

A FOGYASZTÓI VITÁK ALTERNATÍV VITARENDEZÉSE EURÓPÁBAN – ÖTLET-VERSENY ÉS FÓRUM SHOPPING A NEMZETI SZABÁLYOZÁS ÉS IMPLEMENTÁCIÓS KÖTELEZETTSÉG TÜKRÉBEN?

SIMON Rita

tudományos munkatárs (Centrum právní komparatistiky,
Univerzita Karlova v Praze, PF)

Az európai uniós tagállamok jogalkotási szabadsága az unió által szabályozott gazdasági szektorokban korlátozott, különös tekintettel azokra a jogi kérdésekre, amelyeket rendeletek, vagy ún. teljes harmonizációs irányelvek szabályoznak. A fogyasztói jogviták alternatív vitarendezésének tagállami szabályozási keretét az uniós jogalkotó 2013-ban az alternatív vitarendezéséről szóló 2013/11/EU¹ irányelvvel (a továbbiakban ADR-irányelv), illetve a fogyasztói jogviták online vitarendezéséről szóló 524/2013/EU rendelettel² (a továbbiakban ODR-rendelet) módosította. A jelen cikk a fogyasztói jogviták alternatív vitarendezésének 2015-ben kötelezővé vált tagállami implementációinak összehasonlításával foglalkozik és az alternatív vitarendezés tagállami intézményrendszereinek rövid áttekintése után, két kérdésre keresi a választ: mennyire inspirálják más tagállamok intézményi megoldásai, esetleg „best practices”-ei a nemzeti jogalkotást, tehát létezik-e „ötlet-verseny” a különböző jogrendszerek között? Másrészt pedig: mennyire valósulhat meg intézményi verseny az európai alternatív vitarendezés rendszerében?

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/11/EU irányelve (2013. május 21.) a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról (fogyasztói alternatív vitarendezési irányelv), EUHL L 165 (2013. 06. 18.) 63–79.

² Az Európai Parlament és a Tanács 524/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a fogyasztói jogviták online rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról (fogyasztói online vitarendezési irányelv), EUHL L 165 (2013. 06. 18.) 1–11.

1. Az alternatív vitarendezés harmonizációja

1.1. Az alternatív vitarendezés kezdetei Európában

A békéltetés, az alternatív vitarendezés – jogtörténeti aspektusból – egyidős az ítélezéssel³ és bizonyos tekintetben versenyben is áll a klasszikus bírói vitarendezéssel (*access to justice, conflict-management*). Jó néhány szakember az *amerikai joggyakorlat* erőltetésének⁴ tartja az *out-of-court-rendszer* uniós támogatását, annak ellenére, hogy mind a rendelet, mind az irányelv több helyen hangsúlyozza a fogyasztók *bírósághoz forduláshoz való* – az Alapjogi Charta 47. cikkében rögzített – *alapjogát*,⁵ és azt, hogy a vitarendezést követően is lehetőség van a bírósági eljárás megindítására,⁶ illetve, hogy az alternatív vitarendezési eljárásoknak nem célja a bírósági eljárások helyettesítése. Meglehet, hogy a német jogirodalomban „Pseudo-justiz”-ként⁷ is emlegetett vitarendezés az angol-szász joggyakorlatban gyökerezik, de a magas szintű fogyasztóvédelmet biztosító skandináv országok és Hollandia már az „alternative dispute resolution” 70-es évekbeli első hulláma során biztosították a fogyasztói jogviták bíróságon kívüli rendezését, sok esetben nem is mediátorok megbízásával, hanem állami hivatalok vagy kamarai békéltető testületek létrehozásával.⁸

1.1.1. Az alternatív vitarendezés és a fogyasztó „racionális tétlenség”

Az alternatív békéltetés uniós felkarolásának oka az volt, hogy a fogyasztói jogviták nagy része kisebb összegű követelésekre vonatkozik és a klasszikus bírói igazságszolgáltatási jogérvényesítés aránytalanul költséges, hosszadalmas és bonyolult az ilyen típusú jogviták megoldására.⁹ Az igényérvényesítés költség-haszon vizsgálata során ezért a fogyasztók közül sokan jutottak arra a következtetésre, hogy a kis értékű jogvitákat nem érdemes bírói útra terelni. Ennek az ún. „*racionális tétlenségnek*” a kö-

³ Heiner LÜCK: Von Ombudsleuten, Mediatoren, Schlichtern und Sühneverträgen – Institutionen der Konfliktlösung ausserhalb des gerichtlichen Verfahrens im Mittelalter. In: Rüdiger FIKENTSCHER – Angela KORB: *Schlichtungskulturen in Europa*. Halle, mdv aktuell, 2012. 85.

⁴ Ld. Walther GOTTWALD: Alternative Streitbeilegung (Alternative Dispute Resolution, ADR) in deutschland – Wege, Umwege, Wegzeichen. *Zeitschrift Familie Partnerschaft Recht*, 2004. 163., vagy Caroline MELLER-HANNICH – Armin HÖRLAND – Elisabeth KRAUSBECK: „ADR” und „ODR”: Kreationen der europäischen Rechtspolitik. Eine kritische Würdigung. *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 2014. 8.

⁵ Ld. 524/2013/EU rendelet bevezető rendelkezések 26. pont; 2013/11/EU irányelv bevezető rendelkezések 45. Pont, 61. pont.

⁶ Nem kötelező jellegű jogvita esetében. Ld. 2013/11/EU irányelv bevezető rendelkezések 45. pont.

⁷ MELLER-HANNICH–HÖRLAND–KRAUSBECK i. m. 16.

⁸ MELLER-HANNICH–HÖRLAND–KRAUSBECK i. m. 22.

⁹ Ld. Norbert REICH – Hans-W. MICKLITZ – Peter ROOT – Klaus TONNER: *European Consumer Law*. Cambridge, Intersentia, 2014. 363.; erre a következtetésre jutott az Európai Bizottság 1984-es felmérése is, ld. KOM (84) 692., ld. hozzá még Consumer Conditions Scoreboard Consumers at home in the Single Market, 2015., letölthető: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/11_edition/docs/ccs2015scoreboard_en.pdf

vetkezménye, hogy a jogviták egy része megoldatlan marad, ami egy tisztességtelen kereskedői gyakorlat kialakulásához vezethet.

Az uniós szabályozás ezen a helyzeten kívánt változtatni, mert felismerte, hogy a fogyasztói vásárlások fokozásának kulcsa – különös tekintettel a határon átnyúló adásvételekre és a digitális piacba vetett bizalom növelésére – egy „egyszerű, hatékony, gyors és költségkímélő vitarendezés”.¹⁰ Az uniós szabályozás háttérében tehát elsősorban a *belső piac megvalósítása és kiaknázása*¹¹ állt, a *magas szintű fogyasztóvédelem* biztosítása csupán közvetett jogalkotási cél volt. Az alternatív vitarendezési testületek létrehozása tulajdonképpen csak egy megoldási alternatíva a fogyasztók joghoz való hozzáféréseinek (*access to justice*) javítására.¹² Az európai szabályozó ezen túl még az egyszerűsített bírósági eljárások, a bíróság előtti kollektív igényérvényesítés és tanácsadó helyek létrehozását is zászlajára tűzte és ezeken a területeken is jogalkotási iniciatívába kezdett.¹³

1.1.2. Az alternatív vitarendezés szabályozásának kezdetei

Ami az alternatív vitarendezés uniós szabályozását illeti, a jogalkotási folyamatok a szokásos jogalkotási mederben zajlottak. A vitarendezés tagállami biztosításának igényét először egy 1993-as Zöld Könyv¹⁴ vetette fel, majd néhány soft law ajánlás sürgette a megteremtésük gyorsítását, mint pl. a 98/257/EK¹⁵ és a 2001/310/EK¹⁶ ajánlás. 2000-ben megalakult a tagállami bíróságon kívüli vitarendező testületeket tömörítő közösségi hálózat, az ún. EEJ-Net,¹⁷ amit 2001-ben a pénzügyi békéltetők európai hálózata, a

¹⁰ Ugyanezeket az indokokat sorolja fel az 524/2013/Eu rendelet bevezető rendelkezéseinek 2. pontja és a 2013/11/EU irányelv bevezető rendelkezéseinek 4. pontja is.

¹¹ Az uniós fogyasztói jog a 80-as évek közepe óta a piaci alapszabadságok megvalósításának lett alárendelve. A kezdetekben még inkább szociálpolitikai dominánságú *fogyasztóvédelmi politikát* az Egységes Európai Aktával egy piaci szellemiségű *fogyasztói jog* váltotta fel. Ennek a pragmatikus fogyasztói politikának a középpontjában az egységes belső piac megvalósítása áll, amelyben a fogyasztóra a piaci (keresleti) funkció ellátása hárul elsődleges szerepként. Ehhez ld. Franz Jürgen SÄCKER (szerk.): *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch* § vor 13, 14 Rn 67. München, Verlag C. H. Beck, 2001.⁴

¹² Ld. Az Európai Tanács memoranduma 1985. 04. 01. *Az Európai Közösségek Hírlevele*, 2/85, Luxemburg, 1985.

¹³ De ezeket a területeket a cikk nem tárgyalja.

¹⁴ A fogyasztó jogorvoslatához való hozzáférése (Zöld Könyv) [Consumer access to justice (Green Paper)] COM (93) (1993. 11. 16.) 576.

¹⁵ A Bizottság 98/257/EK ajánlása (1998. március 30.) a fogyasztói jogviták bíróságon kívüli megoldásokért felelős testületekre alkalmazandó elvekről (98/257/EC: Commission Recommendation of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes).

¹⁶ A Bizottság 2001/310/EK ajánlása (2001. április 4.) a fogyasztói jogviták konszenzuális rendezésében részt vevő bíróságon kívüli testületekre alkalmazandó elvekről (2001/310/EC: Commission Recommendation of 4 April 2001 on the principles for out-of-court bodies involved in the consensual resolution of consumer disputes).

¹⁷ A Tanács 2000/C 155/01 állásfoglalása (2000. május 25.) a fogyasztói jogviták bíróságon kívüli megoldását végző nemzeti testületeinek a közösségi hálózatról (2000/C 155/01 Council Resolution

FIN-NET¹⁸ követett. Következő jogalkotási mérföldkőként néhány szektorális irányelvet kell megemlíteni, mint pl. a villamos áram,¹⁹ gáz²⁰ és néhány pénzügyi szolgáltatásokat²¹ rendező irányelvet, amelyek nemcsak a békéltetés megteremtésének fontosságát hangsúlyozták, hanem azt is előírták a tagállamoknak, hogy biztosítsák a fogyasztói panaszoknak a bíróságon kívüli vitarendezéssel történő hatékony kezelését. Az irányelvek tagállami jogba ültetése során olyan új intézmények jöttek létre Európaszerte, mint pl. energiaügyi vagy pénzügyi ombudsmani hivatalok, azon tagállamok pedig, amelyek a közigazgatásra bízta a fogyasztói panaszok kezelését, a szektorális felügyeletknél hoztak létre fogyasztói szervezetet, fogyasztóvédelmi osztályokat.

A *soft law* által létrehozott alternatív vitarendező fórumok jelentőségének további felértékelődését eredményezte az Európai Unió Bíróságának 2010-es Alassini-döntése,²² amely elismerte azon tagállami szabályozás uniós jognak való megfelelését, amely kötelező egyeztetési kísérletet írt elő a távközlési szolgáltatók és végfelhasználók jogvitáinak rendezésére, illetve előírta, hogy a bírósági kereset elfogadhatósági feltétele legyen az alternatív egyeztetés megkísérlése.

1.1.3. A 2013-as uniós szabályozás célja

A fogyasztói jogviták rendezését harmonizáló, 2013 májusában elfogadott 2013/11/EU számú ún. *off-line ADR-irányelv* és 524/2013/EU számú online vitarendezési platform megteremtő uniós *ODR-rendelet* az 1993-ban megkezdett jogalkotási folyamat aktuális lezárása. Az uniós normák célja, hogy összekapcsolják a tagállamonként rendkívül sokféle vitarendezési fórum működését és általánosan érvényes minőségi elvárásokkal²³ egységesítsék azok eljárását. A *vitarendező testületek minimális előfor-*

of 25 May 2000 on a Community-wide network of national bodies for the extra-judicial settlement of consumer disputes).

¹⁸ IP/01/152 Brüsszel (2001. Február 1.) Pénzügyi szolgáltatások: A Bizottság bíróságon kívüli panasz hálózat létrehozását sürgeti a fogyasztói bizalom növelésére (IP/01/152 Brussels, 1. February 2001 Financial services: Commission launches out-of-court Complaints Network to improve consumer confidence).

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK Irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (2009. 08. 14.) HL L 211/55, 3. cikk 13. bekezdése.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK Irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (2009. 08. 14.) HL L 211/94, 3. cikk 9. bekezdése.

²¹ A pénzügyi eszközök piacairól szóló 2004/39/EK irányelv 53. cikke, a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló 2007/64/EK irányelv 83. cikke és a fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2008/48/EK irányelv 24. cikke.

²² Az Európai Unió Bíróság (negyedik tanács) 2010. március 18-i ítélete, Rosalba Alassini kontra Telecom Italia SpA (C-317/08), Filomena Califano kontra Wind SpA (C-318/08), Lucia Anna Giorgia Iacono kontra Telecom Italia SpA (C-319/08) és Multiservice Srl kontra Telecom Italia SpA (C-320/08).

²³ Internetprezentáció (5.cikk), szakmai elvárások a békéltetőktől (6. cikk), átláthatóság (7. cikk), hatékonyság – 90 napos eljárási határidő (8.cikk), fairness (9.cikk)

*dulásának*²⁴ (*Einrichtungspflicht, establishment*) előírása – mint a vitarendező testületekhez fordulás jogának garanciája – a testületek lefedettségét biztosítja. A kereskedők tájékoztatási kötelezettségének²⁵ előírása pedig a fórumok ismertségét kívánja fokozni mind a fogyasztónál, mind pedig a kereskedőnél. Minderre azért volt szükség, mert míg egyes tagállamok – mint pl. Hollandia, Egyesült Királyság, vagy Svédország – minden szektort átfogóan kiépítették a vitarendezés intézményi hátterét, addig még mindig akadt olyan tagállam, (mint pl. Csehország²⁶ és Málta), ahol egyáltalán nem volt átfogó intézményi rendszer, másoknál pedig nem minden szektorban valósult meg az intézményi kiépítettség (pl. Németország). Az irányelv és a rendelet tehát az átfogó horizontális szabályozási igénynek tett eleget,²⁷ ugyanis – a következő pontban ismertetett – intézményi változatosság ellenére majd minden országban maradt némi intézményi hiányosság.

1.2. Az alternatív vitarendezés és a békéltető fórumok Európában

Európában jelenleg mintegy 750 alternatív vitarendező fórum működik.²⁸ Szerkezetüket, működésüket, regionális és szektorális lefedettségüket, finanszírozásukat, a vitarendező testületekhez való fordulás gyakoriságát, a vitarendezési eljárások idejét, valamint a vitarendező testületek által hozott döntés kötőerejét nézve számtalan eltérést tapasztalunk a tagállami megoldások között.

1.2.1. Nagyszámú alternatív vitarendező fórum

Az alternatív vitarendező testületek európai képe kaotikus.²⁹ A tagállamok aránylag nagy számú békéltető fórumot jelentettek be az Európai Bizottságnak,³⁰ mint elismert

²⁴ 2013/11/EK irányelv 5. cikk 1. Bekezdés, ld. Norbert REICH: *Individueller und kollektiver Rechtsschutz im EU-Verbraucherrecht – von der „Nationalisierung“ zur „Konstitutionalisierung“ von Rechtsbefehlen.* [Juristische Studiengesellschaft Band 51] Hannover, Nomos, 2012.

²⁵ A kereskedők kötelesek web-oldalukon tájékoztatni a fogyasztót az illetékes békéltető testület elérhetőségéről (13.cikk), illetve nyilatkozni arról, hogy igénybe fogja-e venni a testületet.

²⁶ A Cseh Köztársaságban 2008-2009 között ugyan megvalósult egy kísérleti alternatív vitarendező-projekt „A fogyasztói jogviták bírósági eljáráson kívüli rendezésére hatáskörrel rendelkező testületekre vonatkozó elvek” Bizottság 98/257/EK (1998. március 30.) számú ajánlásának kivitelezésére. De a projekt sikere, illetve a folytatás mellett döntő kormánynyilatkozat (367. számú Kormánynyilatkozat 24. 05. 2010) ellenére – többnyire a hiányzó finanszírozás miatt – nem hosszabították meg a kereskedelmi kamarák mellett működő békéltető fórumok működtetését. Ld. Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR: Mimosoudní řešení spotřebitelských sporů, 2010., ld. <http://www.mpo.cz/dokument79754.html>

²⁷ REICH i. m. 46.

²⁸ Ld. http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/national-out-of-court-bodies/index_en.htm

²⁹ Hans-W. MICKLITZ: *Brauchen Konsumenten und Unternehmen eine neue Architektur des Verbraucherrechts?* Gutachten A zum 69. Deutschen Juristentag, München 2012. Band I. München, C. H. Beck, 62.

³⁰ Bejelentett alternatív vitarendező fórumok tagállamonként: http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/national-out-of-court-bodies/index_en.htm

alternatív vitarendező testületet (*alternative dispute resolution*, röviden: ADR), de számos esetben évek óta nem frissítették a vitarendező fórumok listáját a tagállamok. Az elismert intézményekre vonatkozó adatok elavultak.³¹ Az 1. ábrán jól látszik, mekkora különbség van az egyes országokban működő vitarendező fórumok száma között. Azon országokban, mint pl. Német-, és Olaszország, ahol elsősorban magán jellegű békéltetés működik – egyesületek, ún. pénzügyi ombudsmanok (volt bírók) vezetésével – a fogyasztó számtalan békéltető fórum között választhat, más tagállamokban azonban – mint Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Málta, Bulgária – 2009-ben még egyáltalán nem működött elismert békéltető fórum.

1. ábra Békéltető testületek száma tagállamonként, 2009³²

Tagállam	Notifikált ADR-ek száma	Nem notifikált ADR	Összes identifikált ADR
Ausztria	18	4	22
Belgium	24	14	38
Bulgária	0	3	3
Ciprus	1	0	1
Csehország	0	5	5
Dánia	19	2	21
Egyesült Királyság	22	21	43
Észtország	2	0	2
Finnország	2	1	3
Franciaország	18	17	35
Görögország	3	0	3
Hollandia	4	0	4
Írország	5	10	15
Lengyelország	3	21	24
Lettország	1	4	5
Litvánia	1	2	3
Luxemburg	5	1	6
Magyarország	18	2	20
Málta	0	5	5
Németország	223	24	247
Olaszország	4	125	129
Portugália	13	0	13
Románia	1	1	2
Spanyolország	74	2	76
Svédország	1	15	16

³¹ A Cseh Köztársaságnál felsorolt 20 intézményből pl. csupán 3 lát el napjainkban békéltető funkciót, a többi testület a 2008-2009-es kísérleti projekt után beszüntette a békéltetést.

³² Az ábránknál a következő irodalom szolgált forrásul: CIVIC CONSULTING: *Study on the use of Alternative Dispute resolution in the European Union*, Final report to DG SANCO, 2009. 148. , ld http://www.civic-consulting.de/reports/adr_study.pdf

Szlovákia	0	3	3
Szlovénia	0	6	6
EU össz	462	288	750

Forrás: CIVIC CONSULTING i. m. 31.

1.2.2. A békéltetés iránti fogyasztói igény

A békéltetés iránti fogyasztói igény nagysága is eltérő a tagállamok között. Vannak olyan országok ahol éves szinten kevesebb mint száz (Szlovénia), vagy csupán párszáz (Szlovákia, Csehország és Málta) vitarendezési panaszt nyújtanak be a fogyasztók, vannak azonban olyan békéltető testületek, amelyek éves szinten 50000 ügyszámot meghaladó panaszt intéznek el, ilyen pl. a spanyol *Sistema Arbitral de Consumo* vagy az angol *Financial Ombudsman Service*. (ld. 2. ábra) Az Egyesült Királyságban a *Financial Ombudsman Service* a legmagasabb számú fogyasztói panaszokat kezeli, a növekedési trend pedig töretlen. Sőt 2011-hez képest is megduplázódott az újonnan benyújtott fogyasztói igényérvényesítések száma 2013-ra, és az új panaszok száma meghaladta az 500 000-t, 2014-ben pedig a 512 000-t.³³ Az ombudsmani hivatalról tudni kell, hogy több, mint 1700 munkatársat foglalkoztat és magas éves költségvetéssel³⁴ működik. Az eljárás első szakaszában mediációra törekednek a hivatal munkatársai, az ombudsman döntésére csak sikertelen mediáció esetén, mindössze az esetek kb. 2-5 százalékában kerül sor.³⁵

2. ábra Jelentős ügyszámot lebonyolító ADR-ek Európában, 2009

Intézmény neve	Tagállam	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Növekvő ügyszám</i>								
Financial Ombudsman Service	Egyesült Királyság	43,330	62,170	97,901	110,963	112,923	94,392	123,089
Sistema arbitral de consumo	Spanyolország	-	58,504	65,577	52,333	56,476	61,759	-
Advertising Standards Authority	Egyesült Királyság	-	3,519	12,711	26,236	22,429	24,192	-
Service de médiation pour les télécommunications	Belgium	7,578	9,380	11,434	13,191	17,611	16,372	19,800
Ombudsmann für Versicherungen	Németország	-	6,295	6,608	7,141	12,786	11,583	13,375
Service de médiation pour le secteur postal	Belgium	2,552	3,645	5,928	7,560	8,747	11,990	9,608
Insurance Ombudsman PL	Lengyelország	2,610	3,518	4,425	4,801	6,610	7,037	7,772
Allmanna eklamationsnämnden	Svédország	6,648	6,578	6,448	6,721	6,797	7,197	7,758

³³ Financial Ombudsman: *Annual review about consumer complaints*. 2013/2014. 42. <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ar14/ar14.pdf>

³⁴ A hivatal 2009/2010 évi költségvetése elérte a 92 millió £-t. Ld. CIVIC CONSULTING i. m. 148.

³⁵ <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ar14/dealt.html#caseadj>

Internet Ombudsman	Ausztria	523	716	960	1,460	4,730	7,478	7,353
Financial Ombudsman Services	Írország	-	-	-	3,337	3,795	4,374	5,947
Office of the Telecommunications Ombudsman (OTELO)	Egyesült Királyság	-	-	2,426	4,979	4,712	4,295	5,824
Rundfunk & Telekom Regulierungs GmbH (RTR)	Ausztria	1,528	2,183	4,766	3,646	2,852	3,494	5,226
Service de médiation auprès du Groupe SNCB	Belgium	2,486	2,339	2,378	2,961	3,664	6,130	5,518
Ombudsmann der privaten Banken	Németország	2,170	2,470	4,263	2,791	3,753	3,610	4,837
Consumer Disputes Board	Finnország	3,253	3,566	3,982	3,404	3,977	4,115	4,506
Médiateur de la Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA)	Franciaország	724	723	741	1,502	2,761	4,002	4,259
Energy Ombudsman	Egyesült Királyság	-	-	-	-	17	1,676	4,173
<i>Stabil ügyszám</i>								
Geschillencommissie Stichting	Hollandia	11,371	11,873	11,781	12,990	11,973	11,280	11,064
Banking Ombudsman	Olaszország	3,528	4,512	4,683	4,204	3,881	3,702	4,206
<i>Csökkenő ügyszám</i>								
Federal Financial Supervisory Authority (BaFin)	Németország	22,710	20,985	24,419	19,035	18,051	16,591	-
Consumer Complaints Board	Dánia	4,835	5,329	3,727	3,101	2,976	2,669	2,647

Forrás: CIVIC CONSULTING i. m. 47.

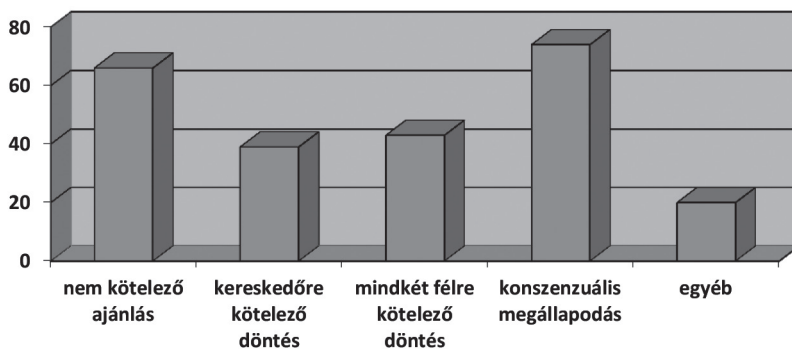
1.2.3. A vitarendezés során hozott döntések

Ami a vitarendezés *eredményét (output)* illeti a békéltető eljárásokat lezáró jogi aktus nemcsak tagállamonként változó, hanem még tagállamon belül is különböző lehet, attól függően, hogy egy ipari kamara mellett működő békéltető testület rendezi a vitát, vagy egy állami szerv, pl. ombudsman, távközlési,- vagy bankfelügyelet. Általánosságban elmondható, hogy az alternatív vitarendezés háromféle eredménnyel zárulhat: 1. a békéltető testületek csupán elősegítik a felek egyezségkötését, tehát egyezségkötéssel zárul a vita, 2. egyezség híján a békéltető testületek ajánlást tehetnek, amely végrehajtását a felek vállalhatják, vagy 3. kötelezhetik a feleket – bizonyos esetekben kizárólag a vállalkozót – a testületi döntés végrehajtására.³⁶ Kötelező jellegű döntés különösen

³⁶ CIVIC CONSULTING i. m. 38.

akkor gyakori, ha a vállalkozás a békéltetést megelőzően, vagy kamarai tagsága miatt, alávetési nyilatkozatot tett a békéltető testület döntésének végrehajtására.³⁷

3. ábra A békéltető eljárások outputja, 2009-ben, átlagban



Forrás: CIVIC CONSULTING i. m. 38.

A 3. ábra is jól mutatja és általánosan elmondható, hogy a békéltető eljárások legnagyobb része konszenzuális megállapodással, vagy nem kötelező jellegű ajánlással végződik. Meglehet, hogy a fogyasztó számára kedvezőbb egy kötelező jellegű, végrehajtható ajánlás, de a békéltetés, alternatív vitarendezés jellegéhez, karakterisztikájához jobban illik a felek megállapodáshoz segítése.³⁸ Sok esetben – a békéltető testület reputációjától függően – elegendőnek is bizonyul egy nem kötelező ajánlás, a kereskedő jogkövetően végrehajtja a döntést. A Svédországban állami költségvetésből működő, 1968-ban létrehozott békéltető testület, az *Allmanna eklamationsnämnden* ajánlása sem kötelező, de a vállalatok – félve a hivatal által közzétett nem teljesítő vállalatok *fekete listájától* – több mint 80%-ban teljesítik az ajánlásokat.³⁹

Teljesen eltérő elven működik a holland *Geschillencommissie Stichting*. A szintén 1970 óta működő, és mintegy 50 szektoriális kamarai békéltető testület összefogó szervezet (*fedőszerv*) kötelező jellegű ajánlásokat hoz, és a vállalkozók részvétele is kötelező a békéltetésen, ugyanis a kamarai tagság miatt a vállalkozások kötelező jelleggel alávetik magukat a vitarendező szerv eljárásának. Az ajánlás végrehajthatóságát fokozza, hogy amennyiben a vállalkozás nem tesz eleget a békéltető testület által kiadott

³⁷ Kötelező alávetéssel működik pl. a holland kamarák békéltetési csúciszerveként működő *Geschillencommissie Stichting*, de a spanyol *Juntas Arbit de consume* is, vagy a Magyar Pénzügyi Felügyelet mellett működő (jelenleg MNB mellett) békéltető testület. Bővebben ld: CIVIC CONSULTING i. m. 164–402.; ld. az országtanulmányok összefoglalóit: Annex 1: ADR Schemes by member states, uo.

³⁸ A választottbíráskodás és békéltetés eredményei közötti különbségekről ld: Martin ZWICKEL: *Alternative Streitbeilegung im Beschlussanfechtungsverfahren – Möglichkeiten und Grenzen der ADR (Alternative Dispute Resolution)*. *Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht*, 2014. 20.

³⁹ CIVIC CONSULTING i. m. 137.; és MELLER-HANNICH–HÖRLAND–KRAUSBECK i. m. 22.

ajánlásnak, akkor a kamara teljesíti a fogyasztó felé a kötelezést, és a végrehajtott döntést később hajtja be a nem teljesítő vállalkozáson.⁴⁰

1.2.4. A vitarendező fórumok geográfiai és szektorális lefedettsége

A vitarendező fórumok geográfiai és szektorális lefedettsége között számos különbség tapasztalható. Míg számos tagállamban⁴¹ regionálisan – valamennyi országrészben – találunk a fogyasztók alternatív vitarendező fórumot, addig kevés olyan tagállam létezik, ahol egyetlen intézmény rendezné valamennyi szektorba a fogyasztói vitákat. Ilyen inkább kivételnek számító *one-shop-stop* rendszerrel rendelkeznek Svéd-, Olasz-, és Észtország, Portugália, Hollandia. Más tagállamokban, mint pl. Francia-, Német-, Írországban és az Egyesült Királyságban több szektorális vitarendező testület is működik egymás mellett, de mégis lefedettség valamennyi szektorban. Különösen nagy a szektorális töredezettség Németországban,⁴² ahol néhány szektorban, mint pl. a pénzügyi szektorban többféle békéltető testület működik, más szektorban pedig csak általános vitarendező fórumhoz, a fogyasztóvédelmi egyesületekhez lehet fordulni.

4. Néhány kiemelt békéltető testület regionális és szektorális lefedettsége

Tagállam	Intézmény	Szektorális lefedettség	Geográfiai lefedettség	Finanszírozás
Belgium	Service de Médiation Banques-Crédit-Placements	pénzügyi szolgáltatások	nemzeti	ipar
Belgium	Service de médiation auprès du Groupe SNCB	szállítás	nemzeti	közfinanszírozás
Dánia	Consumer Complaints Board	számos szektor	nemzeti	ipar és közfinanszírozás
Egyesült Királyság	Financial Ombudsman Service	pénzügyi szolgáltatások	nemzeti	ipar
Észtország	Consumer Complaints Committee	minden szektor	nemzeti	közfinanszírozás
Franciaország	Médiateur de GDF SUEZ	energia	nemzeti	ipar
Franciaország	Service Médiateur Du Net du Forum des droits sur l'internet	e-commerce	nemzeti	ipar és közfinanszírozás
Hollandia	Geschillencommissie Stichting	minden szektor	nemzeti	ipar és közfinanszírozás
Írország	Advertising Standards Authority for Ireland	reklám	nemzeti	közfinanszírozás
Lengyelország	Banking Ombudsman	pénzügyi szolgáltatások	nemzeti	ipar

⁴⁰ Franciaország: CIVIC CONSULTING i. m. 129. ; és MELLER-HANNICH-HÖRLAND-KRAUSBECK i. m. 22.

⁴¹ CIVIC CONSULTING i. m. 99.

⁴² Ld. a Németországról szóló ország tanulmányt: CIVIC CONSULTING i. m. 200.

Luxemburg	Commission Luxembourgeoise des Litiges de Voyages	utazás, turizmus	nemzeti	közfinanszírozás
Németország	Schlichtungsstelle Mobilität	szállítás	nemzeti	közfinanszírozás
Olaszország	RisoltiOnline –Chamber of Commerce of Milan	minden szektor	nemzeti	közfinanszírozás
Portugália	Lisbon Arbitration Centre for Consumer Conflicts	minden szektor	regionális	közfinanszírozás
Svédország	Allmanna eklamationsnämnden	minden szektor	nemzeti	közfinanszírozás

Forrás: CIVIC CONSULTING i. m. 98.

1.2.5. A magyar alternatív vitarendezés

A magyar fogyasztói alternatív vitarendezés viszonylag rövid múltra tekint vissza. A Kereskedelmi és Iparkamarák mellett 1999 óta működik egy általános, teljes regionális lefedettségű vitarendezés.⁴³ A békéltetők elsősorban egyezséget kísérelnek meg létrehozni a felek között [Fogyvéd tv.⁴⁴ 30. § (1)], ennek hiányában pedig ajánlást, vagy – előzetes alávetés esetén – kötelezést tartalmazó határozatot hozhatnak (Fogyvéd tv. 32.§). Az általános békéltető testületekhez éves szinten, országosan 7-8000 ügy folyik be, de még közel másfél évtizedes fennállás után is problémát jelent az intézmények ismertsége a fogyasztói köztudatban.⁴⁵

Ami a pénzügyi fogyasztói kérdéseket illeti, 2011 júliusában hozták létre az akkori Pénzügyi Szervek Állami Felügyele (PSZÁF, jelenleg MNB⁴⁶) mellett működő Pénzügyi Békéltető Testületet,⁴⁷ amely a pénzügyi szervezetek licenc-függősége és a nagyszámú alávetési nyilatkozat miatt eredményes vitarendező fórum. A testület döntéseinek hatékonyságát erősíti a pénzügyi vitarendező testület összekapcsolása a Pénzügyi Felüggyellett. Ha a fogyasztói vitával érintett pénzügyi szervezet megsérti a pénzügyi fogyasztói jogvita rendezésére vonatkozó rendelkezéseket, pl. nem mutat kooperációs hajlandóságot vitarendezésnél, akkor a Pénzügyi Felügyelet – az MNB törvény 122. §-a alapján⁴⁸ – intézkedést hozhat, pl. bírságot szabhat ki az pénzügyi szervezettel szem-

⁴³ A Békéltető testületeket az 1997. évi CLV törvény hozta létre. A testületekről szóló éves jelentések letölthetők a <http://www.mkik.hu/hu/magyar-kereskedelmi-es-iparkamara/bekelteto-testultek-1998>

⁴⁴ A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény.

⁴⁵ L.d. *Szakmai beszámoló és elemzés a békéltető testületek 2012 évi munkájáról*. 2012. 9., http://www.mkik.hu/upload/mkik/bekeltetes/bekelteto_2012_tanulmany.pdf

⁴⁶ A pénzügyi kontroll-organ és vitarendezés 2013. 10. 1-jei átszervezését és MNB alá sorolását szakmai szempontokból nem tartjuk indokoltnak.

⁴⁷ A testületet a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény 2011. hozta létre július 1-jén. Az éves jelentések letölthetők <http://www.mnb.hu/bekeltetes/bemutakozas/ev-es-jelentesek>

⁴⁸ A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013 évi CXXXIX. Törvény, korábban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010 évi CLVIII. törvény 103.§-a.

ben, amely igen gyakori szankció a gyakorlatban.⁴⁹ A pénzügyi békéltető testület mellett rövid időre – 11 hónapra – Magyarországon is létrejött a pénzügyi ombudsman⁵⁰ intézménye, de a tiszavirágéletű hivatalt a 2013 őszi pénzügyi felügyeleti reformmal egyidőben meg is szüntették. A pénzügyi jogok biztosa hivatala a skandináv rokonintézménynél jóval gyengébb hivatal volt, perindítási joggal nem volt felruházva, csupán értesíthette az illetékes hatóságokat, ha a jogellenes tények jutottak tudomására (20.§), vitarendezési jogosultsága pedig ott kezdődött, ahol a Pénzügyi Békéltető Testület, illetve a Pénzügyi felügyelet és a GVH felügyeleti hatásköre végződött, eljárása során pedig figyelembe kellett vennie a Pénzügyi Békéltető Testület joggyakorlatát [4.§ (3)]. A pénzügyi ombudsman többnyire véleményalkotási joggal rendelkezett a jogalkotói munka során, de a békéltetésnél nem játszott jelentős szerepet.

1.2.6. A cseh alternatív vitarendezés

A Cseh Köztárságban a 2015-ös irányelv implementációig csupán három Fogyasztóvédelmi Egyesület⁵¹ végzett önkéntes alapon – állami részfinanszírozás nélkül – alternatív vitarendezést. Igaz, hogy az Európai Bizottság 98/257/EK ajánlása nyomán 2008-ban a Cseh Kereskedelmi és Iparkamarák „kísérleti békéltetési projektet” indítottak, de a békéltető eljárások sikere,⁵² és a kormány kötelezettségvállalása⁵³ ellenére a projektet 2009 végén beszüntették. A pénzügyi szolgáltatások kapcsán annyiban változott a helyzet, hogy 2003 januárjában létrehozták a Pénzügyi Ombudsman Hivatalát, amely – korlátozott hatáskörben ugyan⁵⁴ – de fogyasztói ügyekben is végezhetett vizsgálatot és hozhatott döntést. Az ombudsman tevékenysége elsősorban adminisztratív ügykezelés volt. „Klasszikus” fogyasztói békéltetéssel 2011-ben ruházta fel az ombudsmant egy törvénymódosítás.⁵⁵

⁴⁹ 2013 első negyedében mintegy 7,5 millió Ft értékben bírságolta meg a Felügyelet a pénzügyi szervezeteket nem megfelelő együttműködés miatt. Ld. *Összefoglaló a Felügyelet fogyasztóvédelmi célú 2013. 1. Negyedéves hatósági tevékenységéről*. http://www.pszaf.hu/data/cms2395410/fogyved_hatosagi_tev_2013Q1.pdf.

⁵⁰ A Pénzügyi Jogok biztosa Hivatalát létrehozta a nemzetgazdasági miniszter 39/2012. (XII. 20.) NGM rendelete a Pénzügyi Jogok Biztosáról.

⁵¹ A vitarendezést végző Fogyasztóvédelmi Egyesületek: dtest, Sdružení českých spotřebitelů és Spotřebitel net. Megtévészítő módon a Cseh Köztársaság ADR Listáján több, mint 20 vitarendező testület fel van tüntetve, de a nevesített testületek 87%-a nem végez békéltetést (!). http://ec.europa.eu/consumers/archive/redress_cons/ecc_czechrepublic_en.htm

⁵² Ld. a minisztériumi értékelő összefoglalót: Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR: Mimosoudní řešení spotřebitelských sporů, 2010 siehe <http://www.mpo.cz/dokument79754.html>

⁵³ A Cseh Köztársaság Kormányának 367. számú 2010. 05. 24-i nyilatkozata.

⁵⁴ Az ombudman nem volt illetékes jelzálog-hitel ügyekben, és fogyasztói hitelek kapcsán is csak 1,8 millió CZK hitelkeretig. Ld. Zákon č. 229/2002 Sb. o finančním arbitrovi, a Hivatal elérhető, <http://www.finarbitr.cz/cs/>

⁵⁵ Ld. zákon č. 180/2011 Sb. kterým se mění zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Az ombudsmanon kívül meg kell még említenünk a Cseh Energetikai Hivatal,⁵⁶ és a Cseh Telekommunikációs Hivatal⁵⁷ vitarendező tevékenységét is. A két utóbbi közigazgatási hivatal a szektort szabályozó irányelvek implementációja óta végez alternatív vitarendezést, bár ez a tevékenység kevésbé minősíthető békéltetésnek, mint inkább hatósági ügyintézésnek.

2. A nemzeti jogalkotók „ötlet-versenye” az ADR-irányelv implementációja kapcsán

Az „ötlet-versenynek”⁵⁸ (*circulation of legal ideas*),⁵⁹ mint a jogrendszerek közötti verseny egyik pillérének megvalósítására az európai jogalkotói munka során nemcsak elméleti lehetősége van, hanem ennek kellene képeznie az európai jogalkotói munka légyegét. A „jogi normák szabad mozgására,” (*free movement of legal rules*)⁶⁰ ennek ellenére az európai magánjog területén napjainkig csupán néhány jelentősebb jogösszehasonlító projekt kapcsán került sor, mint pl. CESL, PECL, Study Group on a european civil code stb. Ezen munkák módszertana és eredménye azonban vitatható. Az uniós gyakorlatban jelentősebb jogösszehasonlító munkák az irányelvi felülvizsgálatok során készülnek, a fogyasztóvédelem területén pl. kiemelkedő a német Schulte-Nölke Fogyasztói-Kompendium (*Verbraucherkompendium*).⁶¹ A tagállami különbségeket leíró tanulmányok hatása, illetve közvetlenül a tagállami jogok befolyása egymás jogára vagy esetleg az európai unió jogára azonban nehezen mérhető.

Vannak olyan tagállamok, amelyek tanácsadó jogi bizottságokat működtetnek a jogszabályelőkészítés során, ilyen pl. az 1965-ben létrehozott Law Commission of England and Wales,⁶² amelynek elsősorban a nemzeti jog modernizálása és költségghatékonyra tétele a feladata. A bizottság jogösszehasonlító elemzéseket is ilyen célból végez. Más tagállamokban az illetékes államigazgatási szervek rendelnek konkrét, kiemelt vagy bizonytalan jogi kérdések esetén jogösszehasonlító elemzéseket egyetemi kutatócsoportoktól, szaktanácsadóktól.⁶³ Vannak azonban olyan tagállamok is, ahol a parlamenti intézetek jogösszehasonlító⁶⁴ nem a kormány, hanem egyes képviselők

⁵⁶ Český telekomunikační úřad, siehe <http://www.ctu.cz/>

⁵⁷ Energetický regulační úřad, siehe <http://www.eru.cz/cs/>

⁵⁸ Eva-Maria KIENINGER: *Wettbewerb der Privatrechtstordnungen im Europäischen Binnenmarkt*. [74 Band] Thübingen, Mohr Siebeck, 2002. 18.

⁵⁹ Ezt a megnevezést használja: Ewoud HONDIUS: *European Contract Law: The Contribution of the Dutch*. In: Hans-Leo WEYERS (szerk.) *Europäisches Vertragsrecht*. Baden-Baden, Nomos, 1997. 45.

⁶⁰ Jan SMITS: *A European private Law as a Mixed legal System*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1998. 328.

⁶¹ Hans SCHULTE-NÖLKE – Christian TWIGG-FLENER – Martin EBERS: *EG-Verbraucherrechtskompendium-Rechtsvergleichende Studie*. 2007. letölthető http://www.eu-consumer-law.org/study4_de.pdf

⁶² Ld. <http://www.lawcom.gov.uk/>

⁶³ Pl. INSTITUTS FÜR SOZIALFORSCHUNG UND GESELLSCHAFTSPOLITIK: *Ausgabenmonitoring und Expertisen zum Betreuungsrecht, az Expertise*. A német Bundesministerium der Justiz megrendelésére készült 2010 októberében.

⁶⁴ Ilyen pl. A cseh Parlamentní institut, amely 1991 óta informálja a képviselőház és a szenátus tagjait, de a minisztériumokkal közvetlenül nem működik közre (!) ld. <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=2513>

– más nemzeti jogi szabályozására vonatkozó, ad hoc – kérdéseire adnak választ. A tagállamok *best practices*-ére vonatkozó kérdésekre a parlamenti gyakorlatban gyakran a kérdések és válaszok órájában kerül sor.⁶⁵

A minisztériumi előkészítő anyagokban, pl. jogszabálytervezet indoklásánál, nehéz rábukkanni a jogösszehasonlítások nyomára, az indokló rész ritkán tartalmaz hivatkozásokat nemzetközi inspirációs intézményekre vagy forrásokra. Ami az államigazgatási jogharmonizációs munkát illeti, általánosságban megállapítható, hogy azokban a tagállamokban,⁶⁶ ahol magas szintű a jogösszehasonlítás a jogi szakirodalomban és magas szintű a szakértők végzettsége is; feltételezhető, hogy a minisztériumi munkatársak ismerik és hasznosítják az anyanyelvükön megjelent szakirodalmat.⁶⁷ A „circulation of ideas”⁶⁸ valószínűsége sokkal kisebb azokban az országokban, ahol a szakirodalom nem alkalmaz magas szintű jogösszehasonlítást.

A következőkben az alternatív vitarendezés európai normáinak cseh és magyar implementációja kapcsán azt vizsgáljuk, hogy mennyi jogalkotói szabadsága maradt a nemzeti szabályozónak arra, hogy az uniós szabályozás mellett sajátos nemzeti békeltetési intézményrendszer alakítsanak ki, és mennyire éltek az „ötlet-verseny” által nyújtott lehetőséggel?

2.1. Korlátozott tagállami jogalkotói szabadság

Az európai uniós tagállamok *jogalkotói szabadsága* és közvetetten a „circulation of ideas” alkalmazása az unió által szabályozott gazdasági szektorokban korlátozott. Különös tekintettel érvényes ez azokra a jogi kérdésekre, amelyeket rendeletek, vagy un. teljes harmonizációs irányelvek szabályoznak. Ami az irányelvek jogharmonizációs kötelezettségének szintjét illeti,⁶⁹ beszélhetünk minimális vagy teljes harmonizációt elváró irányelvekről. A minimum harmonizációs irányelvek⁷⁰ nagyobb teret engednek a tagállami szabályozásnak ahhoz, hogy bizonyos nemzeti védelmi vagy szociálpolitikai célokat érvényesítsen a tagállamok az uniós piac támogató, egységes piac megvalósulását elősegítő irányelvek minimális védelmi szintje felett.⁷¹

⁶⁵ Ld. pl. Antworten der Bundesregierung auf Schriftliche Anfragen von Budestagsabgeordneten in Kalenerwoche 18/2015 Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Ulrich Kelber vom 24. April 2015.

⁶⁶ Ki kell emelni pl. Németországot és Ausztriát.

⁶⁷ Erre utalnak az ADR-szabályozással kapcsolatban a német, és osztrák szakértőkkel végzett mélyinterjúk válaszadásai. (2015 április-szeptember)

⁶⁸ Megjegyzés: ez a terület önálló kutatás tárgya lehetne.

⁶⁹ Nagyon jó összefoglalást találhatók: REICH–MICKLITZ–ROOT–TÖNNER i. m. 40.

⁷⁰ Minimális fogyasztóvédelmi harmonizációt előíró irányelvek pl. az üzlethelységeken kívül kötött üzletekről szóló 85/577/EGK irányelv; a szervezett utazási formákról szóló 90/314/EGK irányelv; a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről 93/13/EGK irányelv; a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól szóló 99/44/EGK irányelv stb.

⁷¹ SÄCKER (szerk.) i. m. § vor 13, 14, Rnr 72.

2.1.1. A rendelet által biztosított ötletverseny

Az *online vitarendezésről szóló 524/2013 (EU) rendelet* célja egy európai online vitarendező platform megvalósítása és inkább technikai jellegű szabályokat tartalmaz. A platform egy 27 nyelvű közös *online panasz-séma*, az online kötött adásvételek és szolgáltatások vitarendezésének megkönnyítésére, amelynek létrehozása és működtetése – a *rendelet* 5. cikk (1) bekezdése értelmében – a Bizottságot terheli.⁷² Az *online platform* munkája tulajdonképpen abban kimerül, hogy segít megtalálni a fogyasztónak azt tagállami vitarendező testületet vagy jobb esetben testületeket, amelyek hatáskörrel rendelkeznek az adott jogvitánál. *A testületek formáját, működési kereteit a rendelet érintetlenül hagyja.* Maga a rendelet csupán olyan technikai kérdéseket tisztáz, mint pl. a panaszkezelés (online-ürlap 9. cikk) vagy az adatvédelem (12–13. cikk). Ami a tagállamok jogharmonizációs kötelezettségét illeti – a *rendelet* 7. cikk 1. bekezdésének értelmében – csupán egy online vitarendezési kapcsolattartó pontot kötelesek kijelölni, amely támogatja az online platform működését. Sőt ez a tagállami kötelezettség is tulajdonképpen fakultatív jellegű, ugyanis a rendeleti szabályozás még azt a mentesítést is megengedi, hogy a tagállamok ezt a felelősséget a már működő Európai Fogyasztói Központokra⁷³ hárítsák át. A Fogyasztói Központok pedig az Európai Bizottság és a tagállamok által közösen finanszírozott intézmények, így még a kapcsolattartó pontok feladatát sem kell kizárólag a tagállamnak biztosítania.

Megállapíthatjuk tehát, hogy a *rendelet* egyáltalán nem érinti a tagállami alternatív békéltető testületek szabályozását, tehát *teljességében szabad kezet enged a nemzeti jogalkotóknak arra, hogy szabadon alakítsa ki saját békéltető modelljét*, és a modell kialakítása során éljen az „ötlet-verseny” adta lehetőségekkel. Az ötlet-verseny alkalmazhatóságán túl a rendelet több helyütt lehetővé teszi az intézményi-versenyt is, és bizonyos feladatok tagállami rendszeren kívüli ellátását (outsourcing lehetősége), de erről a 3. pont alatt szólunk.

2.1.2. Az „ötlet-verseny” lehetősége az irányelvben

A *fogyasztói alternatív vitarendezésről szóló 2013/11/EU irányelv* minimális jogharmonizációs kötelezettséget ró a tagállamokra és bőven hagy lehetőséget arra, hogy a tagállami jogalkotók inspirálódjanak más tagállami megoldásokon. A tagállamokat korlátozó konkrét elvárások, úgy mint az *irányelv* 5. cikk 1. bekezdése által támasztott *Einrichtungspflicht (establishment)*, azaz az alternatív vitarendező fórumok kötelező

⁷² A működtetésen, a fenntartáson, finanszírozáson és az adatbiztonságon túl a fordítási feladatok is beletartoznak. Az automatikus fordítási rendszerrel kapcsolatban eléggé szkeptikusak a szakemberek.

⁷³ Az Európai Fogyasztói Központok Hálózata (ECC-hálózat), elérhető: http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/ecc-net/index_en.htm

megteremtése,⁷⁴ valamint a vitarendező fórumok „Magna Chartájának”⁷⁵ nevezett minimális minőségi garanciák (*irányelv* 6–10. cikk), általános jellegű garanciákat tartalmaznak. Az ún. „Magna Charta” konkrétan az alternatív vitarendező testületek szakértelmére, függetlenségére és pártatlanságára, illetve a vitarendező eljárás átláthatóságára, hatékonyságára és méltányosságára nézve fogalmaz meg minimális elvárásokat, úgy mint pl. a vitarendezés idejének 90 napos maximálása (*irányelv* 8.cikk), minimális jogi ismeretek elvárása a békéltető testület tagjaitól [6. cikk 1. bek. a)], a vitarendezés elkülönített finanszírozása (6. cikk 4. bek.) stb. Az irányelv ezen túl a kereskedők tájékoztatási kötelezettségének⁷⁶ biztosítását várja el a tagállamoktól, valamint a tájékoztatási kötelezettség megszegése esetén, a tagállami normákat megszegő kereskedőkkel szemben (21. cikk) hatékony és arányos, valamint visszatartó erejű szankciókat.⁷⁷

Az uniós jogalkotó tehát az alternatív vitarendezési fórumokhoz való hozzáférés biztosítását és a minimális minőségi követelmények megvalósítását várja el az a tagállamoktól, és ezzel párhuzamosan az irányelv is meglehetősen szabad szervezeti megvalósítást enged a tagállami alternatív vitarendező fórumok működésére nézve.

2.1.3. Az ADR-implemmentáció, mint a verseny területe

Annak ellenére, hogy az ötlet-versenyre mind a rendelet, mind az irányelv kellő lehetőséget biztosít; kérdés, hogy mi motiválja a tagállami jogalkotót arra, hogy szabályozási munkája során figyelembe vegye más tagállamok „*legal idea*”-it vagy „*best practices*”-eit. Elméletileg elegendő motiváció lehet az ötlet-verseny alkalmazására, hogy a tagállami jogalkotói munkának hatékonynak kell lennie és a *legiszlatív jogösszehasonlítás* alkalmazása, azaz a „külföldi jog bevonása a nemzeti jogalkotáshoz”⁷⁸ a 19. század eleje óta töretlen reneszánszát éli, a jogásztársadalom nemzetközi jogi képzése óta pedig alapvető elvárás. Ezen logikusnak tűnő elméleti motiváción túl az *ADR-irányelv* bevezető rendelkezései kifejezetten nyomatékosítják, hogy ösztönözni kell „a legjobb gyakorlatok és a technikai jellegű szakmai ismeretek cseréjét, valamint az alternatív vita-

⁷⁴ A szakirodalom ezt a kötelezettséget az alternatív vitarendezési fórumokhoz való hozzáférés általános biztosításának kötelezettségének nevezi (Einrichtungspflicht, establishment) ld. Norbert REICH: *Individueller und kollektiver Rechtsschutz im EU-Verbraucherrecht – Von der „Nationalisierung“ zur „Konstitutionalisierung“ von Rechtsbefehlen.* [Juristische Studiengesellschaft, Band 51], Hannover, Nomos, 2012. 48.; és REICH–MICKLITZ–ROOT–TONNER i. m. 368

⁷⁵ REICH–MICKLITZ–ROOT–TONNER i. m. 368.

⁷⁶ A kereskedők kötelesek web-oldaljaikon meghatározott információkat közölni az illetékes alternatív vitarendező fórumokról (*irányelv* 13.cikk).

⁷⁷ A fogyasztói jogérévenysítés hatékonyságáról és a normaszegő vállalatok szankcionálásáról ld. Rita SIK-SIMON: *Verwaltungsrechtliche Sanktionen der Verletzung der Verbraucherrechte in der Tschechischen Republik und Ungarn. Donau-Institut Working Paper 2014*, No. 39., letölthető: <http://www.andrassyuni.eu/publikationen/nr-39-sik-simon-rita-verwaltungsrechtliche-sanktionen-der-verletzung-der-verbraucherrechte-in-der-tschechischen-republik-und-ungarn.html>

⁷⁸ Konrad ZWIEGERT – Hein KÖTZ: *Einführung in der Rechtsvergleichung – auf dem Gebiet des Privatrechts.* Tübingen, Mohr Siebeck, 1996. 47.

rendezési eljárások működésével kapcsolatban felmerülő problémák megvitatását”⁷⁹. Ez az elvárás nemcsak a Bizottságot érinti, hanem kifejezetten a tagállamokra is vonatkozik, jóllehet az irányelv bevezető rendelkezései elsősorban a különböző alternatív vitarendezési fórumok közötti együttműködés elősegítésével kapcsolatban nevesítik ezt az igényt, nem pedig általános jelleggel. Az alternatív vitarendező fórumok közti tapasztalatcsere és együttműködés fontosságát az *irányelv* 16. cikkének 1. bekezdése is nyomatékosítja, és előírja a bevált gyakorlatok rendszeres cseréjét, mind a határon belüli, mind a határon átnyúló jogviták esetén. A tapasztalatcsere biztosítása a cikk értelmében tagállami kötelezettség.

A hatékonyan működő tagállami vitarendező fórumok megteremtésének gazdasági okai is vannak. Indokolt elvárásokat támaszthat egyrészt a vitarendezési rendszer finanszírozója, másrészt a vitarendezés „fogyasztója”, azaz az érintett kereskedő és a konkrét fogyasztó. Míg néhány tagállamban közvetlenül a gazdasági résztvevők, vagy az állam és az ipar együttesen finanszírozzák a vitarendező fórumok működését,⁸⁰ addig Magyarországon az Állami Költségvetés fedezi a kamarák mellett működő békéltető testületeket⁸¹ és a tervezett cseh szabályozás is állami finanszírozást választ.⁸² A vitarendezés finanszírozójának részéről jogos elvárás, hogy a nemzeti jogalkotó olyan vitarendező rendszert teremtsen, amellyel a vitarendezés érintettjei elégedettek (egyszerű és gyors jogorvoslat), amely tehermentesíti a bírói jogérvényesítést (ez az alternatív vitarendezés elsődleges célja), és költséghatékony.⁸³ A jogalkotói munka során kamatoztathatja a tagállami szabályozó a vitarendezéssel foglalkozó európai tanulmányokat, az irányelv előkészítő uniós szakmai bizottságainak ülésein előadott nemzetközi tapasztalatokat, és a vitarendezéssel kapcsolatos nemzetközi fórumok, hálózatok tapasztalatait.

A vitarendezés fogyasztóinak oldaláról megközelítve a kérdést, a nemzeti jogalkotó motivációjának nem elhanyagolható oka lehet a hatékony vitarendezést igénybe venni nem tudó kereskedők versenyhátránya. Az *irányelv* bevezető rendelkezéseinek 6. pontja is hangsúlyozza: „[...] azok a kereskedők, akik olyan tagállamokban telepedtek le, ahol nem állnak rendelkezésre magas színvonalú alternatív vitarendezési eljárások kellő mértékben, versenyhátrányban vannak azokhoz a kereskedőkhöz képest, akik ezeket az eljárásokat igénybe tudják venni, és a fogyasztókkal fennálló vitáikat gyorsabban és olcsóbban meg tudják oldani.” A bevezető rendelkezések ugyanezen pontja a piacra lé-

⁷⁹ Az irányelv bevezető rendelkezéseinek 54. pontja.

⁸⁰ Ld. országranulmányok CIVIC CONSULTING i. m. 166. oldaltól, illetve a tanulmány 4. ábráját.

⁸¹ A központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény XVII. NFM fejezet 20. cím fejezeti kezelésű előirányzatok 38. alcím, 14. jogcímcsoport „Megyei (fővárosi) kereskedelmi és iparkamarák mellett működő békéltető testületek támogatása” című előirányzata 2015-re mintegy 360 millió forintot biztosított a békéltető testületek működésére.

⁸² A parlament számára benyújtott és a pillanatnyilag a szenátus jóváhagyására váró T/445/0 számú törvényjavaslat indokló része mintegy 41,3 millió csk-t szán a vitarendezés intézményrendszerének kiépítésére 2016-ban. Ld. törvényjavaslat 33. old. Letölthető: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskst.sqw?O=7&CT=445&CT1=0>

⁸³ Az ország gazdasági stabilitása és a költségvetési fenntarthatóságának biztosítása a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény célja.

pés reális veszélyének tartja, ha nem biztosított a hatékony vitarendezés igénybevételének lehetősége az adott tagállamban, mert akkor a kereskedő tartózkodhat az országba való beszállítástól. Ez nemcsak a tagállami kereskedelem szintjére, hanem közvetten a belső piac kiaknázására is kihat, méghozzá negatívan.

2.2. Ötlet-verseny a cseh implementációnál

A jogalkotók lehetséges motívációjának vizsgálata után áttekintjük, mennyire inspirálódott a cseh és magyar jogalkotó a rendelkezésre álló nemzetközi jogalkotói tapasztalatokon, mennyiben használta fel az ötlet-verseny által nyújtotta lehetőségeket.

Az ötlet-verseny szerepét empirikusan, mélyinterjúkkal vizsgáltuk a cseh jogalkotásnál. A cseh szakirodalomban közzétett jogösszehasonlítások száma rendkívül csekély, minősége alacsony. Még az olyan jelentős jogalkotói munkák esetében is rendkívül csekély és felettébb egyoldalú a „*circulation of legal ideas*”, mint pl. a Polgári Törvénykönyv rekodifikációja.⁸⁴ Annak ellenére, hogy a parlamenti képviselők számára a cseh *Parlamentní institut* 1991 óta biztosít ad hoc jelleggel apróbb jogösszehasonlítási információkat, a jogalkotói munka javát végző államigazgatási munkatársak nem kérnek segítséget az intézettől, és – a szakértők elmondása szerint⁸⁵ – önálló iniciatívából sem végeznek jogösszehasonlító munkát. A rendelkezésre álló jogösszehasonlító szakirodalom ismertségéről a jogalkotó nem nyilatkozott. A minisztériumi szakértők szerint az uniós szakmai egyeztető bizottságok ülései, anyagai, elegendő információs forrásnak – tulajdonképpen *egyetlen* nemzetközi insipációs forrásnak – számítanak. Az uniós trendek általános ismeretében az ország intézményi adottságának és budgetjének legmegfelelőbb és legegyszerűbb megoldást választja a cseh jogalkotó.

Ami az alternatív vitarendezés jogharmonizációját illeti a jogharmonizációs munka jelenlegi állása szerint⁸⁶ – a cseh jogalkotó – a korábbi joggyakorlattal szemben meg kívánja szüntetni a 2015-ig önkéntes alapon működő egyesületi békéltetést, és a mediátorok feladatköréből is ki kívánja venni a fogyasztói jogvitákat. Annak ellenére, hogy 2008-2009 között a kamarák mellett létrehozott békéltető testületek meglehetősen eredményes munkát végeztek az alternatív vitarendezés terén, a jogalkotó egy további állami felügyeleti szervet, a *Cseh Kereskedelmi Felügyeletet (COI)*⁸⁷ bizza meg

⁸⁴ A jogalkotó csupán a cseh polgári PTK elődjének számító 1937-es cseh PTK-ból indult ki és az akkori joghagyományoknak megfelelően az akkori osztrák jogon inspirálódott. A 21. Sz-i modern PTK kodifikációk (német, holland, quebeci stb.) sajnos nem hatottak a jogalkotóra. Kritikát ld. Luboš TICHÝ – Rita SIK-SIMON: A Cseh Köztársaság új Polgári Törvénykönyve – kritikus vázlat. *Magyar Jog*, 2013/12. 748–753.

⁸⁵ Az interjú az ADR-szabályozásért felelős Ipari és kereskedelmi Minisztérium (ld.: <http://www.mpo.cz/>) munkatársaival készült, 2015 április és szeptember között.

⁸⁶ Az implementáció még mindig nem zárult le, a törvényjavaslatot 2015. 12. 09-én fogadta el a szenátus, és 12. 11-én fel is terjesztették aláírásra a köztársasági elnökhöz. Sněmovní tisk 445 Novela zákona o ochraně spotřebitele od 31. 03. 2015 [Parlamentabdruck Nr. 445 Novelle zum Gesetz über Verbraucherschutz von 31. 03. 2015.] <http://www.psp.cz/sqw/text/tisk.sqw?O=7&CT=445&CT1=0>

⁸⁷ Ld. Změna zákona o České obchodní inspekci Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci; a felügyelet elérhető: <http://www.coi.cz/>

2016-tól a békéltetéssel. Ez a feladatkör-delegáció azonban a Kereskedelmi Felügyelet szerzteágazó kontrollmunkája, kevés mediációs tapasztalata és a fogyasztóvédelmi egyesülek jelentőségének további leértékelődése miatt kifejezetten nem szerencsés. Annak ellenére, hogy az „ötlet-verseny” lehetősége messzemenően fennállt a jogalkotási folyamatban és az 1. fejezetben ismertetett számtalan tagállami példából kiindulva a jogalkotó válogathatott volna a tagállami „best regulation” minták közül, a cseh jogalkotó egy sajátos, az adminisztratív jogérvényesítést erősítő megoldást választott, amelyet sem a 2008-2009-es kísérleti-projekt hagyományai, sem a feladatkör jellege nem indokolt. Az új modell egyetlen pozitívuma, hogy tisztázza és erősíti a *pénzügyi ombudsman* szerepét, akinek illetékessége a jövőben várhatóan valamennyi pénzügyi szolgáltatásra kiterjed majd.⁸⁸

2.3. Ötlet-verseny a magyar implementációnál

Magyarországon 1999 óta törvényileg szabályozott a vitarendezés, és csupán kisebb implementációs kötelezettség hárult a *2013/11/EU irányelv* kapcsán a magyar jogalkotóra. Az alternatív vitarendezés rendszerének átdolgozása az illetékes államigazgatási szakemberek szerint⁸⁹ nem volt napirenden, ezért a jogalkotó csupán a meglévő békéltetői rendszer néhány elemének finomításával tett eleget jogalkotási kötelezettségének⁹⁰ (pl. a jogászok számának előírása a békéltetői testületekben). Ami a „circulation of ideas” szerepét illeti, a törvénymódosítással kapcsolatban meg kell állapítani, hogy a közel 15 év alatt meggyökerezett és eredményesen működő békéltetés és az implementációs kötelezettség alacsony foka miatt csak nagyon szűk területen kerülhetett volna sor *jogösszehasonlítás alkalmazására*. Ennek nyomai azonban nem találhatók a törvénymódosításban. A működő békéltető rendszer miatt tehát nem merült fel az ötlet-verseny komolyabb igénye a jogharmonizáció kapcsán. Kérdéses emellett, hogy szükség esetén lenne-e elegendő kapacitás egy esetleges jogösszehasonlításra.

3. Intézményi-verseny (fórum shopping) elméleti és reális lehetősége

A jogrendszerek közötti verseny utolsó pillérének⁹¹ a nemzeti jogalkotók által kínált intézmények állnak, amelyek közül a polgárok, gazdasági szereplők közvetlenül, vagy az általuk választott termékek kapcsán, indirekt választhatnak (*fórum shopping*). Annak ellenére, hogy az Európai Unióban *egységes belső piacról* beszélünk, az intézményvá-

⁸⁸ A pénzügyi ombudsman 2013-ban az ügyek kb. 1/3-át utasította el kompetenciahiány miatt. Ld.: e Výroční zpráva o činnosti finančního arbitra za rok. 2013. 19. http://www.finarbitr.cz/galerie/tinymce/kestazeni/vyrocní_zprava_2013.pdf

⁸⁹ Az információk a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és az MKIK békéltetéssel foglalkozó szakembereivel készített interjúkból származnak, 2015 május.

⁹⁰ T/4820. számú törvényjavaslat a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény, valamint a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény módosításáról.

⁹¹ KIENINGER i. m. 381.

lasztás szabadsága az európai magánjog csupán nagyon szűk területén lehetséges⁹² és számos kutató valószínűtlennek is tartja az intézményi verseny további fokozását.⁹³ Az *online vitarendezésről szóló 524/2013 (EU) rendelet* és a *fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről szóló 2013/11/EU irányelv* azonban ad némi lehetőséget a *forum shoppingra*, attól függően, hogy milyen alternatív vitarendező intézményrendszert építenek ki a tagállamok, illetve, hogy *online* vagy ún. *off-line vitarendezésről* van-e szó. *Online vitarendezésről* interneten lebonyolított vásárlások esetén beszélhetünk, amely magába foglalja a határon belüli és határon túli vásárlásokat is; *off-line vitarendezésről* pedig az üzlethelységben történő vásárlások kapcsán. A következőkben a vizsgálatot mindkét területen külön-külön el kell végeznünk.

3.1. Az intézmény verseny lehetősége az európai szabályozás szerint

3.1.1. A rendelet által deklarált fórum shopping – online vásárlás esetén

Az *online vitarendezésről szóló 524/2013 (EU) rendelet* 5. cikk 4. bekezdésének c) pontja az online vitarendezési platform feladatának tekinti, hogy meghatározza, „melyek a hatáskörrel rendelkező alternatív vitarendezési fórumok”. A vitában álló felek választásának megfelelően a platform ahhoz a fórumhoz juttatja el a panaszt, amelyet a felek kiválasztottak. *A szabályozás egyrészt deklarálja, hogy elméletileg több fórum is rendelkezhet hatáskörrel ugyanazzal a kérdéssel kapcsolatban, másrészt a választás jogát is biztosítja a feleknek.* A szabályozás lehetőséget ad a *forum shoppingra*, feltéve, ha több hatáskörrel rendelkező vitarendező fórum is létezik a tagállamban, a vitával érintett ügylet jellegétől függően. Határon átnyúló kereskedelem esetén további *forum shopping* lehetőség – pl. külföldi pénzügyi intézmény által kiadott értékpapírt vásárol a fogyasztó –, hogy a felek a fogyasztó lakóhelye szerinti, vagy a kibocsájtó pénzügyi intézmény székhelye szerinti békéltető fórumot is választhatnak, így a különböző tagállamok intézményei között is elképzelhető a *forum shopping*.

A vitapartnerek választási joga a *rendelet* 9. cikk 3. bekezdésének c) és d) pontja értelmében attól függ, hogy a kereskedő köteles-e egy meghatározott vitarendezési fórumot igénybe venni. Amennyiben igen, akkor ez a fórum illetékes; ha nem, akkor is a kereskedő választ, ugyanis az említett cikk d) pontja szerint a fogyasztó csupán felkéri a kereskedőt, hogy nevezze meg a platform által közölt listából azokat a fórumokat, amely(ek) előtt hajlandó lebonyolítani a vitát. A választás joga csak akkor illeti meg a fogyasztót, ha a kereskedő több fórum előtt is hajlandó vitát rendezni.

⁹² Intézményi verseny fokozására tesz kísérletet a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról szóló 2014/104/EU irányelv (kartellkárosultokról szóló irányelv).

⁹³ KIENINGER i. m. 11.

3.1.2. Az irányelv biztosította fórum shopping lehetőségek

3.1.2.1. AZ ÜZLETHELYSÉGEN BELÜL LEBONYOLÍTOTT VÁSÁRLÁSOK

Bolti – azaz *off-line* – fogyasztói vásárlás esetén az adott tagállam vitarendező fórumainak számától függ, hogy létezik-e valós választási lehetőség a fórumok között, illetve attól, hogy a kereskedő köteles-e bizonyos meghatározott fórumot igénybe venni a vitarendezésre. Az *irányelv* 13. cikkének 1) bekezdése értelmében a kereskedők kötelesek informálni a fogyasztót a jogvitára hatáskörrel rendelkező vitarendező fórumokról, „amennyiben a kereskedő vállalja, hogy ezekhez a szervekhez fordul, vagy köteles ezekhez a szervekhez fordulni”. Ha a kereskedő több fórumot is megjelöl, akkor végre a fogyasztónak is lehetősége nyílik a választásra, ha nem, akkor az *off-line* kereskedelem esetén is a kereskedő választja ki a fórumot. A kereskedő el is utasíthatja az alternatív vitarendezés igénybevételét, a békéltető eljárásban való kötelező részvétel sem az irányelvből (ld. *irányelv* 13. cikk 1–2. bek.), sem a rendeletből (*rendelet* 9. cikk 3. bek. c) pont) nem vezethető le.

Az intézmény-verseny lehetőségének rögzítése a rendeletben és irányelvben értékelendő; kérdés, hogy hány tagállamban van reális *lehetőség az intézmény-versenyre*.⁹⁴ Az ADR-országtanulmányokból⁹⁵ kitűnik, hogy Németországon⁹⁶ kívül kevés olyan tagállam van, ahol ugyanabban a szektorban többféle párhuzamos békéltető fórum működne. Vannak olyan tagállamok is, mint pl. Lettország, Litvánia, Svéd- és Finnország, ahol a fogyasztói viták kezelésével egy intézményt bíztak meg valamennyi szektorban (*egy-ablakos-rendszer, one-shop-stop*).⁹⁷ Ezekben az országokban egyértelműen kizárt a *fórum shopping*. A békéltető testületek létrehozásakor a tagállamok nagy része elsősorban arra törekszik, hogy valamennyi szektorban biztosítsanak békéltető fórumot, a szektoronként többféle fórum létrehozása nem kötelező tagállami feladat. Az uniós jogból nem vezethető le közvetlen motiváció a fórum shopping megteremtésére.

3.1.2.2. HATÁRON ÁTNYÚLÓ OFF-LINE JOGVITÁK

Határon átnyúló jogviták esetén, amikor a fogyasztó egy másik tagállam üzlethelyiségében vásárol valamilyen terméket, más tagállamban letelepedett békéltető fórum igénybevételére is lehetőség van. Az *irányelv* 14. cikke rögzíti, hogy a fogyasztók a másik tagállamban működő alternatív vitarendező fórum igénybevételéhez lakóhelyük tagállamától is segítséget kapnak. Ezt a feladatot – az *irányelv* 14. cikk 2. bekezdése értelmében – a lakóhely szerinti tagállam átruházhatja a 2005 óta működő Európai Fogyasztói Központokra is. Mindez annyit jelent, hogy határon átnyúló vásárlás esetén a jogvita rendezésére ugyanazok a *fórum shopping* lehetőségek állnak rendelkezésre,

⁹⁴ KIENINGER i. m. 75.

⁹⁵ CIVIC CONSULTING i. m. országtanulmányok 164. oldaltól.

⁹⁶ Pénzügyi szolgáltatással kapcsolatos jogvita esetén pl. *Németországban* a fogyasztók egyesületekhez, ún. pénzügyi ombudsmanokhoz, vagy a BAFin-hoz is fordulhatnak.

⁹⁷ CIVIC CONSULTING i. m. országtanulmányok 164. oldaltól.

mint az online kereskedelmnél. Összességében megállapíthatjuk, hogy az igénybe vehető fórumok száma a vásárló lakóhelyének, illetve a vásárlás országának alternatív vitarendező rendszer szerkezetétől függ.

3.2. Speciális fórum shopping lehetőségek az irányelvben

A *forum shopping* lehetőségekkel kapcsolatban még ki kell emelnünk két érdekességet. Egyrészt, hogy az irányelv értelmében bizonyos keretek között lehetőség nyílik a vitarendező fórumok más tagállamban történő outsourcingjére, másrészt pedig, hogy az Európai Fogyasztói Központok között megfigyelhető némi verseny, jóllehet a verseny-potenciál jelentőségét az ADR-gyakorlat egyenlőre nem hangsúlyozza.

3.2.1 A vitarendező fórum külföldi „outsourcing”-je

Az intézmény-verseny szempontjából érdekes lehetőséget vet fel a 2013/11/EU irányelv 5. cikke, amely megengedi, hogy a felek jogvitáikkal más tagállamban megtelepedett alternatív vitarendező fórumhoz forduljanak. Az irányelv 5. cikk 3. bekezdésének 2. mondata szerint a tagállamok az alternatív vitarendezési fórumokhoz való hozzáférést: „más tagállamban letelepedett, illetve regionális, transznacionális és páneurópai alternatív vitarendezési fórumok igénybevételével is teljesíthetik, amennyiben a különböző tagállamokban letelepedett kereskedők ugyanazon alternatív vitarendezési fórum alá tartoznak.” Ha egy tagállamban letelepedett kereskedő tevékenységi köréből eredően egy másik tagállamban letelepedett alternatív vitarendező fórum hatáskörébe is tartozna, akkor a fogyasztói vitákat a külföldi intézmény előtt is lehet rendezni.

Az *outsourcing* megteremtését az irányelv tervezetek korábbi verziói is tartalmazták és számtalan szakértő⁹⁸ támogatta is az *intézmény-verseny* ilyen módú fokozásának ötletét. A rendelkezés eredeti célja az volt, hogy bizonyos szektorális vitakérdéseket a békéltetésben tapasztalattal és kiemelkedő gyakorlattal rendelkező intézmények rendezhessék, mint pl. az Egyesült Királyság pénzügyi ombudsmanja (Financial Ombudsman Service), vagy a holland Békéltető Bizottság (Geschillencommissie Stichting). Az irányelv azonban meglehetősen szűk keretek között tartja az „outsourcing”-et és költségmegtakarítással sem jár ez a lehetőség, ugyanis az irányelv hangsúlyozza, hogy az outsourcing biztosítása esetén sem mentesül a tagállam valamennyi szektorra kiterjedő „*Einrichtungspflicht*” (*intézmény létrehozási kötelezettség*) alól. Az irányelv 5. cikk. 3. bekezdésének 2. mondata ugyanis rögzíti, hogy a tagállamok csupán „a teljes földrajzi lefedettség és az alternatív vitarendezési fórumokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó felelősségük sérelme nélkül” élhetnek ezzel a lehetőséggel.⁹⁹

Az outsourcing gyakorlati megvalósításával kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy nem nyújt megoldást olyan kisebb tagállamok számára sem, mint pl. Málta, amelyeknél még nem *teljes lefedettségű*, nem *minden szektorban kiépített* az alternatív vitarendező

⁹⁸ Ld. Christopher HODGES – Naomi CREUTZFELDT: *Implementing the EU Consumer ADR Directive – Policy Brief*, 6., letölthető: <http://www.csls.ox.ac.uk/documents/FLJSCDRPolicybrief2013.pdf>

⁹⁹ Ld. kontkrétabban az irányelv bevezető rendelkezéseinek 26. pontját.

zés, hiszen a teljes lefedettség megteremtése az irányelv 5. cikk. 3. bekezdésének 2 mondata értelmében (az 5. cikk 1) bekezdésével összhangban) továbbra is tagállami kötelezettség. Reális lehetőségként olyan tagállamok esetén kerülhet sor outsourcingre, ahol nincsenek nyelvi akadályok, mint pl. BENELUX-államok és Franciaország között, vagy Németország és Ausztria között. A nyelvi akadályon kívül a másik ország intézményrendszerbe vetett bizalom és a jogi kultúra (jogrendszer) hasonlósága is jelentős kritérium lehet.

3.2.2. A versenylehetőség az Európai Fogyasztói Központok között

Korlátozottan *forum shopping* lehetőséget hordoz a határon átnyúló egyedi fogyasztói panaszok és jogviták rendezésének megkönnyítésére 2005-ben létrehozott Európai Fogyasztói Központok (European Consumer Centre, rövidítve: ECC) rendszere is. Igaz, hogy az intézményrendszer tulajdonképpen „online vitarendezési kapcsolattartó hálózatként” működik és a fogyasztók tájékoztatásán és a fogyasztói panaszoknak a hatáskörrel rendelkező alternatív vitarendező fórumhoz történő továbbításán túl konkrét békéltető szerepet nem tölt be; a Központok közvetlenül mégis versengenek a fogyasztókért.

Azon túlmenően, hogy minden országban létezik egy ECC-központ, a fogyasztó választhat, hogy mely Központtal kívánja felvenni a kapcsolatot. A rendszerben rejlő versenypotenciált, illetve a fogyasztók választási jogának gyakorlását igazolja, hogy léteznek olyan Fogyasztói Központok, amelyekhez „indokolatlanul” nagy számú panasz érkezik. Ilyen kiemelten kedvelt Központnak számít az eredileg a német–francia határon átnyúló viták rendezésére 1993-ban létrehozott kehlí ECC-Központ.¹⁰⁰ A kehlí ECC központ a határon átnyúló összes uniós fogyasztóvédelmi viták mintegy egyharmadát¹⁰¹ bonyolítja le és a Központ web-látogatottsága is igen magas.¹⁰² A Központ székhelyén telepedett le és a Központ web-látogatottsága is igen magas.¹⁰² A Központ – az Online-Schlichter.de¹⁰³ is, amely az online adásvételekből származó jogviták rendezésére specializálódott nemzeti vitarendező fórum. A kehlí fejlődés nemcsak a rendszerben rejlő versenypotenciál bizonyítéka, hanem követendő példának is tekintendő a többi tagállami békéltető rendszerek kiépítése kapcsán.

¹⁰⁰ Ld. <http://www.cec-zev.eu/landingpage/>

¹⁰¹ Az össz-európai hálózathoz benyújtott 40 ezer éves fogyasztóvédelmi panaszból több, mint 12 ezer landol a kehlí ECC-Központban. Ld. http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/ecc-net/docs/ecc_net_-_anniversary_report_2015_en.pdf 8. és http://www.cec-zev.eu/uploads/tx_sbdownloader/Jahresbericht2014_web.pdf 7.

¹⁰² 2,8 millió látogató informálódik a központ web-oldalán http://www.cec-zev.eu/uploads/tx_sbdownloader/Jahresbericht2014_web.pdf 7.

¹⁰³ <https://www.online-schlichter.de/ueber-uns/der-online-schlichter-ist-ein-projekt-des-zentrums-fuer-europaeischen-verbraucherschutz-zv>

3.3. *Forum shopping* lehetőségek a cseh és a magyar békéltető rendszerben

3.3.1. *A cseh alternatív vitarendezés 2016-tól*

Csehországban egyenlőre még nem zárult le az irányelv implementációjával kapcsolatos jogalkotási folyamat,¹⁰⁴ de a törvénytervezetből egyértelműen megállapítható,¹⁰⁵ hogy az új szabályozás még a jelenlegi csekély *forum shopping* lehetőséget is megszünteti. A korábbi gyakorlatban ugyanis a szektorális közigazgatási békéltetés mellett (pénzügyi ombudsman, Cseh Energetikai Hivatal, és Cseh Telekommunikációs Hivatal) a kereskedelem többi területén mediátorok, ügyvédek és fogyasztóvédelmi egyesületek is végezhettek piaci alapú békéltetést. A fogyasztóvédelmi egyesületek¹⁰⁶ általában ingyenesen biztosították tagjaiknak ezt a szolgáltatást. Az implementáció előtti rendszerben tehát – ha korlátozottan is – de lehetőség nyílt *forum shoppingra* a határon belüli kereskedelem esetén.

A 2015-ös 445. törvénytervezet 20.d §-a¹⁰⁷ ezzel szemben teljességében kizárja a *forum shopping* lehetőségét, és megszünteti a mediátorok, ügyvédek és fogyasztóvédelmi egyesületek békéltető tevékenységét. A szektorális törvények által eddig nem lefedett szektorokban 2016-tól a Cseh Kereskedelmi Felügyelet¹⁰⁸ fogja ellátni a vitarendezés feladatát is, tehát a cseh jogalkotó egy újabb közigazgatási intézményt bíz meg az intézmény gyakorlatától meglehetősen távol álló békéltetéssel. A cseh mediátor és fogyasztóvédelmi egyesületi lobbí, illetve a jogtudomány kritikája ellenére¹⁰⁹ a jogalkotó sajnos ezt a megoldást látta a leghatékonyabbnak és legkifizetődőbbnek.

Ez nemcsak arról árulkodik, hogy a cseh jogalkotó bizalmatlan a több évtizedes tapasztalattal rendelkező privat-vitarendezők tevékenységével kapcsolatban, és biztosítottabbnak látja közigazgatási intézményekkel elvégeztetni az alternatív vitarendezés felmerülő feladatokat. Az is elképzelhető, hogy a jogalkotó úgy gondolja, hogy az *irányelv* 18–20. cikkében megfogalmazott tagállamra háruló ellenőrzési és monitoring feladatokat könnyebben el tudja látni egy közigazgatási intézménynél. Ennek a feltételezésnek kevés racionalitása van, nem is beszélve arról, hogy közigazgatási szankciók kilátásba helyezése (bírság, tevékenységi kör megvonása stb.) egy privat intézménnyel szemben hatásosabban tudja biztosítani a jogkövető működést. Egy közigazgatási szervnél legfeljebb munkaerőelbocsátást eszközölhet az állami munkáltató. A cseh jogalkotó által választott megoldás nemcsak a privat szféra szolgáltatási körét szűkíti, hanem

¹⁰⁴ 2015. 12. 09-én a szenátus is elfogadta a javaslatot, és 12. 11-én fel is terjesztették aláírásra a köztársasági elnökhöz.

¹⁰⁵ Sněmovní tisk 445 Novela zákon o ochraně spotřebitele od 31. 03. 2015.

¹⁰⁶ A legjelentősebb három egyesület, amely békéltető tevékenységet végez: dTest, Sdružení českých spotřebitelů und Spotřebitel net.

¹⁰⁷ Sněmovní tisk 445 Novela zákon o ochraně spotřebitele od 31. 03. 2015.

¹⁰⁸ Česká obchodní inspekce, siehe <http://www.coi.cz/>

¹⁰⁹ Rita SIK-SIMON: *Mimosoudní vyrovnání – levnější a rychlejší řešení spotřebitelských sporů?* 19. 12. 2014., letölthető: <http://www.epravo.cz/top/clanky/mimosoudni-vyrovnan-levnejsi-a-rychlejsi-reseni-spotrebitelskych-sporu-96427.html>

a fogyasztóvédelmi egyesületek jelentős tevékenységi körét is ‘államosítja’, gyengítve ezzel a Közép-Kelet-Európában egyébként sem túl erős szervezetek presztizsét.

Ami a határon átnyúló és online kereskedelemmel kapcsolatos *forum shopping* lehetőségeket illeti, ezekből a jövőben is profitálhat a cseh fogyasztó.

3.3.2. Hiányzó *forum shopping* a magyar békéltető rendszerben

A jelenlegi, kétpilléres (általános és pénzügyi) magyar békéltető rendszer nem hagy lehetőséget *forum shoppingra*. Igaz, hogy a rendszer teljes lefedettséget biztosít valamennyi szektorban és viszonylag áttekinthető, mind a fogyasztók, mind a kereskedők részéről, de a fórumok közötti versengés lehetőségét maximálisan kizárja. Ezen a szerkezeten a jogalkotó az irányelv-implementáció kapcsán sem kívánt változtatni. Úgy tűnik, hogy sem a mediátorok, sem az ügyvédek, sem pedig fogyasztóvédelmi egyesületek nem kívánnak ezen a területen aktívak lenni, elképzelhető, hogy az ügyek alacsony jövedelmezősége miatt. A vidéki kamarák egyedül az online vitarendezés területén szerettek volna aktívabbak lenni, de a jogalkotó elutasította a vidéki kamarák igényét és a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV törvény 18. § 5) bekezdése értelmében¹¹⁰ kizárólag a Budapesti Iparkamara békéltető testületét bízta meg a határon átnyúló online vitarendezés ellátásával: „Online adásvételi vagy online szolgáltatási szerződéssel összefüggő határon átnyúló fogyasztói jogvita esetén az eljárásra kizárólag a fővárosi kereskedelmi és iparkamara mellett működő békéltető testület illetékes.” A magyar jogalkotó ugyan ezzel a megoldással is eleget tesz az irányelv elvárásainak, de egyértelműen kerüli a versenytámogató megoldásokat.

Ami a határon átnyúló és online kereskedelemmel kapcsolatos *forum shopping* lehetőségét illeti, azokból a magyar fogyasztók csak akkor profitálhatnak, ha más tagállambeli üzlethelységben vásárolták a vitával kapcsolatos terméket vagy szolgáltatást. Határon belüli online kereskedelemnél – a kétpillérű magyar békéltető rendszer szerkezetének megfelelően – vagy az általános vagy a pénzügyi békéltető testületek rendelkeznek hatáskörrel.

4. Összefoglalás

A kisebb követelésekre irányuló jogviták megoldására hivatott out-of-court alternatív vitarendezés nagyon változatos, mondhatni kaotikus képet mutat az uniós tagállamokban. Az Európában működő alternatív vitarendező fórumok (ADR-ek) szerkezetüket, lefedettségüket, a fórumok által nyújtott vitarendezési megoldást illetően is nagyon eltérők, sok esetben még tagállamon belül sem létezik egységes modell. A békéltető fórumok száma általánosságban magas, de még mindig vannak olyan tagállamok, amelyek nem rendelkeznek működő vitarendező testülettel.

A fogyasztói jogviták rendezését harmonizáló 2013/11/EU irányelv és az egységes online vitarendezési platformot megteremtő 524/2013/EU rendelet egységesíteni kívánta a vitarendező fórumok működését és általánosan érvényes minőségi elvárá-

¹¹⁰ Beiktatta a 2015. évi CXXXVII. törvény 3.§ (2), hatályos 2015. 09. 11-től.

sokkal közelíteni kívánta a fórumok eljárását. A vitarendező fórumok sokszínűsége miatt a tagállami jogalkotók bátran meríthetnek ötleteket a szomszédos országok békéltető testületeinek működéséből az implementáció során, különös tekintettel azokra az országokra, ahol az implementációs határidőig egyáltalán nem működött alternatív vitarendezés. A fejezetben bemutatott változatos intézményi megoldások jó összehasonlítási és kiindulási alapot biztosítanak a jogalkotónak.

Az „ötlet-verseny” (circulation of legal ideas) – mint a jogrendszerek közötti verseny egyik pillérének megvalósítása – az európai jogalkotói munka szerves része. Kérdés, hogy az uniós tagállamok jogalkotási szabadsága mennyire korlátozott az érintett jogterületen. Az online vitarendezésről szóló 524/2013 (EU) rendelet egyáltalán nem érinti a tagállami alternatív békéltető testületek szabályozását, tehát teljességében szabad kezet enged a nemzeti jogalkotóknak arra, hogy kialakítsa saját békéltető modelljét. A tagállami békéltető modellek kialakításánál a nemzeti jogalkotók élhetnek az „ötlet-verseny” adta lehetőségekkel.

A fogyasztói alternatív vitarendezésről szóló 2013/11/EU irányelv minimális jogharmonizációs kötelezettséget ró a tagállamokra és bőven hagy lehetőséget arra, hogy a tagállami jogalkotók inspirálódjanak más tagállami megoldásokon. A vitarendezési fórumok minimális minőségi követelményeinek megvalósításán túl meglehetősen tág tér marad a tagállami alternatív vitarendező fórumok szervezeti megvalósítására nézve. Az ötlet-verseny alkalmazására elegendő motivációs forrás lehet, hogy a tagállami jogalkotói munkának hatékonynak kell lennie, hiszen mind a vitarendező rendszer finanszírozója, mind pedig a fórumok fogyasztói (a vitában álló kereskedő és a fogyasztó) elvárják a rendszer működőképességét. Ezen túl versenyhátrányban van az a kereskedő, aki nem tud hatékony vitarendezést igénybe venni, sőt mindez ahhoz is vezethet, hogy a kereskedő tartózkodik a vitarendező fórummal nem rendelkező tagállamba való beszállítástól.

A cseh szakirodalomban közzétett jogösszehasonlítások száma rendkívül csekély, minősége alacsony, a jogalkotó saját iniciatívából mélyreható jogösszehasonlításokat nem készít. A nemzetközi példákról az államigazgatási szakértők az uniós szakmai egyeztető bizottságok ülésein, és annak anyagaiból információdnak. Annak ellenére, hogy az „ötlet-verseny” lehetősége fennállt, és számtalan tagállami példából kiindulva válogathattott volna a jogalkotó a tagállami „best regulation” minták közül, a cseh jogalkotó egy sajátos, az adminisztratív jogérvényesítést erősítő megoldást választott békéltetési modellül, amelyet sem a cseh alternatív békéltetői modell megteremtő 2008-2009-es kísérleti-projekt hagyományai, sem a feladatkör jellege nem indokolt.

Az alternatív vitarendezés rendszerének átdolgozása Magyarországon nem volt napirenden, a magyar jogalkotóra csak csekély mértékű implementációs kötelezettség hárult. A békéltetői rendszer néhány elemének finomítása miatt jogösszehasonlítás alkalmazásának csak meglehetősen szűk körben lett volna szüksége a magyar jogalkotónak. A „circulation of legal ideas” komolyabb igénye azonban nem merült fel a magyar jogharmonizáció kapcsán, így „ötlet-verseny” sem valósult meg.

A jogrendszerek közötti verseny utolsó pillérén a nemzeti jogalkotók által kínált intézmények állnak, amelyek közül a polgárok és gazdasági szereplők közvetlenül, vagy a választott termékek keresztül, közvetetten választhatnak (*intézmény-verseny, forum*

shopping). A rendelet és az irányelv több helyütt is lehetőséget teremt *forum shoppingra* és nagyon visszafogottan *outsourcinget* is engedélyez.

Amennyiben több illetékes vitarendező fórum létezik a tagállamon belül, online vásárlás esetén a felek – elsősorban a kereskedők – választhatnak a vitarendező fórumok között. Off-line fogyasztói vásárlás esetén is lehetőség nyílik a választásra, ha a kereskedő több hatáskörrel rendelkező fórumot is megjelölt web-oldalán. Az intézmény-verseny lehetőségének rögzítése mindenképpen értékelendő, kérdéses azonban, hogy hány tagállamban van reális lehetőség *forum shoppingra*.

Az irányelv arra is lehetőséget ad, hogy a felek jogvitáikkal más tagállamban megtelepedett alternatív vitarendező fórumhoz forduljanak. *Outsourcingra*, akkor van lehetőség, ha a más tagállamban letelepedett kereskedő a külföldi alternatív vitarendezési fórum hatáskörébe tartozna. Az *outsourcing* célja az volt, hogy bizonyos szektorális vitakérdéseket a szektorban tapasztalattal és kiemelkedő gyakorlattal rendelkező intézmények rendezzenek, de az intézkedés nem jár tagállami költségmegtakarítással, mert a tagállamok az *outsourcing* biztosítása esetén sem mentesülnek az alternatív vitarendezési fórumok valamennyi szektorra kiterjedő „intézmény létrehozási kötelezettség” (*Einrichtungspflicht*) alól.

Az új cseh szabályozás még a jelenlegi csekély *forum shopping* lehetőséget is megszünteti és a mediátorok, ügyvédek és fogyasztóvédelmi egyesületek békéltető tevékenysége helyett a jövőben a Cseh Kereskedelmi Felügyelet fogja ellátni a vitarendezést. A cseh jogalkotó bizalmatlan a privát-vitarendezőkkel szemben, és biztosítottabbnak látja közigazgatási intézményekkel elvégeztetni az alternatív vitarendezéssel felmerülő feladatokat. A cseh jogalkotó által választott megoldás nemcsak a privát szféra szolgáltatási körét szűkíti, hanem ‘államosítja’ a fogyasztóvédelmi egyesületek jelentős tevékenységi körét, gyengítve ezzel a egyébként sem túl erős szervezetek presztízsét. Ami a határon átnyúló és online kereskedelemmel kapcsolatos *forum shopping* lehetőségeket illeti, ezekből a jövőben is profitálhat a cseh fogyasztó.

A magyar jogalkotó egyértelműen kerüli a versenytámogató megoldásokat. Sem a jelenlegi, de az implementációt követő magyar békéltető rendszer nem teremt lehetőséget *forum shoppingra*. Sőt, a határon átnyúló online fogyasztói jogvitákra is kizárólagos illetékességet biztosít a szabályozó a Budapesti Iparkamara mellett működő békéltető testület számára, ami tovább szűkíti a vitában álló felek fórumválasztásának jogát. Az új szabályozás szerint csak akkor fordulhat más tagállambeli békéltető fórumhoz a magyar fogyasztó, ha más tagállam üzlethelyiségében vásárolta a vitával kapcsolatos terméket vagy szolgáltatást.

