



Strasbourg, 11.6.2013
COM(2013) 401 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

A kollektív jogorvoslat horizontális európai kerete felé

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

A kollektív jogorvoslat horizontális európai kerete felé

1. BEVEZETÉS

1.1. A közlemény célkitűzései

A gazdasági kihívások időszakában a megbízható jogi környezet és a hatékony igazságszolgáltatási rendszerek jelentős mértékben hozzájárulhatnak a versenyképes növekedés európai uniós céljának megvalósításához. Az EU fő szakpolitikai célja a versenyképesség globális szintű megőrzése, valamint a nyitott és működőképes egységes piac kialakítása, amint ezt az Európa 2020 stratégia és az egységes piaci intézkedéscsomag hangsúlyozza. Ezzel összefüggésben alapvető jelentőséggel bír a jogbiztonság és a kiszámítható jogi környezet.

Az EU igazságügyi politikájának célja, hogy ténylegesen a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló, a polgárok és a vállalkozások érdekeit szolgáló térséget hozzon létre¹. A polgárok és a vállalkozások számára egyaránt lehetővé kell tenni, hogy hatékony jogorvoslatot jussanak, különösen a több tagállamot érintő ügyekben és az európai uniós jog alapján őket megillető jogok sérelmével kapcsolatos ügyekben. Ehhez az európai uniós jog alapján kialakított eljárásjogi megoldásokra lehet szükség. Az eljárásjog területén végzett munka már több olyan megoldással szolgált, amely megkönnyíti a hatékony jogorvoslatot: a kis értékű követelések európai eljárása² egyszerűsített és költséghatékony európai polgári eljárás, amely megkönnyíti a nemzetközi dimenziójú értékesítésből eredő fogyasztói igények érvényesítését. Az európai fizetési meghagyásos eljárás³ hozzájárul a határokon átnyúló gyors adósságbehajtáshoz, egyszerűbbé téve a vállalkozások számára követeléseik érvényesítését. A közvetítésről szóló irányelv⁴, amely a határokon átnyúló valamennyi polgári jogvitára alkalmazandó, az alternatív vitarendezés alkalmazását szorgalmazza, amely költségeket és erőfeszítést takarít meg, és csökkenti a határokon átnyúló peres eljárások lefolytatásához szükséges időt. A fogyasztóvédelmi politika terén⁵ a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről nemrég elfogadott irányelv⁶ és a fogyasztói jogviták online rendezéséről szóló

¹ Lásd a stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési tervről szóló bizottsági közleményt, COM (2010) 171 végleges, 2010.4.20. Lásd a polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európáról szóló, az Európai Tanács által 2009. december 9-én elfogadott Stockholmi Programot, HL C 115., 2010.4.5., 1. o.

² Az Európai Parlament és a Tanács 861/2007/EK rendelete a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről, HL L 199., 2007.7.31.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 1896/2006/EK rendelete az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról, HL L 399., 2006.12.30.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól, HL L 136., 2008.5.24., 3. o.

⁵ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, „Közösségi fogyasztóügyi politikai stratégia 2007-2013 A fogyasztók pozíciójának erősítése, jólétük növelése, és hatékony védelmük”, COM(2007) 99 végleges {SEC(2007) 321}, {SEC(2007) 322}, {SEC(2007) 323}, 2007.3.13.; valamint a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, „Az európai fogyasztóügyi stratégia: a fogyasztói bizalom növelése és a növekedés fellendítése”, COM(2012)225final, {SWD(2012) 132 final}, 2012.5.22.

⁶ P7_TA(2013)0066 Alternatív fogyasztói vitarendezési mechanizmus, Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság; PE487.749 az Európai Parlament 2013. március 12-i jogalkotási állásfoglalása a fogyasztói

rendelet⁷ továbblép, és előírja a tagállamok számára annak biztosítását, hogy az áruk és szolgáltatások értékesítése kapcsán a fogyasztók és kereskedők között felmerülő szerződéses viták esetében alternatív vitarendezési szervhez lehessen fordulni.

A felsorolt jogi aktusok az európai uniós vívmányok körébe tartozó, a jogérvényesülés és fogyasztóvédelem területére vonatkozó egyéb aktusokkal együtt a polgárok és a vállalkozások nagyon konkrét és pontosan meghatározott szükségleteire nyújtanak választ. A szubszidiaritás elvével összhangban a nemzeti igazságszolgáltatási megoldásoknak és jogorvoslati rendszereknek is teret hagynak.

A kollektív jogorvoslat egy olyan mechanizmus, amelyet az uniós intézmények a tagállami tapasztalatok alapján évek óta elemeznek annak megállapítása érdekében, hogy mennyiben járulhat hozzá az európai igazságszolgáltatási térség kialakításához, a magas szintű fogyasztóvédelem biztosításához, és általában az uniós jog – és ezen belül az uniós versenyszabályok – érvényesítésének javításához, a gazdasági növekedés elősegítése és az igazságszolgáltatáshoz való jog gyakorlásának megkönnyítése mellett. A Bizottság 2010 és 2012 között folytatta és elmélyítette ezt az elemzést, három alapvető kérdésre keresve a választ:

- 1) a meglévő jogi aktusok milyen problémára nem nyújtanak kielégítő megoldást?
- 2) megoldást nyújthat-e e problémára egy konkrét jogi mechanizmus, például egy esetleges európai kollektív jogorvoslati mechanizmus?
- 3) e mechanizmus hogyan egyeztethető össze az EUMSZ 67. cikkének (1) bekezdésével, amely szerint az Unió a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség kialakítása során köteles tiszteletben tartani a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait, különösen a nemzeti szinten részletesen szabályozott, ám uniós szinten még meglehetősen újnak számító területeken (ezek közé tartozik az eljárásjog is).

A Bizottság szerint a bírósági jogorvoslatra vonatkozó esetleges intézkedéseknek megfelelőeknek és hatékonyaknak kell lenniük, és olyan kiegyensúlyozott megoldásokat kell eredményezniük, amelyek elősegítik az európai növekedést, ugyanakkor biztosítják az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférést. Tehát nem ösztönözhetik a visszaélésszerű perlést, és nem gyakorolhatnak az alperesekre az eljárások eredményétől függetlenül káros hatást. Például az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazott csoportos keresetek („class actions”) esetében különösen látható, milyen káros hatások jelentkezhettek. A kollektív jogorvoslat európai megközelítésének kialakításakor tehát alaposan meg kell fontolni, hogyan kerülhetők el e káros hatások, és ennek érdekében megfelelő biztosítékokat kell létrehozni.

2011-ben a Bizottság ezért átfogó nyilvános konzultációt indított „Úton a kollektív jogorvoslat koherens európai megközelítése felé” címmel. Ennek célja többek között az volt, hogy azonosítsa a kollektív jogorvoslatra vonatkozó közös jogi elveket, és megvizsgálja, hogy e közös elvek hogyan illeszthetők be az uniós jogrendszerbe és a 27 uniós tagállam jogrendjébe. A konzultáció feltárta azt is, hogy a kollektív jogorvoslat különböző formái milyen területeken segíthetik elő az uniós jogszabályok jobb érvényesítését vagy az uniós polgárok és vállalkozások jogainak védelmét.

jogviták alternatív rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre (fogyasztói AVR-irányelv) irányuló javaslatról (COM(2011)0793 – C7-0454/2011– 2011/0373(COD)).

⁷ P7_TA(2013)0065 A fogyasztói jogviták online rendezése, Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság; PE487. 752 az Európai Parlament 2013. március 12-i jogalkotási állásfoglalása a fogyasztói jogviták online rendezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre (fogyasztói OVR-rendelet) irányuló javaslatról (COM(2011)0794 – C7-0453/2011– 2011/0374(COD)) (rendes jogalkotási eljárás: első olvasat).

Az Európai Parlament úgy határozott, hogy az európai vitához olyan állásfoglalás elfogadásával járul hozzá, amely a kollektív jogorvoslatról saját kezdeményezésére készített átfogó jelentésen alapul⁸.

E közlemény beszámol a nyilvános konzultációban megosztott főbb véleményekről, és kifejti a Bizottság álláspontját a kollektív jogorvoslat egyes központi kérdéseiről. A közleményt bizottsági ajánlás kíséri, amely arra irányul, hogy az Európai Unió minden tagállama rendelkezzen közös európai elveken alapuló nemzeti kollektív jogorvoslati rendszerrel. Az ajánlás horizontális megközelítést szorgalmaz, tartalma tehát a versenyjog területére is alkalmazandó, mely területre vonatkozóan a versenyjog sajátosságai miatt külön szabályokat határoz meg a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértése esetén a nemzeti jog alapján benyújtott kártérítési keresetekre vonatkozó egyes szabályokról szóló irányelvre irányuló javaslat⁹. Míg az ajánlás valamennyi tagállamot az ajánlásban javasolt elvek követésére buzdítja, az irányelvjavaslat a tagállamokra bízta, hogy a versenyjog magánjogi érvényesítésével kapcsolatban bevezetik-e a kollektív jogorvoslatra irányuló kereset jogintézményét¹⁰.

1.2. Mit jelent a kollektív jogorvoslat?

A kollektív jogorvoslat olyan eljárási mechanizmus, amellyel az eljárás gazdaságossága és/vagy a jogérvényesítés hatékonysága miatt több hasonló jogi követelés egyetlen bírósági perben egyesíthető. A kollektív jogorvoslat különösen azokban az esetekben könnyíti meg az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, amelyekben az egyéni kár mértéke olyan alacsony, hogy a potenciális felperesek úgy ítélnék meg, hogy nem érdemes egyéni keresetet indítani. Emellett erősíti a potenciális felperesek tárgyalási pozícióját, és mivel így elkerülhető, hogy egyazon jogsértésből eredő követelések miatt számos eljárás induljon, hozzájárul a hatékony igazságszolgáltatáshoz is.

A követelés jellegétől függően a kollektív jogorvoslat megvalósulhat *a jogsértés megszüntetésére irányuló* jogorvoslat formájában, amely a jogellenes gyakorlat megszüntetésére irányul, vagy pedig *kártérítésre irányuló* jogorvoslat formájában, amely az elszenvedett kár megtérítésére irányul. E közlemény és a közleményt kísérő bizottsági ajánlás a kollektív jogorvoslat mindkét formájával foglalkozik, ám nem érinti azokat a jogsértés megszüntetésére irányuló jogorvoslati eszközöket, amelyek a tagállamokban az uniós jog alapján már hatályban vannak.

Fontos szem előtt tartani, hogy a különböző jogok állítólagos megsértése miatt vagy a jogellenes gyakorlat megszüntetése érdekében előterjesztett, a jogsértés megszüntetésére vagy kártérítésre irányuló keresetek két magánfél közötti polgári jogi jogviták¹¹, még akkor is, ha az egyik fél „kollektív”, pl. pertársaság. A jogok megsértését és az ebből következő eltiltást vagy kártérítést csak az ügyben hozott bírósági határozat meghozatalakor¹² lehet megállapítani¹³. A jogállamiság elvének megfelelően a polgári perben csak akkor és annyiban

⁸ Az Európai Parlament 2012. február 2-i állásfoglalása: „A kollektív jogorvoslattal kapcsolatos egységes európai megközelítés felé”.

⁹ [COM(2013)XXX A HIVATKOZÁS BEILLESZTENDŐ, amikor már ismert]

¹⁰ A Bizottság a horizontális ajánlást és az ágazatspecifikus irányelvet olyan csomagnak tekinti, amely egészében a Bizottság által tudatosan választott, kiegyensúlyozott megközelítést tükröz. Bár a Szerződések alapján a két intézkedés elfogadási eljárása eltér, ha ezen kiegyensúlyozott megközelítést érintő jelentős változtatásokra kerülne sor, a Bizottságnak felül kellene vizsgálnia javaslatát.

¹¹ Hatóság is részt vehet polgári perben alperesként vagy felperesként, amikor nem közhatalmat gyakorol, hanem a polgári jog szerint jár el.

¹² Kivéve, ha „származékos” kártérítési keresetről van szó, amelynek előfeltétele, hogy előzőleg egy illetékes hatóság – pl. versenyhatóság – megállapítsa a jogsértést.

¹³ Ezért a kollektív magánkeresetekkel kapcsolatban mindaddig nem helyénvaló „sértettek”, „kárra” és „jogsértésre” hivatkozni, amíg a bíróság nem állapítja meg, hogy egy konkrét jogsértés kárt okozott.

tekinthető úgy, hogy az alperes helytelenül járt el vagy jogokat sértett, ha erről a bíróság határozatot hozott¹⁴.

1.3. A kollektív jogorvoslattal kapcsolatos jelenlegi helyzet az Európai Unióban

Az uniós jogszabályok és az Unió által megerősített nemzetközi megállapodások alapján a tagállamok egyes területeken kötelesek gondoskodni a jogsértés megszüntetésére irányuló kollektív jogorvoslat lehetőségéről. A fogyasztóvédelmi jog területén a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról szóló irányelv¹⁵ eredményeképpen az erre feljogosított fogyasztóvédelmi hatóságok vagy fogyasztói szervezetek valamennyi tagállamban eljárást indíthatnak a bíróságon vagy a hatóságoknál a nemzeti vagy uniós fogyasztóvédelmi szabályokat sértő gyakorlatok megtiltása érdekében. A környezetvédelmi jog területén az Aarhusi Egyezmény szerint a tagállamok kötelesek biztosítani az igazságszolgáltatáshoz való jogot a környezetvédelmi szabályok megsértése tekintetében¹⁶. Minden tagállamban érvényben vannak tehát olyan eljárások, amelyek révén a – közösen vagy képviseleti alapon fellépő – felperesek a jogellenes gyakorlat felszámolása érdekében a jogsértés megszüntetésére vonatkozó keresetet nyújtsanak be.

Több tagállam a kártérítésre irányuló kollektív jogorvoslatot lehetővé tévő eljárásokat is bevezetett, egyelőre az igazságügyi politika nemzeti szintű fejleményeiből adódóan. Uniós szinten még nincsenek jogi aktusok a kártérítésre irányuló kollektív jogorvoslatról. A tagállamokban eltérőek azok a jelenlegi mechanizmusok, amelyek révén a jogellenes üzleti gyakorlatok miatt kárt szenvedett egyének csoportja kártérítést követelhet¹⁷. A mechanizmusok közötti jelentős különbségek a következőket érintik: azok hatályát; azt, hogy mennyiben élhetnek ezekkel a felperesként fellépni kívánó képviseleti szervek vagy magánszemélyek, továbbá a vállalkozások, és különösen a kkv-k; a felperesi csoport kialakításának módját (a részvétel kinyilvánításán – „opt-in” – vagy a vélelmezett részvételen – „opt-out” alapul-e?), a kereset finanszírozásának módját és a megítélt kártérítés elosztásának módját.

Az Európai Bizottság a fogyasztói jogok és a versenyjog területén már több éve munkálkodik a kártérítésre irányuló kollektív jogorvoslatra vonatkozó európai szabályok kidolgozásán. 2005-ben zöld könyvet¹⁸ fogadott el a trösztellenes szabályok megsértésére épülő kártérítési keresetekről; ezt 2008-ban egy fehér könyv követte¹⁹, amely megvizsgálta azt az elképzelést, hogy a kollektív jogorvoslat bekerüljön az uniós versenyszabályok magánfelek általi érvényesítésének eszközei közé. 2008-ban a Bizottság a kollektív fogyasztói jogorvoslatról is kiadott egy zöld könyvet²⁰.

¹⁴ Németországban végzett felmérések szerint a fogyasztóvédelmi hatóságok vagy egyesületek által indított (a jogsértés megszüntetésére irányuló) keresetek mintegy 60 %-a járt sikerrel az adott időszak alatt. A magas arány oka az, hogy a felperesek gondosan járnak el az ügyek kiválasztásakor. A bíróság azonban az ügyek 40 %-ában nem állapította meg jogsértés vagy jogellenes tevékenység fennállását. Lásd: Meller-Hannich: Effektivität kollektiver Rechtschutzinstrumente, 2010.

¹⁵ 2009/22/EK irányelv, HL L 110., 2009.5.1., 30. o.

¹⁶ A tagállamok ezt oly módon biztosították, hogy nem kormányzati szervek jogosultságot kaptak a környezeti ügyekben hozott közigazgatási határozatok bírósági megtámadására.

¹⁷ Lásd pl. az Európai Bizottság megbízásából készült 2008-as tanulmányt: „Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union” (Az Európai Unióban alkalmazott kollektív jogorvoslati mechanizmusok hatékonyságának és eredményességének értékelése – elérhető a következő internetcímen: http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies).

¹⁸ COM(2005) 672., 2005.12.19.

¹⁹ COM(2008) 165, 2008.4.2.

²⁰ COM(2008) 794., 2008.11.27.

Az érdekelt felek felvetették, hogy a kollektív jogorvoslatra vonatkozó különböző bizottsági kezdeményezések nem következetesek, ami arra utal, hogy koherensebb rendszerre van szükség. A kollektív jogorvoslat olyan eljárási eszköz, amely az uniós szakpolitikák szempontjából nemcsak a versenyjog és a fogyasztóvédelem terén bírhat jelentőséggel. Jó példa erre a pénzügyi szolgáltatások, a környezetvédelem, az adatvédelem²¹ vagy a megkülönböztetésmentesség területe. A Bizottság ezért a 2011-es nyilvános konzultáció alapján²² szükségesnek tartja a szakpolitikai koherencia erősítését és kollektív jogorvoslatra vonatkozó horizontális megközelítés kialakítását.

2. A NYILVÁNOS KONZULTÁCIÓ FŐBB EREDMÉNYEI

2.1. Az érdekelték észrevételei

A Bizottság kollektív jogorvoslatról indított nyilvános konzultációja jelentős visszhangra talált: az egyéb érdekelt felektől 310 válasz érkezett, és a 2011. április 5-i nyilvános meghallgatáson 300 fő vett részt. Emellett több mint 19 000 válasz érkezett a polgároktól tömeges küldemény formájában²³. A válaszok többségének minősége arról tanúskodik, hogy fontos kérdéstről van szó, amely komoly érdeklődést vált ki. Az észrevételekből a Bizottság számára kirajzolódott az érdekelt felek által képviselt különböző álláspontok, és világossá vált, melyek a vitatott kérdések és melyeket övezi nagyobb egyetértés.

Az uniós jog érvényesítésére szolgáló új kollektív jogorvoslati mechanizmusok bevezetéséből adódó esetleges előnyök tekintetében a fő véleménykülönbség a polgárok/fogyasztók és a vállalkozások között mutatkozik: a fogyasztók általában az új mechanizmusok bevezetése mellett vannak, a vállalkozások pedig általában ellenzik ezt. A tudományos körök általában támogatják az elképzelést. A jogászok véleménye megosztott, bár a szkeptikusok és ellenzők száma meghaladja a támogatók számát.

A konzultáció keretében választ adó tagállamok²⁴ véleménye is jelentős eltéréseket mutatott: egyesek a kollektív jogorvoslatra vonatkozó kötelező erejű uniós szabályok bevezetése mellett voltak, más tagállamok viszont komoly kételyeknek adtak hangot.

Néhány tagállam kizárólag egyes szakpolitikai területekre vagy kérdésekre vonatkozóan tartaná elképzelhetőnek kötelező uniós szabályok kialakítását (Dánia a több tagországot érintő ügyekben indított kollektív jogorvoslat tekintetében, Hollandia a kollektív jogorvoslat nemzetközi magánjogi vonatkozásai tekintetében, Svédország a harmonizált anyagi jogi szabályokkal rendelkező szakpolitikai területek, így például a versenyjog tekintetében, az Egyesült Királyság a versenyjog terén, Lettország pedig kötelező erejű minimumszabályok bevezetését mérlegelné a fogyasztóvédelmi joggal és a versenyjoggal kapcsolatos, több tagállamot érintő ügyekre vonatkozóan).

²¹ A Bizottság a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló rendeletre (általános adatvédelmi rendelet) irányuló javaslatában a képviseleti kollektív jogorvoslat bizonyos formáját javasolta. Eszerint az adatvédelmi jogszabályok megsértése esetén az érintetteknek a személyes adataik védelmével kapcsolatos jogait és érdekeiket védeni hivatott valamennyi szervnek, szervezetnek vagy egyesületnek joga van egy vagy több érintett nevében bírósági jogorvoslattal élni (lásd: COM(2012)11, 2012.1.25., a 73. cikk (2) bekezdése és a 76. cikk). Ezekben az esetekben tehát a keresetet a képviselt érintett nevében nyújtják be, és csak annyiban, amennyiben az érintett maga is jogosult lenne keresetet indítani.

²² COM(2010) 135, 2010.3.31.

²³ Ezek szinte mind egymással megegyező válaszok voltak, amelyeket francia és német állampolgárok küldtek.

²⁴ A nyilvános konzultáció keretében 15 tagállam adott választ (Ausztria, Bulgária, a Cseh Köztársaság, Dánia, az Egyesült Királyság, Franciaország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Lettország, Magyarország, Németország, Olaszország, Portugália és Svédország).

Több, az érdekelt felek különböző kategóriáit képviselő válaszadó úgy vélte, hogy a kollektív jogorvoslat mint magánjogi jogérvényesítési forma általában legyen független a hatóságok általi jogérvényesítéstől, ám a közjogi és a magánjogi jogérvényesítést bizonyos fókig koordinálni kell; lényegében ezeknek ki kell egészíteniük egymást. Néhány válaszadó amellet volt, hogy kollektív jogorvoslatra csak a közjogi jogérvényesítést követően, ún. „származékos” keresetek formájában legyen lehetőség.

A válaszadók többsége egyetért azzal, hogy a kollektív jogorvoslatra vonatkozóan kívánatos uniós szintű, közös elveket meghatározni. Ezeknek az elveknek azonban illeszkedniük kell az uniós jogrendszerhez és a 27 uniós tagállam jogrendjéhez, és figyelembe kell venniük a több tagállamban már működő kollektív jogorvoslati rendszerekkel kapcsolatos gyakorlati tapasztalatokat. A válaszadók közül sokan vannak azon a véleményen, hogy ezeknek az elveknek hatékony eljárásokat kell biztosítaniuk, meg kell előzniük a visszaélészerű perlés kockázatát, ösztönözniük kell a konszenzusos kollektív vitarendezést, és mechanizmust kell biztosítaniuk a határozatok határokon átnyúló végrehajtásához.

Közelebbről: sok válaszadó egyetért abban, hogy a hatékonyság és a biztosítékok tekintetében a kollektív jogorvoslati rendszernek a következő alapvető paraméterekkel kell rendelkeznie: a kollektív jogorvoslati mechanizmusnak mindenekelőtt alkalmasnak kell lennie arra, hogy segítségével hatékonyan lehessen rendezni számos olyan egyéni követelést, amelyek azonos vagy közös elemeket tartalmaznak és az uniós jog által biztosított jogok megsértésének ugyanazon állítólagos esetével kapcsolatosak. Lehetővé kell tennie, hogy ésszerű időn belül a jogbiztonság követelményének megfelelő, méltányos ítéletek szülessenek, az összes érintett fél jogainak tiszteletben tartása mellett. Ugyanakkor biztosítékokat kell tartalmaznia a visszaélészerű perlés megelőzése érdekében, és ki kell zárnia, hogy gazdasági szempontból kifizetődő legyen a spekulatív keresetindítás. A hatékonyságot és a biztosítékokat garantáló konkrét elemek vizsgálata tekintetében a nyilvános konzultáció megerősítette, hogy a tagállamok által alkalmazott kollektív jogorvoslati mechanizmusok között jelentős eltérések vannak. A mechanizmusok közötti eltérések az igénybe vehető kollektív kereset típusát és annak fő jellemzőit érintik, azaz az elfogadhatóságot, a keresetindítási jogosultságot, a részvétel kinyilvánításán („opt-in”) vagy a vélelmezett részvételen („opt-out”) alapuló rendszer alkalmazását, a bíró kollektív eljárásokban játszott szerepét, valamint a potenciális felperesek kollektív keresetről való tájékoztatására vonatkozó követelményeket. Ezenfelül az egyes kollektív jogorvoslati mechanizmusok az általános polgári anyagi és eljárásjogi szabályok, az ügyvédi hivatásra vonatkozó szabályok és más releváns szabályok tágabb összefüggésébe illeszkednek, amelyek szintén tagállamonként eltérőek. E sokféleséget nézve nem meglepő, hogy az érdekelt felek igen eltérő véleményt képviselnek abban a tekintetben, hogy a hatékonyságra és a biztosítékokra vonatkozó uniós normák kialakításakor ki lehet-e indulni a kollektív jogorvoslat valamely konkrét nemzeti rendszeréből vagy annak jellemzőiből.

2.2. A kollektív jogorvoslat esetleges előnyei és hátrányai a nyilvános konzultáció tükrében

Számos válasz érkezett, amelyben a különböző érdekelt felek rámutattak a kollektív jogorvoslati mechanizmusokban rejlő előnyökre és hátrányokra. Ezeket a potenciális előnyöket és hátrányokat az Európai Unió értékeinek és szakpolitikáinak összefüggésében kell vizsgálni, különös tekintettel az ezeket kifejezésre juttató Szerződésekre és jogszabályokra. A Bizottság ajánlásában meghatározott közös elvek megfelelő végrehajtása esetén lehetővé válik az előnyök megvalósítása és a hátrányok enyhítése.

2.2.1. *Előnyök: az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés és a határozottabb jogérvényesítés*

Az Alapjogi Charta 47. cikkének (1) bekezdése értelmében mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslatához. A jogorvoslat hatékonysága számos tényezőtől függ; ezek közé tartozik az is, hogy a jogrendszer által lehetővé tett jogorvoslat a gyakorlatban mennyiben érhető el.

Az Európai Tanács a Stockholmi Programban kiemelte, hogy a jog érvényesülésén alapuló európai térségben meg kell könnyíteni az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, különösen a határokon átnyúló eljárások esetében. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés egyik akadálya lehet a bírósági eljárások költsége. Amikor sokan állítják, hogy az uniós jog által biztosított jogok állítólagos megsértése miatt kárt szenvedtek, ugyanakkor az egyes személyek által elszenvedett állítólagos kár mértéke az egyes felperesekre háruló potenciális költségekhez képest alacsony, a hasonló keresetek kollektív jogorvoslati eljárásban való egyesítése lehetővé teszi az állításuk szerint kárt szenvedett személyek számára a költségek megosztását, így csökken az egyes felperesekre nehezedő pénzügyi teher. A kollektív keresetindítás lehetősége több esetlegesen kárt szenvedett személyt ösztönöz arra, hogy kártérítési jogának érvényesítésére törekedjen²⁵. Tehát elősegíthetné az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, ha a nemzeti jogrendszerek lehetőséget biztosítanának a kollektív bírósági keresetek indítására, a konszenzusos kollektív vitarendezési módszerek mellett.

Emellett az uniós jog általános érvényesítési szintjét is javítja, ha a potenciális felperesek hatékonyabban tudják érvényesíteni az uniós jog által biztosított jogaikat a potenciális jogsértőkkel szemben. Azokon a szakpolitikai területeken, ahol a kijelölt hatóságok felhatalmazással rendelkeznek a szabályok közérdekű érvényesítésére, a közjogi és a magánjogi jogérvényesítés kiegészíti egymást: míg az előbbi célja a jogsértések megelőzése, feltárása és az azoktól való elrettentés, az utóbbi a sértetteket megillető kártérítés biztosítására irányul. Azokon a szakpolitikai területeken, ahol a közjogi jogérvényesítés gyengébb, a kollektív keresetek a kártérítés és a megelőzés mellett az elrettentésben is szerepet játszhatnak.

2.2.2. *Hátrány: a visszaélésszerű perlés kockázata*

A kollektív bírósági jogorvoslati mechanizmusok bevezetésével szemben felhozott főbb érvek szerint ez a visszaélésszerű perlést ösztönözné vagy egyéb hátrányos hatással járna az uniós vállalkozások gazdasági tevékenységeire nézve²⁶. A perindítás akkor tekinthető visszaélésszerűnek, amikor tudatosan az előírásokat betartó vállalkozásokat vesznek célba azok hírnevének károsítása érdekében vagy azért, hogy indokolatlan pénzügyi terhet rójanak rájuk.

Fennáll az a kockázat, hogy a jogsértés pusztá állítása is hátrányosan befolyásolja az alperes megítélését meglévő vagy potenciális ügyfelei körében. A törvénytisztelő alperesek pusztán az esetleges kár megelőzése vagy minimalizálása érdekében is hajlamosak lehetnek arra, hogy egyezséget kössenek az ügyben. Továbbá egy összetett ügy esetében a jogi képviselő költsége komoly kiadást jelenthet, különösen a kisebb gazdasági szereplők számára.

A kollektív jogorvoslat legismertebb példája az Egyesült Államok jogrendszerének részét képező „csoportos kereset” („class action”), ám ez az eljárás azt is illusztrálja, hogy a

²⁵ Egy 2011-es Eurobarométer felmérés szerint a 27 tagállamban végzett felmérés válaszadóinak 79 %-a úgy nyilatkozott, hogy szívesebben védené meg jogait a bíróság előtt, ha csatlakozhatna más fogyasztókhoz. Eurobarométer gyorsfelmérés: „A fogyasztók viszonyulása a határon átnyúló kereskedelemhez és a fogyasztóvédelemhez”, 2011. március.

²⁶ Az érdekelt felek többsége hangot adott ennek a véleménynek, különösen a vállalkozások.

kollektív jogorvoslati rendszer teret engedhet a visszaélészerű perlésnek. Az Egyesült Államok jogrendszerének több jellemzője miatt a csoportos kereset különösen nagy hatású eszközzé vált, amelytől az alperesek – közelebről a kereskedelem és az ipar képviselői – igencsak tartanak, mivel ezzel az erőteljes eszközzel olyan ügyekben kényszeríthetik őket egyezségkötésre, amelyek esetleg nem is megalapozottak. E jellemzők közé tartozik például az ügyvédi sikerdíj vagy a dokumentumismertetési eljárás, amely lehetővé teszi a spekulatív célú adatgyűjtést. Az Egyesült Államok jogrendszerének további fontos jellemzője, hogy lehetőséget biztosít a büntető jellegű kártérítés követelésére, ami erősíti a csoportos keresethez fűződő gazdasági érdekeket. Ezt tovább súlyosbítja, hogy az Egyesült Államokban a csoportos keresetek a jogszabályok értelmében a legtöbb esetben vélelmezett részvételen alapuló („opt-out”) eljárások: a csoport képviselője az esetlegesen érintett igénylők teljes csoportja nevében nyújthat be keresetet, anélkül, hogy az érintettek kifejezetten kérelmeznék, hogy részt kívánjanak venni az eljárásban. Az elmúlt években az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága fokozatosan korlátozni kezdte a csoportos keresetek alkalmazási körét, tekintettel a komolytalan jogvitákra lehetőséget adó rendszer hátrányos gazdasági és jogi hatásaira.

2.3. Az Európai Parlament 2012. évi állásfoglalása

„A kollektív jogorvoslattal kapcsolatos egységes európai megközelítés felé” című, 2012. február 2-i európai parlamenti állásfoglalás²⁷ kellőképpen figyelembe veszi az érdekelt felek által a kollektív jogorvoslatról kifejtett igen eltérő véleményeket.

Az Európai Parlament üdvözli a kollektív igényérvényesítés koherens európai megközelítése érdekében tett bizottsági erőfeszítéseket, és hangsúlyozza, hogy „a jogellenes gyakorlatok károsultjai – polgárok és vállalatok egyaránt – számára lehetővé kell tenni, hogy kártérítést követeljenek egyéni veszteségeikért és az elszenvedett károkért, különösen az elszórtan elszenvedett és kis értékű károk esetében, ahol a költségkockázat az elszenvedett károkhoz képest aránytalan”²⁸. Emellett hangsúlyozza „a kollektív keresetek alacsonyabb költségekben és nagyobb jogbiztonságban megjelenő lehetséges előnyeit a felperesek, az alperesek és az igazságszolgáltatás számára egyaránt, mivel így elkerülhetőek a hasonló követelések esetében indított párhuzamos perek”²⁹.

A Parlament ugyanakkor arra is felszólítja a Bizottságot, hogy az esetleges további szabályozási lépés megtételét megelőzően végezzen alapos hatásvizsgálatot³⁰. Az Európai Parlament arra kéri a Bizottságot, hogy hatásvizsgálatában igazolja, „hogy a szubszidiaritás elvével összhangban uniós szintű fellépésre van szükség a jelenlegi uniós szabályozási keret javítása érdekében, hogy az uniós jogsértések áldozatai kártérítést kapjanak az elszenvedett károkért, és ezáltal a kollektív jogorvoslat hozzájáruljon a fogyasztói bizalomhoz és a belső piac zökkenőmentesebb működéséhez”. Az Európai Parlament arra is emlékeztet, „hogy jelenleg csak a tagállamok alkotnak a megadható kártérítés összegének számszerűsítésére vonatkozó nemzeti jogszabályokat”³¹. Az Európai Parlament továbbá felszólítja a Bizottságot, „hogy vizsgálja meg alaposan a kollektív jogorvoslat terén hozandó bármilyen intézkedés megfelelő jogalapját”³².

Az Európai Parlament végül szorgalmazza, hogy „amennyiben alapos megfontolás után az a döntés születik, hogy a kollektív jogorvoslat uniós rendszere szükséges és kívánatos”, „a kollektív jogorvoslat terén született esetleges javaslat olyan **horizontális keretet** alkosson,

²⁷ Az Európai Parlament 2012. február 2-i állásfoglalása: „A kollektív jogorvoslattal kapcsolatos egységes európai megközelítés felé” (2011/2089(INI)).

²⁸ Az állásfoglalás 1. pontja

²⁹ Az állásfoglalás 5. pontja

³⁰ Az állásfoglalás 4. pontja

³¹ Az állásfoglalás 7. pontja

³² Az állásfoglalás 8. pontja.

amely közös elveket tartalmaz az Unión belül az igazságszolgáltatáshoz való, kollektív jogorvoslat révén történő egységes hozzáférés tekintetében, és kifejezetten – de nem kizárólagosan – a fogyasztói jogok megsértésével foglalkozik³³. A Parlament azt is hangsúlyozta, hogy „kellőképpen figyelembe kell venni az egyes tagállamok jogi hagyományait és jogrendjét, fokozni kell a tagállamok közötti koordinációt a helyes gyakorlatok vonatkozásában”³⁴.

A kollektív jogorvoslat esetleges horizontális keretének hatálya tekintetében az Európai Parlament véleménye szerint az uniós intézkedés a több tagállamot érintő esetekben és az uniós jog megsértése esetén nyújthatja a legtöbb előnyt.

A Parlament azt is megállapítja, hogy a nemzetközi magánjog európai szabályainak általánosságban alkalmazandóknak kell lenniük a kollektív keresetekre; ugyanakkor a horizontális keretnek magának kell szabályokat meghatároznia a legkedvezőbb igazságszolgáltatási fórum kiválasztásának („forum shopping”) megakadályozására. Felhívja a figyelmet arra, hogy meg kell vizsgálni a kollíziós szabályokat.

Az Európai Parlament emellett számos kérdést felvet a kollektív jogorvoslat konkrét jellemzőivel kapcsolatban. Álláspontja szerint a kollektív jogorvoslat európai megközelítése kizárólag a részvétel kinyilvánításának elvén alapulhat. Keresetindítási jogosultsággal csak előzetesen kijelölt képviselői szervek rendelkezhetnek. A büntető kártérítést egyértelműen tiltani kell, és a kártérítés teljes összegét az érintett egyéneknek kell juttatni, ha a bíróság megerősíti, hogy követeléseik jogosak.

Az Európai Parlament kiemeli, hogy a visszaélészerű perléssel szembeni fellépés egyik módja az lehet, hogy a horizontális keretből kizárunk bizonyos elemeket, közelebbről a büntető kártérítést, a kollektív jogorvoslat harmadik fél általi finanszírozását és az ügyvédi sikerdíjat. A visszaélészerű keresetekkel szembeni egyik központi biztosítékként a Parlament szerint a „vesztes fizet” polgári peres eljárásokban általában alkalmazandó elvét a kollektív keresetek esetében is alkalmazni kell. Az Európai Parlament nem támogatja a kártérítési keresetek magánforrásból való finanszírozására vonatkozó feltételek vagy iránymutatás uniós szintű meghatározását.

3. A KOLLEKTÍV JOGORVOSLAT HORIZONTÁLIS EURÓPAI KERETÉNEK JELLEMZŐI

A nyilvános konzultáció keretében megosztott vélemények és érvek, valamint különösen az európai parlamenti álláspont alapos elemzésének, továbbá a fogyasztóvédelem és a versenyjog területére irányuló korábbi tevékenységek kapcsán összegyűlt bizottsági ismereteknek köszönhetően azonosíthatók azok a fő kérdések, amelyeket a kollektív jogorvoslatra vonatkozó horizontális európai keretben koherens módon szabályozni kell.

Megegyezés uralkodik azt illetően, hogy az európai megközelítésnek

- alkalmasnak kell lennie arra, hogy segítségével hatékonyan lehessen rendezni számos egyéni kártérítési igényt, fokozva ezáltal az eljárások gazdaságosságát;
- lehetővé kell tennie, hogy ésszerű időn belül a jogbiztonság követelményének megfelelő, méltányos ítéletek szülessenek, az összes érintett fél jogainak tiszteletben tartása mellett;
- szilárd biztosítékokat kell meghatároznia a visszaélészerű perlés megakadályozása érdekében; valamint

³³ Az állásfoglalás 15. pontja.

³⁴ Az állásfoglalás 16. pontja.

- ki kell zárnia, hogy gazdasági szempontból kifizetődő legyen a spekulatív keresetindítás.

3.1. A közjogi jogérvényesítés és a magánjogi kollektív jogorvoslat egymáshoz való viszonya – a kártérítés mint a kollektív kereset tárgya

Az érdekelt felek egyetértenek abban, hogy a magánjogi és a közjogi jogérvényesítés eszköze elkülönül egymástól és rendszerint eltérő célokra irányul. Míg a közjogi jogérvényesítés fő célja az uniós jog közérdekű alkalmazása és a jogsértőkkel szembeni szankciók kivetése azok megbüntetése és a jövőbeli jogsértések elkövetésétől való visszatartása érdekében, a vélemények szerint a magánjogi kollektív jogorvoslat elsődleges célja, hogy a jogsértés sértettjei számára biztosítsa az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést és – a kártérítésre irányuló kollektív jogorvoslat esetében – lehetőséget adjon számukra az elszenvedett kárra vonatkozó kártérítési igény érvényesítésére. E tekintetben a közjogi és a magánjogi jogérvényesítés kiegészíti egymást.

A kollektív kártérítési kereseteknek a bizonyítottan a jogsértés miatt elszenvedett kár megtérítését kell biztosítaniuk. A büntetést és az elrettentő hatást a közjogi jogérvényesítésnek kell biztosítani. Nincs szükség arra, hogy a kollektív jogorvoslatokkal kapcsolatos uniós kezdeményezések a kártérítés céljánál tovább menjenek: az európai kollektív jogorvoslati rendszer nem terjedhet ki a büntető kártérítésre.

3.2. A kollektív jogorvoslat elfogadhatósága

A kollektív keresetek elfogadhatóságának feltételei a kollektív jogorvoslati mechanizmus konkrét típusától függően tagállamonként eltérőek. Általában a kollektív kereset konkrét típusát szabályozó jogszabály határozza meg az alapvető feltételeket. Egyes rendszerekben az elfogadhatóság értékelése a bíróságok mérlegelési jogkörébe tartozik. Az elfogadhatóságra vonatkozó döntés tekintetében a bíróság számára fenntartott mérlegelési jogkör terjedelme tagállamonként változó, abban az esetben is, ha a jogi feltételeket törvény rögzíti.

Vannak olyan kollektív keresetek, amelyek a polgári jogi kártérítési igények valamennyi típusának érvényesítésére alkalmazhatók; más esetekben a kollektív kereset csak meghatározott jogi rendelkezések – fogyasztóvédelmi, környezetvédelmi, befektető-védelmi, versenyjogi szabályok stb. – állítólagos megsértése esetén indítható. Egyes jogrendszerekben a kollektív keresetek bizonyos típusaira csak azt követően van lehetőség, hogy egy hatóság megállapította az érintett szabályok megsértését, ezek az ún. származékos keresetek³⁵ ..

Biztosítani kell, hogy a kártérítésre irányuló kollektív keresetek (kártérítésre irányuló jogorvoslat) indítására csak az elfogadhatóságra vonatkozóan meghatározott feltételek teljesülése esetén legyen mód. A bíróságnak az adott kollektív kereset elfogadhatóságáról mindenképpen az eljárás igen korai szakaszában kell határoznia.

3.3. Keresetindítási jogosultság

A tagállamokban a kollektív keresetek indítására való jogosultság a kollektív jogorvoslati mechanizmus konkrét típusától függ. A kollektív keresetek bizonyos típusai – pl. az állításuk szerint kárt szenvedett felek együttes keresetindítását lehetővé tevő csoportos keresetek – esetében a keresetindítási jogosultság viszonylag egyszerű kérdés. A képviseleti keresetekkel kapcsolatban a keresetindítási jogosultságot meg kell határozni. A képviseleti kártérítési kereset olyan kereset, amelyet egy képviseleti szerv (amely egyes rendszerekben hatóság is lehet) az állításuk szerint ugyanazon jogsértés következtében kárt szenvedett egyének vagy jogi személyek meghatározott csoportja nevében indít. Az érintett egyének nem felei az

³⁵ Ilyen például az Egyesült Királyságban az illetékes hatóság által megállapított versenyjogi jogsértésből adódó kár megtérítésére irányuló, származékos képviseleti kereset.

eljárásnak: felperesként csak a képviseleti szerv lép fel. Ezért biztosítani kell, hogy a képviseleti szerv ténylegesen a képviselt csoport érdeke szerint jár el, nem saját haszna érdekében. A Bizottság álláspontja szerint kívánatos, hogy a kollektív jogorvoslat horizontális európai kerete alapján a természetes és jogi személyek valamennyi tagállamban indíthassanak kollektív keresetet azzal a céllal, hogy együttesen lépjenek fel a jogsértés megszüntetése érdekében vagy követeljenek kártérítést az uniós jog által biztosított jogaik megsértése miatt elszenvedett kárért.

A hatóságok körén kívüli képviseleti szervek jogosultságára vonatkozó feltételek tekintetében különböző rendszerek léteznek. Az egyik lehetőség, hogy a bíróság eseti alapon ellenőrzi, hogy a képviseleti szerv megfelel-e az adott célnak (ad hoc engedélyezés). Egy másik megközelítés szerint bizonyos jogosultsági kritériumok jogszabályban való rögzítésével előre meghatározható a keresetindítási jogosultság. E jogosultsági kritériumok teljesülésének ellenőrzése lehet a bíróság feladata, vagy bevezethető olyan engedélyezési rendszer, amelyben egy hatóságra bízzák a jogosultsági kritériumok teljesülésének ellenőrzését. A tömeges károkozással járó helyzetek több tagállamot is érinthetnek, különösen a digitalizált egységes piac további fejleményeivel összefüggésben; ezért a különböző tagországokból származó képviseleti szervek számára akkor is lehetőséget kell biztosítani feladatuk további ellátására, ha a kollektív keresetet más tagállamban terjesztik a bíróság elé.

Míg egyes érdekelt felek, különösen a vállalkozások határozottan amellett vannak, hogy képviseleti kereset indítására csak meghatározott feltételeknek megfelelő, erre felhatalmazott szervezeteknek legyen jogosultságuk, más érdekelt felek ellenzik a keresetindítási jogosultság jogszabályban való rögzítését, azzal érvelve, hogy ez feleslegesen korlátozhatja a potenciális károsultak kártérítési kereset benyújtására való lehetőségét. A Bíróság szerint kívánatos a bizottsági ajánlásban meghatározni a képviseleti keresetek indításra való jogosultság feltételeit³⁶.

3.4. A részvétel kinyilvánításán („opt-in”) vagy a vélelmezett részvételen („opt-out”) alapul-e az eljárás?

A képviselt csoport összetételének meghatározására két fő megközelítés van: alapulhat a részvétel kinyilvánításának elvén („opt-in”), ekkor a csoport csak a képviselt csoportban való részvételi szándékukat kifejezetten kinyilvánító személyekből vagy jogi személyekből áll, és alapulhat a vélelmezett részvételen („opt-out”), ekkor a csoport a meghatározott csoporthoz tartozó, ugyanazon vagy hasonló jogsértés miatt állításuk szerint kárt szenvedett valamennyi személyt magába foglalja mindaddig, amíg kifejezetten ki nem nyilatkozik, hogy nem kívánnak a csoport tagjai lenni. A részvétel kinyilvánításán alapuló modellben az ítélet a csoportban résztvevőkre nézve kötelező erejű, míg az ugyanazon vagy hasonló jogsértés összes további esetleges károsultjának jogában áll egyéni keresetet indítani. A vélelmezett részvételen alapuló modellben az ítélet a meghatározott csoporthoz tartozó valamennyi személyre nézve kötelező erejű, kivéve azokat, akik kifejezetten kiléptek a csoportból. A kollektív jogorvoslatot lehetővé tevő tagállamok többségében a részvétel kinyilvánításán alapuló modellt alkalmazzák. A vélelmezett részvételen alapuló modellt Portugáliában, Bulgáriában és (a kollektív egyezségek esetében) Hollandiában alkalmazzák, továbbá pontosan meghatározott fogyasztóvédelmi ügyekben benyújtott képviseleti kereset esetében Dániában³⁷.

³⁶ Lásd a bizottsági ajánlás 6–9. pontját.

³⁷ A vélelmezett részvételen alapuló rendszernek két olyan előnye van, amely megmagyarázza, miért alkalmazzák egyes tagállamok: először is megkönnyíti az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést azokban az esetekben, amikor az egyéni kár mértéke olyan kicsi, hogy a potenciális igénylők közül egyesek nem nyilatkoznának az eljárásban való részvételtől. A másik ok, hogy a vélelmezett

Az érdekelt felek jelentős része – különösen a vállalkozások – határozottan ellenzik a vélelmezett részvételen alapuló modellt, amellel érvelve, hogy több lehetőséget hagy a visszaélésre és egyes tagállamokban alkotmányellenes lehet, vagy legalábbis ellentétes lehet a jogi hagyományokkal. Másfelől egyes fogyasztói szervezetek szerint a részvétel kinyilvánításán alapuló rendszerek esetleg nem tudják biztosítani az igazságszolgáltatáshoz való tényleges hozzáférést az összes károsult fogyasztó számára³⁸. Véleményük szerint tehát kívánatos a vélelmezett részvételen alapuló eljárás lehetővé tétele, legalább megfelelő esetekben választható lehetőségként, bírósági jóváhagyás mellett.

A Bizottság véleménye szerint gondoskodni kell a képviselt csoport pontos meghatározásáról, hogy a bíróság valamennyi fél jogait – és különösen a védelemhez való jogot – tiszteletben tartva folytathassa le az eljárást.

A részvétel kinyilvánításán alapuló rendszer tiszteletben tartja az érintettek azon jogát, hogy eldöntsék, részt kívánnak-e venni az eljárásban. Ez tehát jobban biztosítja a felek autonómiáját a perben való részvételre vonatkozó döntésük tekintetében. Ebben a rendszerben könnyebben meghatározható a kollektív per perértéke, mivel ez az egyéni követelések összege. A bíróság alkalmasabb arra, hogy érdemben elbírálja az ügyet, és döntsön a kollektív kereset elfogadhatóságáról. A részvétel kinyilvánításán alapuló rendszer azt is garantálja, hogy az ítélet ne legyen kötelező azokra az esetleg jogosult igénylőkre nézve, akik nem csatlakoztak.

A vélelmezett részvételen alapuló rendszer alapvetőbb kérdéseket vet fel a potenciális igénylőket a perben való részvétel tekintetében megillető döntési szabadsággal kapcsolatban. A hatékony jogorvoslathoz való jognak nem adható olyan értelmezés, amely megakadályozná, hogy az érintettek (a helyzet ismeretében) eldöntsék, kívánnak-e kártérítést követelni vagy sem. Emellett nem biztos, hogy a vélelmezett részvételen alapuló rendszer megfelel a kollektív jogorvoslat fő céljának, az elszenvedett károk megtérítésének, mivel ilyenkor az érintetteket nem azonosítják, így ők nem részesülnek a megítélt kártérítésben.

A Bizottság tehát a bizottsági ajánlásban azt a nézetet képviseli, hogy a kollektív jogorvoslat horizontális európai kerete értelmében a felperesi pertársaságot a részvétel kinyilvánítása alapján kell kialakítani, és ezen elv alól jogszabály vagy bírósági határozat csak akkor tehet kivételt, ha azt az igazságszolgáltatás megbízható működésével kapcsolatos okok megfelelően alátámasztják.

3.5. A potenciális igénylők hatékony tájékoztatása

A kollektív keresetről való hatékony tájékoztatás alapvető feltételt jelent annak biztosításához, hogy az állításuk szerint ugyanazon vagy hasonló jogsértés miatt kárt szenvedett személyek tudomást szerezzenek a képviseleti keresethez vagy csoportos keresethez való csatlakozás lehetőségéről, és így élhessenek az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés ezen eszközével. Másfelől viszont szem előtt kell tartani, hogy a kollektív kereset benyújtására irányuló szándék (pl. televízióban vagy szórólapokon való) közzététele kedvezőtlenül érintheti az alperes jó hírnevét, ami káros hatást gyakorolhat gazdasági helyzetére.

Az érdekelt felek egyetértenek abban, hogy fontos olyan szabályokat meghatározni, amelyek a képviseleti szervet a képviselt csoport potenciális tagjainak hatékony tájékoztatására

részvételen alapuló eljárások nagyobb jogbiztonságot nyújtanak az alperes számára, mivel ilyenkor az ítélet csak az eljárásból kifejezetten kilépett felekre nem kötelező.

³⁸

A „Which?” elnevezésű egyesült királyságbeli fogyasztói szervezet a klubjelzésekkel ellátott labdarúgómezek árrögzítésével kapcsolatos ügyet érintő tapasztalataira hivatkozik, amikor a részvétel kinyilvánításán alapuló kollektív kereset (származékos kártérítési kereset a versenyjog terén) végül csupán az illetékes hatóság határozata értelmében kárt szenvedett személyek elhanyagolható hányada számára biztosított kártérítést.

kötelezik. Számos érdekelt fél azt javasolja, hogy az ezen kötelezettségnek való megfelelés ellenőrzésében tevékeny szerepet kell betöltenie a bíróságnak.

A kollektív keresetek valamennyi típusa esetében a potenciális felpereseknek nyújtott tájékoztatásra vonatkozó szabályoknak egyensúlyt kell teremteniük egyfelől a véleménynyilvánítás szabadsága és az információhoz való hozzáférés joga, másfelől pedig az alperes jó hírnevének védelme között. Ezen egyensúly fenntartásában fontos szerep jut a tájékoztatás időzítésének és feltételeinek.

3.6. A kollektív jogorvoslat és a közjogi jogérvényesítés kapcsolata egyes szakpolitikai területeken

Az érdekelt felek többsége úgy gondolja, hogy azokon az uniós szakpolitikai területeken, ahol a közjogi jogérvényesítés jelentős szerepet tölt be – ilyen pl. a versenyjog, a környezetvédelem, az adatvédelem vagy a pénzügyi szolgáltatások –, külön szabályokra van szükség a magánjogi és a közjogi jogérvényesítés közötti kapcsolat szabályozása és ez utóbbi eredményességének védelme érdekében³⁹.

A szabályozott szakpolitikai területeken a kollektív kártérítési keresetek rendszerint a hatóságok jogsértést megállapító határozataiból indulnak ki és a jogsértés megállapítására támaszkodnak, amely gyakran kötelező erejű a kollektív kártérítési kereset ügyében eljáró polgárjogi bíróságra nézve. Például a versenyjog területén az 1/2003/EK rendelet úgy rendelkezik, hogy ha a nemzeti bíróságok az uniós antitröszt szabályokat érintő olyan ügyekben hoznak határozatot, amelyek már bizottsági határozat tárgyát képezték, nem hozhatnak a Bizottság által elfogadott határozattal ellentétes határozatot.

Ezekben az ügyekben a származékos keresetek lényegében arra a kérdésre vonatkoznak, hogy a jogsértés okozott-e kárt, és amennyiben igen, kinek és milyen összegűt.

Biztosítani kell, hogy ne kerüljön veszélybe a közjogi jogérvényesítés eredményessége olyan kollektív kártérítési keresetek miatt, amelyekkel akkor fordulnak a bíróságokhoz, amikor még folyamatban van a hatósági vizsgálat. Ehhez jellemzően olyan szabályokra van szükség, amelyek szabályozzák, hogy milyen módon férhetnek hozzá a felperesek a hatóság által a vizsgálat folyamán megszerzett vagy létrehozott dokumentumokhoz, vagy az elévülési időkre vonatkozó olyan konkrét szabályok szükségesek, amelyek lehetővé teszik a potenciális felperesek számára, hogy a kollektív keresetindítással mindaddig várjanak, amíg a hatóság meg nem hozza a jogsértéssel kapcsolatos határozatát. A közjogi jogérvényesítés védelme mellett az ilyen jellegű szabályok megkönnyítik a kollektív kártérítési keresetek segítségével elérhető eredményes és hatékony jogorvoslatot is. A származékos keresetek felperesei ugyanis jelentős mértékben támaszkodhatnak a közjogi jogérvényesítés eredményeire, és így elkerülhető bizonyos kérdések újratárgyalása. Kellő figyelmet kell fordítani a kollektív kártérítési keresetek sajátosságaira azokon a szakpolitikai területeken, ahol a közjogi jogérvényesítés jelentős szerepet tölt be, azon kettős cél megvalósítása érdekében, amely egyrészt a közjogi jogérvényesítés eredményességének megőrzésére, másrészt a hatékony magánjogi kollektív jogorvoslat – különösen a származékos kollektív keresetek – érvényesítésének megkönnyítésére irányul.

³⁹ A versenyjog tekintetében számos érdekelt hangsúlyozza, hogy nem szabad sérülnie a Bizottság és a tagállami versenyhatóságok által a kartellekkel szembeni uniós szabályok érvényesítése során alkalmazott engedékenységi programok hatékonyságának. E területtel kapcsolatban a gyakran említett további kérdések között szerepel a nemzeti versenyhatóságok jogsértést megállapító határozatainak kötelező ereje a származékos kollektív kártérítési keresetekre nézve, valamint az ilyen származékos keresetek megindítására vonatkozó konkrét elévülési idők meghatározása.

3.7. Eredményes jogérvényesítés a több tagországot érintő kollektív perekben a nemzetközi magánjog szabályai alapján

Az európai nemzetközi magánjog általános elvei szerint a több tagállamot érintő ügyekben indított kollektív kereseteket a legkedvezőbb igazságszolgáltatási fórum kiválasztásának elkerülése érdekében a joghatóságra – és ezen belül a joghatósági kikötésre – vonatkozó európai szabályok alapján illetékes bíróságnak kell tárgyalnia. Az európai polgári eljárásjogra és az alkalmazandó jogra vonatkozó szabályoknak a gyakorlatban hatékonyan kell biztosítaniuk a több tagállamot érintő ügyekben indított nemzeti kollektív jogorvoslati eljárások megfelelő összehangolását.

A joghatóságra vonatkozó szabályok tekintetében számos érdekelt fél vélte úgy, hogy a kollektív eljárásokkal uniós szinten kifejezetten foglalkozni kellene. A vélemények ugyanakkor eltérőek abban a tekintetben, hogy milyen tényező alapján kívánatos kapcsolatot teremteni a bíróság és az ügy között. Az érdekelték első csoportja olyan új szabályt támogat, amely a tömeges károkozással járó helyzetekben az állításuk szerint károsult felek többségének lakóhelye szerinti bíróságnak biztosít joghatóságot és/vagy azt, hogy a fogyasztói szerződésekre vonatkozó joghatóságot terjesszék ki arra az esetre is, amikor képviseleti szervek indítanak kollektív keresetet. A második csoport azt állítja, hogy az alperes lakóhelye szerinti joghatóság a legmegfelelőbb, mivel ez könnyen azonosítható és garantálja a jogbiztonságot. A harmadik csoport a több tagállamot érintő kollektív perekben eljáró különös hatáskörű törvényszék létrehozását javasolja az Európai Unió Bíróságán belül.

E tekintetben a Bizottság álláspontja az, hogy a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 44/2001/EK rendelet (a továbbiakban: Brüsszel I. rendelet)⁴⁰ hatályos szabályait teljes mértékben alkalmazni kell. A több tagországot érintő ügyekkel kapcsolatos további tapasztalatok fényében a Brüsszel I. rendelet alkalmazásáról készítendő jelentésnek tárgyalnia kell a több tagországot érintő kollektív keresetek eredményes érvényesítését is.

Végül néhány érdekelt felvetette azt a problémát, hogy az EU jelenleg hatályos kollúziós szabályai⁴¹ értelmében annak a bíróságnak, amelyhez különböző tagállamokból származó felpereseket érintő ügyben nyújtanak be kollektív keresetet, bizonyos esetekben több különböző jogrendszert kellene alkalmaznia a kereset érdemi elbírálásakor. A károkozással kapcsolatos esetekben az általános szabály szerint a károkozásból eredő kötelezettségek tekintetében annak az országnak a joga alkalmazandó, amelyben a károkozáshoz vezető esemény bekövetkezett. A termékfelelősséget érintő károkozással kapcsolatos ügyekben az alkalmazandó jogot a károsult szokásos tartózkodási helye határozza meg. Továbbá a tisztességtelen versennyel kapcsolatos ügyekben az alkalmazandó jog annak az országnak a joga, amelyben a versenykapcsolatok vagy a fogyasztók kollektív érdekei sérülnek vagy sérülhetnek. Igaz, hogy bizonyos helyzetekben a kollúziós szabályok bonyolulttá tehetik a határokon átnyúló jogvitákat, különösen akkor, ha a bíróságnak a károsult felek egyes csoportjaira különböző jogrendszerek kártérítési szabályait kell alkalmaznia. A Bizottság azonban egyelőre nincs meggyőződve arról, hogy megfelelő lenne a kollektív keresetekre vonatkozóan olyan külön szabályt bevezetni, amelynek értelmében a bíróságnak egyetlen jogrendszert kellene alkalmaznia az adott ügyben. Ez bizonytalan helyzetet teremthet abban az esetben, amikor az alkalmazandó jog nem a kártérítést követelő személy országának joga.

⁴⁰ A 2015. január 10-én hatályba lépő 1215/2012/EU rendelettel (HL L 351., 2012.12.20.) módosított rendelet.

⁴¹ A szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló 593/2008/EK rendelet (Róma I.), HL L 177., 2008.7.4., és a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról szóló 864/2007/EK rendelet (Róma II.), HL L 199., 2007.7.31.

3.8. Konszenzusos kollektív vitarendezési módszerek biztosítása

Az érdekeltek egyetértenek abban, hogy a konszenzusos vitarendezés gyors, olcsó és egyszerű módszert biztosíthat a felek számára vitáik rendezésére. A konszenzusos kollektív vitarendezés csökkentheti a bírósági jogorvoslat iránti igényt is. A kollektív eljárások feleinek ezért lehetőséget kell biztosítani arra, hogy vitájukat közösen, bíróságon kívül rendezzék, harmadik fél bevonásával (például választottbírói eljárással vagy közvetítéssel) vagy harmadik fél bevonása nélkül (pl. az érintett felek közötti egyezséggel).

Az érdekeltek és ezen belül a kis- és középvállalkozások (kkv-k) nagy többsége szerint nem kívánatos, hogy a bírósághoz fordulás előtt kötelező legyen első lépésként konszenzusos kollektív vitarendezést igénybe venni. Ez a módszer felesleges költségekhez és késedelmekhez vezethet, és bizonyos esetekben akár az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés alapvető jogát is sértheti⁴². A konszenzusos kollektív vitarendezés igénybevételének tehát önkéntesnek kell maradnia, tiszteletben tartva az alternatív vitarendezés területére vonatkozó hatályos uniós jogszabályokat. A kollektív jogorvoslati ügyben eljáró bíró számára ugyanakkor lehetővé kell tenni, hogy felhívja a feleket a konszenzusos kollektív vitarendezés megkísérlésére⁴³.

A konszenzusos kollektív vitarendezés eredménye jogszerűségének és végrehajthatóságának ellenőrzése különösen fontos a kollektív keresetek esetében, mivel az állítólagos jogellenes gyakorlat miatt állításuk szerint károsult személyek csoportjának nem minden tagja képes mindig közvetlenül részt venni a konszenzusos kollektív vitarendezésben. A bíróságnak tehát meg kell erősítenie a vitarendezés eredményét. A Bizottság azt ajánlja a tagállamoknak, hogy rendelkezzenek erről⁴⁴.

A Bizottság tehát úgy ítéli meg, hogy a konszenzusos kollektív vitarendezési mechanizmusok hasznos kiegészítő szerepet játszhatnak. Az ilyen jellegű korábbi intézkedések – a közvetítésről szóló irányelv, a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről szóló irányelvek és a fogyasztói jogviták online rendezéséről szóló rendelet – alapján a Bizottság szerint hasznos további lépés azzal az ajánlással fordulni a tagállamok felé, hogy alakítsanak ki konszenzusos kollektív vitarendezési mechanizmusokat⁴⁵.

3.9. A kollektív kereset finanszírozása

A kollektív jogorvoslat esetében a polgári per feleit rendszerint terhelő költségek⁴⁶ viszonylag magasak lehetnek, különösen akkor, ha nagy számú felperes szerepel a perben. Amellett, hogy a finanszírozás hiánya nem korlátozhatja az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést⁴⁷, a

⁴² Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke.

⁴³ A határokon átnyúló jogvitákban igénybe vehető közvetítés esetében ez már így van: a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól szóló 2008/52/EK irányelv 5. cikke szerint az ügyben eljáró bíróság felhívhatja a feleket a közvetítés igénybevételére a jogvita rendezése érdekében.

⁴⁴ Lásd a bizottsági ajánlás 30. pontját. A határokon átnyúló polgári és kereskedelmi viták esetében a 2008/52/EK irányelv értelmében a közvetítéssel létrejött megállapodás tartalmát a megkeresett bíróság végrehajthatóvá nyilvánítja, kivéve, ha a megállapodás tartalma a kérelem benyújtása szerinti tagállam jogába ütközik, vagy ha annak a tagállamnak a joga nem rendelkezik végrehajthatóságáról.

⁴⁵ Lásd a bizottsági ajánlás 27–30. pontját. A fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről szóló irányelv nem zárja ki, hogy a tagállamok olyan alternatív vitarendezési eljárásokat tartsanak fenn vagy vezessenek be, amelyek az egy bizonyos kereskedő és számos fogyasztó közötti azonos vagy hasonló jogvitákat együttesen kezelik, lehetővé téve ezáltal a kollektív alternatív vitarendezési eljárások kialakítását.

⁴⁶ A költségek magukba foglalják a következőket: bírósági illetékek, a jogi képviselők díjazása, a tárgyaláson való részvétel költségei, általános ügyviteli költségek, a szakértői vélemények díja.

⁴⁷ Ezt a nemzeti jogrendszerek megfelelő alkalmazásával kell megelőzni.

kollektív keresetek finanszírozására igénybe vehető mechanizmusok nem ösztönözhetik a visszaélésszerű perlést.

3.9.1. Harmadik fél általi finanszírozás

Az eljárásban nem részes magánjogi jogalany harmadik féltől származó pénzügyi támogatás több különböző formában valósulhat meg. A kollektív kereset harmadik fél általi közvetlen finanszírozása megfelelő szabályozás híján szerepet játszhat a visszaélésszerű pereskedés kialakulásában. A jogvédelmi biztosítás egyesek szerint semlegesebb eszköz, és az utólagos biztosítás („after-the-event insurance”) releváns lehet a kollektív keresetek tekintetében.

A nem csupán a képviselőt, hanem az előkészítő lépéseket, a bizonyítékgyűjtést és az általános ügyvitelt is magába foglaló jogi szolgáltatások sikerdíja *de facto* harmadik fél általi finanszírozást jelent. Az e területen a tagállamok által elfogadott megoldások nagy változatosságot mutatnak, a tiltástól az elfogadásig. Egyes érdekelt felek szerint a sikerdíjak eltörlése fontos biztosíték a visszaélésszerű perléssel szemben, míg mások a sikerdíjakat a kollektív keresetek hasznos finanszírozási eszközének tekintik.

A harmadik fél általi finanszírozást oly módon kell kialakítani, hogy arányos módon valósítsa meg az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosításának célját. A Bizottság ezért a bizottsági ajánlásban amellel foglal állást, hogy ezt csak meghatározott feltételek teljesülése esetén lehessen alkalmazni. Ha a harmadik fél általi finanszírozás rendszere nem megfelelő és nem átlátható, ez azzal a kockázattal jár, hogy ösztönzi a visszaélésszerű perlést vagy az olyan keresetindítást, amely nemigen szolgálja a peres felek érdekeit.

3.9.2. Közfinszírozás

A nyilvános konzultáció keretében egyes érdekeltek, közelebbről fogyasztói szervezetek és egyes jogászok a kollektív jogorvoslati ügyek potenciális felperesei számára pénzügyi támogatást nyújtó közforrások kialakítása mellett voltak.

Ugyanakkor tekintetbe véve, hogy a kollektív jogorvoslat két fél közötti polgári jogvitával kapcsolatos eljárás lenne (még ha az egyik fél több igénylőt is foglal magába és az eljárás elrettentő hatással is járhat), a Bizottság nem tartja szükségesnek a közforrásokból származó közvetlen támogatás bevezetésének ajánlását, mivel abban az esetben, ha a bíróság a kártérítési követelés megalapozottságát állapítja meg, a károsult fél a vesztes féltől kártérítést kap, amely jogi költségeire is kiterjed.

3.9.3. A „vesztes fizet” elve

Az európai jogi hagyomány szerves részét képezi az az elv, hogy a bírósági eljárás költségeit a vesztes fél fedezi, jóllehet ez az elv nincs jelen az összes uniós tagállam jogában, és azt a különböző tagállamok jogában eltérő módon alkalmazzák.

A nyilvános konzultáció során valamennyi érdekelt egyetértett azzal, hogy a kollektív jogorvoslati ügyekben alkalmazni kell a „vesztes fizet” elvét. A Bizottság feltétlenül amellel van, hogy a kollektív jogorvoslat európai megközelítésébe bele kell foglalni a „vesztes fizet” elvét, ezért azt ajánlja, hogy a kollektív keresetekre alkalmazandó legyen ez az elv⁴⁸.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

A Bizottság által 2011-ben folytatott nyilvános konzultáció, az Európai Parlament 2012. február 2-i állásfoglalása és a Bizottság saját elemzése lehetővé tették a kollektív jogorvoslat horizontális európai keretének kialakítása során megválaszolendő konkrét kérdések meghatározását. Az egyik fő következtetés a Bizottság szerint az, hogy előnyös horizontális

⁴⁸ Lásd a bizottsági ajánlás 15. pontját.

megközelítést alkalmazni azért, hogy elkerülhető legyen az összehangolatlan ágazati uniós kezdeményezések kockázata, és a belső piac működése érdekében biztosítható legyen a lehető legzökkenőmentesebb kölcsönhatás a nemzeti eljárásjogi szabályokkal.

Figyelembe véve egyfelől a helyzet összetettségét, másfelől pedig a kollektív jogorvoslatra vonatkozó koherens megközelítés szükségességét, a Bizottság e közleménnyel párhuzamosan az EUMSZ 292. cikke alapján ajánlást fogad el, amelyben az Európai Unióban biztosítandó kollektív jogorvoslatra vonatkozóan valamennyi tagállam számára horizontális közös elveket ajánl. A bizottsági ajánlás elfogadása és közzététele után a tagállamoknak két évet kell biztosítani az ajánlásban javasolt elvek nemzeti kollektív jogorvoslati rendszereikben való érvényesítésére. Az ajánlással kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok alapján a Bizottság az ajánlás közzétételétől számított négy éven belül értékeli, hogy az ezen közleményben és az ajánlásban kifejezésre juttatott horizontális megközelítés megszilárdítása és megerősítése érdekében kívánatos-e további jogalkotási intézkedéseket javasolni. A Bizottság különösen az ajánlás végrehajtását értékeli, valamint azt, hogy az milyen hatást gyakorol az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre, a kártérítéshez való jogra, a visszaélészerű perlés megelőzésének szükségességére, valamint az egységes piac működésére, az Európai Unió gazdaságára és a fogyasztói bizalomra.