

A KOLLEKTÍV JOGORVOSLATOK KÖZÖS ELVEIRŐL SZÓLÓ AJÁNLÁS¹

HORVÁTH E. Írisz
adjunktus (PPKE JÁK)

1. Bevezetés – az Ajánlás megszületése²

Az Európai Bizottság 2005 decemberében elfogadott egy Zöld Könyvet³ az EK antitröszt szabályainak megsértésére épülő kártérítési keresetekről, melynek célja az volt, hogy azonosítsák a kártérítési igények hatékonyabb kezelésének főbb akadályait, valamint hogy meghatározzák a kártérítési keresetek kezelésének javítására irányuló lehetséges észrevételeket és intézkedéseket, mind a következményi keresetek (pl. olyan ügyekben, amelyekben a versenyhatóság szabálysértést megállapító határozatát követően indítják a polgári jogi eljárást), mind az önálló (a versenyjog megsértésének korábbi, valamely versenyhatóság általi megállapítására vissza nem vezethető) keresetek tekintetében. (1.3. pont) A Zöld Könyv legfőbb megállapítása az volt, hogy a gyakorlatban csak ritkán térítik meg az EK trösztellenes szabályai megsértésének károsultjai által elszenvedett kárt, így a károsultak évente több tízmilliárd euró összegű kártérítéstől esnek el.⁴ Ezt a mind gazdasági, mind pedig jogi szempontból aggályos helyzetet a Zöld Könyv főként a trösztellenes szabályok megsértésére épülő

¹ A jelen tanulmány a szerző K-105559. nyilvántartási számú OTKA kutatás keretében készült tanulmányának (Horváth E. Írisz: Uniós elvek? A kollektív igényérvényesítés elvei Európában. *Európai Jog*, 2016/4. 1–6.) továbbgondolt változata.

² A közösségi jogforrások magyar fordításában a „jogorvoslat” szó szerepel. Az angol nyelvű szövegben a „redress”, míg a német nyelvű szövegben a „Rechtsverfolgung”, illetve az „Ansatz” kifejezéseket alkalmazták. A jogforrások tartalma, illetve az angol, de különösen a német terminológia alapján egyértelmű, hogy a jogforrások által szabályozott eljárások nem jogorvoslati eljárások, azaz nem egy meglévő határozat vagy ítélet elleni fellépést szabályoznak, hanem a jogi helyzet kollektív orvoslásának lehetőségét. Ennek megfelelően a tanulmányban – a pontos azonosíthatóság érdekében – csak az egyes jogforrások címének megjelölésekor tünteti fel a szerző a „jogorvoslat” szót, minden más esetben a „jogérvényesítés” és az „igényérvényesítés” kifejezéseket használja.

³ COM(2005) 672, 2005. 12. 19.

⁴ Ld. Hatásvizsgálati jelentés a Zöld Könyvhöz, 2.2 pont.

kártérítési keresetekre vonatkozó tagállami szabályokban meglévő különböző jogi és eljárási akadályoknak tulajdonította.⁵

Az Európai Parlament egyetértett a Zöld Könyv megállapításaival, ezért felkérte a Bizottságot, hogy készítsen egy részletes javaslatokat tartalmazó fehér könyvet a hatékony trösztellenes kártérítési keresetek útjában álló akadályok lebontása érdekében. A Bizottság 2008 áprilisára készítette el a Fehér Könyvet⁶ az EK trösztellenes szabályainak megsértésén alapuló kártérítési keresetekről. E Fehér Könyv célja az volt, hogy olyan politikai választási lehetőségeket és konkrét intézkedéseket mérlegeljen és javasoljon, amelyek hatékonyabban biztosítanák, hogy a közösségi versenyjog megsértése által érintett valamennyi károsultnak hatékony jogérvényesítésre irányuló eljárások álljanak rendelkezésére, és így teljes mértékben megtérítsék számukra az elszenvedett kárt. A Fehér Könyv a teljes kártérítés elvén alapult és benne a Bizottság ajánlásokat fogalmazott meg a keresetindításra való jogosultságot (közvetett fogyasztók és kollektív jogérvényesítés), a bizonyítékokhoz való hozzáférést, azoknak a felek közötti ismertetését, a nemzeti versenyhatóságok határozatainak kötelező erejét, a vétkesség követelményét, a kártérítést, az árnövelés áthárítását, az elévülési időket, a kártérítési kereset költségeit, valamint engedékenységi programok és a kártérítési keresetek közötti kapcsolatot illetően.

Míg a 2005-ben született Zöld Könyvben csak közvetett módon jelent meg a kollektív igényérvényesítés lehetőségének kérdése, a 2008-as Fehér Könyv önállóan tárgyalta e témát, így két, egymást kiegészítő mechanizmus⁷ együttes alkalmazását javasolta a trösztellenes jogsértések terén fennálló hiányosságok megszüntetése érdekében.

A versenyjog mellett a fogyasztói jogok területén is megjelent az európai jogalkotó részéről az igény, hogy rendezze a kollektív igényérvényesítés kérdését. Ennek eredményeként a Bizottság 2008 novemberében Zöld Könyvet⁸ fogadott el a kollektív fogyasztói jogorvoslatról. E Zöld Könyv célja az volt, hogy értékelje a jogérvényesítési mechanizmusok helyzetét, különösen olyan esetekben, amelyekben ugyanazon jogsértés valószínűleg sok fogyasztót érint, valamint választási lehetőségeket biztosítani a hatékony jogérvényesítési lehetőségek azon hiányosságainak pótlására, amelyeket az ilyen ügyekre vonatkozóan azonosítottak. (4. pont) A Zöld Könyv e körben megállapította, hogy a fogyasztói igényérvényesítés helyzete az Unióban nem kielégítő és nem teszi lehetővé az ugyanazon jogsértés következtében kárt szenvedett nagyszámú fogyasztó együttes jogérvényesítési lehetőségét és hogy ennek alapján kártérítésben részesüljenek. (19. pont) A fogyasztók és kereskedők számára egyaránt előnyös, hatékony mechanizmusok működtetése érdekében a Bizottság a Zöld Könyvben négy megoldási lehetőséget kínált: a közösségi fellépés nélküli megoldások alkalmazását, a tagállamok közötti együttműködést, a szakpolitikai eszközök kombinációját, illetve a

⁵ Ld. uo. 2.3 pont.

⁶ COM(2008) 165, 2008. 04. 02.

⁷ E két mechanizmus: az azonosított vagy – ritkább esetben – azonosítható károsultak nevében eljáró, arra feljogosított szervek (pl. fogyasztói szervezetek, állami szervek vagy kereskedelmi szervezetek) által indított példát statuáló keresetek, valamint a szabad részvételen alapuló közös keresetek.

⁸ COM(2008) 794, 2008. 11. 27.

kollektív bírósági fogyasztóvédelmi jogérvényesítési eljárást. A Zöld Könyvre az egyes fogyasztói szervektől érkezett válaszok rámutattak, hogy támogatják az uniós szintű kollektív kártérítési igényérvényesítés bevezetését, az ágazatok képviselői ellenben tartanak a visszaélészerű pereskedéstől. Az érdekeltek által adott válaszokból az is kiderült, hogy a kollektív jogérvényesítéssel kapcsolatos különböző bizottsági kezdeményezések nem következetesek, ami miatt a koherencia növelésére van szükség.⁹

Ezen előzmények után 2011-ben a Bizottság egy egész Európára kiterjedő, nyilvános konzultációt¹⁰ indított „Úton a kollektív jogorvoslat koherens európai megközelítése felé” címmel, melynek keretében 300 intézmény és szakértő, valamint 10.000 polgár véleményét kérték ki a kollektív jogérvényesítés európai kereteiről. A konzultáció eredményeit és az annak alapján kitűzött célokat az Európai Parlament 2012 februárjában fogadta el egy állásfoglalás¹¹ formájában. „A kollektív jogorvoslattal kapcsolatos egységes európai megközelítés felé” című állásfoglalásában a Parlament előírányozott a kollektív igényérvényesítés terén egy esetleges javaslatot, mely olyan horizontális keretet alkot, amely közös elveket tartalmaz az Unión belül az igazságszolgáltatáshoz való, kollektív jogérvényesítés révén történő egységes hozzáférés tekintetében, és kifejezetten – de nem kizárólagosan – a fogyasztói jogok megsértésével foglalkozik.¹² A Parlament ugyanakkor hangsúlyozta a nemzeti jogi hagyományok és az egyes államok jogrendje figyelembevételének fontosságát is.

A Parlament ezáltal lényegében felhatalmazást adott a Bizottságnak a jogalkotásra a kollektív jogérvényesítés területén. Ilyen előzmények után született meg 2013. június 11-én a Bizottság közleménye¹³ „A kollektív jogorvoslat horizontális európai kerete felé” címmel. Közleményében a Bizottság tulajdonképpen összefoglalta a kollektív igényérvényesítés kapcsán kifejtett véleményeket, állásfoglalásokat és bemutatta a kollektív jogérvényesítés kapcsán az uniós jogfejlődés csaknem egy évtizedre visszanyúló történetét is, valamint kifejtette maga a Bizottság álláspontját is e kérdésben.

2. Az Ajánlás általános bemutatása

A fent ismertetett viszonylag hosszas és igen szerteágazó területeket érintő előtörténet után az Európai Bizottság 2013. június 13-án fogadta el ajánlását az uniós jog által biztosított jogok megsértése tekintetében a jogsértés megszüntetésére és kártérítésre irányuló tagállami kollektív jogorvoslati mechanizmusok közös elveiről¹⁴ (a továbbiakban: Ajánlás).

⁹ SEC(2011)173 végleges, 2011. 02. 04., 11 pont.

¹⁰ COM(2010) 135 végleges, 2010. 03. 31.

¹¹ 2011/2089(INI).

¹² Uo. 15. pont.

¹³ COM/2013/0401 final.

¹⁴ A Bizottság ajánlása (2013. június 11.) az uniós jog által biztosított jogok megsértése tekintetében a jogsértés megszüntetésére és kártérítésre irányuló tagállami kollektív jogorvoslati mechanizmusok közös elveiről (2013/396/EU).

Az Ajánlás terjedelmét illetően 26 Preambulum-bekezdésből és 42 pontból áll. A 42 pont összesen hét alcímre tagolódik, mely közül külön üdvözlendő a II., a fogalommeghatározásokat tartalmazó alcím.

Az Ajánlás céljaiként az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítését, a jogellenes gyakorlatok felszámolását, a károsultak kártérítéshez jutásának lehetővé tételét az uniós jog által biztosított jogok megsértéséből eredő, tömeges károkozással járó esetekben, valamint eközben a visszaélésszerű perlés megelőzése érdekében megfelelő eljárási garancia biztosítását jelölték meg. (1. pont)

Az Ajánlás ezen célok megvalósítása érdekében a tagállamok számára előirányozta, hogy 2015. július 26-ig alakítsanak ki nemzeti szinten olyan tisztességes, méltányos, gyors és az eljárás igénybevételét nem kizáró költségvonzattal járó kollektív igényérvényesítési mechanizmusokat, amelyek mind a jogsértés megszüntetésére, mind a kártérítésre irányuló jogérvényesítést lehetővé teszik, és tiszteletben tartják az Ajánlásban meghatározott alapelveket. Az alapelvek tehát – a tagállamok eltérő jogi hagyományainak tiszteletben tartása mellett – az egész Unióban alkalmazandóak a kollektív igényérvényesítés valamennyi esetében, illetve meghatározott közös elvek érvényesülnek kifejezetten a jogsértés megszüntetésére vagy a kártérítésre irányuló kollektív jogérvényesítési lehetőségek tekintetében. (2–3. pont)

A kollektív jogérvényesítés – az Ajánlás meghatározása szerint – kétféle lehet: jogsértés megszüntetésére irányuló, illetve kártérítésre irányuló kollektív jogérvényesítés. Az előbbi arra biztosít lehetőséget, hogy kettő vagy több természetes vagy jogi személy vagy egy képviseleti kereset¹⁵ indítására jogosult szerv közösen követelje valamely jogellenes magatartás megszüntetését, míg az utóbbi arra, hogy kettő vagy több, tömeges károkozással járó helyzetben¹⁶ állításuk szerint kárt szenvedett természetes vagy jogi személy vagy egy képviseleti kereset indítására jogosult szerv közösen érvényesítsen kártérítési igényt. (3. a) pont)

3. Az Ajánlásban rögzített elvek¹⁷

Az Ajánlás külön tartalmazza a jogsértés megszüntetésére, valamint a kártérítésre irányuló kollektív jogérvényesítési eljárások sajátos elveit, emellett azonban a közös elveket is felsorakoztatja. Ezen elvek azonban nem tekinthetők klasszikus (alap)elveknek, sokkal inkább olyan cselekvési, intézkedési tervnek, mely a tagállamok számára – lé-

¹⁵ Képviseleti kereset: olyan kereset, amelyet egy képviseleti szerv, eseti engedéllyel rendelkező szerv vagy hatóság terjeszt elő kettő vagy több olyan természetes vagy jogi személy nevében és javára, akik azt állítják, hogy tömeges károkozással járó helyzetben őket kár fenyegeti vagy kár érte, miközben e személyek nem felel az eljárásnak. (3. d) pont)

¹⁶ Tömeges károkozással járó helyzet: olyan helyzet, amelyben kettő vagy több természetes vagy jogi személy azt állítja, hogy egy vagy több természetes vagy jogi személy ugyanazon jogellenes tevékenysége miatt kárt szenvedett. (3. b) pont)

¹⁷ Az elvekről, illetve arról, hogy azok mennyiben tekinthetők valóban elveknek ld. részletesen: HORVÁTH E. Írisz: Uniós elvek? A kollektív igényérvényesítés elvei Európában. *Európai Jog*, 2016/4. 1–6.

nyegében az irányelvi szintű szabályozás mintájára – konkrét jogalkotási feladatokat ír elő.¹⁸

A jogsértés megszüntetésére és a kártérítésre irányuló kollektív jogérvényesítés közös elvei:

- A képviseleti kereset indításához való jog
- Elfogadhatóság
- Tájékoztatás a kollektív jogérvényesítésre irányuló keresetről
- A pernyertes fél jogi költségeinek megtérítése
- Finanszírozás
- Több tagállamot érintő ügyek

A jogsértés megszüntetésére irányuló kollektív jogérvényesítésre vonatkozó sajátos elvek:

- A jogsértés megszüntetésére irányuló kérelmekre vonatkozó gyorsított eljárások
- A jogsértés megszüntetésére kötelező bírósági határozatok hatékony érvényesítése

A kártérítésre irányuló kollektív jogérvényesítésre vonatkozó sajátos elvek:

- A részvétel kinyilvánításának elvén (opt-in) alapuló felperesi pertársaság
- Kollektív alternatív vitarendezési eljárások és egyezségek
- Jogi képviselet, ügyvédi díjak
- A büntető kártérítés tilalma
- A kártérítésre irányuló kollektív igényérvényesítési eljárás finanszírozása
- Származékos kollektív keresetek

4. Az Ajánlás a gyakorlatban

4.1. Az Ajánlásban foglaltak nemzeti jog részévé válása

Az Ajánlásban rögzített elveket a tagállamoknak a saját, nemzeti kollektív igényérvényesítési rendszerükbe legkésőbb 2015. július 26-ig kellett érvényre juttatniuk és a Bizottság felé évente megbízható statisztikai adatszolgáltatást kell teljesíteniük a bíróságon kívüli és bírósági kollektív igényérvényesítési eljárások számáról. Az Ajánlás szerint a Bizottságnak a gyakorlati tapasztalatok alapján legkésőbb 2017. július 26-ig kellett értékelnie az Ajánlás végrehajtását. Ennek során azt kellett vizsgálnia, hogy az Ajánlás milyen hatást gyakorol az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre, a kártérítéshez való jogra, a visszaélészerű perlés megelőzésének szükségességére, valamint az egységes piac működésére, a kkv-kra, az Európai Unió gazdaságának versenyképességére és a fogyasztói bizalomra. Ezen eredmények fényében pedig arról volt hivatott dön-

¹⁸ Brukhard HESS: European Perspectives on Collective Litigation. In: V. HARSÁGI – C.H. van RHEE (eds.): *Multi-Party Redress Mechanisms in Europe: Squeaking Mice?* Cambridge–Antwerp–Portland, Intersentia, 2014. 5.

teni, hogy az Ajánlásban kifejezésre juttatott horizontális megközelítés megszilárdítása és megerősítése érdekében kívánatos-e további intézkedéseket javasolni. (38–41. cikk)

4.2. A Bizottság jelentése az Ajánlás végrehajtásáról

A Bizottság – némi csúszással – 2018. január 25-én fogadta el a jelentését¹⁹ (a továbbiakban: Jelentés) az Ajánlás végrehajtásáról, annak gyakorlati alkalmazásáról. A Jelentés fókuszában – értelemszerűen – kifejezetten az Ajánlás rendelkezései álltak: azt vizsgálták és értékelték, hogy milyen fejlesztések történtek a tagállamok jogszabályaiban az Ajánlás elfogadása óta, valamint azt is megkísérelték ellenőrizni, hogy vajon e fejlesztések következtében általánosabban és koherensebben alkalmazzák-e az Ajánlásban meghatározott egyes elveket.

A Jelentés fő bázisát négy információforrás képezte: a Bizottság kérdőíve alapján a tagállamok által szolgáltatott információk, az Ajánlás összes tagállamra kiterjedő végrehajtásának értékelését alátámasztó tanulmány,²⁰ egy véleményezési felhívás, amelyre a Bizottság 61 választ kapott, valamint az uniós fogyasztóvédelmi és marketingjog célravezetőségi vizsgálatát alátámasztó tanulmány.²¹

4.2.1. A Jelentés megállapításai

Az Ajánlás a 2. pontjában rögzítette, hogy a tagállamoknak olyan kollektív jogorvoslati mechanizmusokat kell kialakítaniuk nemzeti szinten, amelyek mind a jogsértés megszüntetésére, mind a kártérítésre irányuló jogorvoslatot lehetővé teszik, és tiszteletben tartják az ezen ajánlásban meghatározott alapelveket.

A Jelentés megállapította, hogy hét tagállam fogadta el kollektív jogorvoslatról szóló jogszabályainak reformját az Ajánlás elfogadását követően, de e reformok nem minden esetben követték az Ajánlás elveit. Belgium és Litvánia legelső alkalommal vezetett be kártérítésre irányuló kollektív jogorvoslatot a jogrendszerébe, Franciaország és az Egyesült Királyság pedig jelentősen módosította jogszabályait, hogy javítson vagy helyettesítsen egyes, már korábban is rendelkezésre álló mechanizmusokat, amelyeket azonban a Bizottság részéről nem tekintettek eléggé eredményesnek. Hollandiában és Szlovéniában jól halad a javasolt új jogszabályokra vonatkozó munka, Németországban pedig aktív viták övezik a lehetséges jövőbeni jogszabályt. A Jelentésben megemlítették, hogy azon projektek többsége, amely új jogszabály elfogadásához vagy előkészítéséhez vezetett az egyes európai államokban, a fogyasztói ügyekre korlátozódik, illetve több közülük komoly mértékben lehetővé teszi a „kívülmaradás” elvének alkalmazását.

¹⁹ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak az uniós jog által biztosított jogok megsértése tekintetében a jogsértés megszüntetésére és kártérítésre irányuló tagállami kollektív jogorvoslati mechanizmusok közös elveiről szóló, 2013. június 11-i bizottsági (2013/396/EU) ajánlás végrehajtásáról. COM(2018) 40 final, 2018. 01. 25.

²⁰ A tanulmány megtalálható: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/civil-justice/access-justice_en#collectiveredress

²¹ A tanulmány megtalálható: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

Összességében megállapította a Bizottság, hogy minden tagállamban létezik jogsértés megszüntetésére irányuló kollektív jogorvoslat a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról szóló irányelv²² hatálya alá tartozó fogyasztói ügyekben, azonban az Ajánlás 2. pontjában foglalt kötelezettség ellenére kártérítésre irányuló kollektív jogorvoslat tizenkilenc tagállamban áll rendelkezésre, de ezek több mint fele egyes ágazatokra, főként a fogyasztói követelésekre korlátozódik. A véleményezési felhívásra érkezett válaszok alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy amennyiben rendelkezésre áll kollektív jogorvoslat, azt főként a fogyasztóvédelem terén és a kapcsolódó területeken²³ alkalmazzák. A versenyjog terén szintén több ügyről számoltak be, különösen olyanokról, amelyben egy kartell állítólagos áldozatai érvényesítenek kárigényt a versenyhatóság jogsértésre vonatkozó határozatát követően (származékos keresetek). A kollektív jogorvoslat más területeken való viszonylagos ritka alkalmazását a Bizottság részint azzal indokolta, hogy számos tagállamban valóban csak a fogyasztók számára vagy a versenyjog terén áll rendelkezésre kártérítésre vagy a jogsértés megszüntetésére irányuló jogorvoslat; részint pedig az ilyen eljárások bonyolultságával és hosszú időtartamával, illetve az elfogadhatóságra vonatkozó korlátozó szabályokkal, amelyek gyakran a keresetindítási jogosultságra vonatkoznak.

4.2.2. A Bizottság tervei az Ajánlás kapcsán

Jelentésében a Bizottság – tekintettel az Ajánlás korlátozott sikerére – újabb intézkedések megtételét tervezte, így

- az Ajánlásban foglalt elvek továbbvitelét minden területen, a kollektív jogorvoslati keresetek nemzeti jogszabályokban történő rendelkezésre állása és így az igazságszolgáltatáshoz való jog érvényesítésének javítása, valamint a visszaélésszerű perindítással szembeni szükséges biztosítékok biztosítása tekintetében;
- további elemzés végzését az Ajánlás egyes elemei tekintetében, amelyek kulcsfontosságúak a visszaélések megelőzése és a kollektív jogorvoslati mechanizmusok biztonságos alkalmazása szempontjából, például a kollektív keresetek finanszírozása tekintetében, hogy megfelelőbb képet nyerjen azok kialakításáról és a gyakorlati végrehajtásról;
- az Ajánlás értékelésének nyomon követését a Bizottság 2018. évi munkaprogramjában bejelentett, „Új irányvonal az energiafogyasztók számára” című soron következő kezdeményezés keretében, amely kiemelt hangsúlyt helyez a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról szóló irányelv jogorvoslattal és jogérvényesítéssel kapcsolatos elemeinek a megfelelő területeken történő erősítésére.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 2009/22/EK irányelve (2009. április 23.) a fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról (HL L 110., 2009. 05. 01., 30. o.)

²³ Például az utasok jogai vagy a pénzügyi szolgáltatások tekintetében.

5. Ajánlás-e az Ajánlás? – Összegzés

Az Ajánlásnak a fentiekben részletezett tartalma, illetve megalkotásának körülményei és az Ajánlás vonatkozásában a tagállamokat terhelő jelentési kötelezettség okán okkal merülhet fel bárkiben, hogy valójában az Ajánlás ajánlás-e, avagy sokkal inkább beszélhetünk esetében egy „ajánlás bőrébe bújtatott irányelvről”.

„Az ajánlás nem kötelező. [...] Az ajánlás lehetővé teszi az intézmények számára álláspontjuk közlését, és azt, hogy intézkedési stratégiára tegyenek javaslatot, anélkül, hogy az ajánlás címzettjeire bármilyen jogi kötelezettséget rónának.”²⁴ – olvashatjuk az Európai Unió honlapján, mely tulajdonképpen az EUMSZ egyes rendelkezéseinek kivonatos összegzése. Ha ezeket az ismérveket egyenként megvizsgáljuk az Ajánlás esetében, a következőkre juthatunk:

Ad 'nem kötelező jelleg': Az Ajánlásban mindvégig kijelentő módot (tehát nem felszólító módot) alkalmaz az európai jogalkotó, azonban szinte minden egyes rendelkezésben találkozhatunk a „kell” modális segédigével, valamint a Preambulumban (18) bekezdésében és a 14. pontban a „kötelez” ige is megjelenik. A kijelentő (ugyanakkor „bújtatott” felszólító) mód alkalmazása sokkal inkább a kötelező jelleget támasztja alá, mint ennek ellenkezőjét, hiszen feltételes mód alkalmazásával, illetőleg a rendelkezések követésének eshetőségességét kifejezésre juttató megfogalmazással kifejezhető lett volna az Ajánlás nem kötelező volta.

Ad 'az álláspontok közlésére való lehetőség biztosítása': Ahogy azt az Ajánlás bemutatott előzményei és közvetlen keletkezési körülményei mutatják, az Ajánlás egyértelműen jogharmonizációs céllal jött létre, így sokkal inkább egy olyan másodlagos jogforrásról beszélhetünk, mely esetében a tagállamokban működő egyes eljárásjogi megoldásokról próbáltak meg egy átfogó képet adni, mintegy kijelölve a követendő szabályozási kört, mellyel a lehető legteljesebb mértékben érhető el az Ajánlás 1. pontjában rögzített célja. Ebből következően – bár feltehetően az Ajánlás megalkotása során korábban erre több körben sor került – maga az Ajánlás már nem biztosít lehetőséget a tagállami álláspontok közlésére, az azonban vitathatatlan, hogy a Bizottság álláspontját tükrözi az Ajánlás.

Ad 'javaslattétel intézkedési stratégiára': Az Ajánlás e kritériumnak maradéktalanul eleget tesz, hiszen valójában az egész Ajánlás nem más, mint egy halma-za a tagállamok által megteendő, bevezetendő intézkedéseknek.

Ad 'bármilyen jogi kötelezettség hiánya a címzetre': Tekintettel az Ajánlás fentiekben részletezett, inkább kötelező, mint „szabadon választható” jellegére,

²⁴ Rendeletek, irányelvek és más jogi aktusok. Forrás: https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_hu

mellyel intézkedések egész sorát írják elő a tagállamok számára, a címzett tagállamok vonatkozásában messze nem beszélhetünk a jogi kötelezettségek teljes hiányáról.

Az irányelveket illetően a következő rövid jellemzést olvashatjuk az Európai Unió honlapján: „*Az irányelv olyan jogalkotási aktus, amely valamennyi uniós ország számára kötelezően elérendő célkitűzést állapít meg. A döntéshozatal módja azonban az egyes országokra van bízva.*”²⁵ Vizsgáljuk meg tehát most az irányelvek főbb jellemzőit, hogy mennyire teljesülnek az Ajánlás vonatkozásában:

Ad ‘kötelezően elérendő célkitűzés megállapítása valamennyi uniós ország számára’: Az Ajánlás kötelező jellegének kérdése a fentiekben már tárgyalásra került, azonban ki kell térni az irányelvek e körben megjelenő ama tulajdonságára, hogy azok a kötelezően elérendő cél megvalósítására határidőt állapítanak meg és annak elmulasztását kötelezettségszegési eljárás keretében vizsgálják és esetlegesen szankcionálják is. Az Ajánlás 38. pontja szerint a tagállamoknak az Ajánlásban meghatározott elveket a nemzeti kollektív jogorvoslati rendszerekben legkésőbb 2015. július 26-ig kellett érvényesíteniük: határidő tehát volt az implementálásra, viszont a kötelezettségszegési eljárás kezdeményezésének lehetősége az ajánlási minőségből következően nem áll(t) fenn.

Ad ‘a döntéshozatal módjának a tagállamokra való bízása’: Ez az Ajánlás vonatkozásában maradéktalanul teljesül, hiszen 2. pontjában azt írja elő, hogy a tagállamoknak kollektív jogorvoslati mechanizmusokat kell kialakítaniuk nemzeti szinten, melyek mind a jogsértés megszüntetésére, mind a kártérítésre irányuló jogorvoslatot lehetővé teszik, és tiszteletben tartják az ezen Ajánlásban meghatározott alapelveket. Az Ajánlás tehát csak a jogalkotás körét és irányát határozza meg, a tényleges döntéshozatal módját a tagállamokra bízta.

Összegésképpen megállapítható, hogy az Ajánlás nem hordja magán sem az ajánlások, sem pedig az irányelvek valamennyi típus-tulajdonságát, sokkal inkább az irányelvi szintű szabályozás és az ajánlások sajátos egyvelegeként jellemezhető. Ez minden bizonnyal azzal magyarázható, hogy az európai jogalkotó szándéka sem egy ajánlás létrehozására irányult eredetileg: mind a hosszú, csaknem egy évtizedes előkészítési munka, mind az annak eredményeként létrejövő dokumentumok, de legfőképpen az egyes területeken megalkotott másodlagos jogforrások (irányelvek)²⁶ tanúsítják ezt. Feltehetőleg az eredeti célkitűzés, azaz a kollektív igényérvényesítés átfogó, másodlagos jogforrással történő szabályozása kellő tagállami ellenállást váltott ki, ezért szü-

²⁵ Rendeletek, irányelvek és más jogi aktusok. Forrás: https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_hu

²⁶ Pl. az Európai Parlament és a Tanács 2009/22/EK irányelve (2009. április 23.) a fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról (HL L 110., 2009. 05. 01., 30. o.)

lettek az egyes részterületeken szabályok, elodázva az átfogó szabályozást, sőt akár azt is gondolhatnánk, hogy erről a céljáról letett az európai jogalkotó. Ha azonban alaposabban megvizsgáljuk az Ajánlást, de különösen a Bizottság jelentését az Ajánlás végrehajtásáról, arra a következtetésre juthatunk, hogy az Ajánlás elfogadásával az európai jogalkotó egy kisebb pihenőt tett ez eredeti célkitűzése megvalósítása előtt, azaz messze nem adta azt fel, ezt különösen a Jelentés végén rögzített tervek támasztják alá.

Napjainkban újabb és újabb olyan határokon átnyúló ügyekről szerezhetünk tudomást a hírekből, melyek esetében a fogyasztók, az uniós polgárok tömege kerül szembe olyan gazdasági tevékenységgel, károkozással, mely számukra jelentős hátrányt, kárt okoz. Elodázhatatlan tehát az egységes és hatékony fellépés kereteinek megteremtése ezen jogsértésekkel, károkozásokkal szemben: a jelen tanulmányban tárgyalt Ajánlás ennek egy kiváló kezdeti lépése lehet, azonban nélkülözhetetlennek tartjuk a másodlagos jogforrással történő szabályozást, elkerülve ezáltal az ajánlással történő szabályozásból eredő, a fentiekben tárgyalt bizonytalanságokat...