

III

(Előkészítő jogi aktusok)

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

A 2008. FEBRUÁR 13–14-ÉN TARTOTT 442. PLENÁRIS ÜLÉS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleménye A kollektív keresetek szerepének és rendszerének meghatározása a fogyasztókkal kapcsolatos közösségi jog területén

(2008/C 162/01)

2007. február 16-án az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

A kollektív keresetek szerepének és rendszerének meghatározása a fogyasztókkal kapcsolatos közösségi jog területén.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2008. január 31-én elfogadta véleményét. (Előadó: Jorge PEGADO LIZ.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. február 13–14-én tartott, 442. plenáris ülésén (a február 14-i ülésnapon) 134 szavazattal 94 ellenében, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB úgy határozott, hogy újranitja a vitát azon mélyreható vizsgálat szükségességéről és célszerűségéről, amelynek tárgya a közösségi szinten harmonizált kollektív keresetek szerepe és jogi szabályozása, és amely vizsgálat, legalábbis kezdetben, elsősorban a fogyasztói jogi és a versenyjogi területet érinti.

1.2 Az EGSZB mindig is támogatta a kollektív keresetek közösségi szintű meghatározását, ezáltal ugyanis a kollektív vagy diffúz jogok megsértése esetén biztosítva lenne a tényleges kártérítés. Ez az intézkedés hasznosan egészítené ki az 1998. május 19-i 98/27/EK irányelvben szabályozott, a mind alternatív, mind bírósági jogorvoslati mechanizmusok – mindenekelőtt a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárás – által már biztosított védelmet.

1.3 Az EGSZB ugyanis már több alkalommal kifejezte, hogy szerinte szükség van közösségi fellépésre e téren, mivel úgy ítélte meg, hogy az ilyen fellépés:

- döntő módon járulhat hozzá a belső piac működését – a különböző nemzeti szabályozások eltéréseiből adódóan – gátló akadályok megszűnéséhez, újból felébresztve a fogyasztók által az egységes piac előnyeibe vetett bizalmat, és biztosítva a vállalatok közötti valódi és tisztességes verseny feltételeit (lásd a Szerződés 3. cikke (1) bekezdésének c) és g) pontját),
- lehetővé tenné a fogyasztók védelmének megerősítését, könnyebbé és hatékonyabbá téve számukra a jogaik igazságszolgáltatáson keresztüli érvényesítését, biztosítva ezáltal a közösségi szabályozás eredményesebb végrehajtását (lásd a Szerződés 3. cikke (1) bekezdésének t) pontját),
- megfelelné annak az alapelvnek, hogy mindenkinek joga van a pártatlan bíróság előtti, eredményes jogorvoslatához, amely jogot az Európai Unió Alapjogi Chartája biztosít (47. cikk).

1.4 Az a tény, hogy az elmúlt évek során a fogyasztók kollektív érdekeinek képviselete terén több tagállam eltérő igazságszolgáltatási rendszert vezetett be, miközben más tagállamok még nem tettek ez irányú lépéseket, egyenlőtlenséget teremt az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés terén, és hátráltatja a belső piac megvalósítását. Az EGSZB annál is inkább sajnálatosnak tartja ezt a helyzetet, mivel az állampolgárok elégedettsége és bizalma a 21. századi belső piac megvalósításához kötődő célkitűzések közé tartozik. Az EGSZB figyelemmel kívánja kísérni az európai vállalatok versenyképességével kapcsolatban tervezett intézkedések hatását, és azt, hogy az aránytalan terhek végül milyen következményekkel járhatnak a munkavállalókra és a fogyasztókra.

1.5 Az EGSZB tehát a kollektív keresetek jogi szabályozására vonatkozó konkrét javaslatok révén részt kíván venni az e kérdés körül kibontakozó gondolkodási folyamatban, nemcsak az európai országok hatályos nemzeti rendszereit, de más, ilyen intézkedéseket már kidolgozó országok tapasztalatait is figyelembe véve. Különösen az OECD Miniszterek Tanácsának 2007. július 12-i, C(2007)74. számú, a fogyasztói jogviták rendezéséről és az azokkal kapcsolatos kártérítésről szóló ajánlásában lefektetett elveket veszi számításba.

1.6 A közösségi szintű jogalkotási kezdeményezés javasolt feltételeinek meghatározásakor az EGSZB figyelembe vette az európai igazságügyi intézmények közös jogi hagyományait, valamint a tagállamok polgári peres eljárásaiban közös alapelveket, így elvetette az amerikai mintát követő, ezekkel a hagyományokkal és elvekkel összeegyeztethetetlen egyesületi keresetek („class action”) aspektusait. Az EGSZB különösen károsnak tartja a gyakorlatok olyan irányú fejlődését, amellyel az amerikai egyesületi keresetek mintájára a fogyasztók érdekeinek védelme címén indított eljárásokban befektetők mint harmadik felek vagy ügyvédek jelentős összegekhez jutnak kártalanítás vagy büntető célú kártérítés címén.

1.7 Figyelembe véve ezen eszköz céljait és feladatait, az EGSZB megvizsgálta a jogi szabályozás szempontjából lehetséges fő opciókat (az „opt-in”, az „opt-out”, illetve a vegyes rendszer előnyeit és hátrányait), a bíróság szerepét, a kártérítés, a jogorvoslat és a finanszírozás kérdését.

1.8 Nem elhanyagolandó jelentőségű a kezdeményezés jogalapja, valamint az alkalmazandó jogi eszköz sem; ezen kérdések elemzésére ugyancsak sor került, és javaslatok kiindulópontjául szolgálnak.

1.9 Az EGSZB felhívja egyébiránt a figyelmet arra, hogy a csoportos keresetbenyújtási mechanizmus bevezetéséről folytatott elmélkedés egyáltalán nem mond ellent az alternatív vitarendezési módok (ADR) létezésének és továbbfejlesztésének, sőt, épp ellenkezőleg. Az EGSZB az elsők között adott hangot annak, hogy hatékony eszközöket kell létrehozni, amelyek révén a fogyasztók anélkül érvényesíthetik egyéni vagy kollektív jogaikat, hogy bírósághoz kellene fordulniuk. E tekintetben az EGSZB az ombudsmanok tevékenységének és a hozzájuk kapcsolódó rendszereknek a nagyobb harmonizálását javasolja a fogyasztókhöz kapcsolódó ágazatokban, különösen ott, ahol a legfejlettebb a határokon átnyúló kereskedelem, vagy ahol a leginkább várható a fejlődése.

1.10 A megkárosított fogyasztók számára rendelkezésre álló kollektív jogorvoslati eljárások köre az egyéni, önkéntes és megegyezésen alapuló eljárásoktól a kollektív és bírósági eljárásokig terjed. A jogviták mindegyik imént említett megoldási szintjének optimálisan kell működnie, elősegítve, hogy az elszorított károk megtérítése az áldozatok számára legkönnyebben hozzáférhető szinten történjen.

1.11 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság azon kifejezett szándékát, hogy továbbra is tanulmányozni kívánja ezt a kérdést. Hangsúlyozza ugyanakkor, hogy ezzel párhuzamosan valós politikai elkötelezettségre is szükség van, amely elvezet a megfelelő jogalkotási kezdeményezésekhez.

1.12 A szervezett civil társadalom képviselőinek akaratát képviselve az EGSZB az Európai Parlament, a Tanács és a tagállamok figyelmét is fel kívánja hívni arra, hogy a gondolkodási folyamat során figyelembe kell venni a különböző felek érdekeit, és tiszteletben kell tartani az arányosság és a szubszidiaritás elvét, a folyamatot pedig halaszthatatlan politikai döntéseknek kell követniük, annak érdekében, hogy a lehető leg hamarabb az ajánlásoknak megfelelő kezdeményezések szülessenek.

2. Bevezetés

2.1 Ennek a saját kezdeményezésű véleménynek az a célja, hogy kiterjedt gondolkodási folyamatot kezdeményezzen a közösségi szintű kollektív keresetek⁽¹⁾ szerepéről és jogi szabályozásáról, elsősorban – legalábbis kezdetben – a fogyasztói és a versenyjogi területet vizsgálva⁽²⁾. A végső cél a civil társadalom és az Európai Unió illetékes intézményeinek ösztönzése arra, hogy az európai igazságügyi térség keretén belül tanulmányozzák ezen kezdeményezés szükségességét és hatását, valamint hogy jogi természetének és bevezetése feltételeinek meghatározásán gondolkodjanak.

2.2 Az alkalmazott módszertan az egységes piac keretén belül mutatkozó szükségletek előzetes elemzésén és a kezdeményezésnek a közösségi jog szempontjából vizsgált megfelelőségén alapul. Ezt követően a határokon átnyúló jogviták hatékony és gyors megoldására szolgáló képességét vizsgáljuk, különös tekintettel a fogyasztók gazdasági érdekeire.

3. Az egységes piac és a fogyasztók kollektív érdekei

3.1 A sorozatgyártásnak a múlt század második felétől kezdődő fejlődését követően a kereskedelmi tranzakciók „tömegesítése” jelentős változásokat váltott ki a szerződések megkötésében, valamint az árusításra és a szolgáltatások nyújtására vonatkozó hozzájárulások megszerzésében.

Az információs társadalom megjelenése, valamint a távértékesítések és az elektronikus kereskedelem által teremtett lehetőségek új előnyöket kínálnak a fogyasztóknak, ugyanakkor újfajta nyomás alá kerülhetnek, és új veszélyekkel szembesülhetnek a szerződések megkötésekor.

3.2 A nyilvános ajánlatok, a tagsági szerződések, az agresszív hirdetésözön és marketing, a szerződéskötés előtti nem megfelelő tájékoztatás, az általánossá vált tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok, valamint a versenyellenes magatartások elburjánzása kárt okozhat az esetek túlnyomó részében nem is azonosított és nehezen azonosítható, jelentős fogyasztói csoportoknak.

3.3 A római jogból eredő hagyományos eljárásjog rendszere nem mindig tartalmaz megfelelő, egyszerű és gyors, valamint költségtakarékos és hatékony igazságügyi eljárási módokat a homogén egyéni érdekek, a csoportosulások kollektív érdekei vagy az általános diffúz érdekek védelmére⁽³⁾.

3.4 Általában mindenhol a világban, és különösképpen az EU tagállamaiban, a jogrendszerek lehetővé teszik a kollektív vagy diffúz érdekekkel kapcsolatos jogvédelmet.

3.4.1 Mivel azonban az előbb említett rendszerek eléggé eltérőek, és jelentős különbségeket tartalmaznak ezen érdekek védelme terén, torzulások keletkeznek a belső piac működésében.

(¹) A polgári peres eljárás értelmében, a megelőzés (a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárás) vagy a kártalanítás (kártérítési igény) érdekében a kollektív és diffúz érdekek védelmét célul kitűzve. A „kollektív kereset” kifejezés másik értelmezése elsősorban az angolszász jogi szakirodalomban fordul elő a társulás szociológiai gyökereinek meghatározásánál (lásd *Collective action in the European Union; interests and the new politics of associability*, Justin GREENWOOD és Mark ASPINWALL, Routledge, London, 1998.); e meghatározás kifejezetten sokoldalú információkat tartalmaz azon szociológiai gyökerekről és szociális szükségletekről, amelyek a szigorúan vett eljárási értelemben a kollektív kereseteket igazolják.

(²) Nem szabad kizárni annak lehetőségét, amit már több nemzeti jogrendbe is bevezettek, hogy az olyan területeken, mint a környezetvédelem, a kulturális örökség vagy a területrendezés, a kollektív kereset alkalmazási lehetőségei valamennyi kollektív vagy diffúz érdekekkel bővíthetőek legyenek, akár a magánjog, akár a közjog – beleértve a hatóságokat vagy a közigazgatási szervezeteket is – hatálya alá tartozó személyekkel szemben.

(³) Ritkán találni annyira tömör megfogalmazást a jogi szakirodalomban, mint amelyet egy portugál képviselő és neves jogász használt annak érdekében, hogy a parlamenti vita során megindokolja a kollektív keresetek bevezetésének szükségességét Portugáliában.

Hivatkozva a második és harmadik generációs új jogokra, a munkajogra, a fogyasztók jogaira, a környezetvédelmi és területrendezési, valamint a kulturális örökségvédelmi jogra, amelyek „általános érvényűek és néhány, hacsak nem minden embert megillető jogok”, ALMEIDA SANTOS képviselő a következőket állapította meg:

Ezen jogok mindenkit megilletnek, legalábbis az érintettek nagyszámú csoportját; indokolt-e tehát, hogy védelmük kiépítése araszolva halad előre, hogy a panaszosok sorban állnak, ügyük elbírálására várva, amely esetleg azonos sorstársukéval vagy szomszédjukéval, és gyakran akkor nyerik meg a pert, amikor az eredmény már elvesztette jelentőségét, amikor a kártérítést már felemészítette az infláció, amikor a becsület helyreállítása már túl későn történik ahhoz, hogy megakadályozza a válást vagy hogy az érintett visszanyerje a becsületét, vagy amikor végezetül, egy hosszú eljárási „kálvária” végeredménye az eredménytelenség és a haszontalanság élénk képe? Fenn kell-e tartanunk jelenlegi formájában e jogi útvesztő kájkai víziójának okozóját? „Hirtelen tudatára ébredünk annak, hogy a kizárólagosan egyéni jogvédelmet biztosító intézkedések nem elegendőek; hogy léteznek »metaindividuális« jogok és érdekek, félúton az egyéni jogok és a kollektív érdekek között; hogy a közvetlenül vagy közvetve érintettek keresetindítási joga nem elégséges; hogy a jog és az igazságszolgáltatás individualista koncepciója a végéhez közeledik; hogy egy új pluralizmus és egy új jogrend hajnala mutatkozik a látóhatáron.” (forrás: DAR I sorozat, 46. szám, 1990. február 21., 1617. o.).

3.5 Közösségi szintű harmonizáció hiányában a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek nagyon eltérő irányvonalak mentén fejlődtek a közelmúltban, nem annyira a különböző alapelvek, mint inkább az eltérő eljárásjogi hagyományok miatt. A mellékelt táblázatok a nemzeti szinten mutatkozó legfontosabb különbségeket szemléltetik ⁽⁴⁾.

3.6 Ezen helyzetnek az európai polgárok joghoz és igazságszolgáltatáshoz való egyenlőtlen hozzáféréseben mutatkozó hátrányait többen is már nagyon korán jelezték, elsősorban a fogyasztói érdekeket képviselő szervezetek, de számos jogász és közösségi joggal foglalkozó professzor is ⁽⁵⁾.

3.7 A közösségi intézményeket vizsgálva kiderül, hogy csak 1985-ben – egy 1982-ben Gentben, a Bizottság védnöksége alatt szervezett konferenciát követően – jelent meg egy memorandum *A fogyasztók igazságszolgáltatáshoz való hozzáférése* címmel ⁽⁶⁾, amely dokumentumban az Európai Bizottság egyéb témák mellett és először foglalkozott a kollektív érdekek jogi védelmének rendszerével.

3.8 Meg kellett azonban várni az 1987. május 7-i kiegészítő közleményt ahhoz, hogy az Európai Parlament 1987. március 13-i állásfoglalását ⁽⁷⁾ követően az Európai Bizottság valóban bejelentse egy olyan keretirányelv megfontolását, amely a fogyasztóvédelmi szervezetek azon általánosított jogának bevezetésére vonatkozott, amely lehetővé tette kollektív érdekek jogi úton való védelmét. Az Európai Bizottság felkérte a Tanácsot arra, hogy ismerje el a fogyasztóvédelmi szervezetek elsődleges szerepét a fogyasztók igazságszolgáltatáshoz való hozzáférése terén, egyrészt közvetítőként, másrészt pedig közvetlen szereplőként.

3.9 A Tanács 1987. június 25-i, kizárólag a fogyasztók igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréseinek szentelt állásfoglalásában ugyancsak hangsúlyozta azt a „fontos szerepet, amely a fogyasztóvédelmi szervezetekre hárul”, felkérve az Európai Bizottságot arra, hogy „vizsgálja meg, hogy megalapozott lenne-e egy közösségi szintű kezdeményezés e területen” ⁽⁸⁾.

3.10 Végezetül 1989-ben, *A fogyasztóvédelmi politika megújításánál figyelembe veendő jövőbeni prioritások* című dokumentumának előkészítése keretében az Európai Bizottság hároméves (1990–1992) programjában ⁽⁹⁾ úgy ítélte meg, hogy az igazságszolgáltatáshoz és kártérítéshez való hozzáférés lehetősége a tagállamok nagy részében középszerű volt, tekintettel a költségekre, a téma összetettségére és a szükséges határidőkre, valamint hogy a határokon átvívelő tranzakciók problémákat vetettek fel. Kijelentette, hogy tanulmányozni kívánja a szükséges intézkedéseket, különös figyelmet szentelve a fogyasztóknak szánt kártérítéssel kapcsolatos kollektív keresetek lehetőségének ⁽¹⁰⁾.

3.11 Ám az Európai Bizottság csak 1993-ban nyitott újra nyilvános vitát erről a kérdéstről a nagy jelentőségű Zöld könyv *A fogyasztók igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréséről és a fogyasztáshoz kapcsolódó jogviták rendezéséről az egységes piacon* ⁽¹¹⁾ megjelentetésével.

⁽⁴⁾ A Leuveni Katolikus Egyetem Fogyasztóvédelmi Központjának az Európai Bizottság Egészség- és Fogyasztóvédelmi Főigazgatósága felkérésére készített tanulmánya szintén kitűnő gyűjtemény, amely lehetővé teszi a határokon átnyúló jogviták rendezésére vonatkozó különféle nemzeti megközelítések hatásainak felmérését, mindenképp abban az esetben, ha több tagállam fogyasztóit érintik a határokon átnyúló tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat azonos formái, az azonos termékek hibái vagy hiányosságai, illetve az azonos és törvényellenes általános szerződési feltételek, amelyeket a távollevők között kötött szerződések tartalmaznak.

⁽⁵⁾ A jogelmélet területén meg kell említeni Jacques van COMPERNOLLE előremutató munkáját: *Le Droit d'action en justice des groupements*, LARCIER, Brüsszel, 1972., valamint a *L'aide juridique au consommateur* című kollektív munkát, amelynek szerzői T. BOURGOIGNIE, Guy DELVAX, Françoise DOMONT-NAERT és C. PANIER – CDC Bruylant, Brüsszel, 1981.

⁽⁶⁾ A memorandumot 1985. január 4-én küldték meg a Tanácsnak, majd 1987. május 7-én kiegészítették a „Kiegészítő közlemény a fogyasztók igazságszolgáltatáshoz való hozzájutásáról” című dokumentummal. Az Európai Bizottság 1985. június 4-i „Új lendület a fogyasztóvédelmi politika számára” című közleménye [COM(85) 314 final], amelynek iránymutatásait a Tanács 1986. június 23-án hagyta jóvá (HL C 167., 1986.6.5.) egyebek mellett már kiemelte, hogy a hagyományos jogi eljárások a fogyasztóvédelmi ügyekben szereplő összegek nagyságrendjével összehasonlítva lassúak és gyakran költségesek, valamint hogy megfelelő konzultációs és jogorvoslati eszközökre lenne szükség annak érdekében, hogy a fogyasztók érdekei megfelelően védhetőek legyenek.

⁽⁷⁾ Az előadó a holland Elise BOOT volt. A SQUARCIALUPI és PEGADO LIZ képviselők által benyújtott módosító indítványokat követően a szöveg egyik meghatározó eleme az Európai Bizottsághoz intézett felhívás egy irányelv kezdeményezésére, amely oly módon harmonizálja a tagállamok jogrendjét, hogy megvalósuljon a fogyasztók kollektív érdekeinek védelme, biztosítva a fogyasztóvédelmi szervezeteknek azt a lehetőséget, hogy keresetet indítsanak az általuk képviselt csoportok és az egyéni fogyasztók érdekében [1986. november 21-i A2-152/86. sz. dokumentum (PE 104.304)].

⁽⁸⁾ 87/C állásfoglalás, HL C 176., 1987.7.4.

⁽⁹⁾ A Tanács által 1989. március 9-én jóváhagyva (HL C 99., 1989.4.13.).

⁽¹⁰⁾ COM(90) 98 final, 1990. május 3. Ez az első alkalom, amikor az Európai Bizottság egy hivatalos dokumentumában a „kollektív” kereset kérdése szerepel.

⁽¹¹⁾ COM(93) 576 final, 1993. november 16. E dokumentum megértéséhez emlékeztetni kell arra, hogy 1991 és 1992 között több, a joghoz és az igazságszolgáltatáshoz való hozzájutással kapcsolatos vitára vonatkozó kezdeményezés született. Ezek között meg kell említeni a fogyasztók kártérítésére vonatkozó eljárásokról az *Office of Fair Trading* által 1991 januárjában Londonban szervezett konferenciát, a fogyasztók igazságszolgáltatáshoz való hozzájutásáról az Európai Bizottság és az *Instituto do Consumidor* védnöksége alatt szervezett harmadik konferenciát Lisszabonban, 1992. május 21–23-án, valamint „A fogyasztók határokon átnyúló védelme” című kollokviumot Luxembourgban, 1993 októberében, amelyet a gazdasági, valamint a családügyi és szolidaritási minisztérium szervezett az Európai Bizottság támogatásával, és amely azokat a viszonyokat vizsgálta, amelyek még ma is nagy jelentőséggel bírnak. Ugyanebben az időszakban néhány kiváló egyetemi tanár és neves jogtudós is nyilatkozott a kérdéstről (lásd *Group actions and Consumer Protection*, szerk. Thierry BOURGOIGNIE, Col. Droit et Consommation, XXVIII. kötet, 1992.; *Group Actions and the Defence of the Consumer Interest in the European Community*, Anne Morin, INC, Franciaország, 1990.).

Ez alkalommal vizsgálták meg ugyanis először részletesen és a közösségi jog szempontjából azt a lehetőséget, hogy létrehozzák a jogsértések megszüntetésére irányuló eljárások egységes rendszerét, amelyről sokan úgy gondolták, hogy a fogyasztók érdekeit védő valódi kollektív fellépés alapjául szolgál majd ⁽¹²⁾.

3.12 Az Európai Parlament az 1994. április 22-i állásfoglalásában ⁽¹³⁾ a maga részéről megállapította, hogy a tagállami eljárási szabályok bizonyos szintű harmonizációja hasznosnak bizonyulhatna, egy olyan közösségi eljárás bevezetését biztosítva, amely egy bizonyos összeghatárt elérő ügyek esetén lehetővé tenné a határokon átnyúló jogviták gyors rendezését; ugyanakkor arra is kitért, hogy a jogellenes kereskedelmi gyakorlatok esetén a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárások feltételeit bizonyos szintig harmonizálni kellene.

3.13 Az EGSZB az 1994. július 1-jei plenáris ülésén ⁽¹⁴⁾ egyhangúlag elfogadott véleményében többek között ugyancsak hivatkozott a következő elvre: „A kollektív és diffúz érdekek képviselője terén a fogyasztóvédelmi szervezetek keresetindítási jogának általános elismerése az összes tagállam bármely bírói vagy nem bírói testülete előtt, az érdekeltek vagy a szervezetek állampolgárságától, illetve a vita helyszínétől függetlenül”. Kifejezetten felkérte az Európai Bizottságot arra, hogy a kollektív keresetek és a közös képviselői fellépések terén alakítson ki egységes eljárást, nemcsak a jogellenes gyakorlatok megszüntetésére, de a kártérítési eljárások vonatkozásában is. ⁽¹⁵⁾

⁽¹²⁾ Ki kell azonban emelni, hogy a zöld könyv több korábbi határozaton és munkadokumentumon alapul, amelyek egyrészt alátámasztják tartalmát, másrészt biztosítják az elfogadásához szükséges politikai támogatást. 1992 márciusában az Európai Bizottság felkért egy Peter Sutherland által elnökölt, független személyiségekből álló csoportot, hogy dolgozzon ki jelentést a belső piac működéséről, annak érdekében, hogy felmérjék a belső piacról szóló fehér könyv végrehajtásának eredményeit.

A jelentés, amelyet 1992. október 26-án tettek közzé és amely az igazságszolgáltatáshoz való hozzájutás kérdésére konkrétan is kitért, megállapította, hogy a fogyasztóvédelmi jogok hatékonysága kétséges; felhívta a figyelmet azon aggodalmakra, amelyeket a bírósági határozatok kölcsönös elismeréséről szóló 1968-as Brüsszeli Egyezmény eredménytelensége váltott ki, valamint az ebből eredő azon nehézségekre, amelyek akkor jelentkeznek, ha az egyik tagállamban hozott bírósági határozatot egy másik tagállamban kívánják végrehajtani; a csoport azt javasolta, hogy a Közösség sürgősen vizsgálja meg ezt a kérdést (22. sz. ajánlás). Ennek az ajánlásnak a nyomán született az Európai Bizottság által a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek címzett, *A belső piac 1992. utáni működése: a Sutherland jelentés nyomon követése* című, 1992. december 2-án közzétett közlemény [SEC (92) 2277 final]. A *Stratégiai program a belső piac számára* című munkadokumentum, amelyet az Európai Bizottság 1993 júniusában ismertett, a maga részéről elismerte az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés kérdésében egy koherens működési keret létrehozásának szükségességét, amelynek célja egy sor, a közösségi jog terjesztését, átláthatóságát és végrehajtását célzó intézkedés integrálása [COM(93) 256 final]. Ezen túl az Európai Bizottság a Tanácsnak címzett 1993. december 22-i közleménye felhívta a figyelmet arra, hogy a belső piac megvalósítása következtében számos olyan ügy keletkezhet, ahol az egy tagállamon belül honos személyek jogainak tiszteletben tartását kéri egy másik tagállamban [COM(93) 632 final].

Mivel az Európai Bizottság érvelése szerint nem a Közösség feladata egy olyan harmonizáció kidolgozása, amely a különféle nemzeti jogrendszerek sajátos jellemzőit megszüntetné, az EB erőfeszítéseket kívánt tenni annak érdekében, hogy ösztönözze a közösségi jogra vonatkozó tájékoztatást és képzést, az ezen jog végrehajtása terén az átláthatóságot, a hatékonyságot és a szigorúságot, valamint a tagállamok és a Bizottság között az igazságszolgáltatásra vonatkozó koordinációt és együttműködést. Utóbbi megkönnyítette a Maastrichti Szerződés hatálybalépése, különösképpen annak harmadik pillére. Ezen erőfeszítések előrevetítették a zöld könyv megjelenését, valamint a nyomában megindult jelentős konzultációs folyamatot. A Tanács 1993. szeptember 27-i ülésén (a Belső Piaci Tanács 686. ülése) már úgy határozott, hogy az igazságszolgáltatáshoz való hozzájutásról szóló gondolkodás elmélyítése elsőrendű fontossággal bír, különös tekintettel az Európai Bizottság által az év végén megjelentetni tervezett zöld könyvre, amely az eljárási jogi eszközökkel, valamint szükség esetén a szankciós intézkedések átláthatóságával is foglalkozni kívánt. Végezetül ekkor mutatták be a Bizottság által készített fontos tanulmányt, amelyet A. M. PETTOVICH közreműködésével ERIC BALATE, CL. NERRY, J. BIGOT, R. TEHEL M. A. MUNGE, L. DORR és P. PAWLAS készített a következő tárgyban: *A right to group actions for consumer associations throughout the Community* (B5-1000/91/012369. sz. szerződés). Ez az elemzés máig megkerülhetetlen maradt e témában.

⁽¹³⁾ PE 207.674. sz. dokumentum, március 9.; előadó: Manuel Medina ORTEGA.

⁽¹⁴⁾ CES 742/94, előadó: Manuel Ataíde FERREIRA (HL C 295., 1994.10.22.). Az EGSZB érdeklődése e téma iránt egyébként nem volt új keletű. Más dokumentumokban, különösen két, Manuel Ataíde Ferreira által kidolgozott és a belső piac megvalósításáról, valamint a fogyasztóvédelemről szóló saját kezdeményezésű véleményben, amelyeket 1992. szeptember 26-án (CES 1115/91, HL C 339., 1991.12.31.), illetve 1992. november 24-én (CES 878/92, HL C 19., 1993.1.25.) fogadtak el, már felhívták az Európai Bizottság figyelmét a határokon átnyúló jogviták rendezésének és a fogyasztóvédelmi szervezetek úgy a nemzeti, mint a határokon átnyúló jogvitákra vonatkozó képviselői jogköre elismerésének területén a lehetséges intézkedések meghatározásának szükségességére (CES 1115/91 sz. dokumentum 5.4.2. pontja; CES 878/92 sz. dokumentum 4.1.2. pontja és a mellékelt érdekes elemzés 4. szakasza, amelyet Eric BALATE, Pierre DEJEMPEPE és Monique GOYENS közösen készített, és amelyet az EGSZB tett közzé (CES-93-003) ld. 103. oldaltól).

⁽¹⁵⁾ Az EGSZB e témára a későbbiekben több véleményében is visszatért, ezek közül jelentőségére tekintettel említésre érdemes az „Egységes piac és fogyasztóvédelem: lehetőségek és akadályok” című saját kezdeményezésű vélemény (előadó: Francisco CEBALLO HERRERO), amelyet az 1995. november 22-i ülésen fogadtak el, és amelyben megállapítják, hogy az EGSZB által a zöld könyvről előzőleg készített véleményben ismertett javaslatokat és felvetéseket az adott időpontig nem követte semmilyen intézkedés (CES 1309/95); „A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az egységes piac 1994-ben” [COM(95) 238 final] tárgyú vélemény (előadó: Bruno VEVER), amelyben kiemelték a belső piac hatékony megvalósításában, elsősorban a fogyasztóvédelmi joganyag terén, mutatkozó elmaradásokat, különös tekintettel a határokon átnyúló kapcsolatokra (CES-1310/95 – HL C 39., 1996.2.12.); „A Bizottság közleménye: A fogyasztóvédelmi politika célkitűzése (1996-1998)” tárgyú vélemény (előadó: KOOPMAN), amelyben az EGSZB, bár üdvözölte a jogsértések megszüntetésére irányuló eljárásokra vonatkozó irányelvjavaslatot és az Európai Bizottság által bemutatott, a fogyasztók igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésére vonatkozó cselekvési tervet, kijelentette, hogy érdeklődéssel várja az e kérdésre vonatkozó további fejleményeket, továbbá megállapította, hogy e területen az egységes piac messze áll még a megvalósulástól és hogy „a fogyasztók jogai mellett való tudatos kiállás” alapvető feltétel az utóbbiak bizalmának megnyeréséhez (CES 889/96, HL C 295., 1996.10.7.). Hasonló aggodalmak szerepelnek az EGSZB „A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: az egységes piac hatása és hatékonysága” [COM(96) 520 final, 1997. április 23.] című véleményében (előadó: PASOLLI; CES 467/97 – HL C 206., 1997.7.7.).

3.14 Emma Bonino biztos célkitűzéseinek ismertetésekor a hangsúlyt a maga részéről egy olyan közösségi eljárás bevezetésére helyezte, amelynek segítségével rövid időn belül megoldhatóak lennének a határokon átnyúló jogviták, és megvalósulna a jogellenes kereskedelmi gyakorlatok általi jogsértés megszüntetésére irányuló eljárás feltételeinek harmonizációja, kiegészítve a fogyasztóvédelmi szervezetek azon jogának kölcsönös elismerésével, hogy pert indíthatassanak ⁽¹⁶⁾.

3.15 Ezt követően 1996. január 25-én közzétették a fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatot ⁽¹⁷⁾.

Ezen irányelvvel az Európai Bizottság követte a Sutherland-jelentés ajánlását, valamint válaszolt a zöld könyvben szereplő, széleskörűen támogatott javaslatra ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾.

3.16 Az említett irányelv tagadhatatlanul forradalmasította a közösségi jogot, mivel a Közösség első alkalommal és általános jelleggel élt egy, a polgári eljárásjoggal kapcsolatos területen törvényalkotási jogkörrel. ⁽²⁰⁾

A kártérítéssel kapcsolatos hatály kiterjesztésére vonatkozó javaslatot mindazonáltal elutasították.

3.17 Ezzel párhuzamosan az Európai Bizottság kidolgozta *A fogyasztók igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréséről és a belső piacon belüli fogyasztói jogviták rendezéséről szóló cselekvési tervet*, amelyet 1996. február 14-én ismertetett, és amelyben, miután meghatározta és jellemezte a fogyasztói jogvitákat és tanulmányozta a tagállamokban nemzeti szinten kidolgozott különféle megoldásokat, néhány olyan kezdeményezést fogalmazott meg, amelyeket el kívánt indítani. Ezek között szerepelt azon lehetőség megvizsgálása, hogy az ugyanazon gazdasági szereplő által sértett fogyasztók fogyasztóvédelmi szervezeteket kérjenek fel arra, hogy *ex ante* csoportosítva panaszait és összevonva a homogén egyedi eseteket, egy időben és közösen terjesszék ezeket ugyanazon igazságszolgáltatási szerv elé ⁽²¹⁾.

3.18 Ezzel kapcsolatban az Európai Parlament 1996. november 14-i állásfoglalásában, „*úgy ítélve meg, hogy az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés egyrészt emberi alapjog, másrészt a jobbiztonság úgy nemzeti, mint közösségi szinten történő biztosításának elengedhetetlen feltétele*”, elismerte a fogyasztói jogviták bíróságon kívüli

⁽¹⁶⁾ Az 1995. január 10-i, az Európai Parlament egyik meghallgatásán elhangzott első nyilvános felszólalásától kezdődően a fogyasztóvédelemért felelős új biztos elismerte a fogyasztóvédelmi politika elsődleges fontosságát a polgárok Európájának építésében, és kifejezetten elkötelezte magát az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésről szóló zöld könyv keretében már sorra került konzultációk konkrét nyomon követésére.

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés terén uralkodó helyzetet firtató konkrét kérdésre válaszolva a biztos elismerte, hogy a fogyasztók igazságszolgáltatáshoz való hozzáférési lehetőségei messze nem kielégítőek, és hogy a bírósági eljárások időtartama néhány tagállamban komolyan megkérdőjelezte a fogyasztói jogok hatékonyságát.

⁽¹⁷⁾ COM(95) 712 final.

⁽¹⁸⁾ Jogalapként az Európai Unióról szóló szerződés 100A. cikkére hivatkozva és figyelembe véve a szubszidiaritás és az arányosság elvét, az Európai Bizottság a különböző tagállamok bizonyos jogorvoslati eljárásokra vonatkozó eljárási szabályainak harmonizációját tervezte, a következő célkitűzésekkel:

- a mellékletben felsorolt irányelvek által védett fogyasztói érdekeket sértő bármilyen eljárás beszüntetése vagy megtiltása,
- a jogsértés hatásainak kiigazításához szükséges intézkedések, ideértve a határozat közzétételét is, valamint
- kötelező pénzbüntetés kiszabása a vesztes félre, amennyiben az abban meghatározott határidőn belül nem hajtja végre a határozatot.

Ugyanez a javaslat előírta, hogy az egyik tagállamban található fogyasztói érdekképviselői intézmények, amennyiben az általuk képviselt érdekek egy másik tagállamban elkövetett jogsértés miatt sérülnek, az utóbbi tagállam bíróságához vagy kompetens hatóságához fordulhatnak annak érdekében, hogy az általuk képviselt érdekeiket érvényesítsék.

⁽¹⁹⁾ Ezen irányelv végső szövegét a Fogyasztói Tanács 1998. május 23-án Luxembourgban fogadta el, minősített többségi szavazással, valamint egy, Németország által leadott ellenszavazattal, végső változatát pedig, amely nagymértékben tartalmazza az elhangzott javaslatokat és a kritikai megállapításokat, 1998. június 11-én tették közzé.

⁽²⁰⁾ 1998. május 19-i 98/27/EK irányelv, HL L 166., 1998.6.11. Emlékeztetni kell arra, hogy az Európai Parlament nagyon kritikusan fogadta a javaslatnak a hatályra és a korlátozásokra vonatkozó kitételeit, és különböző módosításokat hajtott végre az eredeti szövegen, nevezetesen:

- az irányelv hatályának kiterjesztése a fogyasztóvédelem tárgyában készülő valamennyi jövőbeli irányelvre,
- a törvényesnek elismert intézmények körének bővítése a fogyasztók érdekeit képviselő szervezetekkel és szövetségekkel, vagy a nem kizárólag nemzeti, de európai szinten tevékeny vállalatokkal.

Egy RAMAEKERS által készített véleményben az EGSZB állást foglalt a javaslat jogalapja ellen, úgy ítélve meg, hogy azt a szerződés 129A. és nem a 100A. cikkéből kell levezetni, egyszersmind a javaslat túlságosan korlátozott hatálya és azon kötelezettség ellen is, amely szerint először azon ország intézményéhez kell fordulni, ahol a keresetet el kell indítani, mivel véleménye szerint ez a követelmény az intézkedés jelentős és szükségtelen késleltetését okozhatja (CES 1095/96 – HL C 30., 1997.1.30.).

⁽²¹⁾ COM(96) 13 final.

rendezésének jelentőségét. Egyúttal azonban arra is felhívta a figyelmet, hogy „a hatékonyság és a jogbiztonság elvére figyelemmel biztosítani kell a fogyasztó számára annak lehetőségét, hogy miután eredmény nélkül igénybe vette valamennyi, a bíróságon kívüli békéltetési eljárási módozatot, a hagyományos bírósági úthoz folyamodhasson”. Ennek következtében felkérte az Európai Bizottságot arra, hogy „dolgozzon ki az állandó lakóhellyel nem rendelkező európai polgárok nemzeti bírósági eljárásokhoz történő hozzáféréseinek javítására vonatkozó egyéb javaslatokat”, és arra bátorította a tagállamokat, hogy „ösztönözzék a fogyasztóvédelmi szervezeteknek [...] mint a keresetek indítására jogosított személyek megbízottainak közreműködését”, valamint hogy „ismerjék el ezen szervezetek aktív legitimitációját az egyes jogellenes kereskedelmi magatartásokkal szembeni, közös érdek alapján történő fellépés érdekében” ⁽²²⁾.

3.19 Ezen időszaktól kezdődően a kérdés látszólag nyugvópontra került az Európai Bizottság intézményen belül ⁽²³⁾.

Az EGSZB ellenben több alkalommal is foglalkozott a problémával, annak érdekében, hogy bizonyítsa egy közösségi szintű polgári peres eljárási eszköz szükségességét, amely lehetővé teszi a diffúz, a kollektív vagy a homogén egyéni érdekek jogvédelmét ⁽²⁴⁾.

3.20 Az Európai Bizottság csak nemrég kezdte meg újból a kérdés tárgyalását Az EK antitörzsszabályainak megsértésére épülő kártérítési keresetekről szóló zöld könyvében ⁽²⁵⁾, amelyből kiemelendők az alábbi szempontok:

„Gyakorlati okokból nagyon valószínűtlen, illetve akár lehetetlen is, hogy fogyasztók vagy vásárlók az antitörzsjog megsértésére épülő kis összegű kártérítési pereket kezdeményezzenek. Emiatt megfontolandó, hogy az ilyen érdekek miképpen védhetők meg kollektív jogérvényesítési keresetekkel. A fogyasztói érdekek specifikus védelmén túlmenően a kollektív perek során nagyszámú, de kis összegű kártérítési igények egyetlen keresetbe vonhatók össze, ami révén idő és pénz takarítható meg.”

3.21 Az EGSZB 2006. október 26-i véleményében támogatását fejezte ki az Európai Bizottság fenti kezdeményezéséhez, és megerősítette, hogy szükség van a kártérítés szerzése érdekében tett kollektív fellépésekre, amennyiben: „[azok] tökéletesen példázhatnak néhány fő célkitűzést: 1) hatékony kártérítés, az érintett fogyasztókat képviselő szervezetek által benyújtott kártérítési igények előmozdítása, ezzel támogatva az igazságszolgáltatáshoz való tényleges hozzáférést; 2) a törzstellenes magatartás megelőzése és megakadályozása, figyelembe véve az ilyen típusú esetek nagyobb társadalmi hatását” ⁽²⁶⁾.

3.22 Időközben az Európai Bizottság a konfliktusrendezés alternatív módjairól szóló fontos tanulmány készítését rendelte meg a Leuveni Katolikus Egyetem Fogyasztói Jogi Tanulmányi Központjától, amely a közelmúltban jelent meg. A tanulmány nem elhanyagolható része (400 oldal) a fogyasztóvédelmi kollektív igazságszolgáltatási eszközök 28 különféle nemzeti rendszerét írja le: 25 tagállamét, az USA-ét, Kanadáét és Ausztráliáét ⁽²⁷⁾.

⁽²²⁾ A-0355/96 (PE 253.833). sz. dokumentum.

⁽²³⁾ Ez mindazonáltal nem zárja ki azt, hogy az *acquis communautaire* bizonyos irányelvein belül helyenként hivatkozások jelennek meg a kollektív jogorvoslati lehetőségre mint olyan eszközre, amely alkalmas és hatékony lehetőséget biztosít ezen irányelvek rendelkezései végrehajtásának biztosítására. Ez állapítható meg például az 1997. május 21-i 97/7/EK irányelv (távértékesítés) 11. cikke, vagy pedig a 2002. szeptember 23-i 2002/65/EK irányelv (pénzügyi szolgáltatások távértékesítése) 13. cikke esetén.

⁽²⁴⁾ E tekintetben az EGSZB következő véleményei szolgálnak hivatkozási alapul:

- az EGSZB 141/2005. sz. saját kezdeményezésű véleménye – HL C 221., 2005.9.8., tárgy: Fogyasztóvédelmi politika a bővítés után (11.6. pont)
- az EGSZB 230/2006. sz. véleménye – HL C 88., 2006.4.11., tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra az egészségügy és a fogyasztóvédelem területén közösségi cselekvési program (2007–2013) létrehozására (COM(2005) 115 final – 2005/0042 (COD) (3.2.2.2.1. pont)
- az EGSZB 594/2006 sz. véleménye – HL C 185., 2006.8.8., tárgy: A fogyasztói politika jogi kerete.

⁽²⁵⁾ COM(2005) 672 final, 2005. december 19.

⁽²⁶⁾ CESE 1349/2006 sz. vélemény, HL C 324., 2006.12.30. (előadó: María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL). Egyébként az EGSZB foglalkozott már a témával *A verseny szabályozása és a fogyasztóvédelem* című saját kezdeményezésű véleményében (CESE 949/2006 – HL C 309., 2006.12.16.).

⁽²⁷⁾ A tanulmány már szerepel a 4. lábjegyzetben. A fenti összehasonlító tanulmány – legyen bármennyire széles körű is – nem számol be a bulgáriai és a romániai helyzetről, és a legújabb finnországi változásokról sem. Nem szól továbbá a braziliai, izraeli és új-zélandi, igen fejlett rendszerekről, valamint a Franciaországban és Olaszországban megvitatott javaslatokról sem. Az ausztrál rendszer kapcsán lásd J. GOLDRING, L.W. MAHER, Jill McKEOUGH és G. PEARSON közös munkáját *Consumer Protection Law* címmel (*The Federation of Press*, Sydney, 1998.). Az új-zélandi helyzetről Kate TOKELEY ír *Consumer Law in New Zealand* c. művében (Butterworth, Wellington, 2000.). Az ázsiai – és különösen az indiai, filipp-szigeteki, hongkongi, bangladesi, tájféldi és indonéziai fejleményekről nyújt áttekintést az alábbi dokumentum: *Developing Consumer Law in Asia* – az IACL/IOCU szeminárium anyaga (Kuala Lumpur, Faculty of Law, University of Malaya, 1994.).

Úgy tűnik, hogy időközben az Európai Bizottság egy másik tanulmányt is készített az alábbi címen: *Evaluation de l'efficacité et de l'efficience des mécanismes de recours collectif au sein de l'Union européenne* (2007. március 20-i, 2007/S 55-067230 sz. piacfelmérés).

3.23 Az új fogyasztóvédelmi biztos, Meglena KUNEVA, több nyilatkozatban is bejelentette, hogy e téma mandátumának egyik prioritása, amely egyébként már szerepel a *Közösségi fogyasztóügyi politikai stratégia 2007–2013* címmel a közelmúltban megjelent közleményben ⁽²⁸⁾. E téma jelentőségét mind Neelie KROES biztos, mind pedig Meglena KUNEVA biztos méltatta egy nemrégiben Lisszabonban, a portugál elnökség kezdeményezésére rendezett konferencián ⁽²⁹⁾.

3.24 Az OECD Miniszterek Tanácsa is ajánlást fogadott el nemrégiben (C(2007)74., 2007. július 12.) a fogyasztói jogviták rendezéséről és az azokkal kapcsolatos kártérítésről. Ajánlásában elismeri, hogy a tagállamokban a jogviták rendezésére és a kártalanításra felállított rendszerek többségének célja nemzeti szintű ügyek kezelése, és hogy azok nem mindig alkalmasak a más tagállamból származó fogyasztók kártalanítására.

4. Miért van szükség csoportos keresetre közösségi szinten?

4.1 A fogyasztói érdekek figyelembevétele tagállami és európai uniós szinten, jogi téren nemcsak az anyagi jogok elismerésén keresztül történik, hanem az e jogok érvényesítéséhez szükséges eljárásokon át is.

Azt is meg kell állapítani, hogy a határokon átnyúló kereskedelem terjedésének hatására európai szinten megszorodtak a fogyasztáshoz kapcsolódó jogviták.

Számos esetben bebizonyosodott, hogy elégtelen a jogviták egyedi rendezése. Költsége és lassúsága nagy arányban hozzájárul a fogyasztói jogok kismértékű érvényesüléséhez, különösen akkor, amikor igen sok (több ezer, sőt akár több millió) fogyasztót sért ugyanaz a gyakorlat, és amikor az egyedi kár összege viszonylag alacsony. Az „európai társadalom” fokozatos kialakulása az alkalmazandó jog meghatározásával kapcsolatos problémákat is felvet. Kívánatos lenne, hogy az európai polgárok egységesen érvényesíthessék jogukat. Az azonos körülmények között előforduló, több tagállamban azonos károkat okozó jogellenes magatartásformák esetén jelenleg csak abban a néhány tagállamban igényelhető kártérítés, ahol benyújtható csoportos kereset.

4.2 Ezenkívül az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény, valamint az egyes tagállami alkotmányok kinyilvánítják a méltányos peres eljáráshoz való jogot. E jog elsősorban azt foglalja magában, hogy eredményesen lehessen a bírói úthoz folyamodni.

4.3 A jelenlegi igazságszolgáltatási rendszerekben a polgárok nem mindig tudnak konkrétan és eredményesen vitatni egyes, számukra káros gyakorlatokat, és bírósághoz fordulni a tárgyukban.

Néhány tagállam már több évtizeddel ezelőtt kétféleképpen válaszolt e problémára.

Először – a fogyasztók közös érdekében – elismerték az adminisztratív fórumokhoz vagy bíróságokhoz benyújtott keresetek útján történő védelemhez való jogot. Másik megfelelő válasz is született az egyéni kereseteket összefogó eljárás elismerésével. E keresetek lényegileg az eljárás gazdaságosságán alapulnak abban az értelemben, hogy összehívják valamennyi keresetet, egyetlen eljárásba tömörítve azokat.

⁽²⁸⁾ COM(2007) 99 final, 2007.3.13., 5.3. pont. A dokumentumról az EGSZB nemrégiben bocsátott ki véleményt. Előadó: Anna Maria Darmanin.

⁽²⁹⁾ „Konferencia a kollektív jogorvoslatról: az európai fogyasztói kollektív jogorvoslat felé?” (2007. november 9–10.). Neelie KROES biztos a konferencia során kiemelte: „A fogyasztók nemcsak, hogy jogokkal rendelkeznek, hanem azokat eredményesen érvényesíteni is tudniuk kell, ha kell, akár bírósági úton. És amennyiben a bírósági pert a fogyasztók csak egyénileg indíthatják, akkor soha egyetlen fogyasztó sem jut majd el a tárgyalóteremig, **a kollektív jogorvoslati mechanizmusokra tehát feltétlenül szükség van!** [A fogyasztók] csak akkor élvezhetik majd igazán az egységes piac előnyeit [, ha e mechanizmusok alkalmazást nyernek].” Meglena KUNEVA biztos így fogalmazott: „A fogyasztók csak akkor élvezhetik majd teljes mértékben az egységes piac előnyeit, ha hatékony eljárások léteznek arra, hogy az ő panaszait kezeljék, és hogy ők megfelelő jogorvoslatért folyamódhassanak. A kollektív jogorvoslat hatékony eszköz lehet az európai fogyasztók számára már létező jogorvoslati keret megerősítésére, az ADR-mechanizmusok ösztönzése révén, továbbá eljárás bevezetésével a határokon átnyúló kis értékű követelésekre”.

4.4 Az európai csoportos kereset bevezetése valamennyi fogyasztó számára lehetővé tenné az igazságszolgáltatáshoz való hozzájutást, függetlenül nemzetiségétől, pénzügyi helyzetétől, vagy egyedi kárának összegétől. A kárt okozó gazdasági szereplők számára is nyújtana előnyöket, mivel így csökkenthetővé válna az eljárások száma. A csoportos peres eljárás költsége alacsonyabb volna, mint a számos egyedi eljárásé együttvéve. Az eljárásnak az az előnye is meglenne, hogy jogbiztonságot nyújtana, mivel egyetlen határozatban fogná össze a számtalan, hasonló panasz ügyében hozott döntést⁽³⁰⁾. Általa végső soron elkerülhetővé válnának a hasonló jogviták rendezéséért felelős tagállami bíróságok ítélezési gyakorlatainak ellentmondásai.

E valamennyi európai országban közös rendszer révén tehát védhetőbbé válnának a fogyasztók, és megerősödne a gazdaság kínálati oldali szereplőinek bizalma, és így fokozódna a kereskedelem az Európai Unión belül.

4.5 Az ilyen kereset kedvező hatással járna a nemzetközi magánjog terén, figyelembe véve a szerződéses és nem szerződéses konfliktusok megoldására vonatkozó normák (Róma I és Róma II) alkalmazásának és értelmezésének nehézségeit. Azt is lehetővé tenné, hogy pontosan meghatározzák a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságnak, valamint a határozatok elismerésének és végrehajtásának a szabályait (44/2001/EK tanácsi rendelet)⁽³¹⁾.

4.6 Így a fogyasztói jogot megszilárdítaná a jogorvoslatok nagyobb mértékű teljesülése, ami a fogyasztók igazságos kompenzációját, valamint – a közösségi jog egyik alapvének megfelelően – „a gyengébb fél” eredményes védelmét tenné lehetővé. Erről lenne szó a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról a közelmúltban született irányelv esetében is. E gyakorlatok gyakran kísérő jelleggel folynak egyes tagállamokban, számos fogyasztó érdekeit sértve, anélkül, hogy ezek együtt kártérítést kérhetnének. A csoportos kereset elengedhetetlen kiegészítő eljárás az irányelv hatékony végrehajtása szempontjából.

A csoportos kereset elismerése tehát valamennyi, a fogyasztóvédelem terén eddig megismert és a tagállamok által átültetett irányelvnek megerősítené a határosságát az irányelvek által lefedett területeken.

Kívánatos lenne, hogy ezeket a rendelkezéseket a hasonló helyzetben levő kis- és középvállalkozások javára is lehessen alkalmazni.

4.7 A kollektív igazságszolgáltatási eljárás (mint a vitás ügyek megoldására tett legutolsó erőfeszítés) közösségi szintű bevezetése természetesen egyáltalán nem sérti a fogyasztással kapcsolatos konfliktusok bíróságon kívüli rendezésének rendszereit. Ez utóbbiakat az EGSZB ugyanis feltétel nélkül támogatja. A bennük rejlő lehetőségek pedig még továbbfejlesztendők.

5. Terminológia

5.1 A javaslat tárgyának megfelelő megragadásához egyetértésre kell jutni a szóban forgó bírósági kereset típusát illetően.

Amint azt a tagállamokban elfogadott rendszerek szintézise mutatja, nagymértékben eltér a különféle kereset típusok tartalma és elnevezése. Ezért meg kell különböztetni a reprezentatív (képviselési) kereseteket, a közös érdekű kereseteket és a csoportos kereseteket.

⁽³⁰⁾ Amint arra Patrick von BRAUNMUHL is felhívta a figyelmet a *Leuven Brainstorming Event on Collective Redress [Leuveni eszmecsere a kollektív jogorvoslatról]* címmel az Európai Bizottság által 2007. június 29-én tartott rendezvényen: „a kollektív keresetek csökkenthetnék az egy bizonyos eseményhez kapcsolódó, egyedi esetek számát. Különösen az »opt out«-rendszerben igaz az, hogy a vállalatok így igen sok fogyasztói követelést rendezhetnének egyetlen eljárásban. A vállalat egy – az összes érintett fogyasztót képviselő – csoporttal tárgyalhatna, és egyetlen bírósági eljárásra összpontosíthatná erőforrásait, ahelyett, hogy több között osztaná meg azokat. Még amennyiben önkéntes rendezésre nincs is lehetőség, és a bíróság döntése szükséges, nagyobb a jogbiztonság akkor, ha a határozat valamennyi, az adott eseményhez vagy jogsértéshez kötődő esetre vonatkozik.”

⁽³¹⁾ E pontot részletesen tárgyalták a „Róma I és Róma II” szemináriumon, amelyet a portugál elnökség rendezett a német és a szlovén elnökséggel, továbbá az *Europäische Rechtsakademie (ERA) [Európai Jogi Akadémia]* nevű intézménnyel karöltve, 2007. november 12–13-án.

5.2 A reprezentatív keresetek csak a fogyasztói szövetségek és az adminisztratív szereplők (mint például az ombudsman) számára jelentenek lehetőséget arra, hogy megszüntessenek a fogyasztói jogokkal ellentétes cselekedeteket, vagy – egyes országokban – akár eltöröljenek a fogyasztói szerződésekben szereplő, visszaéléshez vezető vagy törvényellenes rendelkezéseket.

5.3 A közös érdekű keresetek a fogyasztói szövetségek számára nyitnak lehetőséget arra, hogy – ha megfelelőnek tartják – igazságszolgáltatási fórumon lépjenek fel, amennyiben a fogyasztók közös, általános érdekét sérti valamely konkrét anyagi jogi rendelkezés vagy általános magatartási norma megszegése. A közös érdek nem az egyedi fogyasztói érdekek összegzése, és az általános érdekhez közelít.

5.4 A csoportos kereset olyan bírósági kereset, amelynek révén igen sok ember ismertetheti el jogait, és nyerhet jogorvoslatot. Technikailag tehát egyedi jogok kollektív eljárási érvényesítése.

5.5 A csoportos kereset nem kizárólag a fogyasztó- és a versenyvédelem területéhez kapcsolódik.

Jelen vélemény esetében azonban egyedül az anyagi vonatkozásokra korlátozódik, ahogyan azt a közösségi jog elismeri.

5.6 Jelen vélemény kapcsán ezért a „csoportos kereset” kifejezés alkalmazása javasolt ⁽³²⁾.

6. Jögalap

6.1 A fogyasztóvédelmi politika jögalapja a Szerződés XIV., „Fogyasztóvédelem” címe alatt szerepel.

A 153. cikk nyilvánvalóan az elgondolás jelentős eleme.

6.2 A fogyasztóvédelmi politika ugyanis – az itt körvonalazott formájában – minden bizonnyal a fogyasztók gazdasági érdekeinek érvényesítését célzó eszköz, még akkor is, ha a fogyasztóvédelmi jog lényegében a Szerződés 95. cikkére támaszkodva épült ki.

6.3 Kétségtelen, hogy a csoportos keresetek magas szintű védelmet biztosítanak majd, és lehetővé fogják tenni a fogyasztói szövetségek számára az önszerveződést a fogyasztók érdekeinek védelme érdekében, vagyis abból a célból, hogy igazságos kártalanítást garantáljanak számukra azon jogok megsértése esetén, amelyeket a közösségi jog egésze (a versenyjogot is beleértve) elismer a számukra.

6.4 A közösségi szintű csoportos kereset is hozzá fog járulni ahhoz, hogy javuljon a belső piac működése a fogyasztók számára kedvezően, a „belső piac felülvizsgálata” kapcsán kifejezett szándéknak megfelelően. A fogyasztóknak megnő majd a bizalmuk, és így hozzá fognak járulni a határokon átnyúló kereskedelem kiterjedéséhez ⁽³³⁾.

⁽³²⁾ Louis DEGOS és Geoffrey V. MORSON *Class System* c. cikkében részletes, összehasonlító elemzést nyújt a különböző, alkalmazott szakkifejezésekről és azok jelentéséről az egyes nyelveken, több tagállamot vizsgálva (*Los Angeles Lawyer Magazine*, 2006. november, 32. oldaltól). Írországban a *multi-party litigation* (MPL) kifejezést használják. Angliában a *group litigation order* (GLO) vagy az egyszerűbb *group action* terminus a bevett; Németországban *Gruppenklage*-ről, Svédországban *grupptalanról* vagy *collective lawsuit*-ról beszélnek, Portugáliában *popular lawsuit*-ot, Magyarországon pedig *combined lawsuit*-ot mondanak.

⁽³³⁾ Lásd az Európai Bizottság „Egységes piac a 21. századi Európa számára” című, 2007. november 20-i közleményét – COM (2007) 724 final.

6.5 Az is támogatható, hogy – tisztán igazságszolgáltatási eszközről lévén szó – a 65. és a 67. cikket válasszák esetleg megfelelő jogalpnak. Ugyanis e jogalpon történt, hogy 1996-tól kezdődően az Európai Bizottság egy sor jogi eszközt javasolt a polgári eljárási jog terén, közösségi szinten, amelyet azután az Európai Parlament és a Tanács elfogadott ⁽³⁴⁾.

E megoldást figyelembe lehetne venni, amennyiben e csoportos kereset alkalmazható lenne mind a határon átnyúló konfliktusok, mind pedig a nemzeti vitás ügyek esetében, és a fogyasztóvédelmi jogon kívül más területeken is.

6.6 A csoportos keresetnek minden esetben tiszteletben kell tartania a szubszidiaritás és az arányosság elveit, anélkül, hogy valaha is a szükségesnél tovább menne a Szerződés célkitűzései megvalósulásának biztosítása érdekében, amennyiben a célkitűzéseket a tagállamok maguk nem tudják kellőképpen teljesíteni, és így azok közösségi szinten jobban megvalósulhatnak.

6.7 A csoportos keresetnek követnie kell az OECD Miniszterek Tanácsának ajánlásában (Rec. C(2007)74., 2007. július 12.) lefektetett elveket és mechanizmusokat is, amelyek az ajánlás szerint megegyeznek az – egyébként jogi kultúrájuk szempontjából sokszínű – tagállamokban.

⁽³⁴⁾ Ide tartoznak többek között a következők:

- Zöld könyv a fogyasztók igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréséről és a fogyasztói viták rendezéséről az egységes piacon (COM(93) 576 final),
- Az Európai Bizottság 1995. május 12-i ajánlása a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó fizetési időszakokról, valamint az ehhez kapcsolódó bizottsági közlemény (HL L 127., 1995.6.10., illetve HL C 144., 1995.6.10.),
- Az Európai Bizottság közleménye: Cselekvési terv a fogyasztók igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréséről és fogyasztói viták rendezéséről a belső piacon – 1996. február 14. (COM(96) 13 final),
- Az Európai Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: Nagyobb hatékonyság az Unión belüli bírósági ítéletek meghozatalában és végrehajtásában (COM(97) 609 final, HL C 33., 1998.1.31.),
- 1998. május 19-i 98/27/EK irányelv a fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról (HL L 166., 1998.6.11.),
- A Tanács 1346/2000/EK rendelete (2000. május 29.) a fizetésképtelenségi eljárásról (HL L 160., 2000.6.30.). Az EGSZB e tárgyú véleményének előadója Guido Ravoet volt (CESE 79/2001, 2001. január 26., HL C 75., 2000.3.15.),
- A Tanács 1347/2000/EK rendelete (2000. május 29.) a házassági ügyekben és a házastársaknak a közös gyermekkel kapcsolatos szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, uo. Az EGSZB e tárgyú véleményének előadója Paolo Braghin volt (CES 940/1999, 1999. október 20., HL C 368., 1999.12.20.),
- 2000. május 29-i 1348/2000/EK tanácsi rendelet a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről; uo. Az EGSZB e tárgyú véleményének előadója Bernardo Hernández Bataller volt (CESE 947/1999, 1999. október 21., HL C 368., 1999.12.20.),
- 2000. június 29-i 2000/35/EK irányelv a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről (HL L 200., 2000.8.8.)
- Intézkedési program a polgári és kereskedelmi ügyekben hozott határozatok kölcsönös elismerése elvének végrehajtására (HL C 12., 2001.5.15.),
- A Tanács határozata (2001. május 28.) az Európai Igazságügyi Hálózat létrehozásáról polgári és kereskedelmi ügyekben (HL L 174., 2001.6.27.). Az EGSZB e tárgyú véleményének előadója Daniel Retureau volt (CESE 227/2001, 2001. február 28., HL C 139., 2001.5.11.),
- A Tanács 1206/2001/EK rendelete (2001. május 28.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyításfelvétel tekintetében történő, a tagállamok bíróságai közötti együttműködéséről (HL L 174., 2001.6.27.). Az EGSZB e tárgyú véleményének előadója Bernardo Hernández Bataller volt (CESE 228/2001, 2001. február 28., HL C 139., 2001.5.11.),
- A Tanács 44/2001/EK rendelete (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (Brüsszel I) (HL L 12., 2001.1.16.). Az EGSZB ezzel kapcsolatos véleményének előadója Henri Malosse volt (CES 233/2000, 2000. március 1., HL C 117., 2000.4.26.),
- Zöld könyv a polgári és kereskedelmi jog vitás ügyeinek más úton történő rendezéséről (COM(2002) 196 final, 2002. 04. 19.),
- 2004. április 21-i 805/2004/EK rendelet a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról (HL L 143., 2004.4.30.). Az EGSZB e tárgyú véleményének előadója Guido Ravoet volt (CESE 1348/2002, 2002. december 11., HL C 85., 2003.4.8.),
- Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre kis értékű követelések esetén alkalmazható európai eljárás bevezetéséről (COM(2005) 87 final, 2005.3.15.) Az EGSZB e tárgyú véleményének előadója Jorge Pegado Liz volt (CESE 243/2006, 2006.2.14.),
- Zöld könyv az ítélet-végrehajtás hatékonyságának javításáról az Európai Unióban: bankszámlák letiltása (COM (2006) 618 final). Az EGSZB e tárgyú véleményének előadója Jorge Pegado Liz volt (CESE 1237/2007, 2007. szeptember 26.),
- 1896/2006/EK rendelet (2006. december 12.) az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról (HL L 399., 2006.12.30.) (COM(2004) 173 final, 2004.3.19.). Az EGSZB e tárgyú véleményének előadója Jorge Pegado Liz volt (CESE 133/2005, 2005. február 22.).

7. A közösségi szintű csoportos kereset paraméterei

7.1 Aminek a csoportos keresetnek nem szabad lennie

7.1.1 A csoportos keresetnek nem szabad reprezentatív keresetnek lennie:

7.1.1.1 A reprezentatív kereset csupán egyes, különleges jogokkal felruházott szereplők (fogyasztói szövetségek, ombudsman) számára rendelkezésre álló lehetőség. A fogyasztók egyedi kára többnyire meg nem téríthető.

7.1.1.2 Ezen eljárások fő célja a fogyasztói jogokkal ellentétes cselekedetek megszüntetése, sőt, egyes országokban akár a fogyasztói szerződésekben szereplő, visszaéléshez vezető vagy törvényellenes rendelkezések eltörlése olyan esetekben, amelyekben a bíró semmilyen kártérítésről nem rendelkezhet.

7.1.1.3 Egyes országok kiegészítették e mechanizmusokat, hogy lehetővé tegyék a fogyasztók kártalanítását. E kártérítés azonban nem kerül vissza az egyéni fogyasztókhoz, hanem a képviselői szerveknél marad, vagy az állam kapja meg azt szociális célokra.

7.1.1.4 E mechanizmus tehát a gyakorlatban nem felel meg a valódi csoportos keresetnek, amelynél valamennyi fogyasztó egyetlen perben nyer kártérítést.

7.1.2 A csoportos keresetnek nem szabad az amerikai „class action”-nek lennie:

7.1.2.1 Az európai csoportos kereset bevezetése nem jelentheti az USA-beli „class action” Európába történő átültetését. Az amerikai igazságszolgáltatási rendszer nagymértékben eltér az uniós tagállamokétól. A „class action” gyengéi, amelyeket torzulások kiváltóiként tartanak számon, az amerikai igazságszolgáltatási rendszer sajátosságai, és nem fordulhatnak elő Európában.

7.1.2.2 Az USA-ban a bírósági döntéseket esküdtek és választott bírák hozzák. E sajátos – a tagállamok többségében alkalmazottól (hivatásos bírák) eltérő – összetétel igen gyakran arra indítja az Államok egyes bíróságait, hogy valószerűtlen kereseteket engedélyezzenek, és a kérelmezőknek túlságosan kedvező döntéseket hozzanak, amelyek arra ösztönzik a fogyasztókat, hogy kérelmeikkel inkább forduljanak bizonyos bíróságokhoz, mint más, kevésbé „engedékeny” híreben állókhoz („forum shopping”).

7.1.2.3 Ezzel szemben az európai csoportos kereset védelmet jelentene a „forum shopping” ellen, mivel esetében egyetlen eljárástípus jönne létre és honosodna meg minden egyes tagállamban, maga után vonva azt, hogy bármely tagállamot vagy bíróságot választja is a kérelmező, a per lefolyása és a bíró által elrendelt intézkedések azonos jellegűek lennének.

7.1.2.4 A kompenzációs célú kártérítést büntető célú kártérítés egészítheti ki. A kártérítés (esküdtszék és választott bírák által megállapított) összege gyakran csillagászati nagyságrendű. A büntető célú kártérítés az európai államok nagy részében nem létezik.

7.1.2.5 Az ügyvédek díjazása általános járulékos rendszer („contingency fees”) szerint történik. Egyfajta *quota litis* megállapodásról van szó, amely szerint az ügyvédek, akik maguk is lehetnek a kérelmezők, hozzájárulnak a kérelem eredményéhez. E rendszer az Európai Unió tagállamainak többségében tiltott, vagy törvényben, vagy pedig az ügyvédi etikai kódexben.

7.2 Az alapvető választás: „opted in” vagy „opted out”

A csoportos keresetekre vonatkozóan az egyes tagállamokban elfogadott eljárások tanulmányozása alapján ezek az eljárások két kategóriába sorolhatók a kereset megindításának és a fogyasztónak az eljárásba történő bekapcsolódásának fő mechanizmusa szerint. Ha az eljárásban történő részvételhez a fogyasztó önkéntes lépésére van szükség, „opted in”-ről beszélünk; ha pedig a kereset megindításából automatikusan következik e fogyasztónak a folyamatban való részvétele, anélkül, hogy bármit lépnie kellene, „opted-out”-ról van szó. A második esetben a fogyasztónak mindvégig megmarad az a lehetősége, hogy kivonja magát az eljárásból. Egy európai csoportos kereset kidolgozásához tehát feltétlenül ki kell választani e kereset alapvető mechanizmusát.

7.2.1 Az „opted in” és a „test case” (próbaper)

7.2.1.1 Az „opted in” rendszere azon alapul, hogy az érintett személy kinyilvánítja az eljárásban való részvételi szándékát. Az érdekelteknek tehát napvilágra kell lépniük, és kifejezetten csatlakozniuk kell a keresetkezhez a döntés meghozatalát megelőzően.

A fenti „opted in” mechanizmusokkal párhuzamosan próbaper-, illetve első megállapítási ítéleten alapuló eljárások is kialakultak. Ezen eljárások hasonlítanak az „opted in” mechanizmuson alapuló csoportos keresetekhez, mivel az érdekelteknek itt is jelentkezniük kell az eljárásban való részvételre, és egyéni kérelmeket kell benyújtaniuk. A fenti mechanizmus sajátossága ugyanakkor az, hogy a bíró kiválaszt ezen egyéni kérelmek közül egyet, és csak abban ítélezik. A „teszt-eljárásban” hozott döntés valamennyi, a bíróság által bejegyzett, egyéni kérelemre érvényes lesz.

7.2.1.2 Az ilyen mechanizmusok előnyei

7.2.1.2.1 A csoport minden tagjának – többnyire egy nyilvántartásba való feliratkozással – jelentkeznie kell ahhoz, hogy részt vehessen az eljárásban. A részvételi szándékot tehát kifejezetten ki kell nyilvánítani, aminek révén tiszteletben tartható a perindítás szabadságának elve. A kérelmező csupán akkor jár el a többi kérelmező nevében és javára, ha azok formális hozzájárulásukat adták neki ehhez.

7.2.1.2.2 Az „opted-in” módszer lehetővé teszi a szóban forgó kártérítések várható összegének *ex ante* meghatározását. Ez a kártérítési követelés közvetlen alanya, az alperes számára egyrészt általában véve fontos, másfelől az olyan biztosítások kötésének lehetősége miatt, amelyek valószínűleg fedezik az okozott károk egy részét. Ezért a jogszerű kártérítési kérelmek kielégítéséhez megfelelő finanszírozási források elkülönítésére kerül majd sor.

7.2.1.2.3 A próbaper eljárásában egyetlen egyéni ügyiratot ismertetnek a bíróval a probléma bemutatására: ezzel a bírói testület időt nyer, és fokozhatja hatékonyságát, mivel ebből az egyetlen esetből kiindulva ítélezik a beperelt gazdasági szereplő felelősségéről.

7.2.1.3 Az ilyen mechanizmusok hátrányai

7.2.1.3.1 E mechanizmusok nehezen kezelhetők és költségesek: az érdekelteknek jelentkezniük kell ahhoz, hogy részt vehessenek az eljárásban és egyéni ügyet képezhessenek. Az egyéni ügyek kezelése bonyolulttá válik, amint megnő az érdekeltek száma.

7.2.1.3.2 Ez igen hosszú eljárási időt okoz, mivel a bíróságoknak mindezen egyéni ügyiratokat kezelniük kell. Márpedig a csoportos keresetek többségének háttérben álló, tömeges perek esetében az egyéni károk többé-kevésbé azonosak, és gyakran nem igényelnek egyedi vizsgálatot.

7.2.1.3.3 A próbaper mechanizmusa szerint a bíró nem mindig határozza meg a károsultaknak járó kártérítés összegét, és időnként egyedi eljárást rendel el. Ez kezelési problémákhoz és az eljárás lefolytatásához szükséges idő meghosszabbodásához vezet.

7.2.1.3.4 Az e mechanizmusokkal rendelkező országokban benyújtott, „opted in” illetve próbaper típusú csoportos keresetek tanulmányozása egyébként azt az eredményt hozta, hogy a fogyasztók jelentős része nem terjeszt kérelmet a bíróság elé, mivel nincs hatékony tájékoztatás az eljárási lehetőség létezéséről. Az érdekeltek nagy része a bírósági eljárás anyagi, pénzügyi és pszichológiai következményei miatt is elutasítja az igazságszolgáltatás igénybevételét, vagyis mivel a per időt és pénzt igényel, és rendkívül bonyolult.

7.2.1.3.5 Számottevő tehát az eltérés a ténylegesen fellépő személyek és a lehetségesen érintettek száma között. A fogyasztók kártalanítása ezért nem teljes körű. A perbe vont gazdasági szereplő így nagy arányban megőrizheti a törvénytelen gyakorlat során esetlegesen szerzett, jogtalan hasznát. A per visszatartó hatása tehát nem érvényesül.

7.2.1.3.6 E mechanizmusok a per tárgyának viszonylagos hatása tekintetében is problémát vetnek fel. A csoportos kereseti eljárás keretében született döntés csupán a keresetkezhez előzőleg csatlakozott személyek számára lesz érvényes. Ezért az eljárás során nem jelentkező fogyasztóknak minden lehetőségük meglesz arra, hogy egyéni kereseteket nyújtsanak be, amelyek a csoportos per keretében született határozatoknak ellentmondó döntésekhez vezethetnek.

7.2.2 „Opted out”

7.2.2.1 A hagyományos csoportos kereset egy ún. „opted out” rendszeren alapul, amely alapértelmezésben egy adott magatartás valamennyi károsultját magába foglalja, kivéve azokat, akik kifejezetten kinyilvánítják, hogy nem kívánnak részt venni az eljárásban.

Egyes európai államok e mechanizmus alapján ún. *sui generis* csoportos kereseti eljárást dolgoztak ki.

7.2.2.2 A mechanizmus előnyei

7.2.2.2.1 Az „opted out” módozathoz tartozó nemzeti rendszerek vizsgálata bizonyítja, hogy ez az eljárás egyszerűbben kezelhető és hatékonyabb, mint az egyes tagállamok által alkalmazott egyéb mechanizmusok.

7.2.2.2.2 E mechanizmus az igazságszolgáltatáshoz történő valódi hozzáférést biztosít az érintettek számára, és ezáltal igazságos és tényleges kártalanítást a hátrányos gyakorlatok miatt károsult fogyasztók összességének.

7.2.2.2.3 Segítségével a kérelmező és a bíróság is elkerülheti a kezelési nehézségeket (a csoport tagjai ugyanis csupán az eljárás végén jelentkeznek, és nem előzetesen).

7.2.2.2.4 Ezenkívül valódi visszatartó hatással jár a felelős félre, mivel kénytelen valamennyi károsultat kártalanítani, és esetlegesen visszaszolgáltatni a törvénytelen gyakorlatból jogtalanul húzott hasznot.

7.2.2.2.5 Az eljárástípus által a perbe fogott vállalkozás számára jelentett előnyöket is figyelembe kell venni. A csoportos kereset emberi- és pénzügyierőforrás-megtakarítást tesz lehetővé, és a beperelt vállalkozás hatékonyabb védelmét is elősegíti. Ahelyett ugyanis, hogy párhuzamosan számos hasonló pert kellene kezelnie sok különböző bíróságon, egyetlen fórumra összpontosíthatja védelmét.

7.2.2.3 A mechanizmus hátrányai

7.2.2.3.1 E mechanizmus kapcsán úgy vélhető, hogy nem felel meg bizonyos országok alkotmányos elveinek és az emberi jogokról szóló európai egyezménynek, nevezetesen a perindítási szabadság elvének, amennyiben az egyes személyek automatikusan a csoporthoz tartoznak, anélkül, hogy kifejezetten kinyilvánították volna, hogy egyetértenek a keresettel. E személyekre – ha nem nyilatkoznak ellenkezőleg – érvényes lehet a hozott határozat.

Teljes mértékben megőrizhető azonban ez az egyéni szabadság, akár személyes tájékoztatást nyújtva az érintetteknek, amelyet követően az ellenkezőleg nem nyilatkozó személyek – úgy tekinthető, hogy – hallgatólagos megbízást adtak a kereset nevükben is történő benyújtására, akár azáltal, hogy feljogosítják a csoport tagjait arra, hogy bármikor kivonhassák maguk az eljárásból, még a határozat meghozatalát követően is, amennyiben az számukra kedvezőtlen, lehetővé téve a számukra, hogy egyéni peres eljárást kezdeményezzenek.

7.2.2.3.2 A védelem jogai (úgy mint a kontradiktórius eljárás elve és a védelmi lehetőségek egyenlőségének elve) is sérülnének: a beperelt gazdasági szereplőnek meg kell adni a lehetőséget, hogy egyéni védelmi eszközöket érvényesíthessen a csoport egyik károsult tagjával szemben. Ez az elv a „méltányos peres eljárás” elvéhez kapcsolódik, amelyről az emberi jogokról szóló európai egyezmény 6. cikke rendelkezik. Az „opted out” rendszerben ugyanis talán nem minden érintett lesz név szerint megjelölve és a beperelt szereplő által ismert. Ezért a perbe fogott vállalkozás lehetséges, hogy nem tudna egyedi védelmi eszközöket érvényesíteni.

Ugyanakkor a csoportos kereset esetében az egyéni helyzetek minden bizonnyal valamennyire homogének, amit a bíró garantál. A fogyasztói és versenyjogi perek elsősorban szerződéseken alapulnak, így bennük az érintettek helyzete szinte azonos. A *causa petendi* megegyezik esetükben. Nehezen képzelhető tehát el, hogyan tudna a beperelt vállalkozás egyedi védelmi eszközt alkalmazni egy fogyasztóval szemben.

A bíró az eljárás bármely pontján visszautasíthatja azon kereseteket, amelyekben megítélése alapján a tény és a jog szerinti helyzetek jelentősen eltérnek egymástól.

Végül a kártalanítás szakaszában a bíró alcsoportokat alkothat elsősorban azért, hogy a kártérítési összegeket az egyéni helyzetekhez, és így a vállalkozói felelősség esetleges eltéréseihez igazítsa.

7.2.3 „Opted out” és „opted in” a per típusa szerint

7.2.3.1 A közelmúltban Dánia és Norvégia által választott rendszer egyszerre tartalmaz „opted out”- és „opted in”-elemeket. A bíró dönthet az „opted out” rendszer mellett, ha a perértékek alacsonyak, a kérelmek hasonlóak, és ha nehéz volna az „opted in” alapján lefolytatni az eljárást. Számos per zajlik a fogyasztói jog tárgyában, amelyben a fogyasztók nem nyerhetnek eredményesen egyéni jogorvoslatot, mivel túl sok egyén érintett és túl alacsonyak a szóban forgó összegek. Az „opted out”-on alapuló eljárás révén valamennyi érintett számításba vehető, és az esetlegesen jogtalanul szerzett haszonnal arányos büntetés szabható ki. Azon perek esetében, amelyekben magasak az egyéni kárösszegek, az „opted in”-en alapuló rendszert választják, amely szükségessé teszi, hogy minden egyes fogyasztó jelentkezzen az eljárásban való részvétel céljából.

7.2.3.2 A mechanizmus előnyei

A tömeges perek esetében könnyebb az eljárás kezelése. A jogorvoslati cél akkor teljesül, ha hatékony a nyilvánosságra hozatali intézkedés. A visszatartási célkitűzés is megvalósul.

Az alkotmányos elvek és az emberi jogokról szóló európai egyezmény esetleges megsértését ellensúlyozza a jogorvoslat és az ilyen magatartástól való visszatartás hatékonysága.

7.2.3.3 A mechanizmus hátrányai

Először is ki kell küszöbölni a két mechanizmus („opted in” és „opted out”) közötti határvonal meghúzásának nehézségeit. A két ország, amely e mechanizmusokat már bevezette, csupán nemrégiben tette azt, és még nem tud konkrét példával szolgálni. A törvényekben csak az alábbiakra találunk hivatkozást: „kis értékű tömeges perek, amelyek esetében nem kell egyéni eljárásokra számítani”.

A homályos határvonal problémája igen hosszú vitákhoz vezethet az eljárás során, továbbá az eljárási időt megnövelő fellebbezések kiváltó oka lehet.

7.3 A bíró szerepe

7.3.1 E sajátos eljárástípusban, amely számos kérelmezőt állít szembe, a bíróra ruházott jogkör igen lényeges.

7.3.2 Az „opted out” mechanizmusok többségénél ugyanis az eljárás első részében a bíró megvizsgálja a kereset elfogadhatóságát. A próbaperekben az egyéni esetek tanulmányozása szolgál azonos célt.

7.3.2.1 Az elfogadhatósági vizsgálat előnye, hogy általa már az eljárás elején elutasíthatók azok a kérelmek, amelyek nyilvánvalóan meg nem alapozottak, vagy valószerűtlenek, és amelyek jogtalanul rontanák az ellenérdekű félről a fogyasztókban kialakult képet. Így elkerülhetővé válnak a visszaéléshez vezető vagy lefolytatásra nem érdemes eljárások.

7.3.2.2 A bíró felel az elfogadhatósági szakasz megfelelő lefolyásáért. Konkrét feladata az, hogy ellenőrizze, hogy a csoportos kereset benyújtásának törvényben rögzített feltételei teljesülnek-e.

7.3.2.3 E feltételek az alábbiak:

- A vitás ügy fennállása (nem szabad, hogy a keresetet benyújtó személy vitatott ügye elévült legyen).
- A csoport összetétele miatt ne legyen praktikus közös eljárást vagy megbízásos eljárást folytatni.
- A csoport tagjainak legyenek közös jog vagy tény szerinti kérdései (a *causa petendi* egyezzen meg esetükben).
- A perbe fogott vállalkozással szembeni kérelem legyen koherens az állítások tekintetében (a kereset jogi komolyságának kritériuma, *fumus boni iuris*)
- A kérelmező képes legyen megfelelően képviselni és védeni a csoport tagjainak érdekeit.

7.3.3 Egy későbbi szakaszban az is fontos, hogy a bíró jóváhagyhassa az esetleges kiegészítő javaslatot, vagy elutasíthassa azt, ha úgy véli, hogy az nem szolgálja a csoporttagok érdekét. Ehhez magasabb jogkörrel kell rendelkeznie, mint amellyel a kiegészítések jóváhagyására a tagállami szabályozások többsége szerint a törvényt általában felruházza.

7.3.4 Az eljárás sajátossága azt is szükségessé teszi, hogy megfelelő módokat alkalmazzanak a bizonyítékok szolgáltatására. A bírónak lehetősége kell, hogy legyen arra, hogy éljen felszólítási jogkörével az ellenérdekű féllel vagy harmadik személyekkel szemben az igényelt dokumentumok kiszolgáltatása érdekében, és hogy vizsgálatot rendeljen el új bizonyítékok gyűjtése céljából. A csoportos keresetet bevezető jogszabálynak kifejezetten elő kell írnia, hogy a bíró nem utasíthatja vissza, hogy ezt megtegye, ha a keresetet benyújtók erre őt felkérlik.

7.3.5 Annak érdekében, hogy a bírák a lehető legjobban élhessenek e jogkörükkel, szükségesnek tűnik annak előírása, hogy csak bizonyos, név szerint kijelölt bíróságok legyenek illetékesek a csoportos keresetek elbírálásában. Ki kellene tehát igazítani a tagállamok igazságszolgáltatási struktúráit, és rendelkezni kellene e bíróságok bíráinak megfelelő képzéséről.

7.4 *Eredményes kártérítés*

7.4.1 A csoportos keresetnek lehetővé kell tennie az anyagi (pénzügyi) és a fizikai károk, valamint a *pretium doloris* és az egyéb erkölcsi károk megtérítésének kérelmezését. Mivel a kereset célja mind a fogyasztók kártalanítása, mind pedig a visszatartás, úgy tűnik, hogy a teljes kár megtérítéséről kell rendelkezni. Egyszerű bírálati módszereket is a bíróságok rendelkezésére kell tudni bocsátani, amelyek alacsony költségűek és átláthatóak, ugyanakkor nem szabad megfélemlíteni a kártalanítás elvéről sem.

7.4.2 A csoportos keresetet benyújtók számára a bírónak többféle kártalanítást kell tudnia nyújtani. A káros tevékenység megszüntetése és a jogügylet érvénytelenítése mindig lehetséges. Ezenkívül a kártalanítás lehet közvetlen vagy közvetett. A fentiek mellett olyan kártalanítási intézkedéseknek is rendelkezésre kell állniuk, mint az ítélet nyilvánosságra hozatala, terjesztése, illetve kifüggesztése.

7.4.3 A közvetlen és egyéni kártalanításon kívül más lehetőségekkel is számolni kell, mivel bizonyos feltételek mellett nehezen, vagy egyáltalán nem valósulhat meg, vagy azért, mert a csoport tagjai nem azonosíthatók az „opted out” mechanizmus keretében, vagy azért, mert túl sokan vannak, vagy pedig azért, mert egyedi káruk összege túl alacsony. A lényeg az, hogy közvetetten mindig kapjanak kártérítést maguk a fogyasztók, és hogy érvényesüljön a visszatartó erő.

7.4.3.1 Megfelelő mechanizmusokat kell kidolgozni azokra az esetekre, amelyekben a bíró ki tudja számítani az egyes egyéni kártérítések összegét a csoport azonosított vagy azonosítható tagjai számára („opted in”, próbaper vagy akár „opted out” esetén, pl. ha a vállalkozás megadta az érintett ügyfelek listáját), de azokra az esetekre is, amikor ez az egyéni elosztás túl költségesnek bizonyul az egyéni károk alacsony összegéhez képest.

7.4.3.2 Ugyanígy, ha a kártérítésre szánt összeget nem osztják mind el, közvetett kártérítési intézkedést kell előnyben részesíteni a szóban forgó összeg egészére vonatkozóan, amely ekkor maradványt képez. A bírónak döntésében részletesen meg kell jelölnie a maradványösszeg által finanszírozott keresetet, és meg kell határozni a végrehajtás ellenőrzésének módjait (az ellenőrzési feladatok harmadik személynek delegálhatók).

7.4.3.3 Amennyiben még ez a közvetett kártérítési intézkedés is lehetetlen, a maradványnak a bíró által megállapított teljes összegét egy olyan alapba kell befizetni, amelynek célja a további csoportos kereseti eljárások finanszírozása.

7.4.3.4 Ha a bíró nem tudja kiszámítani az egyes egyéni kártérítések összegét azokban az esetekben, amelyekben nem azonosítható a csoport minden tagja (kizárólag az „opted out” mechanizmus esetén), akkor a különböző kárkategóriákra értékelési skálát kell tudnia meghatározni. Ezen összegek szétosztásának feladata delegálható a bíróság törvényszéki irodájára, a csoport képviselőjének ügyvédjére, harmadik személyre (biztosító, könyvelő stb.), aminek előnye, hogy mentesíti a bíróságot az egyedi kérelmek elemzésének ezen összetett és hosszú eljárása alól.

7.4.3.5 E második esetben a bírónak egyéni kártérítésről kell tudnia rendelkezni a csoport azon tagjai számára, akik az ítélethez kapcsolódó tájékoztatási intézkedés révén megismerhetővé váltak, a maradványösszeget pedig a csoport által elszedett kárt közvetetten orvosló keresetekhez kell rendelni.

7.4.3.6 Ha semmilyen közvetett intézkedés nem lehetséges, a maradványösszeget vissza kell fizetni a segélyalapba.

7.5 A fellebbezés

7.5.1 A csoportos kereset esetében mindkét fél részére el kell ismerni a fellebbezéshez való jogot.

7.5.2 Tekintettel egyrészt a károsultak gyors kártalanításának szükségességére, másrészt pedig annak fontosságára, hogy mindkét fél jogait teljes bizonyossággal maradéktalanul tiszteletben tartsák, össze kell egyeztetni mindkét fél döntéssel szembeni fellebbezési jogát e követelményekkel.

7.5.3 Fontosnak tűnik tehát, hogy e jog elismerése arra kötelezze a tagállamokat, hogy gyorsított fellebbezési eljárást vezessenek be a pusztán halasztó hatású mechanizmus elkerülésére.

7.5.4 Egyébként annak bizonyossága, hogy a felelős fél által megfizetendő kártérítések helyesen szerepelnek a könyvelésében, szintén garanciát jelent a csoport tagjai számára fellebbezés esetén.

7.6 A rendszer finanszírozása

7.6.1 A csoportos kereseti rendszernek idővel önfinanszírozóvá kell válnia.

7.6.2 Magától értetődik, hogy nem kívánatos, sőt, nem is lehetséges az amerikai típusú járulékos díjak („contingency fees”) általános rendszerének bevezetése, hiszen – az európai jogi hagyományokkal ellentétben – az amerikai rendszerben feltétlenül rendelkezésre kell, hogy álljon egy olyan finanszírozási mód, amely lehetővé teszi a csoportos kereset megindításához szükséges pénzügyi erőforrásokkal nem rendelkező kérelmezők számára, hogy előleget kapjanak a perköltség (ügyvédek díja, szakvélemény a bíró által elrendelt vizsgálat esetén stb.) terhére.

7.6.3 A rendszer finanszírozásának egyik eszköze egy ún. kollektív jogorvoslati segélyalap létrehozása lenne, amelyet az elítélt vállalkozások által jogtalanul szerzett, és azoktól összegyűjtött, a bíró által az eljárásban meghatározott hasznokból fedeznének, amennyiben azokat nem követelik a közvetlenül sértett és azonosított személyek ⁽³⁵⁾.

7.6.4 A segélyalap célja lehet ezenkívül az, hogy központilag összegyűjtsék az összes, a folyamatban lévő csoportos keresetekre vonatkozó információt, továbbá az, hogy széles körben tájékoztasson a jelentkezéshez, a csoportból való kilépéshez vagy a kártérítés igényléséhez szükséges lépésekről.

7.7 Egyéb eljárási szabályok

Részletesebben szólva, számos eljárási szabályt kell majd alkotni, amelyeket itt csak emlékeztetőül sorolunk fel.

Ide tartoznak tehát az alábbiak:

- hirdetményi rendszer az érdekeltek értesítésére,
- perköltség és jogsegély,
- a tagállamok igazságszolgáltatási és adminisztratív hatóságainak együttműködése,
- a bírói tevékenység határideje és elévülési határidő,
- az internet alkalmazása (ejustice).

8. Jogi eszköz: rendelet vagy irányelv?

8.1 A csoportos kereset közösségi szintű bevezetése vagy irányelv, vagy rendelet útján történhet; úgy véljük, hogy az egyszerű ajánlás jellegénél fogva nem lenne képes megteremteni a hatékonyság és az egységesség feltételeit, amelyek egy ilyen kezdeményezésnek a 27 tagállamban, összehangoltan történő átvételéhez szükségesek.

⁽³⁵⁾ Jó példa a Québecben létező kollektív jogorvoslati segélyalap, amelyet a kollektív jogorvoslat fejlődéséhez elengedhetetlennek tartanak. Az alapot az azon kérelmezők számára megelőlegezett összegek visszatérítéséből finanszírozzák, akik megnyerték csoportos kereseti eljárásukat, valamint a csoport tagjai által nem igényelt kártérítési maradványösszegekből. A csoportos keresetben résztvevő kérelmezőnek csupán azt kell elérnie, hogy a bíró – igazolások alapján – a per megindításához kiadott összeg megtérítéséről rendelkezzen.

8.2 Amennyiben a tartalmat más témákra is ki akarják bővíteni, és az nem csak a fogyasztói jogokra terjedne ki, és amennyiben a Szerződés 65. és 67. cikkét választják jogalapul, rendelet elfogadása tűnhet célszerűnek, ugyanolyan címen, mint például a fizetőképzetlenségi eljárásokra, az európai végrehajtási rendelvevényre, a fizetési felszólítás európai eljárására, a kis értékű követelések európai eljárására, vagy a bankszámlák letiltására vonatkozó rendeletek esetében.

8.3 Ha azonban úgy határoznak, hogy – legalábbis eleinte – a kezdeményezés alkalmazási körét a fogyasztói jogokra korlátozzák, a legmegfelelőbb eszköznek a csoportos kereset közösségi szintű bevezetésére az irányelv tűnik, amely a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról szóló irányelv folytatása lenne.

8.4 Számottevő különbségek léteznek még ugyanis a tagállamok között az eljárási szabályokat illetően, és így a csoportos kereset alapelveit abban a tudatban kell általánosságban megállapítani, hogy a tagállamok az irányelvet saját szokásos eljárási elveiket tiszteletben tartva hajtánák végre.

Nem biztos ugyanis például az, hogy a harmonizáció lehetséges lenne, ha a keresetek elbírálására kijelölt bíróságok az egyes tagállamok igazságszolgáltatási szervezési szabályaitól függenének.

A perindítás módjait az adott ország sajátosságaihoz kell igazítani. A rendelet tehát nem volna megfelelő eszköz.

8.5 Az is nyilvánvalónak tűnik, hogy az irányelvnek ebben az esetben teljes harmonizációjának kell lennie annak elkerülésére, hogy a tagállamok fokozzák a rendszer kényszerítő erejét azon vállalkozások kárára, amelyeknek székhelye az adott tagállamban található.

Kelt Brüsszelben, 2008. február 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális
Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez

A következő módosító indítványokat, amelyeknél a támogató szavazatok száma az összes leadott szavazat legalább egy-egyede volt, a vita során elutasították:

1. 7.2.2.4. pont

~~„Ezenkívül valódi visszatartó hatással jár a felelős félre, mivel kénytelen valamennyi károsultat kártalanítani, és esetlegesen visszaszolgáltatni a törvénytelen gyakorlatból jogtalanul húzott hasznot.”~~

Indokolás

Lásd a 7.6.3. ponthoz fűzött indoklást.

A szavazás eredménye:

Mellette: 104 Ellene: 114 Tartózkodott: 13

2. 7.6.1. pont

Törlendő:

~~„A csoportos kereseti rendszernek idővel önfinanszírozóvá kell válnia.”~~

Indokolás

A jogorvoslathoz való hozzáférés a hatóságok felelősségi körébe tartozik, nem függhet a korábbi keresetek sikerétől, és a későbbi eljárásokhoz sincs köze (lásd még a 7.6.3. ponthoz fűzött indoklást).

A szavazás eredménye:

Mellette: 107 Ellene: 116 Tartózkodott: 10

3. 7.6.3. pont

A pont helyett a következő szöveg illesztendő be:

„A rendszer finanszírozásának egyik eszköze egy ún. kollektív jogorvoslati segélyalap létrehozása lenne, amelyet az elítélt vállalkozások által jogtalanul szerzett, és azoktól összegyűjtött, a bíró által az eljárásban meghatározott hasznokból fedeznének, amennyiben azokat nem követelik a közvetlenül sértett és azonosított személyek. A hatóságok feladatkörébe tartozik a jogorvoslathoz való hozzáférés biztosítása, például azáltal, hogy a fogyasztói jogok megsértéséért kiszabott büntetések összegét kollektív keresetek finanszírozására fordítják.”

Indokolás

A szövegben eredetileg szereplő megoldás a fogyasztók által elszenvedett sérelmek orvoslását veszi célba mindenfajta „büntető célú kártérítés” mellőzésével. Ez az USA joggyakorlatából kölcsönzött elgondolás össze nem illő módon vegyíti a polgárok és a büntetőjog érdekeit. Az a tény, hogy kártalanítani kell a megkárosított fogyasztókat, a felelős számára súlyos elrettentő erővel bír, a sértettek számára pedig káruk teljes megtérítését jelenti.

Annak a kérdésnek a megválaszolása pedig, hogy jogsértésből vagy csalásból eredően keletkezett-e haszon, a hatóságok által gyakorolt szankciók körébe tartozik. A hatóságok az effajta büntetésekből befolyt összegeket a kollektív keresetek lefolytatásának támogatására fordíthatják. A jogorvoslathoz való hozzáférés biztosítása ugyanis a demokratikus ellenőrzés alatt álló közigazgatási szervek feladata, nem pedig a magánjog hatálya alá tartozó személyeké és szervezeteké.

Mivel a kártérítés összege a sértett fogyasztóknak jár, nem helyénvaló mesterségesen összekapcsolni egy adott jogi eset maradványát későbbi esetekhez tartozó jogorvoslatokkal, különösen akkor nem, ha a cél már nem az, hogy a sértett fogyasztók megkapják a sérelmezett ügyben nekik járó jogos kártérítést.

A szavazás eredménye:

Mellette: 104 Ellene: 106 Tartózkodott: 18