonképpen az ezzel összefüggő magánjogi viszonyokba történő állami beavatkozás) általános célja és rendeltetése egy ún. aszimmetrikus viszony kiegyensúlyozása, mivel az egyéni fogyasztó a vele kapcsolatba kerülő másik féllel (vállalkozóval, forgalmazóval) szemben kiszolgáltatott helyzetben van.[3] A fogyasztóvédelem homlokterében tehát ennek a helyzetnek a korrekciója áll a fogyasztói jogok garantálása és garanciarendszer kiépítése által. A kérdés különösen fajsúlyosnak mutatkozik az olyan történelmi előzményekkel rendelkező országok esetében, mint amilyen hazánk is, hiszen idehaza nem volt mód arra, hogy a fogyasztói szocializáció, a tudatos fogyasztói attitűd organikusan alakulhasson ki.[4] Mindenképpen jogi - értsd magánjogi és közjogi - eszközökkel kellett segíteni a folyamatot, ami különösen igaz az információs társadalom felgyorsult viszonyrendszerében és keretei között.[5]

Magyarországon a fogyasztóvédelem általános kérdéseit jelenleg az 1997. évi CLV. törvény (továbbiakban Fgytv.) rendezi. Az Fgytv. szerint fogyasztó az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy, aki árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz vagy az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje.

Jelen munkának nem célja, hogy a fogyasztóvédelmi törvényt maradéktalanul feldolgozza, ehelyett a későbbi gondolatmenethez szervesen kapcsolódó olyan Fgytv.-s rendelkezéseket ismertetünk, amelyek - a munka központi témája miatt - a hírközlési területen is relevanciával bírnak![6]

---

[3] *Vö*. Bencsik András (2013): *A fogyasztóvédelem szakigazgatási alapjai*. In: Lapsánszky András (szerk): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. II. kötet. Budapest, Complex, 207-248.

[4] Morvai Gábor (2009): *Információs társadalom és fogyasztó.* Debrecen, Fogyasztóvédelmi Zsebkönyvek, 5.

[5] Gondoljunk csak bele, hogy napjainkban tömegesen valósulnak meg olyan ügyletek, ahol a résztvevők élőben nem is találkoznak, ahogy az érintett termékeket sem látják a maguk valójában, helyette sokszor leírásokból, összehasonlításokból tájékozódnak a fogyasztók. Ez különösen igaz azokban az esetekben, amikor a termék/szolgáltatás eleve nem egy fizikailag megtapasztalható tárgy, hanem például valamilyen technológia.

[6] *Vö*. Koppányi Szabolcs (2003): *Hírközlési jog az Európai Közösségben és Magyarországon*. Budapest, Osiris, 327-328.

Ezek közül az egyik meghatározó előírás a fogyasztók oktatása, ami elsősorban állami feladat.[7] A törvény hangsúlyozza, hogy az iskolai fogyasztóvédelmi oktatás a Nemzeti Alaptanterv része, amit az oktatási intézményekkel, a fogyasztóvédelmi hatósággal és a fogyasztói érdekek képviseletét ellátó egyesületekkel együttműködve lát el az állam. Egyértelmű, hogy a prevenciónak a fogyasztóvédelemben rendkívül nagy jelentősége van, hiszen feltételezhető, hogy a tájékozott fogyasztók kisebb valószínűséggel kerülnek (pénzügyi, közegészségügyi, hírközlési, közüzemi stb.) vitás helyzetekbe.

Persze 100%-ban soha nem lehet kizárni, hogy fogyasztóvédelmi viták alakuljanak ki, emiatt fontos a fogyasztói jogok érvényesítésére vonatkozó szabályok rövid ismertetése. A törvény logikáját követve ezen a helyen a vállalkozó és a fogyasztó közötti rendezett kapcsolatok kialakítása a cél. Tekintettel arra, hogy közöttük áll fenn valamilyen nézeteltérés, a jogalkotó elsősorban számukra fogalmaz meg rendelkezéseket ezen a helyen. A fogyasztói jogok vállalkozások felé történő érvényesítése jelenleg több lábon áll, amelyek közül az alábbiakban kitérünk a panaszkezelés, az ügyfélszolgálat és a honlap néhány jellemzőjére.

Az Fgytv. egyéb más rendelkezések mellett kiköti, hogy milyen adatokról kell tájékoztatni a fogyasztókat jogaik érvényesíthetősége (pl.: szóbeli, vagy írásbeli panasz), valamint kéréseik előterjesztése érdekében (pl.: székhely, panaszkezelés módja, elérhetőségek).[8] Habár sok helyen elhangzik, mi is fontosnak tartjuk kiemelni, hogy míg a szóbeli panasz kapcsán a kiindulópont az, hogy azt azonnal meg kell vizsgálni, és szükség szerint orvosolni kell, addig az írásbeli panasz kapcsán a jogalkotó arra kötelezi a vállalkozásokat, hogy azok beérkezését követően 30 napon belül írásban érdemben válaszoljanak és intézkedjenek annak közlése iránt.[9]

Tekintettel arra, hogy az ügyek jelentős része itt még nem feltétlenül ér véget, a jogalkotó kitért a jegyzőkönyvezés részleteire is. Ha a fogyasztó a panasz kezelésével nem ért egyet, vagy a panasz azonnali kivizsgálása nem lehetséges, a vállalkozás a panaszról és az azzal kapcsolatos álláspontjáról haladéktalanul köteles jegyzőkönyvet felvenni (a telefonon vagy elektronikus hírközlési szolgáltatás felhasználásával közölt szóbeli panaszt a vállalkozás köteles egyedi azonosítószámmal ellátni).

Arra az esetre, ha a vállalkozás a panaszt elutasítaná, a törvény kötelezi a fogyasztó írásbeli tájékoztatására azzal kapcsolatban, hogy panaszával - annak jellege szerint - mely hatóság vagy békéltető testület eljárását kezdeményezheti (értve ezalatt többek között az érintett szerv elérhetőségére vonatkozó adatokat is).[10]

Az Fgytv. 17/B. § (1) bekezdése alatt elsősorban a közszolgáltatási tevékenységet folytató vállalkozások kapcsán teszi kötelezővé az ügyfélszolgálat működtetését (alapesetben az ügyfelek részére nyitva álló helyiségben). Ezzel összefüggésben általános elvárásként fogalmazódik meg, hogy az ügyfélszolgálat megközelítése, az ahhoz való hozzáférés - az ellátott fogyasztók számára és földrajzi eloszlására figyelemmel - ne járjon aránytalan nehézségekkel a fogyasztókra nézve. A jogalkotó

[7] 17. § (2) bek.
[8] 17/A. § (1) bek.
[9] A határidő két kiegészítést kíván. Egyfelől a harminc nap akkor igaz, ha az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa eltérően nem rendelkezik, másfelől ennél rövidebb határidőt jogszabály (tehát törvény és rendelet is), míg hosszabb határidőt csak törvény állapíthat meg.
[10] A hatósági fórumrendszerre visszatérünk még a munka későbbi részében.

minimumokat (pl. félfogadási időt) meghatározva további logikus elvárásokat ír elő a „sima" és a telefonos eléréssel működtetett ügyfélszolgálatok kapcsán,[11] hiszen a fogyasztói jogok érvényesíthetősége könnyen kiüresedne technikai elérhetetlenségük, fizikai megközelíthetetlenségük esetén, vagy épp amiatt, mert nem dokumentált, avagy nem visszakereshető tevékenységük.[12]

Érthető módon az ügyfélszolgálatoknak felesleges volna azokkal a panaszokkal foglalkozni, amelyek korábbi, érdemben már megválaszolt panaszok tartalmával azonosak, vagy ugyanazon fogyasztó által tett, ismételt, új információt nem tartalmazó panaszok. Ezekben az esetekben a jogalkotó megengedhetőnek tekinti kivizsgálásuk mellőzését, ahogy az azonosíthatatlan személyek által tett fogyasztói panaszok esetén is.

A fogyasztóvédelmi törvény alapvetően a közszolgáltatási tevékenységükkel összefüggésben egyes vállalkozásokat további kötelezettséggel is terheli. Rögzíti ugyanis, hogy köteles saját, önálló, kizárólag a közszolgáltatói tevékenységéről információt nyújtó internetes honlapot működtetni vagy meglévő honlapjának nyitóoldaláról közvetlenül elérhető, tárolható, megjeleníthető és nyomtatható módon ingyenesen hozzáférhetővé tenni meghatározott adatokat. Ilyenek többek között a szolgáltatási terület, a díjképzés szabályai, vagy a panaszok benyújtásával és intézésével kapcsolatos információk.[13]

A fent ismertetett alapvető rendelkezések a fogyasztó és vállalkozó relációjában értelmezendők. Ugyanakkor a fogyasztói jogok érvényre jutásához nélkülözhetetlen állami és nem állami szereplők aktív közreműködése is. Tekintettel arra, hogy a magyar fogyasztóvédelem intézményrendszerének és folyamatainak számos aspektusát feldolgozták már,[14] a későbbi gondolatvezetés érdekében ehelyütt csak azt emeljük ki, hogy milyen fontosabb állami (közigazgatási) intézmények működnek közre és milyen szerepkörben járnak el.[15] Választásunk nem önkényes, tekintettel arra, hogy a fogyasztóvédelmi feladatokat ellátó állami (közigazgatási) intézményrendszer 2020 első harmadában változásokon esik át.[16]

---

[11] Lásd Fgytv. 17/B. § (3) bek.

[12] Utóbbi miatt különösen fontos, hogy díjmentesen biztosítani kell az ügyfélszolgálaton a hangfelvételek meghallgatásának lehetőségét, illetve hangfelvételenként egy alkalommal arról másolatot kell biztosítani. A hangfelvételeket egyébként más szituációkban is érdemes lehet észben tartani. Egyes viták ugyanis eleve amiatt alakulnak ki, mert a fogyasztó úgy véli, hogy felé egy „meg sem kötött szerződés" után számláznak. Korábban számos esetben a telefonos szerződéskötési ajánlatok miatt alakultak ki ilyen helyzetek. Ha a szolgáltató azt állítja, hogy a szerződés létrejött, akkor a fogyasztónak joga van elkérni a telefonbeszélgetésről szóló hangfelvételt. Amennyiben ezen nem hangzott el az ajánlatra történő egyértelmű kifejezett igen (elfogadó nyilatkozat), a szerződés nem jött létre.

[13] 17/B. § (9) bek.

[14] Lásd például: Szikora Veronika - Árva Zsuzsanna (szerk.) (2019): *Újratervezés – Fogyasztói szabályozási modellek, digitalizáció, adatvédelem.* Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

[15] Terjedelmi okokból, valamint más munkákra tekintettel nem foglalkozunk sem a bíróságok (pl. szolgáltató általi károkozással összefüggő) feladataival, sem a békéltető testületekkel (pl. számlatartozás, fogyasztói felmondással járó kötbérfizetési kötelezettség), sem az ügyészek, vagy a fogyasztói érdekképviseleti szervek közreműködésével (lásd: fogyasztók széles körét érintő, illetve jelentős hátrányt okozó jogszabálysértések esetén).

[16] Az Fgytv.-t a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CX. törvény bizonyos pontokon 2020. március 1-jétől

Jelen esetben az áttekintést érdemes a fogyasztóvédelemért felelős miniszterrel kezdeni, aki a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet[17] alapján az innovációért és technológiáért felelős miniszter (röviden ITM).[18] Ebben a minőségében fogyasztóvédelmi szakmapolitikai programot alkot, valamint intézkedéseket tesz, illetve kezdeményez a fogyasztói jogok védelme és érvényesítése érdekében.

Tekintettel arra, hogy mind a mai napig előfordul, hogy fogyasztóvédelmi hatóságként egyes vállalkozásoknál a már nem működő Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságot (NFH), illetve annak területi szerveit tüntetik fel, röviden kitérünk az intézményi változások között az ezzel kapcsolatos gondolatokra. Magyarországon 2017. január 1-jén a korábbi Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság megszűnt és beolvadt az akkori Nemzeti Fejlesztési Minisztériumba, amely ettől az időponttól fogva az NFH korábbi stratégiai jellegű feladatait látta el. A hatósági fórumrendszer is átalakult. Az elsőfokú fogyasztóvédelmi hatóság a járási hivatal lett (pl.: a számla tartalmával kapcsolatos ügyekben), a másodfokú hatósági jogkörök pedig az NFH-tól országos illetékességgel a Pest Megyei Kormányhivatalhoz kerültek.[19]

Bizonyos értelemben 2020 márciusában újból változik az intézményrendszer. A fogyasztóvédelmi hatóságok kijelölését a 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (röviden R.) végzi el. Ezt módosítja a 360/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet, amely értelmében fogyasztóvédelmi hatóságként - a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörbe tartozó ügyek kivételével - a járási hivatalokra vonatkozó részek törlése nyomán:

- a fővárosi és megyei kormányhivatal (a továbbiakban kormányhivatal),
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve,
- a Pest Megyei Kormányhivatal,
- a Szerencsejáték Felügyelet, valamint
- a fogyasztóvédelemért felelős miniszter jár el.

Az R. módosuló szabálya azt is hangsúlyozza, hogy eltérő rendelkezés hiányában a Kormány általános fogyasztóvédelmi hatóságként - a járási hivatal helyett - a kormányhivatalt jelöli ki.

Az áttekintés végén nem szabad elfeledkezni arról, hogy más közigazgatási szervezeteknek is vannak a fogyasztóvédelemhez kötődő (rész)feladatai és speciális jogosítványai,[20] így többek között a helyi önkormányzatoknak,[21] a Magyar Nemzeti

módosítja. Ezek a változások azonban nem érintik jelenlegi témánkat, így azokra nem térünk ki. Ugyanakkor a 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet módosítását ismertetjük.

[17] 116. § 10. pont.

[18] https://www.kormany.hu/hu/innovacios-es-technologiai-miniszterium/infokommunikacioert-es-fogyasztovedelemert-felelos-allamtitkar (letöltés dátuma: 2020. január 12.).

[19] Ennek részletes bemutatását lásd: Árva Zsuzsanna (2018): Fogyasztóvédelem a közigazgatási reformok keresztmetszetében. In: Árva Zsuzsanna - Szikora Veronika (szerk.): *A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai a XXI. században*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 305.

[20] *Vö.* Baranovszky György (2018): *A fogyasztóvédelmi intézményrendszert érintő rövid helyzetértékelés*. http://feosz.hu/upload/Fogy_intezmenyrendszer%20anyag%202018_05_05_.pdf 4. (letöltés dátuma: 2019. január 03.)

[21] Például segíthetik a fogyasztók önszerveződéseit, támogathatják a fogyasztóvédelmi egyesületek helyi érdekérvényesítő tevékenységét. *Vö.* Bencsik (2013): *i.m.*, 366-367.

Banknak, a Gazdasági Versenyhivatalnak, vagy a későbbiekben ismertetésre kerülő Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságnak. A fogyasztóvédelemmel összefüggő hatályos szabályozás indokolttá teszi, hogy az érintett intézmények egymással ún. együttműködési megállapodásokat kössenek.[22]

A magyar hírközlési jog és szolgáltatások meghatározó jellemzői

Jelen munkának nem célja a hír-/távközlés történetének maradéktalan ismertetése.[23] Éppen emiatt ehelyütt alapvetően arra utalunk, hogy a globális méretű piaci területté alakult elektronikus hírközlési szektor fejlődésében a nemzeti rendelkezések mellett a nemzetközi és - Magyarország szempontjából különösen - a Közösségi (Uniós) hatásoknak rendkívül nagy jelentősége volt, illetve van napjainkban is. Általánosan elfogadott megállapítás az, hogy a hírközlés „az egyik legsikeresebb" terület a piacnyitás szempontjából,[24] ahol a 2000-es években vált különösen hangsúlyossá a fogyasztóvédelem.

Az időzítés nem előzmények nélküli, hiszen a hír-/távközlésben a(z állami) monopolhelyzet lebontása volt az elsődleges prioritás, mivel a liberalizáció lévén tűnt elérhetőnek a műszaki, technológiai továbblépés, valamint az exponenciálisan növekvő fogyasztói (előfizetői) igények kielégítése. A hírközlés magánosítása azonban – ahogy az egyes szakanyagokban olvasható – országonként eltérő sajátosságokat viselt az európai integrációs szervezetben.[25] Továbbá idővel az is egyértelművé vált, hogy a szektorban tevékenykedő ún. nemzeti szabályozó hatóságok gyakorlata több ponton is divergált, ami kihatott a fogyasztók helyzetére.[26] Nem meglepő, hogy még 2010 előtt megszületett egy új EU-s irányelvcsomag, amely a hiányosságokra kívánt reagálni, valamint később is számos fontos szabály látott napvilágot.[27]

Részben a fentiekkel összefüggésben a rendszerváltás utáni magyar szabályozásnak is két fő korszaka különíthető el: az Európai Unióhoz történő csatlakozást megelőző és az azt követő.[28] 2004-ig a magyar hírközlésben az ún. ideiglenesen fenntartott

[22] Lásd az Eht. 21. § (4) bekezdését, amely szerint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és a fogyasztóvédelmi hatóság az együttműködésük részletes szabályairól - évente felülvizsgálatra kerülő - megállapodást kötnek. A megállapodást a két hatóság a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi.

[23] A hírközlés nemzetközi és az EU-s (Közösségi) fejlődésének jó áttekintését adja Lapsánszky András (2013): Hírközlési igazgatás. In: Lapsánszky András (szerk): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. II. kötet.* Budapest, Complex, 207-248.

[24] A 2000-es években csak az EU-ban kb. 236 milliárd € forgalmat produkált évente. További hasznos információkat oszt meg Bordás Péter (2019): Az elektronikus hírközlés hálójában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben, *Európai Jog*, XIX. évf. 2019/3. szám, 17-27. , Lapsánszky (2013): *i.m.,* 220.

[25] Lapsánszky András (2015) : A hírközlés világszintű közszektor reformjának privaticációs alapjai, modelljei. In: Kőhidi Ákos – Keserű Barna Arnold (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére.* Győr-Budapest, Eötvös József Könyv- és Lapkiadó Bt., 255.

[26] Bordás Péter (2020): Fogyasztói szempontok az uniós hírközlési piac szabályozásában. *KÖZJAVAK,* VI. évf., 2020/1. különszám a fogyasztóvédelemről.

[27] Pl. az Európai Parlament és a Tanács 531/2012/EU rendeletét (2012. június 13.) az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) (OJ L 172, 30.6.2012, p. 10–35).

[28] Tóth András (2008): *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai*. Budapest, HVG-Orac, 138.

monopólium modellje érvényesült, amivel a csatlakozástól kezdve szakított a jogalkotó. Ekkortól már követő jellegű a magyar szabályozás.

Az 1990-es években végrehajtott lépések homlokterében elsősorban az állt, hogy - az akkori terminológiával illetett - „távközlési" alapszolgáltatások a lehető leggyorsabban váljanak elérhetővé minél több fogyasztó számára.[29] Ehhez nélkülözhetetlen volt a (külföldi) magántőke bevonása, valamint koncessziók alkalmazása,[30] amelyek révén a 2000-es évek elejére (tulajdonképpen egy erős dekonjunktúra időszakában) mód nyílt a piacnyitásra.[31]

A telekommunikációs szektornak és a fogyasztóvédelemnek már ekkoriban megvoltak a kapcsolódási pontjai, miután a távközlésről rendelkező törvény[32] több helyen kifejezetten utalt a fogyasztók védelmére és érdekeire.

A hatályos szabályozás legfontosabb sajátosságainak megértéséhez érdemes az elektronikus hírközlési szolgáltatás definícióját idézni. A hírközlési szakigazgatási terület kódexének tekintett elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (röviden Eht.) 188. § 13. pontja alapján ennek lényege, hogy olyan, más részére általában ellenszolgáltatásért végzett szolgáltatás, amely teljesen vagy nagyrészt jeleknek elektronikus hírközlő hálózatokon történő átviteléből, és ahol ez értelmezhető, irányításából áll, ideértve az adatkicserélő szolgáltatást, valamint a nyilvános adatkicserélő szolgáltatást is, de nem foglalja magában az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások felhasználásával továbbított tartalmat szolgáltató vagy ilyen tartalom felett szerkesztői ellenőrzést gyakorló szolgáltatásokat, valamint nem foglalja magában az információs társadalommal összefüggő, más jogszabályokban meghatározott szolgáltatásokat, amelyek nem elsősorban az elektronikus hírközlő hálózatokon történő jeltovábbításból állnak.

A fenti, alapvetően tágnak tűnő szabályozást konkrétra fordítva, ma Magyarországon az elektronikus hírközlési szolgáltatások tipikusan a telefonszolgáltatás, a rádió és televízió szolgáltatás (lényegében műsorszórás), valamint az internet-hozzáférés biztosítása. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy nem tartozik az Eht. hatálya alá a postai szolgáltatás.[33]

A hírközlés fejlődéstörténete ismeretében nem meglepő, hogy a hatályos Eht. is több ponton explicite foglalkozik fogyasztóvédelmi kérdésekkel. Már a törvény céljai és alapelvei között[34] találunk a fogyasztók érdekeit védő rendelkezéseket. Ezek alapján a jogalkotó elvárja, hogy a fogyasztó - aki az Eht. fogalomrendszerében bármilyen természetes személy lehet, aki szakmáján, üzleti tevékenységén vagy hivatásán kívül eső célból nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatást használ vagy

[29] A gyors és centralizált fejlesztésnek kedvező fokozatosan bevezetett verseny eredményeit jól érzékelteti, hogy a Magyar Távközlési Vállalat 1994 és 1997 között 171 Mrd Ft-ot ruházott be, több mint egymillió új vonalat létesítve.

[30] A Matáv pl. 8 évre kapott kizárólagos jogot szolgáltatások gyakorlására.

[31] Egyes álláspontok szerint a koncesszióknak már hamarabb le kellett volna járniuk, ugyanis a monopóliumok hátrányai ekkorra már meghaladták előnyeiket. Lásd Kiss Ferenc: *Quo vadis, távközlési szabályozás*. Híradástechnika, 1997. december. 7.

[32] 1992. évi LXXII. törvény.

[33] Lásd a 2012. évi CLIX. törvényt.

[34] Eht. 2. § ba)-bg).

igényel[35] - többek között az elektronikus hírközlő hálózatok, szolgáltatók, illetve szolgáltatások között szabadon választhasson. Ugyancsak alapvető elvárás az, hogy más fogyasztókkal elektronikus hírközlés útján kapcsolatot létesíthessen, szabadon választhasson az általa igénybe vett szolgáltatók és szolgáltatások között. A felsorolás még folytatható lenne, de ehelyütt az Eht. azon rendelkezésére utalunk, amely szerint a fogyasztó számára biztosítani kell, hogy magas szintű védelmet vehessen igénybe a szolgáltatókkal szembeni jogvitái egyszerű és gyors rendezése érdekében.

Többek között pont a hírközlési szolgáltatásokkal érintett alanyi kör fent ismertetett jogainak hatékony biztosítása érdekében hozta létre a jogalkotó az Eht.-vel a Nemzeti Hírközlési Hatóságot (NHH). Az NHH a szolgáltatók jogkövető tevékenységének felügyelete, valamint a verseny kialakítása mellett kifejezetten fontosnak tekintette a fogyasztók tájékoztatását (fentebb, az Fgytv.-nél is láthattuk már ennek jelentőségét). Egyes álláspontok szerint az NHH praktikus megoldásai a népszerűsítés hiányában sajnos nem tudták kifejteni a tőlük remélt hatást, összességében nem tudtak érdemben hozzájárulni a fogyasztói (előfizetői, felhasználói) tájékozottság fokozódásához.[36] Ugyanakkor az vitathatatlan, hogy a megelőzés ezen a területen is kiemelkedő jelentőséggel bír, hiszen alkalmas későbbi viták elkerülésére. Az NHH által összeállított jól átlátható és világos nyelvezetű tájékoztató anyagok,[37] illetve a szolgáltatáskeresésre és tarifák összehasonlítására is használható naprakész internetes adatbázis[38] mellett témánk szempontjából különösen fontos említést tenni a Hírközlési Jogok Fogyasztói Képviselőjéről (HJFK).

A HJFK létrejötte kapcsán a hazai jogpolitikai megfontolások mellett egyértelműen kitapinthatók az Uniós (Közösségi) szempontok is, amelyek a hírközlés területén ún. szabályozó hatóságok létrehozását favorizálták. Egyesek a Képviselő eszközeire „soft-law" eszközökként utalnak, amelyek alapvetően együttműködések létrehozására, ajánlások megfogalmazására, vagy mediátori tevékenység kifejtésére irányultak.[39] A későbbiek miatt fontos hangsúlyozni, hogy a Képviselő hatósági hatáskörrel, jogkörrel nem rendelkezett,[40] ugyanakkor hivatalból is eljárhatott. Bár az NHH része volt, annak többi szervezeti egységétől (pl.: Elnök, Tanács, Hivatal) függetlenül látta el feladatait.

Megjegyzések a hírközlési fogyasztóvédelem hatályos intézményrendszere kapcsán

Mindezidáig a fogyasztóvédelem (alapvetően az Fgytv.), valamint a hírközlés (lényegében Eht.) szakigazgatási rendelkezéseit igyekeztünk külön-külön, a saját belső logikai rendszerük mentén tárgyalni és így rávilágítani egyes kapcsolódási pontokra.

[35] Eht. 188. § 28. pont.

[36] *Vö*. Fehér Júlia (2012): *Szempontok a hatékonyabb hírközlési fogyasztóvédelem megteremtéséhez*. https://blszk.sze.hu/images/Dokumentumok/diskurzus/2012/2/feh%c3%a9r.pdf 7. (letöltés dátuma: 2019. december 24.).

[37] Lásd pl. NMHH: *Mit, hol, hogyan? Hasznos információk a hírközlési szolgáltatásokról és a fogyasztói jogokról*. Nemzeti Hírközlési Hatóság, Budapest. http://nmhh.hu/dokumentum/537/nmhh_mitholhogyan_tajekoztatokiadvany_web.pdf

[38] Például TANTUSZ: http://tantusz.nmhh.hu/tantusz/ (letöltés dátuma: 2020. január 09.).

[39] *Vö*. Aranyosné Dr. Börcs Janka - Lapsánszky András - Spakievics Sándor (2010): *A hírközlési igazgatás kézikönyve*. Budapest, Complex, 401-402.

[40] Lapsánszky András (szerk.) (2013b): *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban*. Budapest, Complex, 81.

Kihangsúlyozandó azonban, hogy az Fgytv. az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtására is kiterjed, ennélfogva a szolgáltatóknak a hírközlési ágazati rendelkezéseket a fogyasztóvédelmi törvénnyel együtt értelmezve kell alkalmazniuk.[41]

Habár fentebb mindkét terület kapcsán hangsúlyoztuk, hogy milyen megfontolások vezethetnek el az állami beavatkozáshoz, itt újfent nyomatékosítjuk, hogy a fogyasztóvédelmi szempontok fokozott megjelenítését alapvetően az indokolja a hírközlésben, hogy annak egyes ágait a „nagyméretű szolgáltatók és a velük szemben álló nagyszámú, ám kisméretű fogyasztók érdekérvényesítő képességének aszimmetriája" jellemzi.[42]

Az előbbiekhez társul még, hogy az ügyfelek olyan értelemben is kiszolgáltatott helyzetben vannak a szolgáltatókkal szemben, hogy a rohamos technológiai fejlődés miatt, valamint a verseny fokozódásával újabb és újabb termékek (szolgáltatások, díjcsomagok) jelennek meg a piacon, amelyek teljeskörű (tehát jogi, pénzügyi és technológiai) megértése, valamint az esetleges kötelezettségek és kockázatok prognosztizálása meghaladhatja a fogyasztók lehetőségeit.[43]

Néhány hírközlési fogyasztóvédelmi probléma közelebbi vizsgálata

Bizonyos, hogy a telekommunikáció területén az elmúlt években felmerült fogyasztóvédelmi relevanciájú problémák egy része a fent írtakra vezethető vissza. Az általános szerződési feltételek (ÁSZF) rendelkezései kapcsán éppúgy felmerültek kifogások, ahogy egyes egyedi előfizetői szerződésekkel (EESZ) összefüggésben.[44] Számos panasz a számlázáshoz kötődik,[45] de viszonylag széles kört érintett a korábbi években a kéretlen fogadott emelt díjas SMS-ek problematikája. Sajnos szép számmal akadtak olyan helyzetek is, ahol a konfliktus magját a hosszú/elhúzódó hibaelhárítási idő jelentette. Ahogy arra munkájukban más szerzők is rámutatnak, a fenti listát csak tovább bővítették azok a helyzetek, amikor a fogyasztó a sávszélesség (adatforgalmi sebesség) hiányosságait sérelmezte, avagy a szolgáltató szóbeli szerződéskötési gyakorlata, vagy a hűségnyilatkozatok kikötései voltak megkérdőjelezhetők.[46]

A technológiai fejlődés és a piaci verseny miatt a fenti példálódzó felsorolás messze nem tekinthető lezártnak. Ezek miatt nem is lehet vállalkozni arra, hogy tételesen tekintsük át valamennyi „tipikus problémaforrást". A továbbiakban kifejezetten csak az ÁSZF-fel és a hűségidővel összefüggő néhány kérdést taglaljuk.[47] A szelekció indoka az, hogy számos esetben az ÁSZF rendelkezéseire vezethetők vissza más vitás/sérelmezett helyzetek is. Ahogy arra mások már rámutattak, az előbbiekből logikusan következik az, hogy a jogalkotó az Eht. rendszerében a „szolgáltatásokkal

[41] Lásd ezzel egyezőleg Lapsánszky (2013b): *i.m.*, 436.
[42] Koppányi Szabolcs (2003): *Hírközlési jog az Európai Közösségben és Magyarországon*. Budapest, Osiris, 326.
[43] Fehér (2012): *i.m.*, 5.
[44] Például mi a teendő akkor, ha a szolgáltató egyoldalúan megváltoztatja a csatornakiosztást és ezzel lényegében egyoldalúan módosítja az előfizetői szerződést?
[45] Lásd többek között a felmondás utáni továbbszámlázás eseteit!
[46] Fehér (2012): *i.m.*,10.
[47] NMHH: *Mit, hol, hogyan? Hasznos információk...* 17-20.

összefüggő fogyasztóvédelmi elvárások jelentős részét az ÁSZF-re épülő szabályozásban kívánja kiépíteni."[48] Ugyanakkor az is ismeretes, hogy az általános szerződési feltételek (illetve azok kivonatának[49]) fogyasztók általi áttekintése sokszor elmarad, mivel azok terjedelmes volta, illetve műszaki, gazdasági, jogi nyelvezete „elriasztja" az érintetteket. Ezért bírnak különös jelentőséggel az alábbiakban részletezésre kerülő előírások.

Habár az Eht. általános kötelezettségként telepíti a hírközlési szolgáltatókra az ÁSZF elkészítését és elvárja azok hozzáférhetővé tételét is, ez önmagában - különösen a korábban írtak tükrében - még nem biztos, hogy kellő garanciát jelentene fogyasztóvédelmi szempontból.[50] Éppen ezért rögtön itt kell utalni a hírközlési törvény egy másik szabályára is,[51] amely a lentebb részletezésre kerülő Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) számára írja elő feladatként annak rendszeres vizsgálatát, hogy az általános szerződési feltételek az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályoknak megfelelnek-e. Az ÁSZF felülvizsgálata során az NMHH, amennyiben szükséges, módosításra, kiegészítésre, avagy törlésre hívja fel a szolgáltatót. Ez fogyasztóvédelmi szempontból különösen fontos vitamegelőző rendelkezés.

Kapcsolódva a fogyasztóvédelmi törvénynél írtakhoz, az ÁSZF-et az ügyfélszolgálaton és a honlapon is közzé kell tenni. Fontos fogyasztókat védő előírás az is, hogy az ÁSZF-et minden módosítás esetén a módosítás hatálybalépését 30 nappal megelőzően egységes szerkezetben kell közzétenni, valamint az NMHH-nak meg kell küldeni.

Az ÁSZF „tematikáját" az elektronikus hírközlési előfizetői szerződések részletes szabályairól szóló 2/2015. (III. 30.) NMHH rendelet 10. §-a mintegy félszáz szempont mentén meghatározza.

Az előbb írtakkal szorosan összefügg a hűségnyilatkozat kérdése. A hírközlési szolgáltatásokkal és a fogyasztóvédelmi kérdésekkel foglalkozó munkák mindig kihangsúlyozzák, hogy érdemes megfontolni, vajon megéri-e „hűséget vállalni" az adott szolgáltatónál. Kétségtelen, hogy sokszor a cserébe nyújtott kedvezmények kecsegtetőek (pl.: belépési díj elengedése, berendezések kedvezményes átengedése). Persze az is meglehet, hogy olyan helyzet áll fenn, ami beszűkíti a választás lehetőségét. Viszont az bizonyos, hogy ha van mód választani, akkor megfelelő mérlegeléssel érdemes eljárni és dönteni ezekben az esetekben. Érdemes szem előtt tartani a következő néhány szempontot:[52]

- Nem csupán a kedvezmény nagysága számít, hanem az is, hogy mennyi időre jár.
- Érdemes egyértelműsíteni, hogy milyen vállalásokért „cserébe" kapjuk meg a kedvezmény(eke)t.
- Fontos tisztában lenni azzal is, hogy milyen feltételei vannak annak, ha a hűségnyilatkozatban vállalt időtartam letelte előtt fel kellene mondani/módosítani kellene a szerződést.

[48] Ez a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény időszakában is így volt. Koppányi (2003): *i.m.,* 328.
[49] Az elektronikus hírközlési előfizetői szerződésekre és azok megkötésére vonatkozó részletes szabályokról szóló 16/2003. (XII. 27.) IHM rendelet 3. § (4) bek.
[50] Eht. 130. § (1) bek.
[51] Eht. 131. § (2) bek.
[52] NMHH: *Mit, hol, hogyan? Hasznos információk...* 19.

Részben éppen a fent taglalt realitásokkal magyarázható, hogy napjainkban a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságra kifejezetten fontos szerep hárul ezen a területen. Az NMHH azonban nem csupán a korábbi NHH átnevezése. Az NMHH-t a 2010. évi LXXXII. törvény hozta létre, mint konvergens hatóságot,[53] azaz a hírközlési terület kérdései mellett a média (pl.: sajtótermékek, televíziós tartalmak) kérdései is elé tartoznak (utóbbi terület az Országos Rádió és Televízió Testülettől).[54] Jelentőségét jól visszatükrözi, hogy az Alaptörvény rendelkezései alapján ún. önálló szabályozó szerv.[55]

A hírközlés területén az NMHH általános felügyeleti tevékenysége, valamint piacfelügyeleti eljárásai bírnak nagy jelentőséggel. Fontos kiemelni, hogy az NMHH és a fogyasztóvédelmi hatóság közötti hatáskörmegosztás, valamint a kialakult gyakorlat alapján az NMHH jár el:[56]

- akkor, amikor a hírközlési kérdést ugyan nem rendezi jogszabály, de az adott gyakorlat sérti vagy sértheti a fogyasztó, vagy mások érdekét (pl. az ügyfélszolgálatokon tapasztalt negatív magatartások miatt). Ilyenkor nem hatósági eljárás indul, hanem a Média- és Hírközlési Biztos (részletezését lásd lentebb) jár el ingyenesen ún. panasz előterjesztése nyomán.[57]
- ún. jogsérelmi kifogások előterjesztése esetén (pl. az általános szerződési feltételekben foglaltakat megsérti a szolgáltató a jogviszonyokban). Erre alapozva ingyenes bejelentésnek van helye. A hatóságnak ilyenkor mérlegelési lehetősége van abban a tekintetben, hogy indít-e (hivatalból) eljárást, azaz a bejelentő nem válik ügyféllé az eljárásban.
- a fogyasztó saját, egyedi ügyében ért jogsérelme esetén, amit kérelemként terjeszthet elő (pl.: ha a számhordozással összefüggésben a szolgáltató nem intézkedett határidőben). Alapesetben ilyenkor 3000 Ft-os díjat kell fizetni és az érintett ügyféllé válik. Fontos kitételek, hogy az ügyfél kérelmét a Hatóság által e célra rendszeresített nyomtatványán (elektronikus kapcsolattartás esetén elektronikus űrlapon) köteles benyújtani, továbbá a kérelem - számos más fogyasztóvédelmi kérdéstől eltérően - kormányablaknál nem terjeszthető elő. Az NMHH-nak az eljárásban többféle jogosítványa is van, amennyiben szabálytalanságot tapasztal (pl.: kötelezettséget állapíthat meg, vagy bírságot szabhat ki). A Hivatal által hozott elsőfokú hatósági döntés ellen az ügyfél az Elnökhöz fellebbezhet,

[53] A konvergencia lényege technológiai megközelítésben az, hogy „*a különböző szolgáltatástípusok több egymástól eltérő képességgel rendelkező hálózatokon is elérhetők.*” Pl. műsorelosztó hálózaton nyújtott internet szolgáltatás. Lapsánszky András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. Budapest, HVG-Orac, 464.

[54] Jelen munka nem tér ki rá, de a hírközlési fogyasztóvédelemhez hasonlóan a „médiafogyasztók védelme” is markáns kérdés.

[55] A munka lezárásának időpontjában Magyarországon csak két ilyen jogállású intézmény működik. Az NMHH mellett a másik a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (egyébiránt ennek is vannak fogyasztóvédelmi jogosítványai). Az önálló szabályozó szervi jogállásról az Alaptörvény 23. cikke rendelkezik.

[56] http://nmhh.hu/tart/report/2 (letöltés dátuma: 2019. december 18.)., valamint Lapsánszky (2013b.): 462-463. Egyesek a hírközlési és a fogyasztóvédelmi hatóságok közötti hatáskörmegosztás hiányosságaira is rámutattak már a 2010-es évek elején. Lásd Fehér (2012): *i.m.*, 6.

[57] A panasz űrlapon keresztül is benyújtható: https://e-nmhh.nmhh.hu/e-nhh/4/urlapok/esf00107/index.html (letöltés dátuma: 2020. január 13.)

aki a másodfokú hatósági döntési hatáskörét az Mttv. 112. § (2) alapján az elnökhelyettesre delegálta. Az Elnök másodfokú döntése ellen közigazgatási per indítható.

Azt is hangsúlyozni kell azonban, hogy - a józan logikát követve, valamint a fogyasztóvédelmi rendelkezéseknél taglalt „sorrendhez" hasonlóan - a leggyakoribbnak tekinthető (hiba)bejelentéssekkel (pl. a szolgáltatás minőségének romlásával összefüggésben, mondjuk az internet indokolatlan lassúsága miatt, vagy rossz kép-/hangminőség miatt)[58] első körben érdemes az NMHH helyett a szolgáltatót megkeresni, hiszen az Eht. alapján a panaszok és bejelentések kivizsgálása alapvetően az ő kötelezettsége.[59] Ennek alapvetően gyorsan kell megtörténnie, mivel a szolgáltató főszabály szerint köteles 48 órán belül kivizsgálni a helyzetet, ráadásul a hiba bejelentésétől a hiba kijavításáig terjedő időtartam nem haladhatja meg a 72 órát.[60]

Végül nem szabad elfelejteni, hogy ha a panasz tárgyát az elektronikus hírközlési szolgáltatás igénybevételéhez szükséges eszközzel, készülékkel (pl.: telefon, router) kapcsolatos probléma képezi, az NMHH helyett a fogyasztóvédelmi szervekhez kell fordulni.

Merre tart a hazai hírközlési fogyasztóvédelem?

A panaszok kapcsán fentebb már említésre került, hogy az NMHH-hoz kapcsolódik egy ún. Biztosi intézmény is.[61] Fontos már itt rögzíteni, hogy a Média- és Hírközlési Biztos (MHB) nem azonos a korábbi NHH Hírközlési Jogok Fogyasztói Képviselőjével. Amíg ugyanis a HJFK kifejezetten csak a hírközlési területtel összefüggő kérdésekben járt el, addig az MHB nem csak ezekben rendelkezik jogosítványokkal, hanem a sajtótermék és médiaszolgáltatás nyújtásával kapcsolatban felmerült fogyasztói érdeksérelem esetén is.[62] További fontos eltérés, hogy a Biztos nem indíthat eljárást hivatalból.[63]

A Biztos számára rendelkezésre álló eszközök meglehetősen korlátozottak (kötelező adatszolgáltatást például nem rendelhet el), ugyanakkor egyeztetést lefolytathat, amelynek eredményessége esetén megállapodás születik a Biztos és a szolgáltató között. Fogyasztóvédelmi szempontból ez amiatt fontos, mert bár a megállapodás nem hatósági eljárás keretében jön létre, annak tartalma a felhasználók, fogyasztók, előfizetők jogviszonyának részévé válik (ők a jogosultjai), amire hivatkozni lehet, és ami hatósági felügyelet keretében ellenőrizhető. A Biztos preventív célzattal ajánlásokat és tájékoztatókat[64] is megfogalmazhat, hogy elkerülhetővé váljanak a későbbi érdeksérelmek. Mindezekkel az etikus üzleti magatartást is erősíti.

Végül pár gondolat erejéig kiemelésre érdemesek az ún. egyetemes szolgáltatás szabályai, hiszen ezek szintén a fogyasztói érdekek hatékonyabb érvényesítését

[58] Az elektronikus hírközlési szolgáltatás minőségének a fogyasztók védelmével összefüggő követelményeiről szóló 229/2008. (IX. 12.) Korm. rendelet.
[59] Lásd Eht. 138. §. (1) bek.
[60] Az elektronikus hírközlési előfizetői szerződések részletes szabályairól szóló 2/2015. (III. 30.) NMHH rendelet 22. § (1) és (4) bekezdései.
[61] Lapsánszky (2013b): *i.m.,* 254.
[62] 2018-ban a Biztoshoz 298 db beadványt intéztek.
[63] *Vö.* Lapsánszky (2013b): *i.m.,* 734.
[64] Például tájékoztatás a hírközlési szolgáltatások számláival kapcsolatos kérdésekről.

szolgálják. Ezek lényege, hogy segítségükkel meghatározott szolgáltatások minden felhasználó számára igénybe vehetők megfizethető áron az ország területén.[65] A hatályos előírások alapján ide tartozik többek között a nyilvános telefonállomások működtetése, az országos belföldi tudakozó nyújtása, vagy az előfizetői névjegyzék elérhetővé tétele.

Az Eht. a 118. § (2) bekezdése alapján az egyetemes szolgáltatót főszabály szerint szerződéskötési kötelezettség terheli a szolgáltatási területén állandó lakóhellyel, székhellyel, telephellyel rendelkező felhasználónak az egyetemes szolgáltatás igénybevételére vonatkozó, jogszabályban meghatározott módon bejelentett szándéka esetén, felhasználónként egy hozzáférés biztosítására. A jogszabály kitér arra is, hogy meghatározott személyi kör számára (pl.: alacsony jövedelmű, illetve fogyatékkal élő előfizetők részére) a központi költségvetés terhére támogatás nyújtható az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás igénybevételéhez.

Kétségtelen, hogy a legutóbbi pénzügyi-gazdasági válság nyomán általános igényként fogalmazódott meg a klasszikus hatósági eszközök újbóli megerősítése számos szakigazgatási területen,[66] ugyanakkor a tapasztalatok azt mutatják, hogy egy ekkora piaci szegmensben nem érdemes (és nem is biztos, hogy maradéktalanul kivitelezhető), hogy kifejezetten csak hatósági eszközökre támaszkodjon a jogalkotó. Nem meglepő hát, hogy a hatósági eszközök mellett széles körben meghatározóak az együttműködéseket favorizáló, ún. „soft law" körébe sorolható „puhább" eszközök és megoldások.

***

A fenti áttekintés szükségszerűen csak néhány kérdésre koncentrálhatott az elektronikus hírközlés és a fogyasztóvédelmi jog találkozási felületéről, de ezek is jól rávilágítanak arra, hogy a hírközlési fogyasztóvédelem két önmagában is kifejezetten komplex terület metszetében található, amelyek ráadásul állandó mozgásban vannak. A hírközlési fogyasztóvédelem alakulását a bemutatott külső hatások és belső törvényszerűségek/feszültségek formálják.

Azon túl, hogy az elektronikus hírközlés miatt egy intenzíven gyorsuló és látványosan tömegesedő szerződéses viszonyok által leírt kérdéskörről van szó, az összképet tovább árnyalja a szolgáltatások technológiai közeledése, valamint a nemzeti eltérések és a nemzetközi/Uniós impulzusok.

Ahogy azt a munka első részében hangsúlyoztuk, a fogyasztóvédelem homlokterében alapvetően az egyensúlyi helyzet megteremtése áll. Jelen esetben a fogyasztó és a hírközlési szolgáltató között, méghozzá azért, hogy a fogyasztó képes legyen optimális döntést hozni. Általánosnak mondható az a vélekedés, amely szerint a hatósági eszközök, a különböző garanciák és tájékoztatások önmagukban elégtelenek, ha a fogyasztók nem járnak el körültekintően.[67] Sokszor hangzik el, hogy „nincs idő mindent végigolvasni". A felmérések azonban azt támasztják alá, hogy a tudatos

[65] Az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásának részletes pénzügyi és műszaki feltételeiről és követelményeiről szóló 97/2010. (III. 31.) Korm. rendelet.

[66] G. Fodor Gábor - Stumpf István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti érdek*, 2008/2. sz., 5-26.

[67] Például: Fazekas Judit (2007): *Fogyasztóvédelmi jog*. Budapest, Complex, 71.

fogyasztók egyben elégedettebb ügyfelek is, mivel pénztárcájukon érezhető megtakarításra tehetnek szert, ha fogyasztói jogaikkal élnek![68]

Márpedig erre a tudatosságra minden bizonnyal a jövőben is szükség lesz, hiszen a konvergencia látványos gyorsulásával[69] minél több, jelenleg még különálló szolgáltatás válik egy helyen (platformon) elérhetővé és használhatóvá, ami újabb, talán napjainkban még pontosan nem is prognosztizálható kihívások elé állítja a hírközlési fogyasztóvédelmet. Ezekre pedig viszonylag rövid idő alatt kell hatékony válaszokat adni.[70]

A jogalkotónak garantálnia kell a fogyasztók biztonságos áruhoz és szolgáltatáshoz, az oktatáshoz, a hatékony jogorvoslathoz fűződő érdekeinek védelmét, valamint fejlesztenie kell az érvényesítésükhöz szükséges intézményrendszert. Ez csak akkor lehetséges az elektronikus hírközlésben, ha reflektál a verseny kiélezettségére, valamint a szolgáltatások variánsainak sokaságára, amihez az egyik legkézenfekvőbb megoldás a fogyasztók hatékony tájékoztatása és a szolgáltatók ösztönzése etikus üzleti magatartás tanúsítására.[71]

Források jegyzéke:

- Aranyosné Dr. Börcs Janka – Lapsánszky András – Spakievics Sándor (2010): *A hírközlési igazgatás kézikönyve*. Budapest, Complex.
- Árva Zsuzsanna (2018): Fogyasztóvédelem a közigazgatási reformok keresztmetszetében. In: Árva Zsuzsanna – Szikora Veronika (szerk.): *A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai a XXI. században*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Árva Zsuzsanna – Szikora Veronika (szerk.) (2018): *A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai a XXI. században*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Baranovszky György (2018): *A fogyasztóvédelmi intézményrendszert érintő rövid helyzetértékelés*. http://feosz.hu/upload/Fogy_intezmenyrendszer%20anyag%202018_05_05_.pdf
- Bencsik András (2013): A fogyasztóvédelem szakigazgatási alapjai. In: Lapsánszky András (szerk): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. II. kötet.* Budapest, Complex.
- Bordás Péter (2019): Az elektronikus hírközlés hálójában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben. *Európai Jog*, XIX. évf. 2019/3. szám.

[68] http://nmhh.hu/cikk/167682/A_tudatos_fogyasztok_egyben_elegedettebb_ugyfelek_is (letöltés dátuma: 2019. december 05.).

[69] Ennek egyik lehetséges értelmezése az ún. Next Generation Networks, amelynek ismertetése kapcsán lásd Lapsánszky (2009): *i.m.*, 469-474.

[70] Baranovszky (2018): *i.m.*, 2.

[71] Lásd például itt: http://nmhh.hu/ (letöltés dátuma: 2020. január 07.).

- Bordás Péter (2020): Fogyasztói szempontok az uniós hírközlési piac szabályozásában. *KÖZJAVAK,* VI. évf., 2020/1. különszám a fogyasztóvédelemről.
- Fazekas Judit (2007): *Fogyasztóvédelmi jog*. Budapest, Complex.
- G. Fodor Gábor – Stumpf István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti érdek*, 2008/2. sz
- Koppányi Szabolcs (2003): *Hírközlési jog az Európai Közösségben és Magyarországon*. Budapest, Osiris.
- Lapsánszky András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. Budapest, HVG-Orac.
- Lapsánszky András (2015): A hírközlés világszintű közszektor reformjának privaticációs alapjai, modelljei. In: Kőhidi Ákos – Keserű Barna Arnold (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére*. Győr-Budapest, Eötvös József Könyv- és Lapkiadó Bt.
- Lapsánszky András (szerk) (2013a): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. II. kötet*. Budapest, HVG-Orac.
- Lapsánszky András (szerk.) (2013b): *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban*. Budapest, Complex.
- Morvai Gábor (2009): *Információs társadalom és fogyasztó.* Debrecen, Fogyasztóvédelmi Zsebkönyvek.
- Szikora Veronika - Árva Zsuzsanna (szerk.) (2019): *Újratervezés – Fogyasztói szabályozási modellek, digitalizáció, adatvédelem.* Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Tóth András (2008): *Az elektronikus hírközlés és média gazdasági szabályozásának alapjai és versenyjogi vonatkozásai*. Budapest, HVG-Orac.
- Veszprémi Bernadett (2015): *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói*. Debrecen, Dupress.
- Az elektronikus hírközlési szolgáltatás minőségének a fogyasztók védelmével összefüggő követelményeiről szóló 229/2008. (IX. 12.) Korm. rendelet.
- Az elektronikus hírközlési előfizetői szerződések részletes szabályairól szóló 2/2015. (III. 30.) NMHH rendelet
- Az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásának részletes pénzügyi és műszaki feltételeiről és követelményeiről szóló 97/2010. (III. 31.) Korm. rendelet.
- A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény
- A távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény
- A postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvényt
- Az elektronikus hírközlési előfizetői szerződésekre és azok megkötésére vonatkozó részletes szabályokról szóló 16/2003. (XII. 27.) IHM rendelet
- http://nmhh.hu/tart/report/2
- https://blszk.sze.hu/images/Dokumentumok/diskurzus/2012/2/feh%c3%a9r.pdf
- http://tantusz.nmhh.hu/tantusz/
- https://www.kormany.hu/hu/innovacios-es-technologiai-miniszterium/infokommunikacioert-es-fogyasztovedelemert-felelos-allamtitkar
- https://e-nmhh.nmhh.hu/e-nhh/4/urlapok/esf00107/index.html

- http://nmhh.hu/cikk/167682/A_tudatos_fogyasztok_egyben_elegedettebb_ugyfelek_is
- http://nmhh.hu/

DEVIZAHITEL-SZERZŐDÉSEK PROBLEMATIKÁJÁNAK EGYES ASPEKTUSAI *

Török Éva[1]

Magyarországon a 2000-es évek elejét követően dinamikus devizaalapú hitelezés indult be. A háztartások nagymértékű eladósodását az a gyakorlat tette még kockázatosabbá, hogy a hiteleket nem hazai fizetési eszközben, hanem devizában, döntően svájci frankban vették fel, ezzel kiszámíthatatlan árfolyamkockázatot vállalva. A tanulmány arra kíván rávilágítani, hogy a devizahitel-szerződésekkel összefüggésben a pénzügyi szolgáltatásokat érintő problémák egyike a szabályozás jellegének meghatározása, továbbá arra, hogy milyen kérdések merültek fel a hitelfelvevők tájékoztatásával, a szerződések átláthatóságával kapcsolatban.

Az előírások könnyítése érdekében ható tényezők a gazdasági növekedés fokozatos hiteligénye, a pénzügyi szervezetek piaci aktivitásának növelése. Egy megengedő szabályozási környezet ugyanakkor előnytelen lehet a fogyasztók, sőt akár a pénzügyi szervezetek számára is. Előbbiek részére a tisztességtelen feltételrendszer okozhat károkat, míg az utóbbiaknak azért lehet hátrányos, mert olyan piaci magatartásra ösztönzi őket, amely „pillanatnyi piaci pozíció előnye mellett a hosszabb távú esetleges veszteséges működést kockáztatja". Végeredményben a nem jól működő pénzügyi közvetítőrendszer, valamint a bizalmatlanná vált fogyasztók jelentős egyensúlytalanságot okozhatnak a gazdasági működésben.[2]

A lakossági devizahitelek felvételekor is alapvetően ezek a kockázatok nyilvánultak meg a megengedő szabályozási környezetből következően. A döntően svájci frank alapú devizahitelek felvételéből adódó árfolyamkockázatot a lakosság jellemzően nem volt képes kezelni. Releváns tapasztalati tény továbbá az is, hogy a devizahitel-felvevők nem voltak hajlandók fizetni az árfolyamkockázat ellen védelmet jelentő termékekért. Amennyiben ezt megtették volna, akkor tulajdonképpen a forint és a deviza kamatkülönbözetéből eredő „*hasznot*" elveszítették volna. Ebből következően viszont a devizahiteles háztartások végül nyitott (ezáltal kockázatos) árfolyampozíciót vállaltak magukra. Az ebből adódó problémákra az adósok úgy tudtak volna készülni, ha csak olyan összegű devizahitelt vesznek fel, amit még hazai devizában is képesek lettek volna törleszteni. Ebben az esetben egy esetleges árfolyamsokk (például a nemzeti valuta drasztikus leértékelődése az adott devizával szemben) esetén megnövekvő törlesztőrészlet is teljesíthető lett volna még az adósok számára. Az esetek döntő többségében azonban a hitelfelvevők éppen azért választották az idegen devizában történő eladósodást, mert így lehetséges lett számukra a hazai devizában nyújtottnál nagyobb hitelösszeg felvétele, ami így kiterjesztette a hitel ellenében történő fogyasztásuk kereteit. Vagyis nem készültek fel az esetlegesen jelentkező negatív

* DOI 10.21867/KjK/2020.1.11.

[1] *Dr. Török Éva*, egyetemi adjunktus, DE-ÁJK Polgári Jogi Tanszék, torok.eva@law.unideb.hu

A tanulmány megírása és megjelentetése az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

[2] Nagy Zoltán (2017): Problémafelvetések a pénzügyi fogyasztóvédelem területén. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 2. sz., 391.

hatásokra, jellemzően a havi törlesztőrészletek drasztikus emelkedésére. A devizahitelezés fent vázolt gyakorlata így lényegében jelentősen megkönnyítette a lakosság számára a rendszeres jövedelmeihez és vagyonához mért túlzott eladósodást.[3]

A devizahiteleket felvevő fogyasztókkal szemben a kereskedelmi bankrendszer szereplőinek lényegesen szélesebb eszköztár állt rendelkezésére a lakosság számára nyújtott devizahitelekből fakadó potenciális kockázatuk kezelésére. Ennek ellenére az árfolyamkockázat szempontjából természetes fedezettel (ugyanaz a devizanem, mint amiben a hitelfelvétel történik) nem rendelkező fogyasztók idegen devizában történő hitelezése jelentős többletkockázatot jelentett a hitelnyújtókra nézve is. Egy sokk esetén – miként az történt a subprime válságot követően – drasztikusan megnövekvő nemteljesítések hatása együtt járt a nehezen kezelhető mértékű veszteségekkel, amelyek vészesen apasztották a bankok saját tőkéjét. A növekvő hitelezési kockázat mellett a bankok likviditási kockázata is jelentősen emelkedett a lakossági devizahitelezés miatt, ugyanis a devizahitelekhez szükséges devizaforrásokat a bankok az esetek döntő többségében deviza-swapokon[4] szerezték be, ezekhez azonban letéti követelményeket kellett teljesíteniük, azaz pénzforrásokat fedezetként lekötniük.[5]

A pénzügyi közvetítő rendszer (bankok, befektetési alapok, biztosítók stb.) stabil és kiszámítható működéséhez nélkülözhetetlen az, hogy a fogyasztók bízzanak ezekben az intézményekben. Ezek közül is kiemelt jelentőséggel bír a bankokkal szemben megnyilvánuló társadalmi bizalom mértéke. Ennek lényegét világítja meg *Bakonyi Eszter* a következőképpen: „*A bankok esetében azért nagyon lényeges kérdés a társadalmi bizalom, mert nemcsak magának az intézménynek a működéséhez lehet lényeges, hogy bíznak-e benne, mint ahogy más intézmények esetében is, hanem a bankok számára „munkaeszköz" is a bizalom, azaz tulajdonképpen abból élnek, hogy rövidebb vagy hosszabb távú bizonytalanságok leküzdésére biztosítani próbálják maguknak az emberek bizalmát*".[6]

A 2008–2009 közötti globális pénzügyi-gazdasági válság azonban bizalmi válságba ment át, mely időben elhúzódást, hatásában pedig jelentős gazdasági visszaesést jelentett. A fejlett piacgazdaságok országaiban jelentős GDP-visszaesések voltak tapasztalhatók. Legdrasztikusabb következményei azonban a pénzügyi szektorra nézve voltak: tradicionális bankok (pl. Lehman Brothers) zártak be, kényszerű feltőkésítéseket kellett végrehajtani, illetve tömegével vált szükségessé kereskedelmi bankok államosítása. Ebben a kritikussá vált helyzetben a bankok szabályozásáért és felügyeletéért felelős politikai vezetők a fejlett piacgazdaságok országaiban megkísérelték visszavenni az irányítói-ellenőrzési funkciókat a pénzügyi-gazdasági terület meghatározóitól. Ennek a vezetői szerepnek az időleges elvesztése, a válság kitörésében betöltött – alapvetően hibás – pénzügyi tevékenység, a bankmentő akciók negatív következményei, a reputáció csökkenése, a bankokkal szembeni bizalomhiány növekedése mind közrejátszottak abban, hogy a bankmenedzsment és a

[3] Kolozsi Pál Péter – Banai Ádám – Vonnák Balázs (2015): A lakossági deviza-jelzáloghitelek kivezetése: időzítés és keretrendszer. *Hitelintézeti Szemle,* 14. évf. 3. sz., 61.

[4] A hosszabb távra szóló deviza-swap ügylet olyan megállapodás, amely keretében egy adott devizát – összegét és kamatait – egy másik devizára – összegére és kamataira – cserélnek.

[5] Kolozsi – Banai – Vonnák (2015): *i.m.*, 62.

[6] Bakonyi Eszter (2012): Gazdasági intézmények iránti bizalom a válságban – Kísérlet a gazdasági bizalom tartalmának és működési mechanizmusának feltárására. *Új jel-kép,* 1. évf. 1–4. sz.

banktulajdonosok új vezetési és gazdálkodási rutinokra kényszerültek átállni a jelzáloghitel-válságot követő időkben.[7]
Az állami beavatkozás hátterében fontos szerepet játszik tehát a fogyasztók bizalomvesztése. Mivel a fogyasztók bizalma csökkent a pénzügyi szervezetek és a pénzügyi piacok iránt, azok stabilitása veszélybe került, és ez következményekkel járhat a teljes pénzügyi rendszerben is.[8]

A fenti probléma megoldásában a közgazdaságtan fogyasztóképe is segítségre lehet. Ezzel összefüggésben Simon Rita kiemeli, hogy a fogyasztói modelleket az eltérő termékfajták is befolyásolják. A közgazdaságtan az alábbi kategóriákat különbözteti meg az információs tartalom szerint: keresleti, tapasztalati és bizalmi javak. Míg az első esetben (pl. ruha) a fogyasztó már a vásárlás előtt meggyőződhet az áru minőségéről, összetevőiről, addig a tapasztalati javaknál (pl. vacsora) a termék minősége csak elfogyasztása után állapítható meg. Az ún. bizalmi javak esetén (pl. gyógyszer) pedig a minőség, vagy csak sokkal a termék fogyasztása után, vagy egyáltalán nem állapítható meg. Ebbe a csoportba tartoznak a pénzügyi szolgáltatások is. Míg a keresleti javaknál a fogyasztók alacsonyabb fokú figyelmet tanúsítanak, addig a másik két csoportnál magasabb szintű figyelemráfordítás várható el a racionális fogyasztói döntés meghozatalához. A tájékoztatási kötelezettség mértéke is eltérő az egyes termékcsoportoknál. A pénzügyi szolgáltatások esetében az uniós jogalkotó megfogalmazza a fogyasztók magasabb szintű védelmének igényét annak reményében, hogy ez növelni fogja a pénzügyi szolgáltatások határon átnyúló vásárlását, a piaci kereslet fokozását. Az elsődleges cél tehát a fogyasztó szerepének biztosítása az erőforrások elosztásában, míg a fogyasztó védelme csak másodlagos.[9]

A magyar bíróságok fogyasztóképe a pénzügyi válság hatására jelentősen megváltozott. Míg 2010-ig a bíróságok általános polgári jogi elveket alkalmaztak a pénzügyi szerződések vizsgálatánál, addig 2013-ra a mechanizmus teljesen átalakult. A tényfeltárás minősége számottevően javult és a tisztességtelen szerződési feltételek kontrolljának középpontjába a 93/13/EK irányelv átültetett tagállami szabályai kerültek, szerephez jutott az Európai Unió Bírósága irányelvvel kapcsolatos döntési gyakorlata is. „*A válság következtében egyre fogyasztóbarátabb döntéseket hoznak a magyar bíróságok, sok esetben még a luxemburgi joggyakorlatot is túlhaladva.*”[10]

Az általános szerződési feltételek tisztességtelenségével összefüggésben az Európai Unió Bírósága elé kerülő előzetes döntéshozatalra irányuló magyar ügyek egy része azzal foglalkozik, hogy az egyértelmű megfogalmazás követelményét ki lehet-e annyira tágítani, hogy abba azok a szakmaspecifikus kikötések is beletartozzanak, és ezáltal

[7] Kovács Levente (2017): A bankvezetési kultúra változása a gazdasági válság hatására. *International Journal of Engineering and Management Sciences (IJEMS),* Vol. 2. No. 4. 261.
[8] Czajlik István – Horváth Anna – Sz. Pap Judit (2013): Korszerű pénzügyi fogyasztóvédelem. In: Lentner Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment: Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 432.
[9] Simon Rita (2019): Az eltérő fogyasztói modellek használata a jogalkalmazásban – a gyengébb fél mint fogyasztói modell a pénzügyi szerződésekkel kapcsolatos jogvitáknál az Európai Bíróság, illetve a cseh és magyar bíróságok gyakorlatában. In: Szikora Veronika – Árva Zsuzsanna (szerk.): *Újratervezés – Fogyasztói szabályozási modellek, digitalizáció, adatvédelem.* Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 79 – 81.
[10] Simon (2019): *i.m.*, 96.

tisztességtelennek minősüljenek, amelyeket például a bankok használnak egy devizahitel-szerződés megkötésekor. Megfogalmazódik a kérdés, hogy az árfolyamkockázat tartalmára, az azt befolyásoló körülményekre vonatkozóan vajon sokkal részletesebben kellett volna tájékoztatni az átlagosan informált fogyasztót?[11] A tanulmány az utóbbi időben született, témához kapcsolódó előzetes döntéshozatal körében született ügyekre tér ki.

A Budai Központi Kerületi Bíróság által 2017. január 24-én benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelemben az volt az alapvető kérdés, hogy az uniós fogyasztóvédelmi szabályoknak megfelel-e egy olyan szerződéskötési gyakorlat, amely egyrészt nem teszi kötelezővé a fogyasztóval szerződő fél számára a szerződés érvényességi feltételeként, hogy a szerződés elsődleges tárgyát képező világos és érthető szerződési feltételt már a szerződéskötést megelőzően megismertesse a fogyasztóval; másrészt megengedi a fogyasztóval szerződő félnek, hogy csak akkor közölje a szerződés elsődleges tárgyát képező világos és érthető szerződési feltételt, amikor a fogyasztó már visszavonhatatlan kötelezettséget vállalt a szerződés teljesítésére.[12] A magyar bíróság tulajdonképpen azt szerette volna megtudni, hogy ellentétes-e az uniós joggal az a szabályozás, amely alapján nem semmis az a kölcsönszerződés, amely megjelöli ugyan az összeget, de nem tartalmazza az alkalmazandó árfolyamot, melyet a hitelező a szerződéskötést követően külön dokumentumban fog meghatározni.

Az ügyben 2019. június 5. napján született ítélet, melyben az Európai Unió Bírósága már nem először hangsúlyozza, hogy a világos és érthető megfogalmazás követelményét kiterjesztően kell értelmezni. A magyar bírói fórumnak azt is meg kell vizsgálnia, hogy valamennyi releváns ténybeli elemre figyelemmel a fogyasztó megérthette-e, hogy milyen módszerek szerint kell meghatározni a kölcsön összegét és az alkalmazandó árfolyamot, továbbá, hogy ebből milyen gazdasági következmények származnak rá nézve. Ugyanakkor az nem követelmény, hogy e körülmények mindegyike meg legyen jelölve.[13] Amennyiben a nemzeti bíróság azt állapítja meg, hogy az árfolyam meghatározására vonatkozó feltétel nem világos és egyértelmű, a szerződés csak akkor lesz semmis, ha a feltétel tisztességtelen, a szerződés e kikötés nélkül nem teljesíthető.[14]

A Fővárosi Ítélőtábla 2017 februárjában a devizahitel-szerződések egyes feltételeinek az uniós fogyasztóvédelmi szabályokkal való összhangja tárgyában több kérdést is feltett az Európai Unió Bíróságának[15]. Az ügyben a Bíróság 2018

[11] Török Éva (2018): A fogyasztói szerződésekkel kapcsolatos jogalkalmazás – különös tekintettel az egyértelmű megfogalmazás követelményére. In: Szikora Veronika, Árva Zsuzsanna (szerk.): *A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai a XXI. században.* Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 79.

[12] A Budai Központi Kerületi Bíróság (Magyarország) által 2017. január 24-én benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem – GT kontra HS (C-38/17. sz. ügy.)

[13] A Bíróság ítélete (hetedik tanács), 2019. június 5. – GT és HS (C-38/17. sz. ügy.) ítélet 36. pont. http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text&docid=214742&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir&occ=first&part=1&cid=2049745 (letöltés dátuma: 2019. október 15.)

[14] *Uo.* 37 pont.

[15] A Fővárosi Ítélőtábla (Magyarország) által 2017. február 1-jén benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Ilyés Teréz és Kiss Emil kontra OTP Bank Nyrt. és OTP Faktoring Követeléskezelő Zrt. (C-51/17. sz. ügy.).)

szeptemberében hirdetett ítéletet. Ebben emlékeztet az Andriciuc és társai ítéletben rögzített azon szabályra, amely a kötelező érvényű törvényi vagy rendeleti rendelkezéseket tükröző feltételeket kizárja az irányelv hatálya alól. Feltételezhető ugyanis, hogy a nemzeti jogalkotó a meghatározott szerződések feleit megillető jogok és az őket terhelő kötelezettségek összességére nézve egyensúlyt teremtett. Azonban valamely más, a jogszabályi rendelkezésekkel nem érintett szerződési feltétel tisztességtelen jellege értékelhető, amennyiben a nemzeti bíróság eseti vizsgálat alapján azt állapítja meg, hogy az adott kikötést nem világosan és érthetően fogalmazták meg. A megalapozott döntéshez szükséges tájékoztatási kötelezettség magában foglalja, hogy az árfolyamkockázattal kapcsolatos feltételeknek nemcsak alaki és nyelvtani szempontból, hanem a konkrét tartalom vonatkozásában is érthetőnek kell lenniük a fogyasztó számára. Ebből az következik, hogy az átlagos, azaz általánosan tájékozott, ésszerűen figyelmes és körültekintő fogyasztó számára lehetőséget kell biztosítani nem csupán annak felismerésére, hogy a nemzeti fizetőeszköz a kölcsön nyilvántartásba vétele szerinti devizához képest leértékelődhet, hanem arra is, hogy értékelhesse egy ilyen feltételnek a pénzügyi kötelezettségeire gyakorolt gazdasági következményeit is. A Bíróság rögzíti továbbá, hogy a szerződési feltételek világosságának és érthetőségének megállapításakor értékelni kell a szerződés megkötésével kapcsolatos, összes körülményt, valamint a szerződés mindegyik feltételét, annak ellenére is, hogy e feltételek némelyikét a nemzeti jogalkotó utólag tisztességtelennek nyilvánította vagy ilyennek vélelmezte, és ennek alapján azok semmisségét állapította meg.[16]

A Kúria 2017 novemberében az alábbi kérdéseket fogalmazta meg az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatali eljárás keretében: a 93/13/EGK tanácsi irányelvben rögzített „*világos és érthető megfogalmazás követelményét úgy kell-e értelmezni, hogy annak eleget tesz a fogyasztói kölcsönszerződésben egyedileg meg nem tárgyalt olyan szerződési feltétel, amely a fogyasztót terhelő költség, jutalék, díj összegét, annak kiszámítási módját, teljesítésének idejét pontosan meghatározza, anélkül azonban, hogy rögzítené, hogy az adott költség milyen konkrét szolgáltatás ellenértéke; avagy a szerződésnek tartalmaznia kell azt is, hogy az adott költség milyen meghatározott szolgáltatás ellenértéke? Utóbbi esetben elegendő-e, ha a költség elnevezéséből következtetni lehet a nyújtott szolgáltatás tartalmára?”*[17] Azaz az átlagosan tájékozott fogyasztónak elegendő a fizetési kötelezettség mértékét ismernie, vagy azt is tudnia kell, hogy azt milyen szolgáltatás ellenértékeként köteles megfizetni?

A folyamatban lévő ügyben *Gerard Hogan* főtanácsnok 2019. május 15. napján ismertette indítványát, melynek végkövetkeztetésében azt javasolja a Bíróságnak, hogy a Kúria által előterjesztett két kérdésre a következő választ adja: a vonatkozó irányelv kapcsolódó cikkei nem követelik meg, „*hogy az árra vonatkozó minden egyes kikötés*

[16] A Bíróság ítélete (második tanács), 2018. szeptember 20. Ilyés Teréz és Kiss Emil kontra OTP Bank Nyrt., OTP Faktoring Követeléskezelő Zrt. (C-51/17. sz. ügy.) http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=512154DD87D638B5CAC8D087F22A46FB?text=&docid=205931&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=649364 (letöltés dátuma: 2019. október 15.)

[17] A Kúria (Magyarország) által 2017. november 3-án benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Kiss Gyula kontra CIB Bank Zrt. és társai (C-621/17. sz. ügy.) Rendelkező rész 1) pont.

megjelölje az ellenértékként nyújtott konkrét szolgáltatásokat".[18] Arra azonban szükség van, hogy a szerződési kikötésekből kivehető vagy kikövetkeztethető legyen az ellenértékként nyújtott szolgáltatások természete. Önmagában az, hogy az árra vonatkozó kikötés nem jelöli meg az ellenértékként nyújtott konkrét szolgáltatásokat, nem eredményez egyenlőtlenséget a felek jogaiban és kötelezettségeiben a fogyasztó kárára. Ugyanakkor, ha nem határozhatók meg az ellenszolgáltatás ellenértékeként nyújtott szolgáltatások, akkor az ilyen feltétel tisztességtelennek nyilvánítható.[19] Ezt követően a bírák megvitatták az ügyet és 2019. október 3. napján ítéletet hoztak. A testület rögzíti, hogy bár a vonatkozó ítélkezési gyakorlatból nem következik, hogy a hitelező köteles részletezni az előírt költség ellenében nyújtott szolgáltatások jellegét, a 93/13 irányelv által biztosítani kívánt védelemre figyelemmel fontos, hogy a szolgáltatások jellege a szerződésből ésszerűen érthető vagy levezethető legyen. A fogyasztó számára továbbá ellenőrizhetőnek kell lennie, „*hogy nincs-e átfedés a különböző költségek, vagy az azok ellenében nyújtott szolgáltatások között*".[20] Az Európai Unió Bírósága a feltett kérdésre azt a választ adta, hogy a világos és érthető megfogalmazás követelménye nem kívánja meg, hogy a szerződésben foglalt olyan feltételekben, amelyek a kezelési költség és folyósítási jutalék összegét, számításának módját és teljesítésének idejét pontosan meghatározzák, ezen összegek ellenében nyújtott valamennyi szolgáltatást is részletezzék.[21] A „*kezelési költségre vonatkozó szerződési feltétel, amely nem teszi lehetővé az e költség ellenében nyújtott konkrét szolgáltatások egyértelmű azonosítását, a felek szerződésből eredő jogaiban és kötelezettségeiben főszabály szerint nem idéz elő jelentős egyenlőtlenséget a fogyasztó kárára a jóhiszeműség követelményével ellentétben."*[22]

A Bíróságnak ezt a döntését a Kúria is elemezte: az ellenszolgáltatások jellegének olyan módon ki kell tűnnie a szerződésből, hogy vizsgálható legyen: a többlet-fizetési kötelezettség mögött van-e valamilyen szolgáltatás, ezek igénybevétele gazdaságilag vagy jogilag indokolható-e, a költség vagy jutalék nem aránytalan-e a kölcsönösszeghez képest.[23]

Az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatában „*felmerült érvek egy erőteljesen szabályozott, szigorú fogyasztóvédelmet körvonalaznak az Európai Unióban, amely alkalmas a pénzügyi bizalom helyreállítására, de nehezebb helyzetbe hozza a pénzügyi*

[18] Gerard Hogan főtanácsnok indítványa – Kiss Gyula kontra CIB Bank Zrt. és társai (C-621/17. sz. ügy.) 74. pont. http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=214118&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=6129280 (letöltés dátuma: 2019. szeptember 29.)

[19] *Uo.*

[20] A Bíróság ítélete (harmadik tanács), 2019. október 3., Kiss Gyula kontra CIB Bank Zrt. és társai (C-621/17. sz. ügy.) ítélet 43. pont. http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218628&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4169778 (letöltés dátuma: 2019. október 15.)

[21] *Uo.* 45. pont.

[22] *Uo.* 56. pont.

[23] A Kúria Sajtótitkársága: Devizahiteles perek: A Kúria az általa felfüggesztett ügyben az európai bíróság ítéletében megadott szempontok alapján hozza meg döntését. https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/devizahiteles-perek-kuria-az-altala-felfuggesztett-ugyben-az-europai-birosag-iteleteben (letöltés dátuma: 2019. október 15.)

szolgáltatókat. Sok esetben a körültekintő eljárás plusz dokumentumok „gyártásában" valósul meg és nem mindig jelent a fogyasztó számára valós védelmet"[24].

A pénzügyi szerződések tisztességtelenségével kapcsolatban a legfontosabb kérdés tehát, hogy a szabályozás milyen szintű védelmet kell, hogy biztosítson a fogyasztó számára.

***

A 2008-2009-es globális pénzügyi válságot, valamint hazánkban a devizahitel-krízist követően tehát kimutathatóan csökkent a fogyasztók bizalma a pénzügyi intézmények iránt. A bankok ügyfeleinek meghatározó hányadában fogalmazódott meg az a nézet, miszerint a hitelezés során a bankok vagy megtévesztették őket, vagy releváns információkat hallgattak el előlük, jellemzően a devizák árfolyamváltozásának lehetséges kockázatairól. A jövőben szabályozottabbá váló fogyasztóvédelem hozzájárulhat a bizalom helyreállításához, mert a fogyasztók azt fogják érzékelni, hogy az állam egyre erőteljesebben bástyázza körül az ő jogaikat. Ez valószínűleg egyben azt is fogja jelenteni, hogy a pénzügyi szolgáltatóknak a már ma is meglévő (és nem kevés) dokumentumok mellé újabb okmányokat és iratokat lesz szükséges kreálniuk. Ezek tartalmának arra kell irányulnia, hogy még alaposabban felvilágosítsák ügyfeleiket az igénybe venni tervezett pénzügyi termékek és szolgáltatások mibenlétéről és azok potenciális kockázatairól. Az előrelépés érdekében mindezekhez azonban hozzá kell rendelni a fogyasztók pénzügyi kultúrája színvonalának jelentős emelkedését is. Ennek megvalósítása azonban már sokkal inkább az oktatás, mint a jogalkotás feladata lesz a jövőben.

Források jegyzéke:

- Bakonyi Eszter (2012): Gazdasági intézmények iránti bizalom a válságban – Kísérlet a gazdasági bizalom tartalmának és működési mechanizmusának feltárására. *Új jel-kép,* 1. évf. 1–4. sz.
- Czajlik István – Horváth Anna – Sz. Pap Judit (2013): Korszerű pénzügyi fogyasztóvédelem. In: Lentner Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment: Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó.
- Gerard Hogan főtanácsnok indítványa – Kiss Gyula kontra CIB Bank Zrt. és társai (C-621/17. sz. ügy)
- Kolozsi Pál Péter – Banai Ádám – Vonnák Balázs (2015): A lakossági deviza-jelzáloghitelek kivezetése: időzítés és keretrendszer. *Hitelintézeti Szemle*, 14. évf. 3. sz. 61.
- Kovács Levente (2017): A bankvezetési kultúra változása a gazdasági válság hatására. *International Journal of Engineering and Management Sciences (IJEMS),* Vol. 2. No. 4., 261.

[24] Nagy Zoltán (2018): Véd vagy „kivéd" a pénzügyi fogyasztóvédelem? *KÖZJAVAK*, IV. évf., 2018/3. szám, 9-12.

- Nagy Zoltán (2017): Problémafelvetések a pénzügyi fogyasztóvédelem területén. *Miskolci Jogi Szemle,* 12. évf. 2. sz., 391.
- Nagy Zoltán (2018): Véd vagy „kivéd" a pénzügyi fogyasztóvédelem? *KÖZJAVAK*, IV. évf., 2018/3. szám, 9-12.
- Simon Rita (2019): Az eltérő fogyasztói modellek használata a jogalkalmazásban – a gyengébb fél mint fogyasztói modell a pénzügyi szerződésekkel kapcsolatos jogvitáknál az Európai Bíróság, illetve a cseh és magyar bíróságok gyakorlatában. In: Szikora Veronika – Árva Zsuzsanna (szerk.): *Újratervezés – Fogyasztói szabályozási modellek, digitalizáció, adatvédelem.* Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 79 – 81.
- Török Éva (2018): A fogyasztói szerződésekkel kapcsolatos jogalkalmazás – különös tekintettel az egyértelmű megfogalmazás követelményére. In: Szikora Veronika, Árva Zsuzsanna (szerk.): *A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai a XXI. században.* Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 79.
- C-38/17. sz. GT és HS ügy (Európai Unió Bírósága)
- C-51/17. sz. Ilyés Teréz és Kiss Emil kontra OTP Bank Nyrt., OTP Faktoring Követeléskezelő Zrt. ügy (Európai Unió Bírósága)
- C-621/17. sz. Kiss Gyula kontra CIB Bank Zrt. és társai ügy (Európai Unió Bírósága)
- A Budai Központi Kerületi Bíróság (Magyarország) által 2017. január 24-én benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem – GT kontra HS (C-38/17. sz. ügy)
- A Fővárosi Ítélőtábla (Magyarország) által 2017. február 1-jén benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Ilyés Teréz és Kiss Emil kontra OTP Bank Nyrt. és OTP Faktoring Követeléskezelő Zrt. (C-51/17. sz. ügy)
- A Kúria (Magyarország) által 2017. november 3-án benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Kiss Gyula kontra CIB Bank Zrt. és társai (C-621/17. sz. ügy)
- A Kúria Sajtótitkársága (2019): Devizahiteles perek: A Kúria az általa felfüggesztett ügyben az európai bíróság ítéletében megadott szempontok alapján hozza meg döntését. https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/devizahiteles-perek-kuria-az-altala-felfuggesztett-ugyben-az-europai-birosag-iteleteben

PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELMI KÉRDÉSEK A GAZDASÁGI VÁLSÁGGAL ÖSSZEFÜGGÉSBEN*

Balla Lajos[1]

Az elmúlt néhány évtizedben jelentős pénzügyi, illetőleg gazdasági válság söpört végig szinte az egész világon. Az egyre mélyülő krízis a magyar gazdaság működését is alapjaiban érintette. Ezt az időszakot nagyon sok szakember egyszerűen devizahiteles válságként írta le. Fogyasztóvédelmi és versenyjogi szempontból sem mellékes az események értékelése, illetve a következtetések levonása, melyek segíthetik a jövő stratégiájának kialakítását. Ahogyan Bod Péter Ákos fogalmaz: „A krízis ténye azt üzeni, hogy a fogyasztók és megtakarítók, valamint az intézményekben, pénzintézeteknél és vállalatoknál tevékenykedő döntéshozók szisztematikusan hibás döntései vezettek a rendkívül mély visszaeséshez. Ebben a helyzetben érhető, hogy a piac önszabályozó képességével a fogyasztói (befektetői) viselkedés sajátosságaival kapcsolatosan széles körű politikai és szakmai viták bontakoztak ki."[2]

A devizahitelezés előzményei

A 2007-2008-tól kezdődő időszak arra is alkalmas volt, hogy megmutassa az államoknak milyen intézkedéseket kell tenniük rendkívül szélsőséges válsághelyzetben a fogyasztók, ha úgy tetszik a versenytársak védelmében. Ezen intézkedésekre igen jellemző és fontos példa a magyar devizahiteles probléma megoldására irányuló jogalkotói, illetőleg jogalkalmazói kísérletek.

Magyarországon az eladósodás problematikájának voltak történelmi előzményei. Ebben a körben figyelemre méltó a népszövetségi kölcsön konstrukciójából fakadó válság, amelyet 1929-1933 közötti nagy gazdasági világválság tetőzött be. Hasonló eladósodási időszak volt az 1968-as új gazdasági mechanizmust követő évtized, amely az IMF hitelek okozta államadósság növekedés volt. A legutóbbi devizahiteles válság előzményei a 2002-es választások utáni időszakra datálhatók, tekintettel arra, hogy az akkor hatalomra jutó kormány eltörölte a lakásépítésekhez nyújtott állami kamattámogatást, melynek következtében a magas forint kamat helyett az alacsonyabb kamat mellet nyújtható devizahitelek kerültek előtérbe.[3] A devizahitelről, mint termékről Farkas István a következő megállapítást teszi: „Függetlenül attól, hogy az tényleges idegen pénznemben folyósítják és törlesztik vagy a devizát a folyósításkor

---

* DOI 10.21867/KjK/2020.1.12.

[1] *Dr. Balla Lajos*, címzetes egyetemi docens, DE ÁJK Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék, ballal@dit.birosag.hu

A tanulmány megírása és megjelentetése az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

[2] Bod Péter Ákos (2009): A versenypolitika és a fogyasztóvédelem távlatai. *Fogyasztóvédelmi szemle,* 2009. december, III. évfolyam 4. szám, 11.

[3] Teleki Bálint (2018): Reflexió a devizahitelezés kialakulásának és válságának jogi vonatkozásairól, a Lentner Csaba által szerkesztett „A Devizahitelezés Nagy Kézikönyve" apropóján. *Új Magyar Közigazgatás*, 2018. október, 11. évfolyam, 92.

más devizanemben folyósítják vagy törlesztik, tartalmát tekintve semmiben sem tér el bármilyen más kölcsönügylettől."[4]

A devizahitelezéssel összefüggésben már a 2000-es években felmerült a kérdés miszerint ez a termék az átlagosnál nagyobb kockázatot hordoz magában az adósok vonatkozásában. Ezzel együtt felmerült az a kérdés is, mellyel kapcsolatosan a jogalkalmazás és jogalkotás a 2013-as éveket követően foglalt állást: megfelelő-e e termékkel összefüggésben a tájékoztatás? A hitelfelvevők megfelelő információkkal bírtak-e a devizahitel lényegét, kockázatát illetően? [5]

Külön kiemelést érdemel, hogy Magyarországon a 2005 - 2008 közötti időszakban a devizahitel állomány 10 ezer milliárd Ft-tal növekedett, míg 2008, illetőleg 2011 között már összesen mintegy 15 ezer milliárd Ft-ot tett ki. Majd három évvel később, 2014 nyarán több mint 4 ezer milliárd Ft-ra rúgott.[6]

Az előbb idézett helyzet kialakulásával kapcsolatosan szükséges elmondani, hogy a korabeli kormányzat megkísérelte monitorozni és ellenőrizni a devizahitel állományt. Ennek ellenére olyan szituáció adódott, amely komolyan fenyegette a magyar gazdaság működését. Teleki Bálint az előbb idézett könyvismertető záró gondolataiban a következőkkel foglalja össze a történetet: „Elmondhatjuk, hogy a felelőtlen devizahitelezés, illetve hitelfelvétel a rendszerváltás utáni Magyarország egyik legkomolyabb krízisét idézte elő. Természetesen más országokban is jelentkeztek hasonló problémák, illetőleg a 2008-as válság általános pénzügyi krízise miatt maga az Európai Unió is kénytelen volt foglalkozni a kérdéssel."

Ki hibázott?

Mindezek után felmerül a kérdés, hogy a felelőtlen devizahitelezés okán a felelőtlen magatartás hol jelentkezett: a fogyasztó esetében, a hitelfelvevők oldalán vagy pedig a kor gazdasági menedzsmentje hozott sorozatosan helytelen döntéseket?

A tudományos kutatások jó része megállapítja, hogy a fogyasztó logikus magatartást tanúsított akkor, amikor a hazai, magasan tartott piaci kamatok miatt a nagy értékű ingatlan vásárlással összefüggésben a hitelfelvételt - tekintettel arra, hogy a döntéshozók erre lehetőséget adtak - a kor olcsó devizaalapú hitel alapján finanszírozta. Ez utóbbi azt is mutatja, hogy a fogyasztói magatartással összefüggő felelőtlenség nem a fogyasztóra terhelhető, nem a fogyasztó döntése volt, hanem azon piaci helyzet eredménye, melyet a vezető gazdasági menedzsment hozott létre. Az utóbbi elemzések az említettek mellett megmutatták azt is, hogy a szerződések az átlagfogyasztó, illetőleg az átlag hitelfelvevő szempontjából meglehetősen bonyolultak, nehezen értelmezhetőek voltak. Az előnyök és hátrányok felméréséhez az intuíción kívül bonyolult, alapos banki ismeretekre volt szükség, melyekkel az átlagos hitelfelvevők nem rendelkeztek. Ehhez

[4] Farkas István (2017): A devizahitelezés problémája és ami mögötte van. *Hitelintézeti Szemle*, 2017. évi különszám; Teleki (2018): *i.m.,* 93.

[5] Neményi Judit (2009): A monetáris politika szerepe Magyarországon a pénzügyi válság kezelésében. *Közgazdasági Szemle*, LVI. évfolyam 2009. május, 393.

[6]Czelleng Ádám - Karsai Gábor - Molnár László - Vértes András (2015): *Magyarország külső adósságállományának és a külföldiek kezében lévő adósságának elemzése.* GKI Gazdaságkutató Zrt., Budapest, 5-9.
Teleki (2018): *i.m.*, 94.

kapcsolódóan pedig felvetődik a kérdés, az átlag állampolgár megkapta-e a szükséges felvilágosítást, általában a devizahitel konstrukcióról, illetőleg in concreto az általa felvett hitellel kapcsolatos egyedi szerződés vonatkozásában.

A már említett, rendkívül magas devizahitel állomány, a bekövetkezett árfolyam változás fogyasztók nagy tömegénél idézett elő egyéni krízist. Ez a válsághelyzet a szerződések esetén a törlesztő részletekkel összefüggésben fizetésképtelenséget, az ingatlanok elvesztését és jelentős társadalmi krízist okozott. E problémák kezelésére, illetőleg a gazdaság működésének stabilizálása érdekében a 2012 utáni időszakban világossá vált, hogy a fogyasztók védelmében gyors, radikális és korábban nem megszokott, azonnali intézkedéseket kell tenni. A kérdés megoldásához egyrészt a felmerült problémákhoz kapcsolódó jogértelmezés, illetőleg a kérdéseket megoldó jogalkotás vált szükségessé.

Válaszok: jogalkotás és jogértelmezés

Az említett körben jelent meg a 2/2012. (XII.10.) PK vélemény, amely a 6. pontjában meghatározta azokat az elveket (egyértelmű és érthető megfogalmazás elve; tételes meghatározás elve; objektivitás elve; ténylegesség és arányosság elve; átláthatóság elve; felmondhatóság elve; szimmetria elve), amelyeknek a fogyasztói kölcsönszerződésekben a pénzügyi intézmény által alkalmazott általános szerződési feltételekben szereplő egyoldalú szerződésmódosítási jogra vonatkozó kikötés, meg kell hogy feleljen ahhoz, hogy ne minősüljön tisztességtelennek. A tisztességtelen szerződéssel kapcsolatosan az 1959. évi IV. törvény 209/A.§-a akként fogalmaz, hogy semmis, illetőleg megtámadható a tisztességtelen szerződési feltétel. Az előbbieket követően a Kúria Polgári Kollégiuma a devizaalapú fogyasztói kölcsönszerződések egyes rendelkezéseinek tisztességtelensége tárgyában megalkotta a 2/2014. PJE határozatát, amely kimondta, hogy tisztességtelen és ezért semmis a devizaalapú hitelszerződésekben az árfolyamrés alkalmazása, másrészt megerősítette, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás jogát biztosító feltétel tisztességtelen, ha nem felel meg a PK véleményben megfogalmazott követelményeknek. [7]

E kérdéssel kapcsolatosan a jogalkotói reakció a 2014. évi XXXVIII. számú törvény megjelenésével realizálódott.[8] A törvény meghatározza azt a fogalmat, hogy mi minősül fogyasztói kölcsönszerződésnek. E szerint egyrészt a jogszabály alkalmazásában fogyasztói kölcsönszerződésnek minősül a pénzügyi intézmény és a fogyasztó között létrejött devizaalapú (devizában nyilvántartott) vagy devizában nyújtott és forintban törlesztett vagy forint alapú hitel vagy kölcsönszerződés, pénzügyi lízing szerződés, ha annak a törvény 3. § (1) bekezdése vagy 4. § (1) bekezdése szerinti kikötést is tartalmazó általános szerződési feltétel vagy egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltétel vált. Megjegyzendő, hogy a 3. § (1) bekezdése szerint a fogyasztói kölcsönszerződésben az egyedileg megtárgyalt szerződési feltétel kivételével semmis az a kikötés, ami szerint a pénzügyi intézmény a kölcsön, illetve a lízing tárgy

[7] Gárdos István (2015): Jog, jogértelmezés. Gondolatok a devizahiteles törvények kapcsán. *MTA Low Working Papers,* 2015/3. szám 2.

[8] A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződésére vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló törvény.

megvásárlásához nyújtott finanszírozási összeg folyósítására a vételi, a tartozás törlesztésére pedig az eladási vagy egyébként a folyósításkor meghatározott árfolyamtól eltérő típusú árfolyam alkalmazását rendeli. Megjegyzendő tehát hogy a deviza alapú szerződések vonatkozásában e szerződések megkötésekor sem a fogyasztó, sem a pénzintézet nem rendelkezhetett olyan információkkal, illetőleg azokkal az információkkal, amelyek az árfolyam későbbi lényeges változására utaltak volna.

A 4. § (1) bekezdése az egyoldalú szerződésmódosítással összefüggésben tartalmaz megállapítást, miszerint az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét tartalmazó fogyasztói kölcsönszerződés vonatkozásában vélelmezni kell, hogy tisztességtelen az annak részét képező egyoldalú kamatterhelést, költségemelést, díjemelést lehetővé tevő szerződéskikötés az egyedileg megtárgyalt feltétel kivételével, tekintettel arra, hogy az nem felel meg a korábban idézett PK véleményben foglalt kritériumoknak.

A törvény 1.§ alkalmazásában fogyasztói szerződésnek minősül az előbbieken túl a pénzügyi intézmény és a fogyasztó között létrejött devizaalapúnak nem minősülő devizahitel vagy kölcsönszerződés, pénzügyi lízing szerződés, ha azt az (1) bekezdésben meghatározott időpontok között kötötték és annak részévé a 4. § (1) bekezdése szerinti kikötést is tartalmazó általános szerződési feltétel vagy egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltétel vált.

A jogegységi határozat megalkotásakor, illetőleg a PK vélemény elfogadásakor a Kúria polgári kollégiumvezetője utalt arra, hogy a jogegységi határozatnak az egyoldalú szerződésmódosítással kapcsolatos része a legfontosabb, mert a kollégiumi véleményben, illetve jogegységi döntésben rögzített szigorú feltételeknek nagyon kevés szerződés fog megfelelni, így többnyire azok tisztességtelennek minősülnek. [9]

***

Az előbb felvázolt problémából, illetőleg a probléma megoldását illetően több következtetés is levonható. Az egyik következtetés Bod Péter Ákos szerint az, hogy az árnyaltabb és szelektívebb fogyasztói eljárásrendhez új érvek nyerhetők a viselkedési közgazdaságtan eredményeiből. A másik következtetés nem a közgazdaságtant, hanem a jog világát érinti. Kiemelt, bonyolult, nehezen megoldható gazdasági jogi, társadalmi kérdések megoldásához nem elegendő a jogalkotó vagy a jogalkalmazó önálló döntése még akkor sem, ha az a saját kompetenciájába tartozik. A devizahiteles kérdés rendezése iránti törekvés az aktív bírói jogalkalmazói magatartás mellett, aktív elemző jogalkotói magatartást is megkövetel.

A felvázolt megoldással kapcsolatosan nyilvánvalóan több kritika fogalmazódott meg. A Magyar Bankszövetség álláspontja szerint, mind a Kúria PK véleménye, mind pedig a jogegységi határozat tartalma a bankszektor vonatkozásában teljesíthetetlen feltételeket állít, illetőleg azt a kritikát fogalmazta meg másokkal együtt, hogy a szabályozás visszamenőlegesen tartalmaz megállapításokat olyan szituációt teremtve, mely méltánytalanul hátrányos helyzetbe hozza a pénzintézeteket. A bankszövetség véleménye utalt arra is, hogy a megoldás a jogbiztonságot is sérti.

Ezen érvnek mond ellen a már korábban idézett régi Ptk. 209/A.§-ban foglalt szabály, miszerint semmis, illetve megtámadható a tisztességtelen szerződési feltétel.

[9] Gárdos (2015): *i.m.*, 2.

Az előbbiekből az is következik, hogy a probléma kialakulásakor a jogszabály már adott volt, azonban annak értelmezése más irányokat vett. Az Alkotmánybíróság 34/2014. (XI.14.) AB határozatában leszögezte, hogy nincs szó visszamenőleges módosításról, ugyanis a tisztességtelenség fogalma régebbi keletű - egyrészt a Polgári Törvénykönyvben, másrészt egyéb jogszabályokban is megtalálható -, mint ahogy a devizahiteles, illetve gazdaságirányítási és társadalmi kérdés felmerült. A Kúria a jogegységi határozatban és a Ptk. véleményben csupán „megtalálta a jogot".

Források jegyzéke:

- Bod Péter Ákos (2009): A versenypolitika és a fogyasztóvédelem távlatai. *Fogyasztóvédelmi szemle,* 2009. december, III. évfolyam 4. szám 11.
- Czelleng Ádám – Karsai Gábor – Molnár László – Vértes András (2015): *Magyarország külső adósságállományának és a külföldiek kezében lévő adósságának elemzése.* GKI Gazdaságkutató Zrt., Budapest, 5-9.
- Farkas István (2017): A devizahitelezés problémája és ami mögötte van. *Hitelintézeti Szemle,* 2017. évi különszám.
- Gárdos István (2015): Jog, jogértelmezés. Gondolatok a devizahiteles törvények kapcsán. *MTA Low Working Papers,* 2015/3. szám 2.
- Neményi Judit (2009): A monetáris politika szerepe Magyarországon a pénzügyi válság kezelésében. *Közgazdasági Szemle*, LVI. évfolyam 2009. május, 393.
- Teleki Bálint (2018): Reflexió a devizahitelezés kialakulásának és válságának jogi vonatkozásairól, a Lentner Csaba által szerkesztett „A Devizahitelezés Nagy Kézikönyve" apropóján. *Új Magyar Közigazgatás*, 2018. október, 11. évfolyam, 92.
- 2014. évi XXXVIII. számú törvény a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződésére vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről
- 2/2012. (XII.10.) PK vélemény
- 34/2014. (XI.14.) AB határozat
- 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

A POLGÁRI PER IRATAI A BÍRÓSÁGHOZ FORDULÁS JOGA TÜKRÉBEN – A KERESETLEVÉL*

Pribula László[1]

A 2018. év a hazai eljárásjogok kiemelkedő időszaka volt, mivel ugyanebben az évben lépett hatályba a három nagy eljárási kódex: 2018. január 1-jén a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény („Pp.”), ugyanezen a napon a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény („Kp.”), majd 2018. július 1-jén a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény („Be.”). Mindezzel a jogalkotó – elsődlegesen a hatékonyság előtérbe helyezésével – koncepcionálisan kívánta megújítani az egyes anyagi jogok bírósági úton érvényesítését.

Egy újonnan megalkotott, a hatályba lépése után induló ügyekben már azonnal alkalmazandó – így az anyagi jogi kódexhez képest a jogalkalmazást rövidebb felkészülési idő elé állító – eljárási törvény, különösen, ha az előző perrendhez képest koncepcionális megújítást szándékozik megvalósítani, természetszerűen váltja ki az elmélet és a gyakorlat szakmai alapú vitáját. Ezen viták során gyakran elhangzott szempont volt a professzionális pervitelhez igazodóan szigorúbb tartalmi és formai elvárásoknak megfelelő, feszesebb perrend mellett előterjeszthető iratok törvényi követelményeinek és a bírósághoz fordulás jogának a szembeállítása. A jelen tanulmány a peres iratokra vonatkozó lényeges eljárási rendelkezések és azok hatásai elemzésével megkísérli áttekinteni, hogy helytálló-e az a feltételezés, hogy a perrendtartás megváltozott szabályozása megnehezíti a bírósághoz fordulást, az anyagi jogok érvényesítését.

Bevezetés: okok és indokok

A jogalkotó és a jogalkalmazó számára is hasznosítható következtetéseket eredményező kritikai elemzéshez szükséges a perrendtartás megújítása okainak és céljainak átfogó bemutatása.

Az új perjogi kódex elsődleges példaképének a kiváló jogtudós és gyakorlati szakember, Plósz Sándor évtizedes szervező munkájának eredményeképpen létrejött első polgári perrendtartást, az 1911. évi I. törvényt („Plósz-féle Pp.”) tekintette, amelyről egyöntetű volt a vélemény a jogirodalomban, hogy szabályai jól áttekinthetők, logikusak, a gyakorlati problémákhoz igazodók, a törvény létrehozása volt hivatott a magyar polgári pert a korabeli európai törekvésekhez felzárkóztatni.[2] Meghaladni

* DOI 10.21867/KjK/2020.1.13.

[1] *Dr. Pribula László,* tanszékvezető egyetemi tanár, DE ÁJK Polgári Eljárásjogi Tanszék, pribula.laszlo@law.unideb.hu

A tanulmány megírása és megjelentetése az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

[2] Székely János (2017): *Perintézmények metamorfózisa – A magyarországi és romániai polgári perjog intézményeinek fejlődési sajátosságai a XX. század negyedik évtizedétől napjainkig.* Disszertáció, Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 32.

kívánta a több mint 50 évig hatályban volt második polgári perrendtartás, az *1952. évi III. törvény* („*1952-es Pp.”*) – bár a rendszerváltozást követően jelentős módosuláson keresztülment – „gyámkodó” bírói szerepre alapított perrendjét, és meg kívánta erősíteni a 2014. március 15-én hatályba lépett, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény („Ptk.”) önálló, autonóm, döntéseiért felelősséggel tartozó jogalany emberképéből következő tudatos, felelősségteljes, felkészült és szakszerű igényérvényesítést. Mindezek által eleget kívánt tenni azoknak a széles körben megfogalmazott elvárásoknak, amelyeket a polgári perjog kodifikálásáról rendelkező 1267/2013 (V.17.) Kormányhatározat előirányozott: a jogtudomány és a joggyakorlat eredményeire támaszkodó, a nemzetközi gyakorlatnak és elvárásoknak is megfelelő, az anyagi jogok hatékony érvényesítését biztosító polgári perjogi törvénykönyvként kívánt működni.

Annak a megértése, hogy a polgári perrendtartás miben kívánt elsődlegesen koncepcionális változtatást a korábbi perjogi kódexhez képest, elsődlegesen a törvény alapelveiből történhet; az pedig, hogy mi a célja ennek a változtatásnak, a – korábbi kódexben nem szereplő – Preambulum iránymutatásából fejthető meg. A törvény csak a legszükségesebb mértékben tartalmazza a polgári per különleges alapelveit. A perbeli jogokkal való szabad rendelkezést magában foglaló hagyományos rendelkezési elven felül új alapelv lett a hatékony jogvédelem érvényesülését kifejező perkoncentráció elve, amely értelmében mind a bíróságnak, mind a feleknek törekedniük kell arra, hogy az ítélet meghozatalához szükséges valamennyi tény és bizonyíték olyan időpontban álljon rendelkezésre, hogy a jogvita lehetőleg egy tárgyaláson elbírálható legyen. Nem következik ebből értelemszerűen az egy tárgyaláson elbírálás kötelezettsége, azonban a jogalkotó fontosnak tartotta annak az üzenetnek a megfogalmazását, amely a per minél előbbi lefolytatására és befejezésére ösztönzi annak valamennyi szereplőjét.[3] Mindennek a jogalkotói üzenetnek a rendeltetése pedig a Preambulum által kifejtett célokkal áll összhangban, amely szerint a perjogi törvény megalkotására a magyar perjogi hagyományokra és az európai jogfejlődés vívmányaira építő, a felek felelős pervitelén és a bíróság aktív pervezetésén alapuló, a koncentrált per feltételeit biztosító szabályozás megteremtése céljából, a polgárok szolgálatát biztosító, a közjónak és a józan észnek megfelelő jogalkalmazás eszméjétől vezérelve, a magánjogi jogviták tisztességes eljárás elvén nyugvó rendezése és az anyagi jogok hatékony érvényre juttatása érdekében került sor. Figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkére, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik; a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni; valamint az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak – egyértelműen következik a jogalkalmazó számára, hogy a törvény a perkoncentráció megvalósulása érdekében a felelős pervitelt azért szabályozza a megújított rendelkezések szerint, hogy ezzel elősegítse – tehát ne hátráltassa – az anyagi jogok bíróság előtti érvényesítését; így nyilvánvalóan a perrendtartás minden előírása a bírósághoz fordulás jogának minél teljesebb megvalósulását szolgálja.

[3] Pp. 3. §

A perkoncentráció és a rendelkezési jog következetes érvényesüléséhez azonban nem elégséges a puszta alapelvi szintű megjelenítés, hanem a tételes szabályoknak is igazodniuk kell a koncepcionális változtatások rendeltetéséhez.

Ehhez kapcsolódó lényeges változás, hogy az új polgári perrendtartás a korábbi egységes perszerkezet helyett az osztott perszerkezetet vezette be. Az 1952-es Pp. az elsőfokú polgári pert nem osztotta törvényben rögzített szakaszokra, hanem azt egységében kezelte. Ez a megoldás azt a veszélyt hordozta magában, hogy az elsőfokú eljárás viszonylag kései szakaszában a felek olyan mértékben megváltoztathatták nyilatkozataikat, előadásaikat, kérelmeiket, amelyek következtében gyakorlatilag feleslegessé váltak az addig elvégzett cselekmények, ezáltal lehetőség volt a per minél hosszabb időtartamban való elhúzására. Az új kódex ezt kívánja megakadályozni azzal, hogy sorrendet állít fel, mely szerint először a feleknek állítaniuk kell, majd másodszor az állításaikat ezt követően kell bizonyítaniuk – a bizonyítás eredményétől függően azonban az állításaikat utóbb már nem változtathatják meg. Ezért az elsőfokú polgári per két, egymástól kifejezett bírósági határozattal elválasztott szakaszra bomlik. Az első az úgynevezett perfelvételi szak. A perfelvételi szak célja a jogvita kereteinek a meghatározása, ebben a szakaszban kell előadnia a felperesnek egészében a jogállítást, tényállítást és kérelmet tartalmazó keresetét, valamint az alperesnek a keresetre adott kimerítő válaszát, ebben a szakaszban kell az állításokhoz igazodóan a feleknek bizonyítási indítványaikat előterjeszteni, és számos perbeli cselekményre – így a felek oldalán való beavatkozásra, a peres felek személyének megváltoztatására – is csak ekkor van lehetőség. A perfelvételi szakot a bíróság nem fellebbezhető végzéssel zárja le („percezúra"), és ezt követően az érdemi bizonyítási cselekményekre kerül sor a per második, érdemi tárgyalási szakában. Az osztott perszerkezet bevezetésétől a jogalkotó azt várta a felelős miniszteri biztos megfogalmazása szerint, hogy „*alaposabb előkészítő munkára ösztönzi a feleket, koncentráltabb, feszesebb eljárást tesz lehetővé*."[4] Mint ahogy azt Wallacher Lajos hangsúlyozza: „*A perfelvételi és érdemi tárgyalási szak határozott kettéválasztásának célját tehát röviden úgy fogalmazhatjuk meg, hogy a törvény meg kívánja akadályozni azt, hogy a per amiatt húzódjon el, mert a bíróság szükségtelen, illetve fölösleges kitérőkkel terhelt bizonyítást folytat le*".[5]

A megújított perszerkezet működéséhez azonban elengedhetetlen a professzionális pervitel követelményének érvényre juttatása. A korábbi megoldás szerint a jogi képviselet csak kivételesen, egyes kiemelt ügyekben, valamint a felsőbíróságokhoz forduló felek számára volt kötelező. Ehhez képest az új törvény a pert a kötelező jogi képviseletre modellezi. A törvényszék előtt indult perekben ugyanis a jogi képviselet mindegyik peres fél számára kötelező, jogi képviselet hiányában a nyilatkozataikat hatálytalannak kell tekinteni.[6] Az ügyvédkényszer azonban nem formális, ahhoz szigorú követelmények is járulnak. A törvény mind a felperesi keresetlevél, mind az alperesi

[4] Interjú *Wopera* Zsuzsa egyetemi tanárral, a polgári perrendtartás reformjával, az új szabályozási rendszer kialakításával, továbbá a kapcsolódó jogszabályok előkészítésével összefüggő feladatok irányítására és összehangolására megbízott miniszteri biztossal. https://www.jogiforum.hu/hirek/36544 (letöltés dátuma: 2020. január 13.)

[5] Wallacher Lajos (2017): XII. fejezet. Perfelvételi szak. In: Wopera Zsuzsa (szerk.): *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez.* Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 375.

[6] Pp. 72. § (1), 74. § (1)

ellenkérelem tartalmi feltételeit részletesen meghatározza, és továbbra is fenntartja a hiányos tartalmú keresetlevél hiánypótlási felhívás nélküli – az 1952-es Pp. által még idézés kibocsátása nélküli elutasításának nevezett – visszautasításának a jogkövetkezményét. Mindettől a jogalkotó a jogi képviselet szakmai felelősségének a megerősödését, közvetve a hatékonyság javítását várja. Azokban az ügyekben azonban, amelyek a járásbíróság hatáskörébe tartoznak – így a hatásköri megosztás koncepciója szerint előfordulásuk tömegesebb, a lakosság széles körét érintheti, és így a kötelező jogi képviselet előírása nem követelhető meg –, a perhatékonyságot a jogalkotó formanyomtatványok biztosításával, a hiánypótlásra felhívás szélesebb körben megengedhetőségével kívánja előmozdítani.

Változások 2018 után

A 2018. január 1-jén hatályba lépett polgári perrendtartás a professzionális és felelős pervitelen alapuló osztott perszerkezet által kívánja biztosítani a perek hatékony és koncentrált lefolytatását, mindebből szükségszerűen következik a per iratainak részletesebb és – első rátekintésre – szigorúbb követelményeken alapuló szabályozása. Mindez a gyakorlatban rendkívül lényeges változtatás: az 1952-es Pp. az elsőfokú eljárás iratai közül ugyanis egyedül a keresetlevél – kevésbé szigorú – követelményeit szabályozta, a per más iratairól rendelkezéseket nem tartalmazott, ezért azok elvileg bármikor és bármilyen tartalommal előterjeszthetők voltak. Ezzel szemben a Pp. a keresetlevél tartalmi követelményeit jóval részletesebben határozza meg, továbbá nevesíti és a bíróság felhívásához köti a perfelvételi szakban előterjeszthető, a perfelvételi nyilatkozatokat tartalmazó iratokat. Mivel pedig egyidejűleg átveszi az 1952-es Pp.-nek az új perrendben már szélesebb körben kötelezően fellépő jogi képviselő által előterjesztett keresetlevél tartalmi hiányosságainak a per hárompólusúvá válását (azaz a kereset közlését) megakadályozó hatását, a perfelvételi iratok előterjesztésének a hibájához pedig a hatálytalanságot fűzi – ezért ebből következően felvetődhet a bírósághoz fordulás jogának, a perbe vitt anyagi jogok érvényesítésének az elnehezítése.

Ez a következtetés azonban a tanulmány szerzőjének álláspontja szerint – a helyes és méltányos, a perrendtartás céljához igazodó jogalkalmazói értelmezés mellett – a következők szerint téves.

A bírósághoz fordulás joga

A bírói úthoz való hozzáférés (bírósághoz fordulás) jogát – összhangban az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. Cikkében megfogalmazott tisztességes tárgyaláshoz való jog érvényesülésének követelményével – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése biztosítja. Ennek értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. A bírósághoz fordulás jogát az Alkotmánybíróság számos döntése iránymutatóan elemezte. Kiemelkedik a legutóbbi időszakban az Alkotmánybíróság 3243/2018. (VII. 11.) AB határozata, amely kifejtette, hogy ezen jog alapján az állam kötelezettsége, hogy a jogok és kötelezettségek elbírálására bírói utat biztosítson, vagyis

az érintettnek legyen lehetősége bírósághoz fordulni, a bíróság pedig legyen jogosult (és eljárása egyben alkalmas) az ügy érdemi elbírálására. Ennek szabályai viszont alapvetően a jogalkotói mérlegelés kérdéskörébe tartoznak. Iránymutató, hogy mindaddig, amíg a jogszabályi rendelkezések ténylegesen nem zárják el a jogvitában érdekelt feleket attól, hogy ügyeiket bíróság elé vigyék és a bíróság azt – a jogszabályi feltételek fennállása esetén – érdemben elbírálja, nem ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti bírósághoz fordulás jogával.

A polgári perrendtartás egyetlen intézménye sem lehet öncélú: akkor igazolható a szabályozás, ha a gyakorlati tapasztalatok alapján folyamatos megújulásra képes úgy, hogy ezáltal elősegíti a hatékony jogalkalmazás fejlődését. Ahhoz, hogy ez a törekvés sikerrel járjon, a törvény rendelkezéseinek esetleges korrekciója során minél nagyobb részben kell igénybe venni az egyes jogászi szakmák tapasztalatait, a jogtudomány eredményeit, a bírói gyakorlat jogfejlesztő értelmezését. Mindez különös felelősséget ró a jogalkotóra, ahogy Éless Tamás fogalmazott: *„Az eljárás befejezését szükségképpen lassítja más értékek érvényre juttatása, legyen az akár az igazság kiderítésének kötelezettsége, akár a tisztességes eljárás vagy a felek perbeli jogainak biztosítása. A perhatékonyságot az szolgálja, ha sikerül a különböző értékek érvényre juttatása közötti egyensúly megteremtése, ami a mindenkori perjogi szabályozás nagy kihívása."* [7]

Mindezekkel a szempontokkal összefüggésben szükséges a legjelentősebb periratra, a keresetlevélre vonatkozó rendelkezéseknek a bírósághoz való fordulás jogával összevetése.

A keresetlevél és a bírósághoz való fordulás joga

Az elsőfokú eljárás perfelvételi és érdemi tárgyalási szakra osztása, a perfelvételi nyilatkozatok meghatározása, az anyagi pervezetés, a kereset- és ellenkérelem-változtatás, valamint a bizonyítás a perfelvétel lezárása utáni korlátozása a kodifikációnak az anyagi jogok érvényesítése hatékonyságának alapvető eszköze, amely koherens rendszer lényeges megbontása a jogalkotói törekvéseket veszélyeztetné, de a folyamatos jogfejlesztő értelmezés és a gyakorlati problémák felmerülése esetén szükséges korrekció értelemszerűen indokolt.

A korábbi szabályozáshoz képest a keresetlevél tartalmi követelményei valóban részletesebbé váltak,[8] és arra való tekintettel, hogy a jogi képviselő által előterjesztett hiányos keresetlevél jogkövetkezménye a hiánypótlás nélküli visszautasítás, a perben pedig főszabály a kötelező jogi képviselet, így a perrendtartás szabályainak formális értelmezése vezethet a keresetlevelek gyakoribb visszautasításához, amely elzárhatja a feleket az anyagi jogi igények perbeli érvényesíthetőségétől. A szigorúbbnak tűnő szabályozás során azonban indokolt figyelemmel lenni a perrendi szabályozás céljára. Mint ahogy erre Zsitva Ágnes is rámutatott: *„A perkoncentráció és a fél eljárástámogatási kötelezettsége alapelvének érvényesülése érdekében már az eljárás első lépésében az 1952-es Pp.-hez képest részletesebben, eltérő tartalmi tagolással és új elemekkel kiegészítve határozza meg a törvény a keresetlevél kötelező tartalmát és*

[7] Éless Tamás (2013): A kereset nyilvánvaló megalapozatlansága. In: Varga István (szerk.): *Codificatio Processualis Civilis. Studia in Honorem Németh János II.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 32.
[8] Pp. 170-171. §

szabályozza annak kötelező mellékleteit is. A szabályozás célja, hogy – a szükséges peranyag mihamarabbi rendelkezésre állása és a hiánypótlás elkerülése érdekében – a felperesnek mintegy sorvezetőként szolgáljon, a bíróságnak valamennyi anyagi és eljárásjogi adat a kereset azonnali tárgyalhatóságához biztosítva legyen, valamint az alperes részére lehetővé és elvárhatóvá tegye a teljes körű ellenkérelem előterjesztését."[9]

A keresetlevél perfelvételre alkalmasságának a mércéjét a bírói gyakorlat gyakran igazítja a bírósági meghagyás kibocsáthatóságához és az írásbeli ellenkérelem előterjeszthetőségéhez. Ennek a megközelítésnek az indoka, hogy a keresetlevél még önmagában nem elégséges a jogvita keretei a pert megindító fél általi teljes körű meghatározásához, hiszen hiányoznak azok az ismeretek, melyek az ellenérdekű fél álláspontján keresztül egyáltalán fel tudnák mérni a vita mibenlétét; ezért a tényleges funkció a per megindítása olyan módon, hogy mindebből a másik fél meg tudja érteni a vele szemben érvényesített követelés tartalmát, indokát; az érdemi védekezés elmulasztása esetén pedig rendelkezésre álljanak az anyagi jogerőhatással járó határozat kibocsátásához szükséges adatok. Talán a leginkább jellemzően ezt az az eseti döntés fejtette ki, amely indoka szerint a felperes azokat a tényállításait alátámasztó és rendelkezésre álló bizonyítékokat köteles a keresetlevélben feltüntetni, amelyek alapján az alperes a keresetre teljes körű ellenkérelmet tud előadni, illetve az ellenkérelem előterjesztésének elmulasztása esetén a bíróság a kérelemmel egyező tartalmú bírósági meghagyást tud kibocsátani.[10] Ha ez a zsinórmérték megjelenik a keresetlevél perfelvételre alkalmasságának a megítélésében, a helyes bírói gyakorlat nem kerülhet szembe a perrendtartás elsődleges iránymutató elvével, a perkoncentrációval.

A Pp. ugyanis egyértelműen elsődleges iránymutatásként kívánja megfogalmazni a bíróság aktív közrehatásán és a felek eljárástámogatásán alapuló, a jogviták gyors és hatékony lezárását eredményező perkoncentrációt; ez a törekvés megfelelően igazodik az Emberi Jogok Európai Bírósága jogalkalmazása által megfogalmazott követelményekhez, és találkozik a jogkereső felek elvárásaival is. A perkoncentráció rendszerszintű követelményéből következik a perelhúzásra, szükségtelen perbeli cselekményekre vezető felelőtlen pervitelt megakadályozni kívánó eljárási modell megalkotása. A keresetlevél az 1952-es Pp.-hez képest részletesebb, ezáltal szigorúbb követelményeket előíró szabályozását a leginkább a jogvita lezárását eredményező ítélet meghozatalának a feltételeitől lehet visszakövetkeztetni: a bíróság elé vitt jogvita végleges és megnyugtató lezárásához a koncentrált, csak a felek állításihoz igazodó érdemi bizonyítás szükséges; ahhoz, hogy az érdemi bizonyítás hatékony lehessen, elengedhetetlen, hogy a felek a jogvita kereteit ne változtathassák folyamatosan a bizonyítás közben, ezért a jogvita kereteit már a bizonyítás megkezdését megelőzően teljes körűen és egyértelműen meg kell határozniuk; a jogvita kereteinek a tisztázásához szükséges az alperes védekezésének a minden körülményre kiterjedő megismerése, ehhez nem elégséges egy általános vitatás; ahhoz pedig, hogy az alperes a védekezését felelősen és koncentráltan elő tudja adni, meg kell követelni egy részletes, a jogvita minden elemére kiterjedő, professzionális keresetlevelet. Mindezek megvalósulásához

[9] Zsitva Ágnes (2019): XI. fejezet. Perindítás. In: Wopera Zsuzsa (szerk.): *Kommentár a polgári perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer, 400.
[10] BDT2019. 4054.

pedig olyan szabályozás és gyakorlat illik, amely egyszerre tudja biztosítani a perkoncentráció érvényesülését, a jogvita kereteinek minél szélesebb körű tisztázását, ugyanakkor nem térítené el a bíróságtól a jogvitákat indokolatlanul a perfelvételre alkalmatlanság túlzottan széles körben megítélése miatt.

A keresetlevelet visszautasító végzések elleni fellebbezések elbírálása során már jól látszik egy olyan irányvonal, amely a keresetlevél tartalmi követelményeinek a meghatározását összhangba kívánja hozni a perkoncentráció elvével, és szükségtelennek tartja a keresetlevél perfelvételre alkalmatlanná nyilvánítását még akkor is, ha ugyan formailag valóban nem tartalmazta a keresetlevél törvényben meghatározott kötelező elemét, ugyanakkor ez a hiány nem akadályozta azoknak a perrendi előírásoknak az érvényesülését, amelyek a koncentrált per feltételeit biztosítják.

Mindenekelőtt a jogalkalmazás egyértelműen és következetesen állást foglalt abban a kérdésben, hogyha a keresetlevél tartalmazza a törvényben írtakat, de nem abban a sorrendben és a keresetlevélnek nem abban a részében, amit a Pp. előír, az érinti-e a perfelvételre alkalmasságát. A Civilisztikai Kollégiumvezetők 2018. június 20-21. napi Országos Tanácskozásán elfogadott 21. számú állásfoglalás ezt a kérdést egyértelműen a perrendtartás rendeltetése oldaláról, a jogalkotó akaratának az értelmezése alapján, a bírósághoz fordulás jogát előtérbe helyezve azt az iránymutatást tette – kiemelve, hogy ekkor már fel sem merült a rendezetlen keresetlevél visszautasításának a jogkövetkezménye –, hogy ha a keresetlevél egyértelműen és kétségkívül beazonosíthatóan tartalmazza a Pp. 170. §-ában, illetve törvényben írt egyéb kötelező tartalmi elemeket, alaki kellékeket, de nem az előírt módon vagy sorrendben, úgy hiánypótlás elrendelésének a 176. § (2) bekezdés e) pont alapján abban az esetben van helye, ha az eltérő szerkesztés folytán a kötelező tartalmi kellékek megfelelősége, teljes körűsége nem egyértelmű, beazonosítása bizonytalanságot idéz elő, ezáltal az a határozottságot, érthetőséget, végrehajthatóságot illetően a bíróban kételyeket ébreszt.[11]

Ezt követően megfigyelhető a szigorú értelmezés mellőzése a keresetlevél egyes tartalmi követelményeinek elvárásában is.

Egy ilyen méltányos értelmezés látszik kirajzolódni a tényállításokat alátámasztó bizonyítékok előadásának az elvárásában. Gyakori kritika a „pertaktika" korlátozása vagy kizárása, holott a perrendtartás maga sem kívánja, hogy a felperes az alperes érdemi védekezésének a hiányában „kiterítse minden lapját", lévén a jogvita keretei még csak az egyik oldalról tisztázottak. Az egyik közzétett eset döntés szerint az a körülmény, hogy a felperes nem jelöl meg minden, a keresetlevélben szereplő tényre bizonyítékot – akár azért, mert a tényt nem tartja lényeges ténynek, nem tartja bizonyítandó, vagy általa bizonyítandó ténynek –, a bíróság anyagi pervezetésének szükségességét veti fel, de nem lehet oka a keresetlevél visszautasításának.[12] Ehhez igazodik egy másik közzétett eseti döntés indokolása is, amely értelmében a bizonyítási indítvány előterjesztése nem kötelező eleme a keresetlevélnek, ha annak tartalmából egyértelműen kitűnik, hogy a felperes tényállításait a rendelkezésére álló és mellékelt okiratokkal kívánja bizonyítani, továbbá az eljárásnak ebben a szakaszában nincs olyan tény- és jogállítás, ami az okiratokon kívül egyéb bizonyítási indítvány előterjesztését tenné szükségessé. A fél értelemszerűen nincs elzárva attól, hogy már a keresetlevél

[11] https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/sajto/ckot_elfogadott.pdf (letöltés dátuma: 2020. január 13.)
[12] BDT2019. 3971.

előterjesztése során előadja valamennyi, a jogvita általa értékelt oldaláról nézve releváns bizonyítékait; azonban természetes perlekedési magatartás a másik fél a perben előadott álláspontjának a bevárása, ezáltal a ténylegesen bizonyításra szoruló tények alapján a bizonyítási érdekhez igazodóan az indítványok megtétele.[13]

Hasonlóan látszik a másodfokú bíróságok korrekciós gyakorlatából a jogi érvelés megfogalmazásával kapcsolatos méltányos gyakorlat. A perrendtartás koncepcionális újítása, hogy a kereset elválaszthatatlan részét képezi a kérelem, a tényállítás és a jogállítás, amellyel a jogalkotó elsődlegesen a jogviták teljes körű feltárását és lezárását, a „meglepetés-ítéletek" elkerülését kívánta elérni. A Pp. 342. § (1) és (3) bekezdéséből következően ugyanakkor a jogi érveléshez a bíróság nincs kötve; az ítéletét akár olyan érvekre is alapíthatja, amelyekre a felek nem hivatkoztak, ebből következően ebben a vonatkozásban a „meglepetés-ítélet" egyébként sem zárható ki. Mint ahogy arra egy iránymutató jogalkalmazói álláspont rámutatott: a tényállítás, a jogállítás és a kérelem kötelező előadása mellett a felperes nyilvánvalóan rámutat egy általa vélt kapcsolatra, azonban a jogi érvelés hiánya önmagában csak azt eredményezheti, hogy a felperes megfosztja magát attól, hogy az általa fennállónak vélt összefüggéseket, értelmezési irányokat a bíróság megismerje.[14]

Mindezen túl felfedezhető a keresetlevél bevezető és záró részében feltüntetendő tartalmi elemekkel kapcsolatban is a jogalkalmazás megengedőbb, a törvényi előírásokat fokozottan az alapelvekre tekintettel értelmező megoldása. Kimutatható így ez a gyakorlat a pertárgyérték meghatározása körében. A per tárgya értékének a keresetlevél előadásakor történő meghatározása mind az eljárási illeték, mind a hatáskör miatt szükséges; ugyanakkor a szükségtelen ismétléseket a bírói gyakorlat igyekszik kiküszöbölni. Ebből vezeti le a méltányos értelmezést előtérbe helyező egyik kiemelkedő jelentőségű bírósági döntés, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgáló ismérve feltételezésének az a jogalkalmazói értelmezés felel meg, amely szerint akkor kell a felperesnek a keresetlevél záró részében a per tárgyának az értékét kifejezetten megjelölnie, ha az az érdemi részben feltüntetett, a bíróság ítéleti rendelkezésére irányuló határozott kereseti kérelem alapján egyértelműen és kétséget kizáróan nem állapítható meg; nincs helye ezért a keresetlevél visszautasításának akkor, ha a keresetlevél záró része ugyan kifejezetten nem tartalmazza a per tárgyának az értékét, azonban a felperes a kereseti kérelme szerint kizárólag – forintban meghatározott – pénzkövetelést kíván érvényesíteni.[15] Az előadott kereseti kérelem egyértelműsége felvethető a hatásköri és illetékességi adatok előadásának kötelezettsége során is.

Mindezen túl a bírói gyakorlat a megengedő jogértelmezés mellett foglalt állást a záró részben feltüntetendő, nem természetes személy fél perbeli jogképességét, valamint a fél törvényes képviselőjeként megjelölt személy és a meghatalmazott perbeli képviseleti jogát megalapozó tényeket és jogszabályhelyet érintően is. Az egyik kapcsolódó döntés kimondta – ugyancsak felhívva a Pp.-nek a Preambulumában is deklarált, a magánjogi jogviták tisztességes eljárás elvén nyugvó rendezése és az anyagi jogok hatékony érvényre juttatása célját, és ebből következően azt, hogy egyetlen

[13] BDT2019. 3984.
[14] BDT2019. 4109.
[15] BDT2019. 4085.

eljárásjogi rendelkezés értelmezése és alkalmazása sem lehet öncélú –, amely szerint a keresetlevélben a nem természetes személy perbeli jogképességét, a törvényes képviselő képviseleti jogát megalapozó jogszabályhelyet akkor szükséges feltüntetni, ha azt az adott esetben egyedi vizsgálatot és alkalmazást igénylő jogi norma állapítja meg. Ennek indoka, hogy szükséges azt vizsgálni, hogy a nem természetes személy fél perbeli jogképességét és törvényes képviselője képviseleti jogát megalapozó jogszabályhelyek a keresetlevélnek kivétel nélkül minden esetben elengedhetetlen kellékei-e, és ha a jogi személy jogképességéből a perbeli jogképesség és a törvényes képviseleti minőség egyenesen következik, az a jognak olyan axiómája, amely vitán, kétségen felül áll, egyértelműsége miatt beható vizsgálatot nem igényel, ennek folytán e rendelkezéseket még ítélettel történő befejezés esetén sem kell (utalás szintjén sem) megjeleníteni.[16]

***

Összességében megállapítható, hogy a keresetlevél tartalmi követelményével szembeni törvényi elvárások valóban szigorodtak. A Pp. hatályba lépése után kialakult bírói gyakorlat – különösen a másodfokú bíróságok korrekciós gyakorlata – azonban ezeket a rendelkezéseket egyértelműen a Preambulumban megfogalmazott jogalkotói célokkal összefüggésben értelmezi, és következetes abban, hogy – amint arra összegzően az egyik iránymutató közzétett döntés is rámutatott – a keresetlevélre alkalmazandó rendelkezésekkel a jogalkotónak a céltalan formalizmus nyilvánvalóan nem volt célja, a törvény rendelkezéseit úgy indokolt és szükséges értelmezni, hogy az ne eredményezze a bírósághoz fordulás ellehetetlenítését.[17] Ezt az – Alaptörvény 28. cikke, mint tulajdonképpeni vélelem által feltárható[18] – jogalkotói akaratot a bemutatott jogalkalmazói jogfejlesztő értelmezés egyértelműen alátámasztja. Összevetve mindezt a keresetlevél visszautasítása esetén az eljárás illetékmentessé tételével és a keresetlevél előterjesztéséhez fűződő joghatások fenntartását eredményező, a keresetlevél ismételt, szabályszerű benyújtása lehetőségének változatlan és egyszerűsített szabályozásával,[19] nem tehető olyan megállapítás, hogy a peres iratok legjelentősebb, a pert megindító kezdő iratára, a keresetlevélre vonatkozó eljárási szabályok érintenék a bírósághoz fordulás jogát. Amennyiben a jogalkotó az anyagi jogok hatékony érvényesítése céljából azonban a jogszabályi előírások korrigálására törekszik, úgy indokolt figyelembe vennie a jogalkalmazás jogfejlesztő értelmezését, és ebben az esetben a szabályozás megváltoztatásának kiindulópontja lehet egyrészt a keresetlevél tartalmi elemeinek kisebb részben egyszerűsítése, másrészt egy olyan szűkítő követelmény meghatározása, amely a keresetlevél hiányai miatti visszautasítást a perkoncentráció elvének érvényesüléséhez igazítja.

Egy jól működő polgári perrendtartás mind a jogkereső felek, mind a jogalkalmazó elemi érdeke, és egyértelműen összefüggésben áll az ország versenyképességével. Az új perjogi kódex megfelelően találta el a gyakorlat kihívásait, a korábbi szabályozás kritikus pontjainak megváltoztatási szándékát, ehhez jól térképezte fel a nemzetközi

[16] BDT2019. 4068.
[17] BDT2019. 4107.
[18] Szigeti Krisztina (2018): A bírói jogértelmezés és a hetedik alaptörvény-módosítás. *Eljárásjogi Szemle*, 3. évf. 4. sz.
[19] Pp. 178. §

példákat és a hazai jogtörténeti hagyományokat. Nem lehet azonban eltekinteni a jövőben a dinamikus szabályanyag alkalmazása tapasztalatainak részletes értékelésétől, és ezek alapján lehet jogalkotói döntés a szükséges módosítások elhatározása és véghezvitele.

Források jegyzéke:

- Éless Tamás (2013): A kereset nyilvánvaló megalapozatlansága. In: Varga István (szerk.): *Codificatio Processualis Civilis. Studia in Honorem Németh János II.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- Székely János (2017): *Perintézmények metamorfózisa – A magyarországi és romániai polgári perjog intézményeinek fejlődési sajátosságai a XX. század negyedik évtizedétől napjainkig.* PhD értekezés. Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- Szigeti Krisztina (2018): A bírói jogértelmezés és a hetedik alaptörvény-módosítás. *Eljárásjogi Szemle*, 3. évf. 4. sz.
- Wallacher Lajos (2017): XII. fejezet. Perfelvételi szak. In: Wopera Zsuzsa (szerk.): *Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez.* Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- Zsitva Ágnes (2019): XI. fejezet. Perindítás. In: Wopera Zsuzsa (szerk.): *Kommentár a polgári perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer.
- Interjú *Wopera* Zsuzsa egyetemi tanárral, a polgári perrendtartás reformjával, az új szabályozási rendszer kialakításával, továbbá a kapcsolódó jogszabályok előkészítésével összefüggő feladatok irányítására és összehangolására megbízott miniszteri biztossal. https://www.jogiforum.hu/hirek/36544
- https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/sajto/ckot_elfogadott.pdf
- 1267/2013 (V.17.) Kormányhatározat a polgári perjogi kodifikációról
- 1911. évi I. törvény a polgári perrendtartásról
- 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról
- 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
- 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
- 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
- 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
- A Civilisztikai Kollégiumvezetők 2018. június 20-21. napi Országos Tanácskozásán elfogadott 21. számú állásfoglalás.
- BDT2019. 3971.
- BDT2019. 3984.
- BDT2019. 4054.
- BDT2019. 4068.
- BDT2019. 4085.
- BDT2019. 4107.
- BDT2019. 4109.

BÍRÓSÁGI ÜGYFÉLTÁJÉKOZTATÁS A DIGITÁLIS TÉRBEN – A HATÉKONY JOGÉRVÉNYESÍTÉS SZOLGÁLATÁBAN *

Nyilas Anna[1]

A technikai vívmányok széleskörű elterjedése, használatuk mindennapossá válása, az informatika és a számítógépes hálózatok robbanásszerű fejlődése szükségszerűen magával hozta azt az igényt, hogy a fejlődés által biztosított előnyöket a bírósági eljárásokban is hasznosítsák. Az ügyfelekkel való kapcsolattartás során elvárás a pontos és hatékony tájékoztatás, mivel a bírósághoz fordulás alapvető jogát érinti.

Jelen tanulmányban ezen két kontextust vizsgáljuk polgári perekben, tehát egyfelől a perindítást megelőző tájékozódás lehetőségeit, másfelől pedig azt, hogy egy folyamatban lévő ügyben a peres felek és képviselőik hogyan kaphatnak információt a modern technikai eszközökön keresztül. Elemezzük és értékeljük a polgári eljárásokra vonatkozó online elérhető információkat, ezen belül pedig egy konkrét eljárás megindításához, illetve egy már folyamatban lévő eljárással kapcsolatos adatok megismerésének lehetőségeit.

Nyilvánvaló, hogy más tartalmú tájékoztatás szükséges a két esetkörben. Az elsőben a kiindulópontunk a bíróságok központi internetes oldalán elérhető információk. Hogyan tud eligazodni a honlapon az a fél, aki jogi ismeretekkel nem rendelkezik, de szeretne bírósághoz fordulni, mert úgy gondolja, hogy a vitás ügye bíróság elé tartozik? Megtalálja vajon a releváns információkat? Fontos megjegyezni, hogy természetesen az anyagi jogi tájékoztatás nem feladata a bíróságoknak. Nem azért van tehát a bírósági honlap, hogy pótolja az ügyvédi közreműködést és szakmai segítséget. A bírósági eljárásról, illetve az eljárási jogokról és kötelezettségekről azonban nem baj, ha az állampolgárok tájékozottságát növelik, vagy legalább az információszerzés lehetőségét megteremtik. Ezáltal nő az állampolgárok jogtudata, ami a jól működő társadalom egyik alapvető eleme.

A folyamatban lévő ügyben elérhető információkhoz történő hozzájutás kapcsán szintén a bírósági központi honlap adattartalmából indultunk ki. Mennyire könnyen érhető el a frissen üzembe helyezett elektronikus iratbetekintési rendszer? Hogyan tudjuk használni, és vannak-e problematikus pontok a szabályozásban? Gyakorlati tapasztalat ugyan még kevés van, de néhány felvetéssel azért már most érdemes élni, egyben indokot adni a további vizsgálódásokra.

Tájékoztatás az eljárás megindításához

Egy bírósági honlap készítésekor az első eldöntendő kérdés, hogy minden bíróságnak legyen külön saját oldala, vagy csak egy központi bírósági oldal működjön. Jelenleg a

* DOI 10.21867/KjK/2020.1.14.

[1] *Dr. Nyilas Anna*, egyetemi adjunktus, DE ÁJK Polgári Eljárásjogi Tanszék, nyilas.anna@law.unideb.hu

A tanulmány megírása és megjelentetése az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

magyar bíróságok azt a megoldást választották, hogy a központi honlap[2] az elsődleges, és ez tartalmazza a legtöbb és legfrissebb információt. Előnye még, hogy egységesen minden bíróságra irányadónak tekinthető, ezáltal jobb, mint egy szétaprózódott információtenger. Hátránya is éppen ebből adódik, hogy kevés teret ad a területi eltérésekhez, a bíróság méretéhez, vagy az adott bíróság leggyakoribb ügytípusaihoz való igazodásra. A központi honlapon belül pedig a Bíróságokról menüpontban, a Bírósági szervezet címszón belül juthatunk el az egyes bírósági aloldalakra, bírósági szintek szerint.[3] Ezek az aloldalak egységes arculatúak, és ugyanazokat a menüpontokat tartalmazzák. Az általános információk (cím, központi telefonszám, ügyfélfogadási rend) megjelenítése jellemző itt, nem olyan jellegűek, ami egy eljárást megindítani szándékozó ügyfélnek használható lehet.

Az Ügyfeleknek szóló menüpontot érdemes keresnie annak, aki egy eljárás megindításához szeretne információt kapni. Ezen belül a Bírósági eljárások menüpontban szakszerű és naprakész, de mégis rövid és közérthető megfogalmazását találjuk az egyes bírósági eljárásoknak.[4] Az Ügyfélközpontok menüpont már kevésbé informatív, hiszen azt pontosan nem lehet belőle megtudni, hogy melyik bíróságokon vannak már ügyfélközpontok, illetve ezek elérhetőségét is hasznos lenne itt feltüntetni.[5]

Szemmel látható az a törekvés az OBH részéről, hogy közelebb hozzák a bíróságok működését az állampolgárokhoz, illetve több információt nyújtsanak az ott zajló munkáról. Valószínűleg ebből a célból készültek a Bírósági iránytű menüpontban található rövid tájékoztató videók és kiadványok.[6] Ezek igen leegyszerűsítő, egy laikus számára is érthető módon mutatják be például, hogy mit vigyünk magunkkal egy tárgyalásra, és mit ne, ott hogyan viselkedjünk. Vagy éppen az Ügyfélsegítő és az ügyfélközpont céljáról, a közvetítői eljárásról, de egészen részletes például a keresetlevélről szóló füzet. Más kérdés, hogy nem valószínű, hogy ennek alapján akár a formanyomtatványt egy laikus ki tudná tölteni segítség nélkül.

Ha célirányosan az elektronikus ügyintézésről keresünk információt a központi honlapon, ezt az alpontot szintén itt találjuk az Ügyfeleknek menüpontban.[7] Azonban kissé félrevezető lehet, hogy a címlapon megjelenik a „Digitális bíróság" link, ugyanakkor, szintén a Címlap Ügyfeleknek füle alatt található az „Elektronikus ügyintézés" link is, melynek három eleme van, az egyik ugyancsak a „Digitális bíróság", a másik az „Elektronikus kapcsolattartás", a harmadik pedig az „E-ügyintézési szolgáltatások". Még tovább színesíti a képet, hogy a honlap bal oldali menüoszlopában szintén megtalálható a „Digitális bíróság" menüpont, amelyen belül ugyanazok a menüpontok találhatók kattintható formában, mint a címlapról elérhető ábrán. Továbbá, a Bíróságokról menüpontban szintén találunk egy „Digitális bíróság" alpontot, ami egy további felületre visz minket, ahol egy másik általános leírást találunk a digitális bíróság projektről, és egyes kapcsolódó dokumentumokat.[8]

[2] https://birosag.hu/ (letöltés dátuma: 2019. december 19.)
[3] https://birosag.hu/a-birosagi-szervezet (letöltés dátuma: 2019. december 19.)
[4] https://birosag.hu/birosagi-eljarasok, (letöltés dátuma: 2019. december 19.)
[5] https://birosag.hu/ugyfelkozpontok, (letöltés dátuma: 2019. december 19.)
[6] https://birosag.hu/birosagi-iranytu, (letöltés dátuma: 2019. december 19.)
[7] https://birosag.hu/elektronikus-ugyintezes, (letöltés dátuma: 2019. december 21.)
[8] https://birosag.hu/digitalis-birosag, (letöltés dátuma: 2019. december 21.)

Ha valaki nem veszett el a „Digitális bíróság” menüpontjaiban, és megtalálja az „Elektronikus ügyintézés” linket, ahol az „E-ügyintézési szolgáltatásokon” belül csempés elrendezésben találjuk a Bírósági Fizetési Portált, a Csőd betekintő Portált, az E-panaszt, az Elektronikus Tájékoztató és Figyelmezető Rendszert (BETFR), az eljárási időtartam kalkulátort, és az E-aktát.[9] Ez a menüpont tekinthető a legteljesebbnek, itt valóban könnyen és egy helyen meg lehet találni az elektronikus bírósági ügyintézés összes elemét. Sokkal felhasználó-barátabb megoldás lenne, ha az „E-ügyintézési szolgáltatások” menüpont lenne központi helyen elhelyezve a honlapon, lehetőleg a címlapon megjelentetve, hogy a felhasználó egy kattintással eljusson a szolgáltatások felsorolásához.

Célszerű lenne felülvizsgálni az oldal térképét, az elektronikus szolgáltatásokat egy helyen, és ugyanazon linkekre történő továbbítással kellene egységesíteni. Tehát, például az E-akta szolgáltatás leírása és a rendszer használatához vezető link ne három-négy különböző helyen legyen megtalálható, különféle információtartalmakkal, hanem lehetőleg egyetlen, központi helyen, arra kattintva pedig külön aloldalon az összes arra vonatkozó információval. A „Digitális bíróság projekt” elemeit ugyancsak egy linken kellene összesíteni. Egy átlagos felhasználónak a jelenlegi megoldás nehezen követhető, ráadásul további kattintásokat igényel, ha ténylegesen használni is szeretné valamelyik rendszert. Érdemes lenne akár egy jobb oldali menüoszlopban elhelyezni a kapcsolattartáshoz és az információkéréshez szükséges rendszerek közvetlen belépő linkjét (például az E-aktáét). Az E-aktához jelenleg 4 lépésen keresztül jutunk el, ami rendkívül sok. Nem jobb a helyzet, ha a Digitális bíróság menüpontból indulunk (innen még több lépés, mert a Kényelmi szolgáltatások alpontból kerülünk az E-ügyintézési szolgáltatásokhoz).

Tájékoztatás folyamatban lévő ügyekben

Az iratbetekintési jog gyakorlása a bírósági eljárás garanciális eleme. A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének elengedhetetlen feltétele az, hogy a felek az eljárás iratait megismerhessék, azokról másolatot készíthessenek.[10]

A korábbi gyakorlat az volt, hogy a bírósági periratokba való betekintés személyes megjelenéssel, a papír alapú akta megtekintésével, a bírósági lajstromirodák ügyfelfogadási idejében volt lehetséges. Ehhez képest nagy előrelépést jelent az idei évtől a folyamatban lévő ügy irataihoz történő távoli elektronikus hozzáférés megvalósítása. A Pp. 620. § szakaszában találjuk az elektronikus iratbetekintésre vonatkozó alapvető rendelkezést. Az 50. alcímben foglalt jogosultságok (iratbetekintés, másolat kérése) gyakorlása érdekében a bíróság az iratbetekintésre jogosultak számára a per irataihoz való elektronikus hozzáférés lehetőségét jogszabály rendelkezései alapján biztosítja.[11]

[9] https://birosag.hu/e-ugyintezesi-szolgaltatasok (letöltés dátuma: 2020.január 5.)
[10] Varga István (szerk.) (2018): *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja I-II/III.* Budapest, HVG-ORAC, 2118.
[11] Wopera Zsuzsa (szerk.) (2019): K*ommentár a polgári perrendtartáshoz.* Budapest, Wolters Kluwer, 1392.

A fejlesztés keretét a Digitális Bíróság projekt adja, melynek időtartama 2017. május 2. - 2019. december 31. A digitális bíróság projektnek három alapvető célkitűzése volt, melyek a következők:

- bírósági határozatok közzétételének és anonimizálásának fejlesztése;
- bírósági eljárások iratainak elektronizálása (E-Akta) és a bírósági periratok elektronikus betekintésének biztosítása;
- a bírósági szakrendszerek és a Központi Kormányzati Szolgáltatás Busz (KKSZB) közötti kapcsolat megteremtése.

A témánk szempontjából ezek közül a második célkitűzés érdemel figyelmet, a bírósági eljárások iratainak elektronizálása (E-akta) és a bírósági periratok elektronikus betekintésének biztosítása a teljes körű iratbetekintési jogosultsággal rendelkező ügyfelek és a bírák számára.

Az ügyfelek otthonról, kényelmesen, bármikor megtekinthetik a bíróság előtt folyamatban lévő ügyük iratanyagát, ezzel időt és pénzt takarítva meg: nincs utazásra, ügyintézésre fordított idő, megszűnik a másolási, utazási költség. A megvalósuló fejlesztés célja tehát kettős:

- elektronikus betekintés: a konkrét ügyben érintett és iratbetekintési jogosultsággal rendelkező ügyfelek online, 0-24 órában, ingyenesen, személyes megjelenés nélkül betekinthessenek a bírósági peres iratokba;
- elektronikus akta: a bírói munkavégzés megkönnyítése, a bírák tértől és időtől függetlenül elérhessék az ítélkező tevékenységükhöz és a tárgyalásra való felkészüléshez szükséges iratokat.

Az Ügyfél Iratbetekintő Rendszer (ÜIR)

A projekt eredményeként kialakításra került az elektronikus ügyintézési portálon az ügyfél iratbetekintő felület, ahol bejelentkezést és azonosítást követően a bírósági iratok online 0-24 órában ingyenesen és teljes terjedelmükben elérhetőek az iratbetekintési jogosultsággal rendelkező ügyfelek részére.

A rendszer 2019. október 1-től próbaüzemben, szűkített funkcionalitással működik.[12] Az alkalmazás éles üzembe állításával a bírósági ügyek iratainak elektronikus megtekintése 2020. január 1-jétől már valamennyi bíróságon lehetővé vált. Fontos, hogy csak a 2020. január 1-jét követően indult polgári és büntető peres ügyekben valósul meg a periratokba való elektronikus, távoli betekintés. Jelen tanulmány készítésekor még a próbaüzem szerint jelent meg az ÜIR oldala.

Az ÜIR biztosítja az iratbetekintésre jogosultnak, hogy akár otthonról, interneten keresztül megtekinthesse a folyamatban lévő bírósági ügyében keletkezett iratokat (E-akta) – a felhasználói feltételek elfogadását és az online betekintési kérelem jóváhagyását követően.

A 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítás a bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról (a továbbiakban: ISZ.) 15a. pontja akként határozza meg az E-akta fogalmát, mint a 11. §-ban meghatározott, BIIR-ben lajstromozott bírósági ügy ügyiratában található elektronikus okiratok, valamint papíralapú iratok hiteles elektronikus másolatainak összessége.

[12] https://eakta.birosag.hu/. (letöltés dátuma: 2019.december 20.)

Az ÜIR az E-aktába történő betekintés mellett lehetőséget ad a bírósági eljárás várható időtartamának kiszámítására és a közzétett „anonimizált" bírósági határozatok ingyenes megismerésére, az ügyfél-elégedettségi kérdőív elektronikus kitöltésére, valamint a nyilvános cégiratok elektronikus megtekintésére is.[13]

Az ÜIR használata nem zárja ki, hogy a jogosult a bírósági ügyében keletkezett iratokat a bíróság ügyfélközpontjában vagy kezelőirodáján ügyfélfogadási időben személyesen megtekinthesse.[14] Ez a hagyományos iratbetekintési mód továbbra is megmarad természetesen, de bízunk benne, hogy egyre többen tudják majd kihasználni az E-akta által nyújtott előnyöket. A bírósági dolgozók pedig, akik eddig személyes jelenlétükkel biztosították az ügyfelek iratbetekintési jogának gyakorlását, az iratot mozgatták, másolták, más érdemi munkára összpontosíthatnak.

Betekintés az E-aktába

Az előzetes ügyfélazonosításhoz az ügyfél az ÜIR-be a Kormányzati Azonosítási Ügynök (KAÜ) szolgáltatás segítségével léphet be, és ott tároló elemet tartalmazó személyazonosító igazolvány (e-személyi igazolvány) használatával azonosítja magát. A folyamat a következő: ÜIR megnyitása – Bejelentkezés KAÜ segítségével – E-akták listázása – kiválasztott E-akta megnyitása – iratok megtekintése. Az elektronikus aktába való betekintéshez az ügyfél az Ügyfél Iratbetekintő Rendszerben (ÜIR) előzetes azonosítást követően online betekintési kérelmet nyújt be. Ezután az ügyfél információt kap a benyújtott online betekintési kérelem elbírálásáról. Ezek az alábbiak lehetnek:

- automatikus jóváhagyás: sikeres azonosítás, valamint az ügyhöz tartozó és a kérelemben foglalt adatok egyezősége esetén az ÜIR a betekintési kérelmet automatikusan jóváhagyja. Erről az ügyfél értesítést kap automatikus rendszerüzenetben. Az ÜIR nem hagyja jóvá a betekintései kérelmet, ha az ügyféli jogállás megszűnt vagy az ügyfél a betekintési kérelmét visszavonta.
- betekintési kérelem bíróság általi elbírálása: automatikus jóváhagyás hiányában a bíróság elbírálja a betekintési kérelmet és a betekintést engedélyezi - erről az ügyfél értesítést kap automatikus rendszerüzenetben - vagy a kérelmet elutasítja s erről a bíróság ad indokolt elektronikus tájékoztatást.

Az E-akta online betekintési kérelem kezdeményezése a Profil adatlap „Ügyek" fülön lehetséges, a felhasználói profilon belül. Új betekintési kérelmet az „Új ügy regisztrálása" gomb segítségével lehet benyújtani. A regisztráláshoz szükséges a bíróság, az ügyszám, az ügybeli szerep megadása, valamint a felhasználási feltételek elolvasása és elfogadása, majd a kérelem benyújtása. Az ÜIR portálon rögzített kérelmeket minden esetben elbírálják. Ezután az ÜIR továbbítja az ITR felé az ügyfél azonosításra szolgáló adatait, valamint a regisztrációs adatokat.

A profilon azon ügyek kerülnek megjelenítésre, amelyekre már online betekintési kérelem benyújtása megtörtént. A felhasználóhoz kapcsolódó ügyek az „Ügyek" fülön keresztül érhetők el. A kérelem állapota a „Státusz" oszlopban látszik. A benyújtott

[13] ISZ. 32/A. § (4) bekezdés

[14] Lásd erről bővebben: Balázsy Péter (2019): Panasznapi dilemmák: az ügyfélsegítő helye és szerepe a polgári igazságszolgáltatás rendszerében. *Miskolci Jogi Szemle*, 14. évfolyam 1. szám 2. kötet, 124-145.

kérelmek táblázatos formában jelennek meg a felületen: „Elbírálásra vár” „Betekinthető” vagy „Elutasított”.

Az egyes regisztrált ügyekhez kapcsolódó műveleteket a táblázat sorokban lévő „ …” gombbal lehet elérni (az egyes ügyek esetében elérhető műveletek az ügyhöz kapcsolódó kérelem állapotától függenek).[15] Az „Értesítések” fülön az elutasított ügyregisztrációs kérelmekhez kapcsolódó bírósági üzenetek jeleníthetők meg.

Az E-akta tartalma

A jóváhagyott betekintési kérelemmel rendelkező ügyfél a KAÜ azonosítást követően az ÜIR E-akta menüpontjában listázhatja a betekinthető ügyeket, a kiválasztott E-aktában található iratokat megtekintheti. Az E-akta menüpontra kattintva látjuk az ügyek listáját, melyek között a Bíróság neve, Ügyszám és Ügybeli szerep szerint tudunk szűrni, valamint itt is lehet új ügyet regisztrálni, ahogy a Profil oldalon. A szűrés alapján listázott ügyeknél látjuk a bíróság nevét, az ügy számát, az ügybeli szerepet, az elvégezhető művelet pedig az E-akta megnyitása, amennyiben egy ügybe jogosultak vagyunk betekinteni.

Az E-aktában az Ügyadatok, Iratok, és Utasítások megtekintése közül választhatunk. A bal oldali menüoszlopban további információkat, adatokat kaphatunk, pl. személyek, költségek, ügykapcsolatok, hollétek, irattári adatok stb. Az E-akta az iratokat a papíralapú ügyirat sorrendjében tartalmazza.[16]

Fontos, hogy az ügyfél zártan kezelt iratba az ÜIR-en keresztül nem tekinthet be. Zártan kezelt a bírósági irat, ha bármely törvényi rendelkezés által védett olyan adatot tartalmaz, amelynek nyilvánossá válása a védetté nyilvánításával elismert jogos érdek sérelmét eredményezheti. Ilyen törvény által védett adat különösen más személyes adata, a banktitok, az orvosi titok vagy az üzleti titok. Zártan kezelt iratba az ügyfél a bíróság ügyfélközpontjában vagy irodáján akkor tekinthet be, ha a folyamatban lévő bírósági ügyben ezt számára – az erre irányuló kérelmének elbírálását és a törvényben előírt titoktartási nyilatkozat megtételét követően – a bíróság engedélyezte.

Természetesen minősített adatot tartalmazó iratok sem elérhetőek az E-aktában, ezek esetében már az elektronikus ügyintézés is kizárt (lásd a 2015. évi CCXX. törvény 8. § (6) bekezdését). Az ISZ 29.§ (2) bekezdése értelmében a zártan kezelendő védett adatokat tartalmazó iratot, a zártan kezelendő iratot, valamint az elektronikus úton érkezett zártan kezelendő küldeményt az iroda a Dokumentumtárba iratonként külön feltölti. A bíró az ÍTR rendszerben a 32. §-ban meghatározott módon minden iratot külön megjelöl akként, hogy az bárki számára megtekinthető, vagy a perben részt vevő egyes személyek, vagy a perbeli személyek által egyáltalán nem tekinthető meg. Az E-akta ügyfél által megtekinthetően, zártan kezelendő védett adatokat tartalmazó iratot nem tartalmazhat. Az E-aktában elhelyezett zártan kezelendő védett adatot tartalmazó iratba kizárólag a jogszabály alapján betekintésre jogosult bírósági felhasználó tekinthet be, az ÍTR rendszer a betekintést naplózza.[17] Másolat kiadása esetén a zártan kezelendő védett adatot tartalmazó iratról olyan másolatot kell készíteni, és az ügyiratok között

[15] https://eakta.birosag.hu/betekintes-kerelmezese (letöltés dátuma: 2019. december 19.)
[16] ISZ. 30.§ (3) bekezdés
[17] ISZ. 29.§ (3) bekezdés

elhelyezni, valamint az E-aktába feltölteni, amely nem tartalmazza a zártan kezelendő védett adatot.[18]

A civilisztikai ügyszakban az E-akta - külön jogosultság-beállítás hiányában - teljeskörűen biztosítja az ügyirat megtekintését a jogszabály alapján általános iratbetekintési joggal rendelkező ügyfelek (felperes, alperes, beavatkozó, érdekelt, ezek törvényes képviselője, meghatalmazottja) számára. A civilisztikai ügyszakban eljáró bíró az ÍTR iratjogosultság menüjében a kezdőirat, a kezdőiratként kezelendő irat, valamint az utóirat beérkezését követően törli az általános iratbetekintési joggal rendelkező ügyfeleknek a zártan kezelendő védett adatot tartalmazó iratba történő betekintési jogosultságát. A betekintési jogosultság főbb szerepkörök szerint is beállítható.[19] Az tehát, hogy valaki jogosult egy ügybe betekinteni, nem jelenti azt, hogy az ügy minden iratába betekinthetne. Azt a bíró egyedileg beállíthatja szerepkörönként, hogy egy-egy irat kinek a számára lesz az aktában hozzáférhető, betekinthető (pl. a kimentés végett alperes által beküldött orvosi igazolás az alperesnek elérhető lesz, a felperesnek nem).[20]

A BETFR rendszer

Meg kell említeni, hogy eddig is volt bizonyos körben lehetőség a folyamatban lévő ügy egyes eljárási mozzanatait figyelemmel kísérni elektronikus betekintéssel, illetve értesítést kérni a konkrét ügy egyes eljárási cselekményeinek megtörténtéről. Az ÜIR rendszer létrehozását megelőzően, 2015-től létezett a Bírósági Elektronikus Tájékoztatási és Figyelmeztetési Rendszer (BETFR), ami szintén arra irányult, hogy egyszerűbben hozzájussanak az ügyfelek a folyamatban lévő ügy egyes adataihoz, és az eljárási mozzanatokról tájékoztatást kapjanak.[21] Erre az elektronikus ügyintézési portálon keresztül volt lehetőség, a BETFR szolgáltatásra regisztrált ügyfelek számára, akik a bíróság előtt folyamatban levő peres ügyük egyes adatait megtekinthették, azonban magát az elektronikus iratot nem tudták megtekinteni.

A rendszer jelenleg is elérhető a https://e-ugyintezes.birosag.hu/ aloldalon. A szolgáltatást csak az veheti igénybe, akinek a bíróságon peres ügye van, az ahhoz kapcsolódó ügyszám szükséges hozzá. Szükséges továbbá regisztrálni az Ügyfélkapun, másrészt pedig egy ízben be kell mennie az ügyfélnek vagy a jogi képviselőnek arra a bíróságra, ahol a peres ügye zajlik, a személyazonosítás érdekében.[22] Amikor egy ügy átkerül egy másik bíróságra vagy fellebbezés folytán másik bírósági szintre, újra kell regisztrálni személyesen is. Az ügyfél az ügyfélkapun belépve kiválasztja a Bírósági Elektronikus Tájékoztatási és Figyelmeztetési Rendszert. Az első belépésnél meg kell adni a következő adatokat: név; anyja neve; születési hely; születési idő. A kérelem elbírálása az ügyben eljáró bírósághoz bejelentett és ott lajstromozott adatok alapján

[18] ISZ. 29.§ (4) bekezdés
[19] ISZ. 32. § (1) bekezdés
[20] Homoki Péter (2020): E-akta útmutató január 1-jétől. https://magyarugyvedikamara.hu/common/file-servlet/document/1629/default/doc_url/0.pdf (letöltés dátuma: 2019. december 12.)
[21] A rendszer általános szabályozását a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (Büsz.) 12/A.§-12/F. § szakaszai tartalmazzák.
[22] A regisztráció során a Büsz. 12/A. § szakasz (3) bekezdésében felsorolt adatokat kell megadni.

történik, ezért elengedhetetlen ezen adatok előzetes bejelentése az ügyben eljáró bíróság részére.

Ugyanakkor a gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy sajnos gyakran az engedélyezés folyamata félúton elakad, és a bíróságok kezelőirodái nem igazán tudnak olyan tájékoztatást adni, ami érdemben előre tudná mozdítani a hiányzó hozzáférést.[23] A regisztrációt a https://e-ugyintezes.birosag.hu/ oldalon lehet megtenni. Ügyfélkapus belépés után rögzíteni kell a személyes adatokat viszontazonosítás céljából (hogy a bíróság rendelkezésére is álljon az azonosításhoz szükséges természetes személyazonosító adat). A "Felhasználói fiók" menüpontban a "Regisztrált ügyek" almenüben található „Új" gombbal fel tudjuk venni mindazon új ügyet, amiről értesítést szeretnénk kérni. Nehézség, hogy ügyenként kell külön-külön regisztrálni. Ezt a kérvényt kinyomtatva be kell vinni a kezelőirodára, ahol az engedélyezés végett megkeresik az adott ügy előadó bíróját (jegyzőjét, leíróját stb.), és az engedélyezést követően értesítést kapunk arról, hogy a megadott aktához hozzáférést kaptunk. Betekintési jogosultság esetén az ügyfél a felületen meghatározott ügyadatokat tekinthet meg. Figyelmeztetés kérelmezése esetén az ügyfél egyes eljárási cselekményekről e-mailben és/vagy smsben kap értesítést. Ha figyelmeztetést kért, a BETFR felületén is megadhatja elérhetőségi adatait, amelyre értesítést kér. A rendszer felületén is látja, hogy milyen ügyben, milyen elérhetőségre kap értesítést és szükség esetén ezeket módosítani is tudja. A jogosultság megszűnése (pl. meghatalmazás visszavonása) esetén ezt a tényt a bíróság lajstromirodája rögzíti és ez időtől a rendszer a betekintést már nem engedélyezi, illetve értesítést sem kap.

A BETFR nagyon hasznos rendszer, ám mégis kevéssé volt ismert a felhasználók körében. Ezt azonban megfelelő promócióval lehetett volna javítani. A BETFR létrehozásakor már úgy terveztek, hogy a későbbiekben a rendszer alkalmas lesz az iratok teljes terjedelemben való megtekintésére és letöltésére. Véleményünk szerint ezeket az alapokat nem kellene hagyni elveszni, hanem integrálni kellene az E-akta felületbe. Ez részben meg is történt, mivel az E-akta profilban az „Ügyek" fülre lépve, az ügyek listája jelenik meg, a jobb oldalon pedig a „Műveletek" oszlopban lehetőségünk van a BETFR-hez hasonló értesítések beállítására. Ezek a következők: tárgyalás elhalasztása, szakértői vélemény beérkezése, jogorvoslati kérelem előterjesztése, iratok felterjesztésének ténye, tárgyalás kitűzése megtörtént, tárgyalás tartása iránti kérelem.

Az irat továbbítása e-mailben

A Pp. 619. § alapján a fél, az ügyész és a perben részt vevő egyéb személy, valamint azok képviselője írásban vagy a tárgyaláson kérheti, hogy a részére kiadható iratot elektronikus formában az általa megjelölt e-mail címre továbbítsa a bíróság, ha az irat elektronikus formában, elektronikus okiratként vagy a papíralapú okirat elektronikus másolataként a bíróságnál rendelkezésre áll. Ebben az esetben az irat továbbításáért nem kell illetéket fizetni. Fontos hangsúlyozni, hogy az elektronikus levélben továbbított

[23] Homoki Péter (2017): Technikai útmutató a bírósággal való elektronikus kapcsolattartáshoz. http://www.homoki.net/images/Technikai-tmutat-brsgi-e-kapcsolattarts_170502_tc.pdf (letöltés dátuma: 2019. december 12.)

irat nem minősül hiteles másolatnak, az bizonyítékként nem használható fel. Gyors és hatékony eszköz lehet azonban az irat tartalmának megismerésére, ráadásul mivel egyre több ügyben lesz az eljárás valamennyi irata teljes terjedelmében digitalizálva, ez a lehetőség felértékelődhet a jövőben, ráadásul sokkal egyszerűbb módja az információszerzésnek jelenleg, mint az E-aktán keresztük történő betekintés.

***

Az egyik gyakran felmerülő probléma az elektronikus rendszerek üzemzavara. A rendszerhibák jogbizonytalanságot eredményeznek, mivel a jogorvoslatokra előírt határidőket a gyakorlatban nem lehet tartani. Az ÜIR rendszer üzemszünetéről, illetve üzemzavaráról, annak kezdő és várható befejező időpontjáról az érintett ügyfeleket a bíróság az ÜIR internetes felületén, ennek elérhetősége hiányában a bíróságok központi honlapján tájékoztatja. A tájékoztatás kiterjed arra, hogy az iratbetekintésre jogosult ügyfelek az ügyiratba az ügyfélközpontban, illetve a bíróság irodáján a papíralapú iratmegtekintés szabályai szerint tekinthetnek be.[24]

Az elektronikus tájékoztatási rendszerek áttekintését követően szemmel látható az a probléma, hogy a jelenleg létező rendszerek egymástól függetlenül lettek kitalálva és fejlesztve. Minden projekttel valami újat szerettek volna létrehozni, ahelyett, hogy áttekintették volna az elektronikus ügyintézés mozzanatait, és megvizsgálták volna, hogyan illeszkednek azok egy ügy munkafolyamatába, illetve, hogy hogyan lehetne az új funkciókat megvalósítani a már létező rendszer felhasználásával és továbbfejlesztésével. Jelenleg azt láthatjuk, szinte annyiféle elektronikus környezet van, ahányféle eljárás és rengeteg különböző féle elektronikus nyomtatvány és eljárási út.

Kétségtelen előnye az E-aktának, hogy bárhonnan elérhető időkorlát nélkül, feltéve, hogy van internetkapcsolat. Továbbá, az ügyfeleknek és a bíráknak is könnyebb keresni az ügy iratai között, és egy iraton belül, a szövegben is számítógépes kereséssel. Végül, tény, hogy rengeteg időt és költséget megtakarítunk azzal, hogy nem kell személyesen megjelenni és díjat fizetni a másolatokért.

Azonban jelenleg hátrányként kell értékelni a rendkívül szűkített hozzáférést a KAÜ-n keresztül, illetve azt, hogy csak az eljárási szerephez igazodó irat látható a rendszerben. A KAÜ segítségével történő bejelentkezés önmagában nem probléma, hiszen számos más eljárásban is használatos. Azonban jelenleg csak úgy fogadják el a jelentkezést, ha az illető e-személyivel tudja magát hitelesíteni. Ez a megoldás nem szerencsés és eléggé megnehezíti az információkhoz való tényleges hozzáférést. Tulajdonképpen annyira leszűkíti a használatot, ami már feleslegessé teszi magát a rendszert, jelenlegi formájában. Remélhetőleg hamarosan biztosítani tudják a használatot a KAÜ-n történő ügyfélkapus bejelentkezés alapján is. Az e-személyi használata jelenleg még nem terjedt el, aminek oka vélhetően az, hogy egyelőre nem sok eljárásban tudjuk használni. A kártya ismertetője szerint ezek: Ügyfélkapu-regisztráció otthonról, Személyazonosító igazolvány érvényességének ellenőrzése, Határátlépés megkönnyítése zsilipkapus beléptetésnél, Hatósági személyazonosítás (pl. igazoltatásnál).[25] Ha mégis rendelkezünk e-személyivel, az otthoni használathoz

[24] ISZ. 9/D. § (3) bekezdés

[25] https://eszemelyi.hu/gyik/gyik_altalanos_info (letöltés dátuma: 2019. január 5.)

rendelkezni kell egy speciális e-személyi kártyaolvasóval is. Ehhez egy olyan speciális kártyaolvasó szükséges, ami az érintésmentes kártyaolvasásra képes. Erre a célra nem alkalmas például az ügyvédi aláíró tanúsítvány használatához meglévő kártyaolvasó.
A zártan kezelendő adatok hozzáférhetetlenné tétele kapcsán pedig kérdéses, hogy amennyiben ezt csak utólag teszi meg az eljáró bíró, a feltöltést követően addig a cselekményig nem kerülhet-e illetéktelen személy kezébe az adat.

Végül pedig jelenleg az ÜIR rendszer párhuzamosan létezik a BETFR és az egyéb, például cégeljárási, FMH, és más elektronikus eljárási rendszerekkel, amelyek az elektronikus eljárási utat megtöbbszörözik, és meg is nehezítik, mivel mindegyiknél lényegesen eltérőek a technikai feltételek és a használat módja. Az E-akta felület elérésének egyszerűsítésével, kibővítésével felszámolható lenne a párhuzamosan működő BETFR rendszer.

Források jegyzéke:

- Balázsy Péter (2019): Panasznapi dilemmák: az ügyfélsegítő helye és szerepe a polgári igazságszolgáltatás rendszerében. *Miskolci Jogi Szemle*, 14. évfolyam (2019) 1. szám 2. kötet, 124-145.
- Homoki Péter (2020): E-akta útmutató január 1-jétől. https://magyarugyvedikamara.hu/common/file-servlet/document/1629/default/doc_url/0.pdf
- Homoki Péter (2017): Technikai útmutató a bírósággal való elektronikus kapcsolattartáshoz. http://www.homoki.net/images/Technikai-tmutat-brsgi-e-kapcsolattarts_170502_tc.pdf
- Varga István (szerk.) (2018): A *polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja I-II/III.* Budapest, HVG-ORAC.
- Wopera Zsuzsa (szerk.) (2019): *Kommentár a polgári perrendtartáshoz.* Budapest, Wolters Kluwer.
- 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
- 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet a bírósági ügyvitel szabályairól
- 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítás a bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról
- https://birosag.hu/
- https://eakta.birosag.hu/
- https://eszemelyi.hu/gyik/

„ EGYEZSÉG VAGY PERESKEDÉS?” – GONDOLATOK A KÖTELEZŐ MEDIÁCIÓ TÁRGYKÖRÉBEN *

Turányi Noémi Tímea[1]

Magyarországon a legelterjedtebb konfliktuskezelési módszer – az ügyek jelentős száma alapján - a peres eljárás.[2] *A bírósági eljárásban a felek, mint felperes és alperes vesznek részt, az eljárás pedig a bíró által hozott ítélettel zárul. Azonban a klasszikus peres eljárás mellett egyre több alternatív vitarendezési fórum áll rendelkezésre a felek közötti jogvita bíróságon kívüli rendezésére. Az alternatív vitarendezési eljárások közé tartozik a mediációs eljárás, mely továbbra is gyerekcipőben jár annak ellenére, hogy több évtizede képezi a hazai jogrendszer részét.*

A mediáció meghatározására idáig még nem született egy általános érvényű, valamennyi jogrendszerre egyaránt kiterjedő, egységes fogalom. Amennyiben megkísérelnénk egy átfogó definíció megalkotását, akkor feltehetően abból indulnánk ki, hogy a mediáció egy kreatív egyezségteremtési módszer.[3] *Elsődleges célja pedig a kialakult konfliktus konszenzussal történő megoldása, egy kívülálló, harmadik fél (mediátor) közreműködésével. Az egyezség létrehozása során egy kölcsönösen elfogadható konszenzus elérése a cél. Fontos hangsúlyozni, hogy a mediátor csupán a felek kommunikációját segíti, ugyanis a felek közötti sikeres megállapodás alappillére, hogy a felek önszántukból jussanak el a megállapodáshoz – így elvárható, a későbbiekben annak betartása. A mediációs eljárásban történő részvétel önkéntes, mely az eljárás egyik fontos alapelve. Tanulmányomban arra keresem a választ, hogy vajon az önkéntesség elvének tiszteletben tartása, vagy inkább a kötelező mediáció alkalmazásával elért eredmények bírnak nagyobb jelentőséggel a megállapodás létrehozása kapcsán. Miért döntött úgy a jogalkotó, hogy az alapelv ellenére mégis intézményesíti a kötelező mediációt? Magyarországon pontosan mit jelent a kötelező mediáció, és hogyan működik a gyakorlatban? Indokolt volna a kötelező vagy önkéntes mediációra utalás eseteinek bővítése? Jelenleg a közvetítői megállapodásban foglaltak bírósági úton nem kikényszeríthetőek. Vajon célszerű lenne a megállapodáshoz kötelező joghatást kapcsolni?*

A mediáció

A mediációs folyamat eljárási garanciái közé tartozik, hogy a mediátor kizárólag egy független, pártatlan, harmadik személy lehet, aki az adott ügyben nem érdekelt. Emellett

* DOI 10.21867/KjK/2020.1.15.

[1] Dr. Turányi Noémi Tímea, doktorandusz, DE Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, turanyi.noemi@gmail.com

A tanulmány megírása és megjelentetése az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

[2] Sáriné Simkó Ágnes (2006): *A Mediáció. A közvetítői tevékenység*, Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 64.

[3] Szekeres Diána (2016): *A bírósági mediáció kapujában*. Alkalmazott tudományok II. fóruma, Budapesti Gazdasági Főiskola, Budapest, 617.

további követelményként fogalmazódik meg a közvetítés bizalmi jellegének kialakítása, és a titoktartás biztosítása. A közvetítőt titoktartási kötelezettség terheli, minden olyan tényt és adatot illetően, amiről közvetítőként tudomást szerez. Bíróságra tanúként történő beidézése esetén vallomástételi tilalom áll fenn.[4]

A mediációs eljárás előnye, hogy a felek között fennálló vitás kérdés teljesen más megvilágításba kerül, a jogok és kötelezettségek feltárása helyett az érdekek és szükségletek kerülnek a középpontba, ezáltal javulhat a felek közötti jövőbeni kapcsolat. A konszenzus létrehozása érdekében a kölcsönös előnyök elérésére törekednek, így egy sikeres eljárás esetén a felek között egyfajta nyertes-nyertes helyzet alakul ki. A mediáció épp ezért nem tekinthető a bírósági eljárás alternatívájának, sokkal inkább önálló eljárás, mely a probléma megértésére fókuszál.[5]

Közvetítői eljárás a polgári ügyekben

A bíróság a per bármely szakaszában kísérletet tehet, arra hogy a felek a jogvitát, vagy annak egy részét egyezséggel rendezzék, emellett kötelessége tájékoztatni a feleket a közvetítői eljárás igénybevételének lehetőségéről.[6]

A bírósági közvetítői eljárás lefolytatásához három feltétel együttes fennállása szükséges: a vitában állók felek között peres vagy nemperes eljárás van folyamatban; a felek közösen terjesztik elő a közvetítői eljárás megindítására vonatkozó kérelmet; valamint a kérelmet olyan bírósághoz kell benyújtani, amely bírósági közvetítői feladatok ellátásával is foglalkozik.[7] A per során célszerű a mediációs eljárás elrendelése, amennyiben a felek közötti kapcsolat a jövőre vonatkozóan fontos szerepet játszik, így a későbbi jó kapcsolat fenntartása érdekében fontos a békés megoldás (munkaügyi-, és szomszédjogi perek esetén), valamint ahol a feleket a konfliktus személyesen is érinti (családjogi perek.) [8]

Mit jelent a kötelező mediáció?

A kötelező mediáció lényege, hogy az eljárásban a felek nem önkéntesen, hanem a bíróság általi kötelezés alapján vesznek részt. Az Európai Unió joggyakorlatában megjelenő eljárások tekintetében két típust különböztethetünk meg: egyrészt előfordulhat, hogy a bíróság a feleket a bírósági peres eljárás előtt mediációs eljárásra utalja, és annak sikertelensége esetén kerülhet csak sor a bírósági tárgyalásra. Másrészt előfordulhat az is, hogy nem konkrétan a mediációs eljárásban történő részvételre, hanem sokkal inkább az együttműködésre kötelezi a feleket, így elrendeli a mediációs eljárás első tájékoztató ülésén történő részvételt (kötelezően választható mediáció).[9]

Az európai országok közül a kötelezően választható mediációt alkalmazza Belgium, Hollandia, Románia, ahol a bíróságok csupán javasolhatják a közvetítői eljárás

[4] Büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény, 170. § (1) d) bekezdés
[5] Németh Zoltán (2018): A kötelező mediáció intézménye az EU-tagállamokban, Érvek, ellenérvek, következtetések. *Fontes Iuris*, 4. évfolyam, 4. szám, 39.
[6] Polgári Perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX törvény, 238.§
[7] https://birosag.hu/birosagi-kozvetites (letöltés dátuma: 2020. január 13.)
[8] Szekeres (2016): *i.m.*, 645.
[9] Németh (2018): *i.m.*, 39.

lefolytatását, de a feleket nem lehet az eljárásban való részvételre kötelezni. Ezzel szemben Olaszország és Írország hatékonyan alkalmazza a kötelező mediáció intézményét. Olaszország esetében a polgári ügyekben kötelező a mediáció igénybevétele, azonban a családjogi tárgyú ügyekben a bíróság 2011-től kezdve csak javasolhatja a közvetítői eljárást. [10]

A kötelező mediáció intézménye hazánkban

A kötelező közvetítés részletszabályait a közvetítői eljárásról szóló törvény szabályozza.[11] A törvény kimondja, hogy bíróság, vagy hatóság kötelezheti a feleket arra, hogy közvetítői eljárást vegyenek igénybe. Kötelező közvetítői eljárás esetén a bíróság, illetve a hatóság arra kötelezi a feleket, hogy vitájukat – részben vagy egészben – megállapodással történő lezárása céljából legalább egy közvetítővel együttműködjenek, és ezen együttműködési kötelezettségük keretében a felek kötelesek:

a) közösen közvetítőhöz fordulni
b) az első közvetítői megbeszélésen részt venni.

A felek a közvetítői eljárást a kötelezést tartalmazó határozat közlését követő 15 napon belül kötelesek közösen kezdeményezni.[12]

A hatályos jogszabályok alapján tehát jelenleg nem létezik a bírósági eljárást megelőző kötelező mediáció intézménye, azonban a kötelezően ajánlott mediációs eljárásra utalás jogintézményével több helyen is találkozhatunk.

Amennyiben a bíróság elrendelte a kötelező közvetítést, a felek két féle módon kezdeményezhetik a közvetítői eljárást: egyrészt rendelkezésükre áll a bíróságon belül működő közvetítés lehetősége, másrészt lehetőségük van az Igazságügyi Minisztérium hivatalos közvetítői névjegyzékében szereplő ún. civil közvetítők közül választani. A bírósági közvetítés egyik jelentős előnyei közé tartozik az eljárás ingyenessége, szemben a névjegyzékből választott mediátor eljárásával, melynek sikeressége esetében a bíróság csupán költségkedvezményt ajánl fel.[13]

Mediáció a Ptk.-ban

A közvetítés anyagi jogi szabályozása az új Ptk. hatályba lépéséhez köthető. A törvény külön nevesíti azokat az eseteket melyek kapcsán elrendelhető a mediáció önkéntes és kötelező(en választható) formája.

Önkéntes mediáció

A házastársak a házassági bontóper megindítása előtt vagy a bontóper alatt – saját elhatározásukból vagy a bíróság kezdeményezésére – kapcsolatuk, illetve a házasság felbontással összefüggő vitás kérdések megegyezéssel történő rendezése céljából

[10] Gothárdi Enikő – Vogyicska Petra (2012): A családjogi mediáció gyakorlata Európában. *Magyar Jog*, 2012./10. szám, 618.
[11] Közvetítői eljárásról szóló 2002. évi LV. törvény (továbbiakban: Kztv.)
[12] Kztv. 38/E §
[13] Németh (2018): *i.m.*, 41.

közvetítői eljárást vehetnek igénybe. Az eljárás eredményeként létrejött megállapodásukat a bíróság által jóváhagyott perbeli egyezségbe foglalhatják.[14]

A feleknek eddig is lehetőségük volt a közvetítői önkéntes eljárás igénybevételére, azonban a jogalkotó az új Ptk. kodifikációja során fontosnak tartotta, hogy ezen túl a bíróság számára is törvényi lehetőséget biztosítson a békítésre, és a békés válás elősegítésére. A bíróság a közvetítői eljárást akkor kezdeményezheti, ha a házastársak közötti viszony nem romlott meg oly annyira, hogy a közvetítői eljárás alkalmazását lehetetlenné tenné, valamint, ha a felek hajlandóságot mutatnak a vitás kérdések békés rendezésére.[15] Ebben az esetben a bíróság kizárólag javasolhatja az eljárásban való részvételt, azonban értelemszerűen a feleken múlik az, hogy a közvetítői eljárást ténylegesen igénybe veszik-e. Az eljárás eredményeként létrejött megállapodás egyezségbe foglalható, mely megalapozza a megegyezésen alapuló házasságfelbontást.

Kötelező(en választható) mediáció

Az új Ptk. a szülői felügyelettel kapcsolatos ügyekben ugyancsak megteremtette a kötelező mediáció elrendelésének anyagi jogi alapját.[16] A Törvényjavaslat indokolása kimondta, hogy a kiskorú gyermek alapvető érdeke, hogy a szülők közös megegyezéssel döntsenek a szülői felügyelet kérdéseiről és jövőbeli gyakorlásáról, ugyanis kizárólag ők tudják eldönteni, hogy mi a legjobb a gyermeküknek.[17]

A bíróság abban az esetben kötelezheti a feleket a mediációra, amennyiben az eljárástól bármilyen eredmény várható, vagy ha a felek csupán egy részkérdésben nem tudnak megegyezni, és a gyermek érdekében nélkülözhetetlen a felek későbbi tartós együttműködése.[18] A Törvényjavaslat szerint a kötelező közvetítői eljárás elrendelésének legfőbb indoka a kiskorú gyermek érdekeinek, és kiegyensúlyozott fejlődésének biztosítása. A jogalkotó tehát belátta, hogy a mediációs eljárás kiemelten biztosítja a gyermek érdekeit, szemben a peres eljárással, ahol a szigorú eljárási szabályok betartása miatt a gyermek érdekei esetleg háttérbe szorulnának.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy a jogalkotó vajon megsértette-e a közvetítés egyik kiemelten fontos alapelvét azáltal, hogy a kötelező mediáció intézményét törvényi szintre emelte.

A közvetítés egyik alapelve: az önkéntesség

A közvetítői tevékenység során az önkéntesség alaptétele kétszeresen is rögzítésre kerül: egyrészt utal arra, hogy a felek önként, szabad akaratukból vesznek részt az eljárásban, másrészt az eljárás sikeressége esetén a befolyástól mentesen létrehozott

[14] Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, 4:22.§

[15] T/5949. Ptk törvényjavaslat magyarázata a 3:23. §-hoz, https://www.parlament.hu/irom38/05949/05949.pdf (letöltés dátuma: 2020. január 15.)

[16] Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény. 4:172. §

[17] Ptk. Törvényjavaslat, T/5949. Magyarázat a 3:176. §-hoz

[18] Norvégiában a szülői felügyelettel kapcsolatos jogvita csak abban az esetben kerülhet bíróság elé, ha előtte a felek részt vettek a közvetítői eljárásban (*fylkesmann*), és ez nem vezetett eredményre, illetve, ha a felek végrehajtható bírósági határozatot szeretnének (forrás: Norvég Csjt. 34. §, 44. §).

egyezségre vonatkozóan, önként vállalják a megállapodásban foglaltak teljesítését.[19] A bíróság által kötelezővé tett közvetítés pedig épp az eljárásban való önkéntes részvételtől fosztja meg a feleket. Azonban, a hazai szabályozás nem a közvetítői eljárásban történő részvételre kötelez, hanem csupán arra, hogy a felek közösen jelenjenek meg az első közvetítői ülésen, amelynek keretében részletes tájékoztatást kapnak az eljárás lényegéről, folyamatáról, és előnyeiről, ezáltal eldönthetik, hogy igénybe kívánják e venni a közvetítői eljárást.

A mediáció során létrejött megállapodás joghatása

A sikeres közvetítői eljárás eredményeként a felek által közösen elfogadott, írásbeli megállapodás jön létre, mely joghatását tekintve nem kikényszeríthető. A megállapodásban foglaltak[20] betartása a felek lelkiismeretén nyugszik. Épp emiatt a hatályos szabályozás is, mintha azt érzékeltetné, hogy mivel nem fűződnek joghatások az egyezség betartásához, ezért a megállapodás nem bír jogi relevanciával a jövőre vonatkozóan.[21] De vajon mi értelme van az írásbeli megállapodás létrehozásának, ha az a későbbiekben nem kikényszeríthető?

A kötelező mediáció azonban kivételt képez ez alól, ugyanis a sikeres megállapodást követően az ügy visszakerül az eredeti bírósághoz, ahol egyrészt a bíró határoz az illetékkedvezmény mértékéről,[22] másrészt megvizsgálja a megállapodást, és amennyiben megfelel a jogszabályi feltételeknek a bíró általi jóváhagyást követően jogerősségé és végrehajthatóvá válik.[23] Természetesen a jogbiztonság fenntartása érdekében a jogszabály lehetőséget biztosítana az egyezség közös megegyezéssel történő későbbi módosítására.[24]

Ez a megoldás támogatja a felek önkéntes teljesítését, sőt arra ösztönzi őket, hogy felelősségteljes megállapodást kössenek egymással.

Az Európai Unió Közvetítésre vonatkozó Irányelve rögzíti, hogy a közvetítői eljárás eredményeként létrejött megállapodást bíróság vagy más hatóság végrehajthatóvá nyilváníthatja.[25] Továbbá azt is kiemeli, hogy a tagállamok kötelezettsége biztosítani a megállapodás végrehajthatóvá nyilvánításának lehetőségét, azonban minden esetben

[19] Nagypál Szabolcs (2011): A közvetítés jogelmélete: a mediáció folyamata és alapelvei. *Jog – Állam – Politika*, 3. évfolyam, 2. szám, 43-44.

[20] A megállapodásban általában valamilyen kötelezettség vállalás történik legalább az egyik, vagy mindkét fél részéről.

[21] Varga Szabolcs (2009): A családi közvetítés (mediáció) specifikumai és problémái. *De Iurisprudentia et iure publico*, jog- és politikatudományi folyóirat, 3. évf., 2009/2. szám, 30.

[22] Az illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvény42. § (6) bekezdés szerint illetékkedvezményre jogosultak a felek amennyiben a polgári pert megelőzően közvetítői eljárásban vettek részt. Az illetékkedvezmény mértéke legfeljebb 50.000 forinttal csökkenhető.

[23]Klisics Diána (2009): Mediáció családjogi ügyekben – a gyökerekről és a sajátosságokról. *DÍKÉ, A Márkus Dezső Összehasonlító Jogtörténeti Kutatócsoport Folyóirata*, 2019/3., 46.

[24] Varga (2009): *i.m.*, 30.

[25] Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve - A polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól, 6. cikk (2) bekezdés

vizsgálni kell azt, hogy a megállapodásban rögzített feltételek megfelelnek-e az adott tagállam nemzeti jogszabályainak.[26]
Az európai joggyakorlat alapján megállapítható, hogy egyre több ország vállalja a közvetítői eljárások során létrejött megállapodások végrehajthatóságának biztosítását. Ennek megoldásaként – hasonlóan a hazai szabályozáshoz - a bíróság záradékolja a megállapodást. A bírósági jóváhagyásra minden sikeres közvetítői eljárást követően sort kell keríteni Belgiumban, Spanyolországban, és Olaszországban. Ezzel ellentétben vannak olyan országok, ahol kizárólag abban az esetben kerülnek a közvetítői megállapodások a bíróságok elé, amennyiben a bíróság utalta a feleket kötelező mediációra.[27]

Következtetések

A kötelező mediáció intézménye sérti-e az önkéntesség elvének érvényesülését? Az intézmény bevezetésével kapcsolatban számos szakember hívta fel a figyelmet arra, hogy a mediáció kötelezővé tételével a jogalkotó tulajdonképpen megfosztja a „lelkétől" a mediációs eljárást. Ennek ellenére a jogalkotót nem lehetett eltántorítani a céljától, és az új Ptk. hatályba lépésével megteremtette a kötelező közvetítés anyagi jogi alapjait. Azonban a közvetítői eljáráson való részvétel helyett, a feleket csupán kölcsönös együttműködésre kötelezte, és lehetőséget teremtett arra, hogy a felek az első közvetítői eljáráson alaposabban megismerkedjenek a mediáció lényegével, az eljárás folyamatával, és egyéb sajátosságaival, mindezek birtokában pedig dönthettek arról, hogy a fennálló vitát közvetítői- vagy peres eljárásban kívánják e folytatni. A jogalkotó tehát figyelt arra, hogy az eljárás alappillérének számító önkéntesség elvét továbbra is fenntartsa.

Az önkéntesség alapelve, vagy a kötelező mediációval elért megállapodások bírnak nagyobb jelentőséggel? A tényleges kötelező mediáció elrendelése esetén a felek önkéntességét három típusba sorolhatjuk:

1. Amikor a felek tényleges együttműködést tanúsítanak, a közvetítői megállapodást magukra nézve kötelezőnek ismerik el, és betartják.
2. A mediációs eljárásra történő kötelezés magában hordozza annak veszélyét, hogy a felek az eljárás során azt a látszatot keltik, hogy együttműködőek, azonban az ilyen módon létrehozott megállapodást a későbbiekben nem áll szándékukban betartani.
3. Abban az esetben, ha a bíróság annak ellenére, hogy nem áll fenn a felek részéről a kölcsönös együttműködésre való hajlandóság mégis elrendeli a kötelező mediációt, garantált, hogy az eljárás nem fog megállapodással zárulni.

Mivel a mediáció a felek önkéntes együttműködésére épül, ezért véleményem szerint a kötelező mediáció intézménye csak abban az esetben működőképes, amennyiben a felek hajlandóan az együttműködésre, és a konszenzus létrehozására.

[26] Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve – A polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól, Preambulum (19)
[27] Gothárdi – Vogyicska (2012): *i.m.*, 618.

Az utóbbi két típus azonban kétségtelenül az eljárás kiüresedését okozná, továbbá az ilyen módon kikényszerített mediációs eljárás ahelyett, hogy a felek érdekeit szolgálná, csak további többletköltségeket, és feleslegesen elpazarolt időt eredményezne.
Álláspontom szerint a hazai jogalkotó jó döntést hozott azzal, hogy az önkéntesség elvét szem előtt tartva vezette be a közvetítésben való választható részvétel lehetőségét, mely amellett, hogy kiváló lehetőséget biztosít az együttműködésre hajlandó felek számára, tovább népszerűsíti a jogintézményt.

Indokolt-e a kötelező vagy önkéntes mediációra utalás eseteinek bővítése? A hatályos szabályozás alapján a bíróság két esetben élhet a közvetítésre utalás lehetőségével: a szülői felügyelet gyakorlására vonatkozó ügyekben kötelező mediációt rendelhet el, míg a házasság felbontással kapcsolatos ügyekben a bíró mindössze javasolhatja a közvetítés igénybevételét. A hazai és a külföldi joggyakorlat összevetése alapján megállapítható, hogy hazánk kizárólag szűk körben teremtett jogszabályi lehetőséget a kötelező mediáció elrendelésére, emiatt megalapozott lenne a közvetítésre utalható ügyek felülvizsgálata.[28] Úgy gondolom, hogy az ügyek felülvizsgálatát úgy lenne érdemes lefolytatni, hogy elsődlegesen azok az ügykörök kerülnének előtérbe, melyek tipikusan érdekkonfliktussal járnak, továbbá a felek közötti jövőbeli együttműködés kiemelten fontos.

Vajon célszerű lenne a közvetítői eljárás során létrehozott megállapodáshoz kötelező joghatást kapcsolni? Először is fontosnak tartom leszögezni, hogy a közvetítői eljárás általában érdekkonfliktusok megoldására alkalmas, amely nem minden esetben azonos a jogvita fogalmával. A közvetítés középpontjában nagyrészt az érdekek, szükségletek, és érzelmek dominálnak így ebből a megközelítésből nézve nem tűnik szükségesnek a jogi úton történő kikényszerítés biztosítása.

Amennyiben a közvetítői megállapodásban a felek jogilag releváns követelményekben egyeztek meg célszerű a bíróság jóváhagyását kérni, mely a vitában álló felek számára egyfajta garanciát jelentene az egyezség betartására.

Azonban visszatérve a mediációt átszövő önkéntesség elvéhez: meglátásom szerint a felek által önként létrehozott megállapodásban foglaltakhoz sokkal jobban tartják magukat a felek, ugyanis a saját érdekei érvényre juttatása érdekében az egyéni teljesítőképessége figyelembevételével hozzák létre az egyezséget.

Az eljárás egyik legjelentősebb előnyei közé tartozik az, hogy a felek önállóan döntenek az őket érintő legfőbb kérdésekben, a kölcsönös előnyök elérése pedig úgy alakítja a felek közötti viszonyt, hogy az egyezséggel egyfajta nyertes-nyertes helyzet alakul ki. Ezzel szemben a peres eljárásban a feleket érintő kérdésben a bíró dönt, az ítéletek pedig általában pernyertes és pervesztest hirdetnek. Mindezek alapján nem véletlenül tartják úgy, hogy: *„A legrosszabb egyezség is jobb, mint a legjobb ítélet.”*

***

[28] Szirbikné dr. Makó Tímea (2017): A bírósági közvetítés jelene és helye az új Polgári perrendtartás koncepciójában. *Magyar Bírói Egyesület*, mabie.hu. https://www.mabie.hu/attachments/article/122/A%20b%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1gi%20k%C3%B6zvet%C3%ADt%C3%A9s%20jelene%20%C3%A9s%20helye%20az%20%C3%BAj%20Polg%C3%A1ri%20perren%E2%80%A6.pdf (letöltés dátuma: 2020. január 13.)

A kötelező mediáció hazai jogrendszerbe történő átültetése kapcsán különösen pozitívnak tartom, hogy a jogalkotó az eljárásra kötelezés ellenére figyelembe vette az önkéntesség alapelvét. Véleményem szerint a közvetítői eljárásban való részvétel bíróság útján történő kikényszerítése teljes mértékben ellentétes a mediáció szemléletével és magában hordozza annak kockázatát, hogy az eljárás teljes mértékben formálissá váljon, melyet a bírósági peres eljárást megelőzően kötelező igénybe venni.
A mediáció igénybevétele több szempontból is előnyös lehet a felek számára, emiatt sokkal fontosabbnak tartom a mediációs eljárás pozitívumainak hangsúlyozását, amelyre az alábbi idézet is igyekszik rávilágítani: *„Kerüld a pereskedést! Győzd meg ismerőseidet, kössenek kompromisszumot, amikor csak lehet! Hívd fel a figyelmüket, hogy a pereskedés győztese milyen gyakran vesztes a valóságban a kiadások, költségek, és az elfecsérelt idő tekintetében."* – mondta Abraham Lincoln (1850). Gondolata még most is aktuális, talán aktuálisabb, mint valaha.

Források jegyzéke:

- Gothárdi Enikő – Vogyicska Petra (2012): A családjogi mediáció gyakorlata Európában. *Magyar Jog*, 2012/10. szám.
- Klisics Diána (2009): Mediáció családjogi ügyekben – a gyökerekről és a sajátosságokról. *DÍKÉ, A Márkus Dezső Összehasonlító Jogtörténeti Kutatócsoport Folyóirata*, 2019/3., 46.
- Nagypál Szabolcs (2011): A közvetítés jogelmélete: a mediáció folyamata és alapelvei, *Jog – Állam – Politika*, 3. évfolyam, 2. szám.
- Németh Zoltán (2018): A kötelező mediáció intézménye az EU-tagállamokban, Érvek, ellenérvek, következtetések. *Fontes Iuris*, 4. évfolyam, 4. szám.
- Sáriné Simkó Ágnes (2006): A Mediáció. A közvetítői tevékenység. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.
- Szekeres Diána (2016): *A bírósági mediáció kapujában.* Alkalmazott tudományok II. fóruma, Budapest, Budapesti Gazdasági Főiskola.
- Varga Szabolcs (2009): A családi közvetítés (mediáció) specifikumai és problémái. *De Iurisprudentia et iure publico*, 3. évf., 2009/2. szám.
- Szirbikné dr. Makó Tímea (2017): A bírósági közvetítés jelene és helye az új Polgári perrendtartás koncepciójában. *Magyar Bírói Egyesület*, mabie.hu.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve – A polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól
- Polgári Perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
- Büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény
- Közvetítői eljárásról szóló törvény 2002. évi LV. törvény
- Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
- T/5949. Ptk törvényjavaslat magyarázata a 3:23. §-hoz. https://www.parlament.hu/irom38/05949/05949.pdf

SZERZŐINK FIGYELMÉBE

A Közjavak folyamatosan várja a minimum 10.000, maximum 25.000 karakter terjedelmű, a folyóirat profiljába illeszkedő tanulmányokat. A kéziratok megküldése előtt javasoljuk a formai követelményekre vonatkozó szabályok áttanulmányozását. A megjelentetni kívánt tanulmányokat a szerkesztőbizottság részére az alábbi e-mail címre kérjük megküldeni: bartha.ildiko@law.unideb.hu

A szerkesztőbizottság által befogadott tanulmányok hagyományos módon, a negyedévente megjelenő elektronikus folyóiratban, valamint az interaktív kozjavak.hu blogoldalon is megjelennek. Erre tekintettel a tanulmányok elkészítését és benyújtását kétféle formában kérjük megtenni.

Formai követelmények

A tanulmányokat word dokumentumban, Times New Roman betűtípusban, 12-es betűmérettel, normál sortávolsággal, sorkizártan kérjük elkészíteni.

Hivatkozási rendszerre vonatkozó követelmények

A szerkesztőbizottság kéri a szerzőket, hogy amennyiben lehetőség van rá, a tanulmányokat egyfelől a hagyományos szövegközi lábjegyzettel ellátott formátumban, valamint az elektronikus megjelentetést elősegítő sorközi hivatkozásokat tartalmazó változatban is szíveskedjenek elkészíteni.

1. Blog változat:

Amennyiben a forrás nyilvános weboldalon is teljes terjedelemben elérhető (pl. egy hatályos törvényszöveg, tanulmány, jelentés stb.), akkor a wordbe ágyazott hiperhivatkozással (a hiperlinket a szövegben a forrásra egyértelműen utaló szóhoz vagy szókapcsolathoz rendeljük hozzá).

Példa:
"Az információszabadság lényege, hogy a társadalom tagjainak joga van a közérdekű adatokat (Infotv. 3. § 5.) megismerni, betekinteni az ezekkel kapcsolatos dokumentációba."

Amennyiben tudományos irodalmi forrást hivatkozunk meg ezzel a módszerrel, a hiperlink alatt csak olyan elérhetőséget adjunk meg, amely a közlemény bibliográfiai adatait is teljeskörűen tartalmazza és a szerzői jogi követelményeknek megfelelően lett közzétéve. Amennyiben ez nem lehetséges, a 2. pontban ismertetett hivatkozási formát alkalmazzuk.
Ha nem érhető el (vagy nem teljes terjedelemben) a forrás nyilvános weboldalon, a forrást a megfelelő szövegrész után szögletes zárójelben jelöljük a folyóirat változathoz lentebb megadott hivatkozási rendszer szerint.

2. Folyóirat változat:

Könyveknél:
Sivák József – Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest, Complex, 35-40.

Tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében:
Mickiewicz, Ellen (2000): Institutional Incapacity, the Attentive Public, and Media Pluralismin Russia. In: Richard Gunther, Richard – Mughan, Anthony (eds.): *Democracy and the Media*. Cambridge: Cambridge University Press., pp. 85–121.

Folyóiratban megjelent tanulmány esetében:
Selck, J. Torsten (2004): On the Dimensionality of European Union Legislative. *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 16., No. 2. April, pp. 203–222.

Hetilapokban/napilapokban megjelent, szerző nélküli írások hivatkozása:
Közös rendszer – felkészült irányítás (2011). In*: Szabadhajdú Városi Hetilap*, 2011. 21. évf. 42. sz. (12. 20.) 4–5.

Mindegyik fenti esetben az alábbiak szerint kérjük a pontos oldalszám megjelölését, amennyiben szükségessé válik: magyar szakirodalomnál „34–54." és angol szakirodalomnál „pp. 34–54."

Kérjük, hogy a szerzők a tervezett tanulmány részét képező képeket, ábrákat vagy táblázatokat is külön dokumentumban is küldjék el (ábrák és táblázatok esetében olyan formátumban, amelyben lehetséges ezek szerkesztése - diagramoknál excelben).

© 2020 MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a szerzők írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható. Idézni, szöveges tartalmat átvenni csak a forrásra való hivatkozással szabad.