

arsboni

APOR LUCA CECÍLIA

A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi és szerződési gyakorlatra alapított perek

MÓDOS MÁTYÁS

A jogalkotás támogatása az államépítésben
Koszovó példáján keresztül

SELNICEAN LÁSZLÓ

Merger Control – Simplified Procedure within the
Framework of the Binary Dominance Matrix

Kiadja a Stádium Intézet
Budapest, Akadémia utca 11. mfsz. 3/A
stadiumintezet@gmail.com
arsboni@arsboni.hu
ISSN 2064-4655

Főszerkesztő:
Orbán Endre

Felelős szerkesztő:
Szentgáli-Tóth Boldizsár

Szerkesztők:
Klemencsics Andrea, Milánkovich András, Németh Márton, Szabó Tibor Zsombor

Szerkesztőbizottság:
Bartha Ildikó, Bencze Mátyás, Deli Gergely, Gárdos-Orosz Fruzsina, Győry Csaba,
Láncos Petra Lea, Mohay Ágoston, Pogácsás Anett, Sulyok Katalin, Zódi Zsolt

Címlapot tervezte:
G. Szabó Dániel

Címlap:
Binó Bianka

TARTALOMJEGYZÉK

TANULMÁNY	3
Apor Luca Cecília: A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi és szerződési gyakorlatra alapított perek	3
Módos Mátyás: A jogalkotás támogatása az államépítésben Koszovó példáján keresztül	29
Selnicean László: Merger Control – Simplified Procedure within the Framework of the Binary Dominance Matrix	39
Abstracts	55

TANULMÁNY

Apor Luca Cecília:

A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi és szerződési gyakorlatra alapított perek

I. Bevezetés

A tanulmány azokat a pertípusokat gyűjti össze és elemzi, amelyek a fogyasztók részére a vállalkozások tisztességtelen magatartásával szemben nyújtanak lehetőséget a jogvédelemre. Ezeknek az eljárásoknak a közös ismérve, hogy a felperesi pozícióban fogyasztó, vagy olyan személy van, aki jogszabályi felhatalmazás alapján a fogyasztó érdekében indíthatja meg a pert. Az alperesi oldalon pedig az a vállalkozás áll, aki megvalósította, illetve akinek az érdekében megvalósították a vélt vagy valós tisztességtelen kereskedelmi vagy szerződési gyakorlatot. Ebből következően a vizsgált perek körébe nem tartoznak bele a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot érintő közigazgatási perek. Ennek az is az oka, hogy e peres eljárások amellet ugyan, hogy rendeltetésüket tekintve fogyasztóvédelmi célúak, tárgyuk a közigazgatási szerv közigazgatási cselekményének, általában egyedi döntésének a jogszerűsége.¹ Az ilyen perek bemutatása ezért szükségessé tenné a per alapjául szolgáló hatósági eljárások feldolgozását is, amelyek számos tekintetben szerteágazóak, így többek között az eljáró hatóságok és az eljárási szabályok vonatkozásában, mindez pedig meghaladná a tanulmány észszerű terjedelmét. Ugyanebből a megfontolásból az említés szintjén túl az elemzés körén kívül maradnak a deviza perekben érvényesített polgári jogi igények, amelyek gyakorlata egy önálló tanulmány terjedelmét is jócskán meghaladná.²

A kiindulópont tehát a következő: az alanyi oldalon a fogyasztó (vagy az érdekében eljáró személy) és a vállalkozás áll, a tárgyi oldalt a vállalkozás tisztességtelen kereskedelmi és szerződési gyakorlata teszi ki, a fórum pedig a bíróság. Az ennek megfelelően és a fentiek szem előtt tartásával is körülhatárolt pereknek az eljárási és az anyagi jogi szabályait, valamint a bírói gyakorlatát ismertetem a következőkben. A tárgyi oldalt tekintve jelentős hangsúlyt kap továbbá a tisztességtelenség fogalmának a vizsgálata, figyelemmel arra, hogy a Ptk.³ általános szerződési feltételekkel kapcsolatos előírásainak és az Fttv-nek⁴, illetve az azok alapjául szolgáló irányelveknek^{5,6} egyaránt

¹ A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 4. § (1) és (3) bekezdése.

² Ld. pl. Simon Károly László: A tisztességtelen szerződési feltételek vizsgálatának hazai bírói gyakorlata a devizahiteles perekben, Európai Tükör 2019/3., Pomeisl András József: Az érvénytelenség további jogkövetkezményei, különös tekintettel az árfolyamkockázat fogyasztóra telepítése tisztességtelenségének megállapítása esetén alkalmazandó jogkövetkezményekre, Miskolci Jogi Szemle, 2021/2. Különszám, 250-268. o.

³ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.).

⁴ A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv.).

központi elemét képező tisztességtelenség kérdése, valamint az azzal összefüggésben alkalmazott mérce nem azonos.⁷

Az eljárási szabályokat tekintve pedig az alábbiakat szükséges előjáróban kiemelni. A fogyasztóvédelem azon paradigmájából is kiindulva, hogy a vállalkozás és a fogyasztó közötti jogviszonyokban az információs aszimmetria és a gazdasági erőben megmutatkozó egyensúlyhiány miatt a fogyasztó a gyengébb fél pozíciójában van, a polgári eljárásjogi szabályozás körében is előfordulnak olyan fogyasztóvédelmi rendelkezések, amelyek megkönnyíthetik, és ezáltal ösztönözhetik a fogyasztót, hogy éljen a jog adta lehetőségeivel.⁸ Ezek a fogyasztóvédelmi célú *eljárásjogi* szabályok nem érintik a felek alapvető eljárási jogait és kötelezettségeit, a bíróság pervezetési és egyéb cselekményeit, azaz a polgári eljárásjog érdemét. A polgári perben résztvevő felek sajátos pozíciója ugyanis nem eredményezheti azt, hogy olyan eljárási többlet jogok illessék meg a fogyasztót, amelyek által a felelőtlen pervitel reális veszélye alakulhat ki. A jogirodalomban egységes az az álláspont, amely szerint az eljárásjogi szabályozás keretében a fogyasztóvédelemnek elsődlegesen a bírósághoz fordulás jogának az érvényesülésében, a tényleges fegyveregyenlőség megteremtésében van kiemelkedő szerepe.⁹ Ebből is kifolyólag jellemző ezen a jogterületen a kollektív igényérvényesítés, amely a csoport erejének egyesítése, illetve a közérdeket védő állami vagy civil szervezet eljárása által növeli a fegyveregyenlőséget, csökkenti az erőforrások egyenlőtlenségét és a hatalmi egyensúlytalanságot.¹⁰ Másrészt a fogyasztói ügyletek ugyan tömeges mértékben vannak jelen, abból eredően az egyéni jogosult oldalán általában kisebb mértékű sérelmek jelentkeznek. Az ilyen kis értékű követelések esetében pedig effajta egyszerűsített perlési formák nélkül, a várhatóan magas perköltésben jelentkező gazdasági kockázat tükrében a jogosultak számára nem éri meg a követelés érvényesítése, ezért jogukat veszni hagyják. Mindazonáltal a jogsértés megszüntetésére irányuló (közérdekű) eljárások biztosítása a fogyasztók kollektív érdekeit sértő, a piac zavartalan működését akadályozó jogellenes cselekményekkel szemben akkor is szükséges lehet, ha a fogyasztók maguk nem lépnének fel.¹¹

⁵ 93/13/EGK irányelv a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről (a továbbiakban: a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló irányelv), HL L 95., 1993.4.21., magyar különkiadás fejezet 15 kötet 002 o. 288—293.

⁶ 2005/29/EK irányelv a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (a továbbiakban: a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv), HL L 149., 2005.6.11., 22—39. o.

⁷ Zavodnyik József: Nagykomentár a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvényhez. 2023. évi Jogtár-formátumú kiadás, 3. § (1) bekezdés [a továbbiakban: Zavodnyik (2023a)].

⁸ Fazekas Judit: Fogyasztóvédelem 2.0. Gondolat Kiadó, Budapest, 2022., 58. és 184.

⁹ Pribula László: Fogyasztóvédelem az új polgári perrendtartásban. *Ügyészek lapja*, 2018/4-5. <https://ugyeszeklapja.hu/?p=348>.

¹⁰ Harsági Viktória: A kollektív igényérvényesítés hazai szabályozásának jövőjéről. In: Németh János – Varga István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. HVG-Orac, Budapest, 2014. 172-173.

¹¹ Jagusztin Tamás: A fogyasztói jogok kollektív védelme a vállalkozások jogsértő tevékenységével szemben I. rész. *Fogyasztóvédelmi Jog*, 2021/1. 2. [a továbbiakban: Jagusztin (2021a)].

II. A fogyasztó és a vállalkozás

Elsőként azt szükséges meghatározni, hogy az irányadó jogi szabályozás értelmében ki minősül fogyasztónak és ki a vállalkozás. A fogyasztó fogalmát a Ptk. határozza meg az értelmező rendelkezései között, amely az Fttv-ben¹² (és az Fgytv-ben) szereplő fogyasztó-definícióval összhangban áll. Eszerint¹³ fogyasztónak minősül a szakmája, önálló foglalkozása vagy az üzleti tevékenysége körén kívül eljáró természetes személy. A fogyasztó fogalmát a hatályos szabályozás a korábbiakhoz képest szűkebben fogalmazza meg, mert csak a természetes személyek körére korlátozza azt. A fogyasztó fogalmától megkülönböztetésre szorul a „minta-fogyasztó” meghatározása. Míg az előbbi fogalom jogszabályon alapul, addig utóbbi egyfajta elvárható fogyasztói magatartási szintet rögzít. A fogyasztókat védő szabályok működése azon az elven nyugszik, hogy a feltételezett értelmi szintet elérő fogyasztási magatartásokat védelemben részesíti, melyhez képest az ezt el nem érők számára nem biztosít védelmet.¹⁴ A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv^{kiindulás} képp rögzíti, hogy az irányelv azt az átlagfogyasztót veszi viszonyítási alapul, aki a Bíróság értelmezése szerint megfelelően tájékozott, figyelmes és körültekintő, figyelembe véve a társadalmi, kulturális és nyelvi tényezőket is.¹⁵ Az átlagfogyasztó tehát észszerűen kritikus, piaci magatartásában tudatos és körültekintő személy. A megfelelően körültekintő fogyasztó például nem fogja elhinni, hogy a csomagoláson szereplő reklámjelzés mérete azt jelenti, hogy a szóban forgó promóciós termék méretét ugyanilyen mértékben növelték, vagy rendszerint nem fog semmilyen gyógyító hatást tulajdonítani a bőrgyógyászatilag tesztelt jelzéssel ellátott termékeknek, mivel azoknak semmiféle ilyen hatásuk nincs. Ettől még az átlagfogyasztó nem olyan valaki, akinek alacsony szintű védelemre lenne szüksége, hiszen mindig képes megszerezni a rendelkezésre álló információkat és azok alapján bölcsen cselekedni. Épp ellenkezőleg, a vizsgálatot az arányosság elve alapján kell elvégezniük a nemzeti bíróságoknak és hatóságoknak, szem előtt tartva az EUMSZ 114. és 169. cikkét, amely magas szintű fogyasztóvédelemről rendelkezik. Ugyanakkor arra is figyelemmel kell lenni, hogy aránytalan lenne, és indokolatlanul akadályozná a kereskedelmet, ha nemzeti intézkedés tiltaná az olyan állításokat, amelyek csupán a nagyon hiszékeny, naiv vagy felületes fogyasztókat vezetik félre.¹⁶ A magyar bíróság például azt állapította meg egy konkrét ügyben folytatott vizsgálat alapján, hogy az észszerűen eljáró fogyasztó nem gyanakszik, és hajlamos bízni abban, hogy a számára adott tájékoztatás igaz és pontos. Az észszerűen eljáró fogyasztó nem köteles további kutakodást folytatni annak érdekében, hogy a hozzá eljuttatott üzenet valóságnak megfelelő, teljes tartalmát megismerje, kivéve, ha erre az üzenet küldője nyomatékkal felhívja, vagy a szöveg tartalmából e kötelességre erős utalás van.¹⁷

¹² Fttv. 2. § a) pontja.

¹³ Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 3. pontja.

¹⁴ Osztovits András: A fogyasztó fogalma az új Ptk.-ban. Orac kiadó, Budapest, 2013. <https://ptk2013.hu/szakcikkek/osztovits-andras-a-fogyasztó-fogalma-az-új-ptk-ban/2267> .

¹⁵ A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv (18) preambulumbekkezdése.

¹⁶ A Bizottság közleménye a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmezéséhez és alkalmazásához. HL C 526., 2021.12.29., 1—129. o.

¹⁷ Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.171/2012/4.

Áttérve a vállalkozás oldalára a Ptk.¹⁸ fogalommeghatározása szerint vállalkozás a szakmája, önálló foglalkozása vagy üzleti tevékenysége körében eljáró személy. Az Fttv. alkalmazásában vállalkozásnak minősül, aki a kereskedelmi gyakorlat tekintetében önálló foglalkozásával vagy gazdasági tevékenységével összefüggő célok érdekében jár el.¹⁹ A vállalkozás fogalmába tartozik a vállalkozási tevékenységet folytató természetes személy és a jogi személy egyaránt.

Az *önálló foglalkozás* szóhasználat elsősorban az úgynevezett szabad foglalkozások művelőit (így például ügyvéd, magánrendelőben dolgozó orvos, tervező mérnök stb.) fogja át, az alapvetően a természetes személyek vonatkozásában értelmezhető. Bármilyen olyan tevékenység kimerítheti az önálló foglalkozás fogalmát, amely valamilyen szakmai ismerethez, szabályhoz kötött tevékenységet jelöl. Ez lehet rendszeresen vagy alkalmasszerűen, képzéssel vagy anélkül végzett tevékenység, kizárólag az a feltétel, hogy kereskedelmi, ipari, vagy szakmai célból végzett tevékenység legyen.²⁰ A *gazdasági tevékenység* pedig főként az ipar, kereskedelem körében, a pénzügyi, banki- és biztosítási üzletágban kifejtett, továbbá a kézművesek, mezőgazdasági vállalkozások tevékenységét jelenti.²¹ A gazdasági jog területén több, a vállalkozásokra vonatkozó alapvető törvény²² lényegében azonos módon szabályozza a gazdasági tevékenység körét. E meghatározásokban közös alapelem az üzletszerűség és a nyereségszerzési cél.^{23,24} Az Európai Közösségek Bíróságának ítélezései gyakorlatával összhangban e két kategória az olyan tevékenységeket fedi le, amelyeket a személy üzletszerűen vagy életvitelszerűen, foglalkozásként üz.²⁵

III. A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat

Az Fttv. pontos meghatározást ad mind a kereskedelmi gyakorlat mind a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat fogalmát illetően. Előbbi a vállalkozásnak (illetve a vállalkozás érdekében vagy javára eljáró személynek) az a magatartása, tevékenysége, mulasztása, reklámja, marketingtevékenysége vagy egyéb kereskedelmi kommunikációja, amely a termék fogyasztók részére történő értékesítésével, szolgáltatásával vagy eladásösztönzésével közvetlen kapcsolatban áll.²⁶ A Kúria egy konkrét ügyben mutatott rá arra, hogy a hivatkozott rendelkezésben felsorolt bármely magatartás tanúsítása kereskedelmi gyakorlatnak minősül, tekintve, hogy a jogszabály nem konjunktív feltételeként rögzíti az egyes cselekményeket. Kimondta azt is, hogy a fogyasztói döntés meghozatala egy folyamat, melynek nem csak az egészét illeti meg jogvédelem, hanem

¹⁸ Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 4. pontja.

¹⁹ Fttv. 2. § b) pontja.

²⁰ Jagusztin (2021a) i. m. 4.

²¹ Fttv. Indokolása, Részletes indokolás a 2. §-hoz.

²² Pl. az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény, a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény.

²³ Jagusztin (2021a) i. m. 4.

²⁴ Legfelsőbb Bíróság 4/1999. Közigazgatási jogegységi határozata.

²⁵ Fttv. Indokolása, Részletes indokolás a 2. §-hoz.

²⁶ Fttv. 2. § d) pontja.

annak egyes szakaszait is, ez okból minden olyan magatartást jogellenesnek kell minősíteni, amely érdemben kihatással van a fogyasztói döntés meghozatalára.²⁷

Az Fttv. alkalmazásának körében a vállalkozások kereskedelmi gyakorlata tehát nem korlátozódik a reklámok közzétételére, a marketingtevékenységre, hanem az magában foglal minden, az áru fogyasztók részére történő értékesítésével, szolgáltatásával vagy eladásösztönzésével közvetlen kapcsolatban álló magatartást. A kereskedelmi gyakorlat fogalmának széles körű volta a hatósági eljárások tárgyának sokszínűségében is tükröződik. A Gazdasági Versenyhivatal és a bíróság – a reklámok alkalmazásán kívül – kereskedelmi gyakorlatnak minősítette például az egyes szolgáltatásokhoz kapcsolódó, a vállalkozás honlapján a fogyasztók számára hozzáférhető általános szerződési feltételeket, díjtáblázatokat, a vállalkozásnak az általa kihelyezett hírközlési eszköz használati díjának felszámításával összefüggésben tanúsított magatartását²⁸, a fogyasztóknak a szerződéskötést megelőzően, illetve annak során adott szóbeli tájékoztatást²⁹, az országszerte számos üzletet magában foglaló franchise rendszert működtető vállalkozásnak az országos akciók újságokban népszerűsített akciótartási gyakorlatát³⁰, sajtóközlemény megjelentetését³¹, a vállalkozás Facebook oldalán közzétett bejegyzést^{32,33}. Az Európai Unió Bírósága³⁴ pedig a határokat rögzítette: e gyakorlatoknak egyrészt kereskedelmi jellegűnek kell lenniük, vagyis vállalkozástól kell eredniük, másrészt pedig közvetlen kapcsolatban kell állniuk valamely terméknek a fogyasztó részére történő eladásösztönzésével, értékesítésével vagy szolgáltatásával, azaz a szerződés megkötésével összefüggésben foganatosított összes intézkedést magában foglalja.

Kimondta azt is, hogy nincs relevanciája annak a körülménynek, hogy a vállalkozás kereskedő cselekményére csak egyszer került sor, és az csak egyetlen fogyasztót érintett, ugyanis a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv nem tartalmaz arra vonatkozó utalást, hogy a vállalkozás tevékenységének vagy mulasztásának ismétlődő jellegűnek kellene lennie, vagy hogy annak több fogyasztóra kellene vonatkoznia. Ebből kifolyólag az Európai Unió Bírósága szerint a vállalkozás által a fogyasztóval való téves információközlés akkor is a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv értelmében vett „megtévesztő kereskedelmi gyakorlatnak” minősül, ha ez az információközlés csak egyetlen fogyasztót érintett.³⁵ Ezzel áll összhangban a Kúria ítéletében kifejtett azon szempont³⁶, mely szerint a *gyakorlat*, a szavak általános jelentése szerint valóban nem egyetlen mozzanatot, hanem tevékenységek összefüggő rendszerét

²⁷ Kúria Kfv.II.37.467/2011/8., BH2012. 303., EBH2012. K.15.

²⁸ Pl. 89/2011. VJ, 29/2009. VJ.

²⁹ Pl. 14/2008. VJ, 88/2011. VJ, 41/2013. VJ, 60/2013. VJ, 102/2013. VJ, 26/2015. VJ, 34/2015. VJ, 16/2016. VJ.

³⁰ 26/2011. VJ.

³¹ 54/2012. VJ.

³² Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.31.620/2015/15., 34/2013. VJ.

³³ Zavodnyik (2023a) i. m. 2. § d) pont.

³⁴ C-143/20. és C-213/20. sz. egyesített ügyekben A kontra O és G. W., E. S. kontra A. Towarzystwo Ubezpieczeń Życie S. A., HL C 165., 2022.4.19., 2—2. o.

³⁵ C-388/13. sz. ügy Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság kontra UPC Magyarország Kft., HL C 198., 2015.6.15., 3—4. o.

³⁶ Kúria Kfv.II.37.467/2011/8., BH2012. 303., EBH2012. K.15.

jelenti, azonban a kereskedelmi gyakorlat fogalmát nem a hétköznapi szóhasználat alapján kell értelmezni, figyelemmel arra, hogy a fogalom tartalmát a törvény pontosan meghatározza.³⁷

Az Fttv. a vállalkozás és a fogyasztó közötti szerződés létrejöttét megelőző és az azt követő kereskedelmi gyakorlatokra is kiterjed, valamint, azzal, hogy az Fttv. alkalmazásának nem feltétele a szerződés létrejötte, egy vállalkozás akkor is tanúsíthat tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot, ha egyetlen egy fogyasztóval sem köt szerződést. Az Európai Bizottság iránymutatása³⁸ az értékesítést követően nyújtott szolgáltatások kapcsán a következőket említi példaként:

- Az adósságbehajtási tevékenységek az irányelv által szabályozott értékesítés utáni gyakorlatnak tekintendők. Amikor egy fogyasztó bizonyos pénzüsszeggel (fogyasztói hitellel) tartozik a vállalkozásnak, e hitel (házon belüli vagy harmadik fél által történő) behajtása közvetlenül kapcsolódik a termékek értékesítéséhez és szolgáltatásához.

- Az értékesítés utáni szolgáltatásoknak tükrözniük kell azt, amit a vállalkozás megígért (ha például egy számítógépet garantált ingyenesen hívható segélyvonallal értékesítenek, a vállalkozás nem szedhet díjat annak használatáért).

- Egy másik vállalkozáshoz való áttérés súlyos vagy aránytalan akadályozása ugyancsak értékesítés utáni gyakorlatnak tekintendő. Az olasz illetékes hatóság például bírságot szabott ki egy telefontársaságra azért, mert késleltette vagy megakadályozta, hogy ügyfelei másik szolgáltatóhoz térjenek át.³⁹

Az Európai Unió Bírósága ezt megerősítve mondta ki egy konkrét ügyben, hogy a *közvetlen kapcsolatban áll valamely terméknek [az] értékesítésével* kifejezés nemcsak a szerződés megkötésével, hanem annak végrehajtásával összefüggésben foganatosított összes intézkedést is magában foglalja, többek között a termék árának kifizettetése érdekében tett intézkedéseket is.⁴⁰

Az Fttv. generálklauzulája alapján az a kereskedelmi gyakorlat tisztességtelen⁴¹,

a) amelynek alkalmazása során a kereskedelmi gyakorlat megvalósítója nem az ésszerűen elvárható szintű szakismerettel, illetve nem a jóhiszeműség és tisztesség alapelveinek megfelelően elvárható gondossággal jár el (a továbbiakban: szakmai gondosság követelménye), és

b) amely érzékelhetően rontja azon fogyasztó lehetőségét a termékkel kapcsolatos, a szükséges információk birtokában meghozott tájékozott döntésre, akivel kapcsolatban alkalmazzák, illetve akihez eljut, vagy aki a címzettje, és ezáltal a fogyasztót olyan

³⁷ Zavodnyik (2023a) 2. § d) pont.

³⁸ Európai Bizottság 2005/29/EK irányelv végrehajtásáról/alkalmazásáról kiadott 2009. december 3-i iránymutatása.

³⁹ Zavodnyik (2023a) 2. § d) pont.

⁴⁰ C-357/16. sz. ügy „Gelvora” UAB kontra Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba [ECLI:EU:C:2017:573].

⁴¹ Fttv. 3. §-a.

ügyleti döntés meghozatalára készíti, amelyet egyébként nem hozott volna meg (a továbbiakban: a fogyasztói magatartás torzítása), vagy erre alkalmas.

Tisztességtelen az a kereskedelmi gyakorlat, amely megtévesztő vagy agresszív, e fogalmakat a törvény szintén körülírja, továbbá tartalmaz egy úgynevezett fekete listát, amely azoknak a tényállásoknak a felsorolását tartalmazza, amelyek minden körülmények között, külön mérlegelés nélkül tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot valósítanak meg. A jogalkalmazás során fordítva kell végigjárni a szabályozás e három lépcsőjét. Egy kereskedelmi gyakorlat tisztességtelenségének megállapításához mindenekelőtt azt kell vizsgálni, hogy az adott magatartás szerepel-e a feketelistában. Amennyiben szerepel, az minden további vizsgálat nélkül tisztességtelenségnek minősül. Ha feketelistán nem szereplő kereskedelmi gyakorlatról van szó, vizsgálni kell azt, hogy az kimeríti-e a megtévesztés vagy az agresszív törvényben megadott kritériumait. Amennyiben a tisztességtelenség e tipikus előfordulási eseteibe nem besorolható kereskedelmi gyakorlatról van szó, csak akkor kerül alkalmazásra a generálklauzula, és annak hármas tesztje.⁴²

A generálklauzula szakmai gondosság követelménye tekintetében szükséges kiemelni, hogy az észszerűen elvárható szakismerettel, továbbá a jóhiszeműség és tisztesség alapelveinek megfelelően elvárható gondossággal történő eljárás nem konjunktív feltételek, az Fttv. nem követeli meg mindkét fordulat megvalósulását a tisztességtelenség megállapításához.

A kialakult joggyakorlat alapján a jóhiszeműség és tisztesség elve a korrektség, tisztesség objektív követelményét támasztja a vállalkozással szemben. A fogyasztói magatartás befolyásolásában nyilvánvalóan érdekelt (és az információs aszimmetria révén a saját árujáról nyilvánvalóan pontosabb információkkal rendelkező) vállalkozásnak a fogyasztókkal szembeni kereskedelmi gyakorlatok tanúsítása során úgy kell eljárnia, ahogy azt a jóhiszeműség és a tisztesség, mint egy objektív zsinórmérték megkívánja. Az elv egyfajta erkölcsi, etikai alappal bíró követelmény, amely érvényesülni rendeli a megbízhatóságot, azzal, hogy a bizalom a fogyasztó oldalán oly módon jelentkezik, hogy alappal számíthat arra, hogy a vállalkozás jóhiszemű és tisztességes kereskedelmi gyakorlatot folytat vele kapcsolatban.⁴³

A szakszerűség, a gondosság, az elvárható körültekintés olyan fogalmak, amelyeknek (és így amelyek hiányának) a pontos meghatározása generálisan nem lehetséges, miután az ezek alapjául szolgáló tényállások taxatív módon nem határozhatóak meg. Ezek fennállását (vagy hiányát) mindig az adott piac, az adott piaci szereplők, az adott ügyletek és az összes releváns körülmény ismeretében lehet meghatározni. E fogalmak mögött álló tények a legtöbb esetben olyan közgazdasági, piaci, lélektani evidenciák (így például, hogy a vásárlók releváns többségének érdeklődését felkeltik, vásárlási attitűdjeit, ügyleti döntéseit erősen befolyásolják a kereskedő által biztosított kedvezmények, vagy például egy korábban, a jövőre nézve biztosított kedvező feltételt nem lehet önmagában a kereskedő költségeinek csökkentése okán az eredetileg megadott határidő előtt

⁴² Fttv. Indokolása, Részletes indokolás a 3. §-hoz.

⁴³ 122/2010. VJ, 62/2011. VJ, 96/2013. VJ, 50/2018. VJ.

visszavonni, mert ezzel a kereskedő megtéveszti a fogyasztókat stb.), amelyek külön tétéles bizonyítást nem igényelnek.⁴⁴

Nem tesz továbbá eleget a vállalkozás a szakmai gondosság követelményének akkor sem, ha nem az észszerűen elvárható szintű szakismerettel jár el. A szakismeretnek legalább olyan szintűnek kell lennie, hogy a vállalkozás a jogszabályi előírásoknak megfelelő minőségben, a fogyasztókkal megkötött szerződésekre irányadó (így például a felek együttműködési kötelezettségét rögzítő) előírásokat tiszteletben tartva, a szerződésszegés eseteinek megvalósulását elkerülve teljesítsen a fogyasztó irányában, és legalább az ehhez szükséges szakismerettel bírjon.⁴⁵

A generálklauzula szerinti tisztességtelenség megállapíthatóságának további, azaz konjuktív feltétele a fogyasztó tájékozott döntés meghozatalára való lehetőségének érzékelhető rontása, és emiatt olyan ügyleti döntés meghozatalára való késztetés, amelyet a fogyasztó egyébként nem hozott volna meg.⁴⁶

Szükséges leszögezni azt is, hogy az Fttv. a termékhez kapcsolódó, a kereskedelmi ügylet lebonyolítását megelőzően, annak során és azt követően a fogyasztóval szemben alkalmazott kereskedelmi gyakorlatokra, valamint az ilyen kereskedelmi gyakorlat tekintetében alkalmazott magatartási kódexekre vonatkozó követelményeket, és az azok megsértésével szembeni eljárás szabályait állapítja meg.⁴⁷ A hatálya mindazonáltal nem terjed ki a szerződés létrejöttére, érvényességére és joghatásaira, valamint a kereskedelmi gyakorlattal összefüggésben felmerülő polgári jogi igényekre.⁴⁸

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattal összefüggésben felmerülő polgári jogi igények törvény hatálya alóli kivétele mellett az Fttv. előírja, hogy a törvény szerinti (hatósági) eljárás lefolytatása nem zárja ki azt, hogy a sérelmet szenvedett fél a kereskedelmi gyakorlat tisztességtelenségére alapított polgári jogi igényét közvetlenül a bíróság előtt érvényesítse (valamint tartalmaz két olyan rendelkezést, amelyet ezekben a perekben alkalmazni rendel).⁴⁹

Az Fttv. a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv átültetéseként született, melynek megfelelően a törvény hatálya alóli kivételek is az irányelv (9) preambulumi bekezdésével és a 3. cikk (2) és (10) bekezdésével összhangban kerültek megállapításra. Ennek során a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalmát rögzítő, és e tilalom megfelelő érvényre juttatását biztosító közjogi típusú szabályozás egyértelműen elhatárolásra került a vállalkozás-fogyasztó kapcsolat szerződési jogi vonatkozásaitól (amelyek bírósági hatáskörbe tartoznak).⁵⁰

A közösségi jog a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv rendelkezései kikényszerítésének mikéntjét a nemzeti jogokra hagyva, annak csupán a

⁴⁴ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.31.832/2016/26.

⁴⁵ 122/2010. VJ, 96/2013. VJ, 23/2016. VJ.

⁴⁶ 29/2009. VJ.

⁴⁷ Fttv. 1. § (1) bekezdése.

⁴⁸ Fttv. 1. § (3) bekezdés a) pontja.

⁴⁹ Fttv. 15. § (1) bekezdése.

⁵⁰ Fttv. Indokolása, Részletes indokolás az 1. §-hoz.

főbb elveit írja elő. Az irányelv alapján a jogsértő magatartással érintetteket (jogi érdekekkel bírót) fel kell jogosítani arra, hogy eljárást kezdeményezzenek a jogsértőkkel szemben. Az irányelv tagállami hatáskörbe utalja annak eldöntését, hogy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok leküzdésére, valamint az irányelv rendelkezései betartásának kikényszerítésére alkalmas, megfelelő és hatékony eszközök keretében bírósági vagy közigazgatási hatósági jogérvényesítési utat nyitnak meg.⁵¹ Az eljárással szembeni követelmény a közösségi jog oldaláról az, hogy annak során az eljáró szerv elrendelhesse a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megszüntetését, továbbá a még meg nem valósult, de tervezett gyakorlat megtiltását, akár tényleges kárra vagy a kereskedő szándékos vagy gondatlan eljárására utaló bizonyíték hiányában is. Az eljárás célja egyebekben is csupán közjogi típusú jogkövetkezmények alkalmazása (szankcionálás), az irányelv nem terjed ki a magánjogi jellegű jogkövetkezmények alkalmazására.⁵²

Az Fttv. az irányelvi szabályok kikényszerítését hatósági hatáskörbe utalja. A másik irányelvnek megfelelő lehetőség, a bírói út a törvény indokolása alapján jelenleg nem jelent valós alternatívát a lassúsága, költségessége, eljárási rendje (különösen az eljárást indító felperesre, azaz jellemzően a fogyasztóra nehezedő bizonyítási teher érdemel ebből kiemelés) a bíróságok túlterheltsége és nem utolsó sorban jogi hagyományaink miatt.⁵³

IV. A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen szerződési gyakorlat

A szerződési gyakorlat fogalma rendkívül tág, bele tartozik a szerződéskötés folyamata, az alkalmazott szerződési feltételek, általános szerződési feltételek, a szerződés esetleges megerősítése, módosítása, valamint a szerződés teljesítése is. A *gyakorlat* kifejezés a szerződéses jogviszony dinamikus jellegére utal, azaz arra, hogy ez egy olyan folyamat, amely az említett létszakaszokból tevődik össze. A létszakaszok akár önmagukban akár összességükben is tisztességtelenek lehetnek. A *gyakorlat* kifejezés ekként történő értelmezése áll összhangban az előző címben kifejtettekkel, amely szerint a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot a vállalkozás által egy fogyasztóval szemben kifejtett egyetlen mozzanat is megvalósíthatja. Jól lehet ez a törvényi szabályozásból, a pontosan meghatározott definíciójából adódik, az előbbieik okán, valamint a tanulmány egységességének a jegyében jelen esetben is irányadó lesz.

A tisztességesség elvét a Ptk. a bevezető rendelkezések körében határozza meg, mint valamennyi polgári jogviszonyban érvényes alapelvet. E szerint a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően kötelesek eljárni. A jóhiszeműség és tisztesség követelményét sérti az is, akinek joggyakorlása szemben áll olyan korábbi magatartásával, amelyben a másik féllel bízhatott.⁵⁴

⁵¹ A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv 11. cikke.

⁵² Fttv. Indokolása, Általános Indokolás II. pontja.

⁵³ Fttv. Indokolása, Általános Indokolás II. pontja.

⁵⁴ Ptk. 1:3. § (1)- (2) bekezdése.

Az alapelv etikai megalapozottságú⁵⁵ általános és objektív zsinórmértéket fogalmaz meg a polgári jogi viszonyokban követendő eljáráshoz, és egyben a felek kölcsönös bizalmának garanciáját jelenti.⁵⁶ E zsinórmértékre támaszkodva lehet gátat szabni a diszpozitív szabályozás lehetőségével való visszaélésnek, ha azt az adott esetben közelebbi jogi eszközzel, példának okán az általános szerződési feltételek szabályainak védelmi lehetőségeivel (a tisztességtelen kikötés érvénytelenségének kimondásával stb.), az üzleti titok védelméről szóló törvény vagy a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény szabályaival nem lehet elérni. Ez az elv segíthet annak megakadályozásában, hogy valamely jogszabály a konkrét esetben történő alkalmazása során a saját céljával szembekerüljön.⁵⁷

Az alapelv megsértése esetén az adott jogi tény figyelmen kívül kell hagyni, az alanyi jog adott formában nem érvényesíthető bíróság előtt. Az alapelvbe ütköző magatartással tehát nem érhető el a célzott joghatás, nem keletkeznek belőle jogok, nem származnak belőle kötelezettségek. Érvényesül tehát az ex injuria jus non oritur elv. Míg további szankciókat az adott eset körülményei alapján lehet megállapítani. Az alkalmazandó többlétszankció jogalapja a legtöbb esetben nem az alapelv sérelme önmagában, hanem egy konkrét speciális jogszabály megsértése, még ha a konkrét norma sérelme mögött az alapelv is sérül. Így például a tisztességtelen (általános) szerződési feltételek semmisségét kimondó szabályok kifejezetten a jóhiszeműség és tisztesség elvére épülnek, de a szankciók (megtámadhatóság, semmisség) nem az alapelv sérelméhez, hanem a külön szabály megsértéséhez (Ptk. 6:102.-6:103. §) kapcsolódnak.⁵⁸ Általánosabb esetet tekintve pedig, a jóhiszeműség és tisztesség elvébe ütköző magatartás csak akkor vonhat maga után például kártérítési szankciót, ha a kártérítési felelősség valamennyi feltétele fennáll.⁵⁹

A gyakorlatban a vállalkozás által alkalmazott (általános) szerződési feltétel tisztességtelenségére alapított perek a legjellemzőbbek, mind az egyéni mind a kollektív igényérvényesítés területén. Általános szerződési feltételnek minősül az a szerződési feltétel, amelyet az alkalmazója több szerződés megkötése céljából egyoldalúan, a másik fél közreműködése nélkül előre meghatározott, és amelyet a felek egyedileg nem tárgyalnak meg.⁶⁰ A tömegére előre elkészített és formalizált szerződési feltételekkel kapcsolatban a másik fél közreműködése valójában az elfogadás passzív szerepére korlátozódik. A fogyasztók és vállalkozások közötti szerződésekben rendre általános szerződési feltételeket (szabványszerződések, blankettaszerződések, standardizált szerződési feltételeket stb.) alkalmaznak.⁶¹ A fogyasztó többnyire nincs abban a

⁵⁵ Legfelsőbb Bíróság Gfv.XI.30.220/2008. megjelent:EBH2009.1972., Veszprém Megyei Bíróság I.Pf.20.819/1998/6. megjelent: BDT.1999. 1.

⁵⁶ Földi András: A jóhiszeműség és tisztesség elve. Intézménytörténeti vázlat a római jogtól napjainkig. Budapest, ELTE ÁJK, 2001. 116.; Benke József: Bevezetés a magánjog általános elveibe. HVG-ORAC, Budapest, 2019. 105—122.

⁵⁷ Vékás Lajos, In: Gárdos Péter, Vékás Lajos (szerk.): Nagykomentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény. 2023. évi Jogtár-formátumú kiadás. 1:3. §.

⁵⁸ U.o.

⁵⁹ Legfelsőbb Bíróság Pfv. IX. 20.130/2001. megjelent: BH2003. 195.

⁶⁰ Ptk. 6:77. § (1) bekezdése.

⁶¹ Vékás i. m. 6:77. §.

helyzetben, hogy az általános szerződési feltételektől eltérhessen, véleményeltérést közöljön, részt vegyen az erőpozíciók kiegyenlítését szolgáló alkufolyamatban. Választási lehetőség rendszerint annyiban illeti, hogy a szerződést az általános szerződési feltételeknek megfelelő tartalommal megköti vagy nem. Így elmarad az érdekek kölcsönös ütköztetése, kiegyensúlyozása, ezáltal fennáll a veszélye annak, hogy a szerződési kikötés kidolgozója, alkalmazója akár indokolatlan egyoldalú előnyt biztosító, tisztességtelen vagy olyan feltételt alkalmazzon, ami ugyan nem tisztességtelen, de a szokásostól eltér.⁶²

A Ptk. az alapelvi szintű meghatározáson túl, – a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló irányelv átvételével – speciális szabályt alkotva, kimondja mely általános szerződési feltételek, illetve fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben mely szerződési feltételek minősülnek tisztességtelennek. Azoknak az általános szerződési feltételeknek a tisztességtelenségét deklarálja, amelyek a szerződésből eredő jogokat és kötelezettségeket a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megsértésével egyoldalúan és indokolatlanul a szerződési feltétel alkalmazójával szerződő fél hátrányára állapítják meg. Azt is rögzíti továbbá a Ptk., hogy az az általános szerződési feltétel, amelyet jogszabály állapít meg, vagy amelyet jogszabály előírásának megfelelően határoznak meg, nem minősül tisztességtelennek.⁶³ A fogyasztói szerződésekben nemcsak az általános szerződési feltételek kikötéseit kell a tisztességtelenség szempontjából vizsgálat tárgyává tenni, hanem a nem általános szerződési feltétel részeként megállapított, de a vállalkozás által előre meghatározott és a fogyasztóval egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltételeket is. Az Európai Unió Bíróságának megállapítása szerint, a tisztességtelenség megítélésakor a jelentős egyenlőtlenség fogalmát aszerint kell minősíteni, hogy a szerződéses szabályozás mennyiben hozza kedvezőtlenebb helyzetbe a fogyasztót a szerződéses megállapodás hiányában alkalmazandó tagállami jogszabályokhoz képest. Tehát a tisztességtelenség jogi megítélésénél releváns, hogy mi az adott jogviszonyra a felek megállapodásának hiányában irányadó, azaz diszpozitív jogi szabályozás tartalma. A jóhiszeműség követelményével ellentétben pedig akkor jön létre az egyenlőtlenség az Európai Unió Bírósága szerint, ha a szolgáltató tisztességes eljárása esetén a fogyasztótól észszerűen nem lett volna elvárható, hogy a fogyasztó egyedi megtárgyaltságot követően is elfogadja az adott szerződési feltételt (Aziz-ítélet).⁶⁴

Fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben az általános szerződési feltétel és a vállalkozás által előre meghatározott és egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltétel tisztességtelen voltát önmagában az is megalapozza, ha a feltétel nem egyértelmű.⁶⁵ Ebből az is következik, hogy az egyértelmű és érthető megfogalmazás követelményének a sérelme esetén - a főszabálytól, azaz a valamennyi szerződésre vonatkozó szabálytól eltérően⁶⁶ - a fogyasztói szerződésekben a főszolgáltatást megállapító, illetve a

⁶² Szegedi Ítéletábrla Pf. I. 20 751/2011., megjelent: BDT2013. 2888.

⁶³ Ptk. 6:102. § (1),(4) bekezdése.

⁶⁴ C-415/11. sz. ügy Mohamed Aziz kontra Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa) 69., 71., 74. és 75. pontja, HL C 141., 2013.5.18., 5—5. o.

⁶⁵ Ptk. 6:103. § (1)-(2) bekezdése.

⁶⁶ Ptk. 6:102. § (3) bekezdése.

szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányát meghatározó szerződési kikötésekre is alkalmazhatók a tisztességtelen szerződési feltételekre vonatkozó rendelkezések. Az egyértelmű és érthető megfogalmazás követelményét a bíróság jogegységesítő tevékenysége keretében az Európai Unió Bíróságának gyakorlatát is szem előtt tartva számos esetben értelmezte. Kimondta többek között azt, hogy a fogyasztói szerződés esetében a világos és érthető megfogalmazás szempontjából figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyasztó a szakmája, önálló foglalkozása vagy üzleti tevékenysége körén kívül eljáró személy, aki különleges szakismerettel és szakértelemmel nem rendelkezik, az ügyletkötés kockázata viszont őt is terheli. A jóhiszeműség és tisztesség követelményének, valamint az együttműködési kötelezettségnek megfelelően elvárható viszont a fogyasztótól is, hogy a nagy összegű és hosszabb távra szóló pénzügyi ügylet jellegéhez, a vállalt kockázat mértékéhez igazodóan tájékozódjon a szerződés megkötése előtt. A szerződési feltételeket tartalmazó okiratot – az átlagfogyasztótól elvárható gondossággal – át kell tanulmányoznia, és ha a szerződésben olyan rendelkezéseket észlel, amelyeket nem ért, megfelelő magyarázatot kell igényelnie. A pénzügyi kötelmekben – az átlagfogyasztó által nem feltétlenül ismert – szakkifejezések használata, adott esetben matematikai formulák, képletek alkalmazása elkerülhetetlen, azok nem tisztességtelenek önmagukban azért, mert megértésük a szerződés elmélyültebb tanulmányozását, esetleg szakember segítségének igénybevételét teszi szükségessé.⁶⁷

A Ptk. – a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló irányelvet követve – példalózó jelleggel felsorolja a fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben feltétlenül, illetve az ellenkező bizonyításáig (vélelmezetten) tisztességtelennek minősülő legkirívóbb szerződési feltételeket: az úgynevezett fekete- és szürke- listát. Míg a feketelistába tartozó kikötések minden esetben tisztességtelennek minősülnek, addig a szürkelistában szereplő kikötések esetében a feltételt alkalmazó vállalkozás bizonyíthatja, hogy az adott feltétel nem tisztességtelen. A bizonyítás sikertelenségének következményeit a feltételt alkalmazó vállalkozás viseli, vagyis a bizonyítás sikertelensége esetében a feltétel tisztességtelennek minősül.⁶⁸

Szükséges kitérni arra is, hogy a fogyasztói ügyleti döntés meghozatalának folyamatában az általános szerződési feltétel nemcsak, mint a felek között létrejövő polgári jogi szerződés feltétele funkcionál, hanem az Fttv. körében relevanciával bíró információközlés, kereskedelmi kommunikáció is.⁶⁹ Ezzel összhangban szögezte le a hatóság egy határozatában, hogy kereskedelmi gyakorlatnak minősülnek a szerződéskötést megelőzően a bankfiókokban és honlapokon – a marketinganyagok megjelenésétől függetlenül, más időszakokban – is megismerhető általános szerződési feltételek, amelyek a fogyasztói döntésre szintén hatással bírnak.⁷⁰ Ezt támasztja alá az Európai Unió Bíróság ítéletében foglalt iránymutatás⁷¹, amely egyértelművé teszi azt is,

⁶⁷ Kúria 2/2012. (XII. 10.) PK vélemény 6. pontja, 2/2014. Polgári jogegységi határozat 2. pontja, C-26/13. sz. ügy Kásler Árpád, Káslerné Rábai Hajnalka kontra OTP jelzálogbank Zrt. [ECLI:EU:C:2014:282], Szegedi Ítéltábla Pf. II. 20 486/2012., megjelent: BDT2013. 2889.

⁶⁸ Vékás i. m. 6:104 § (1)-(2).

⁶⁹ 139/2009. VJ.

⁷⁰ 29/2009. VJ.

⁷¹ C-453/10. sz. ügy Jana Pereničová és Vladislav Perenič kontra SOS financ spol. s r. o., HL C 133., 2012.5.5., 7–7. o.

nincs akadálya annak, hogy egy általános szerződési feltétel ne csak a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló irányelv (illetőleg a Ptk. általános szerződési feltételekre vonatkozó előírásai), hanem a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv (illetőleg az Fttv.) alapján is lehessen értékelni. Az Európai Unió Bírósága ebben az ítéletében tisztázta e két irányelv közötti kapcsolat bizonyos elemeit. Az adott ügyben egy olyan hitelmegállapodással foglalkozott, ahol a feltüntetett díj éves százalékos mértéke alacsonyabb volt a díj tényleges mértékénél. Az Európai Unió Bírósága megállapította, hogy a szerződéses feltételekben megadott ilyen hibás információ megtévesztőnek minősül a szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló irányelv értelmében, ha az az átlagfogyasztót olyan ügyleti döntés meghozatalára készíti vagy készítheti, amelyet egyébként nem hozott volna meg. Annak megállapítása, hogy egy ilyen kereskedelmi gyakorlat tisztességtelen, egy olyan tényező, amelyre hivatkozni lehet a szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló irányelv szerinti tisztességtelen gyakorlatok vizsgálatakor. E megállapításnak azonban nincsen közvetlen hatása arra, hogy a szerződés érvényesnek minősül-e a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló irányelv 6. cikk (1) bekezdése értelmében.^{72,73}

V. Bíróság előtti egyéni jogérvényesítés

A polgári perrendtartás a Ptk-ra utaló szabályon⁷⁴ keresztül rögzíti a fogyasztó fogalmát, különbséget nem téve az anyagi és az eljárásjogi fogalmak között. Az önálló fogalom meghatározás hiánya előrevetíti, hogy a perrendi szabályozás a fogyasztóvédelmet elsődlegesen az anyagi jogszabályokon keresztül kívánja érvényesíteni, ezen a területen az eljárásjognak csak másodlagos a szerepe.⁷⁵ A Pp. tehát elvételre ugyan, de tartalmaz fogyasztóvédelmi célú rendelkezéseket, melyek a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen gyakorlatra alapított perek során is érvényesülnek.

A perrendtartás fogyasztóvédelmi szabályokat tartalmaz az eljáró bíróság meghatározása körében, az illetékességi szabályok között. Az olyan jogviszonyokban, ahol az egyik fél gyengébb pozícióban van, a Pp. gyakran illetékességi szabállyal kíséri meg e felet segíteni a bírósághoz való fordulásban.⁷⁶ Mindkét irányból biztosítja a fogyasztó számára, hogy igényét, illetve eljárási jogait többlet terhek és nehézségek nélkül érvényesíthesse a vállalkozással szemben. Felperesi pozícióban választási jogot biztosít számára, míg alperesi pozícióban védelmet nyújt.

⁷² Ezt emeli ki az Európai Bizottság is az európai polgárokat és vállalkozásokat szolgáló elektronikus kereskedelem ösztönzésének átfogó módszeréről szóló közleményt kísérő, a 2005/29/EK irányelv végrehajtásáról/ alkalmazásáról szóló 2016. május 25-i iránymutatásában.

⁷³ Zavodnyik (2023a) i. m. 2. § e) pont.

⁷⁴ Pp. 7. § (1) bekezdés 5. pontja.

⁷⁵ Pribula (2018) i. m. <https://ugyeszeklapja.hu/?p=348>.

⁷⁶ Csillám Katalin: Illetékesség. In: Wopera Zsuzsa (szerk.): Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017. 95.

E célok biztosítása érdekében a Pp. kimondja, hogy a vállalkozás által fogyasztóval szemben, szerződéses jogviszonyból eredő igény érvényesítése iránt indított perre az alperes belföldi lakóhelye szerinti bíróság kizárólagosan illetékes⁷⁷. Belföldi lakóhely hiányában e kizárólagos illetékesség az alperes belföldi tartózkodási helyéhez igazodik; ha az alperes tartózkodási helye ismeretlen vagy külföldön van, az utolsó belföldi lakóhely az irányadó. Ha az utolsó belföldi lakóhely nem állapítható meg, az illetékességet az általános szabályok szerint kell megállapítani. Alperesi pertársaság esetén a per a fogyasztónak minősülő alperesek bármelyikére illetékes bíróság előtt valamennyi alperes ellen megindítható.⁷⁸ Sajátos a fenti kizárólagossági szabály a tekintetben, hogy belföldi lakóhely hiányában kiegészítő, de továbbra is kizárólagos illetékességi rendelkezéseket vezet be. A Pp. kizárólagos illetékességi szabályait az alperesi pertársaság esetén irányadó rendelkezés is kiegészíti. Ennek indoka, hogy példaként említve a fogyasztói kölcsönszerződéseket, melyek esetében jellemzően előfordul, hogy több adóssal kerül megkötésre a szerződés, viszont különböző bíróságok kizárólagos illetékessége miatt – annak ellenére, hogy az adósok egyetemlegesen kötelezettek – nem lenne megindítható velük szemben egy bíróság előtt a per. A gyengébb félnek tekintett fogyasztót védi a vállalkozással szemben az a főszabály, hogy lehetőleg a lakóhelye szerinti bíróságon induljon meg vele szemben az eljárás, mindazonáltal ez a jogvédelem az azonos perbeli pozícióban lévő fogyasztókat egymással szemben nem illeti meg. Ezért az eljárás az alperesek bármelyikére illetékes bíróság előtt valamennyi alperes ellen megindítható, annak érdekében, hogy a jogviszony egységesen kerülhessen elbírálásra, ezáltal biztosítva a perhatékonyság megfelelő érvényesülését.⁷⁹ A Pp. e fogyasztóvédelmi rendelkezés érvényre jutását azáltal garantálja, hogy kizárja az illetékességi kikötés lehetőségét az olyan ügyekben, amelyekre törvény valamely bíróság kizárólagos illetékességét állapítja meg⁸⁰.

Míg a fogyasztó által vállalkozással szemben fennálló, szerződéses jogviszonyból eredő igény érvényesítése iránti pert kizárólagos illetékesség hiányában a felperes – választása szerint – az alperesre általánosan illetékes bíróság helyett a felperes belföldi lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye szerint illetékes bíróság előtt is megindíthatja.⁸¹ E szabály feltétlen érvényesülését azáltal is biztosítja a Pp., hogy megtiltja az olyan illetékességi kikötés megtételét, amely kizárja a fogyasztó jogát ahhoz, hogy a vállalkozással szemben fennálló szerződéses jogviszonyból eredő igényét saját belföldi lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye szerint illetékes bíróság előtt érvényesítse.⁸²

Amennyiben tehát a vállalkozás terjeszt elő igényt a fogyasztóval szemben, úgy rá kizárólagos illetékességi szabályok irányadók, a fogyasztó igényérvényesítése esetében azonban megmarad a választási jog abban a tekintetben, hogy vagy saját lakóhelye,

⁷⁷ Törvény, az Európai Unió kötelező jogi aktusa, illetve nemzetközi egyezmény eltérő rendelkezése hiányában.

⁷⁸ Pp. 26. § (1) bekezdése.

⁷⁹ Pribula László, In: Wopera Zsuzsa (szerk.): Nagykommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez. 2024. évi Jogtár-formátumú kiadás. 26. § (1) bekezdés.

⁸⁰ Pp. 27. § (4) bekezdése.

⁸¹ Pp. 28. § (1) bekezdés d) pontja.

⁸² Pp. 27. § (5) bekezdése.

tartózkodási helye szerinti bíróság vagy az általános szabályok szerinti bíróság illetékességét választja-e a fogyasztó.⁸³ Meghatározó jelentősége van tehát annak, hogy ne kerülhessen arra sor, hogy a vállalkozással szemben a fogyasztó azért tudja nehezebben érvényesíteni az igényét, mert személyi körülményeihez képest jelentős többlet teherrel járna – a vállalkozás számára egyébként kedvező helyen található – bírósághoz fordulás.⁸⁴

V.1. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra alapított per

Az Fttv. szerinti hatósági eljárás lefolytatása nem zárja ki azt, hogy a sérelmet szenvedett fél a kereskedelmi gyakorlat tisztességtelenségére alapított polgári jogi igényét közvetlenül a bíróság előtt érvényesítse. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok miatt a fogyasztók bírósághoz és hatósághoz egyaránt fordulhatnak, a bírósági eljárást nem kell, hogy megelőzze a hatósági eljárás, azaz nincs semmilyen kötelező sorrendiség az igényérvényesítés vonatkozásában. A fogyasztó tehát közvetlenül bírósághoz is fordulhat, illetve, ha az adott kereskedelmi gyakorlattal összefüggésben megindításra került egy hatósági eljárás, akkor az sem zárja ki, hogy a sérelmet szenvedett fogyasztó a kereskedelmi gyakorlat tisztességtelenségére alapított polgári jogi igényét közvetlenül a bíróság előtt érvényesítse.⁸⁵

Az Fttv.⁸⁶ – a Tpv.⁸⁷ felhívása útján – tartalmaz néhány, a bírósági eljárást szabályozó, a polgári perrendtartás általános szabályaitól eltérő eljárásjogi rendelkezést is. Ekként a hatóság számára bizonyos körben eljárási jogokat biztosítva rögzíti az amicus curiae intézményét, továbbá szabályozza a hatósági eljárásban hozott határozat ellen esetlegesen megindítható, illetőleg a ténylegesen megindított közigazgatási per és a polgári peres eljárás kapcsolatát. Előbbi körbe tartozik az a rendelkezés, mely szerint, ha egy perben az Fttv. valamely rendelkezése alkalmazásának szükségessége merül fel, akkor a bíróság köteles erről haladéktalanul értesíteni a hatáskörrel rendelkező hatóságot. A hatóság ugyanis a rendelkezés alkalmazására vonatkozóan észrevételt tehet az eljárás során, mely észrevétel a bíróságot nem köti. Továbbá ha a bíróság szükségesnek ítéli, akkor a hatóság – a bíróság felhívásában meghatározott határidőn belül – köteles az Fttv. rendelkezésének alkalmazásával kapcsolatos jogi álláspontjáról tájékoztatni a bíróságot. A hatóság az észrevételét, illetve a jogi álláspontját a tárgyaláson szóban is előadhatja, azzal, hogy ha a szóbeli előadás jogával élni kíván, erről tizenöt napon belül köteles értesíteni a bíróságot. Az észrevétel megtétele, vagy a jogi álláspont kialakítása érdekében a tárgyaláson jelen lehet, a felekhez, a tanúhoz és a szakértőhöz kérdések feltevését javasolhatja, továbbá egyéb bizonyítás szükségességére hívhatja fel a figyelmet.

Másrészt, a párhuzamos eljárások viszonya körében az Fttv. kimondja, hogyha a hatóság a per bármely szakaszában arról tájékoztatja a bíróságot, hogy az érintett ügyben eljárást

⁸³ Pribula (2018) i. m. <https://ugyeszeklapja.hu/?p=348>.

⁸⁴ Pribula (2024) i. m. 26. § (1) bekezdés.

⁸⁵ Fttv. 15. § (1) bekezdése.

⁸⁶ Fttv. 15. § (3) bekezdése.

⁸⁷ A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.).

indított, a bíróság a peres eljárást a hatóság eljárásában hozott határozat elleni keresetindítási határidő lejártáig, illetve keresetindítás esetében a bírósági eljárás jogerős befejezéséig felfüggeszti. Nem kell felfüggesztenie az eljárását, ha a hatóság az ügyben már véglegessé vált határozatot hozott vagy az eljárását egyébként véglegesen lezárta, és a hatóság döntését bíróság előtt nem támadták meg, vagy a bírósági eljárás már jogerősen lezárult. Ez utóbbi esetben a hatóság megküldi a bíróságnak a véglegessé vált döntését, illetve a jogerős bírósági határozatot.

Központi jelentőséggel bíró szabály, hogyha az érintett ügyben a hatóság eljárta, a bíróság a hatóság keresettel nem támadott határozatának, illetve - ha a határozatot megtámadták - a bíróság határozatának a jogsértést megállapító részéhez kötve van.⁸⁸ Jelentősége e rendelkezésnek abban áll, hogy a polgári perrendtartás szabályai alapján a bíróságot határozatának meghozatalában más hatóság döntése, illetve az abban megállapított tényállás főszabály szerint nem köti, illetve a közigazgatási ügyben eljáró bíróság által hozott jogerős döntés a polgári perben eljáró bíróságot a közigazgatási tevékenység jogszerűségének kérdését meghaladóan nem köti.⁸⁹ Az Fttv. ezen, Pp. szabályaitól eltérő rendelkezése fogyasztóvédelmi szempontból is fontos, ugyanis alkalmas arra, hogy csökkentse a fogyasztó perindítással vállalandó kockázatát, azáltal, hogy ebben az esetben a vállalkozás már nem támadhatja a jogsértés tényét a bíróság előtt.

Lényeges kérdés, hogy a kereskedelmi gyakorlat tisztességtelenségére a fogyasztó konkrétan milyen polgári jogi igényt alapíthat. Ez elsősorban – illetve lényegében egyedül – a kártérítés iránti igény, amely kontraktuális, szerződés hiányában pedig deliktuális alapon érvényesíthető. Polgári jogi igény iránt indított pernek ugyanis főszabály szerint az a per minősül, amelyben a fél a Ptk-ban szabályozott valamely anyagi jogi igényt (egyébként általánosságban is jellemzően kártérítési igényt) érvényesíthet.⁹⁰ Ebből következően az Fttv. szerinti tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra alapított per elméletben nem csupán kártérítésre irányulhat, sérelemdíj megfizetése, illetve szubszidiárius alapon ugyan, de akár jogalap nélküli gazdagodás visszatérítése iránti perként is például elképzelhető lenne.

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat károsultja tehát a kárának a megtérítését bírósági eljárás keretében követelheti a vállalkozótól. Ezzel a lehetőséggel azonban lényegében nem élnek a károsultak, ezért e pereknek itthon nem alakult ki gyakorlata. Még úgy sem, hogy a károsultak kártérítési igényérvényesítésének sikerességét elősegítheti többek között az, ha a hatósági eljárásban (illetve a hatósági döntéssel szembeni bírósági eljárásban) már megállapították, hogy a vállalkozás tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot tanúsított, jogsértést valósított meg. Hiszen a fent kifejtettek szerint, ha az érintett ügyben a hatóság eljárta, a hatóság keresettel nem támadott határozatának, illetve – ha a határozatot megtámadták – a bíróság határozatának a

⁸⁸Tpvt. 88/B. § (1)-(8) bekezdése.

⁸⁹Pp. 264. § (1)-(2) bekezdése.

⁹⁰Jagusztin Tamás: A fogyasztói jogok kollektív védelme a vállalkozások jogsértő tevékenységével szemben II. rész. Fogyasztóvédelmi Jog 2021/2. [a továbbiakban: Jagusztin (2021b)] 5.

jogsértést megállapító részéhez – a Pp. általános szabályaitól eltérően – a bíróság kötve van.⁹¹

Másrészről az Fttv.⁹² azt is kimondja, hogy a bíróság előtti eljárásban a kereskedelmi gyakorlat részét képező tényállítás valóságának bizonyítása a vállalkozást terheli. A fordított bizonyítási teher a fogyasztó számára nem elhanyagolható mértékben könnyíti meg a bizonyítást, ezzel pedig elősegíti az igényérvényesítés sikerességét. E két könnyített bizonyítást eredményező jogi rendelkezés miatt szükséges jelentőséget tulajdonítani annak, hogy a fogyasztó által megindított per a vállalkozás tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatán alapul-e vagy sem. Ez teszi szükségessé tehát azt is, hogy a jogalap és az érvényesíteni kívánt jog megfelelően körül legyen határolva, ugyanis akkor van a bíróság abban a helyzetben, hogy az Fttv. fogyasztóvédelmi szabályait adott esetben alkalmazni tudja.

Mindemellett szükséges megjegyezni azt, hogy a kárnak (és a kár mértékének), valamint az ok-okozati összefüggésnek a bizonyítása a károsult kötelezettsége. Összehasonlítva a kartellel okozott versenyjogi jogsértésre vonatkozó szabályozással, mely szerint az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell, hogy a versenyjogi jogsértés a jogsértő vállalkozás által alkalmazott árat tíz százaléknyi mértékben befolyásolta, addig a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok kapcsán ilyen jellegű szabály nem segíti a károsultak igényérvényesítését.⁹³

V.2. A tisztességtelen szerződési feltételre alapított per

A lehetséges érdeksérelemhez igazodóan a szerződési kikötésekkel szemben a Ptk. kétféle jogvédelmi eszközt biztosít a fogyasztó számára. Az egyik védelmi eszköz az indokolatlan egyoldalú előnyök miatt tisztességtelen kikötésekre vonatkozik, és a kikötés semmisségét vonja maga után.⁹⁴ A másik eszköz a szerződés létrejöttéhez kapcsolódik. Az általános szerződési feltétel akkor válik a szerződés részévé, ha alkalmazója lehetővé tette, hogy a másik fél annak tartalmát a szerződéskötést megelőzően megismerje, és ha azt a másik fél elfogadta.⁹⁵ Míg az olyan általános szerződési feltétel, amely lényegesen eltér a jogszabályoktól vagy a szokásos szerződési gyakorlattól – kivéve, ha az a felek között kialakult gyakorlatnak megfelel –, továbbá amely eltér a felek között korábban alkalmazott feltételtől, akkor válik a szerződés részévé, ha azt a másik fél külön tájékoztatást követően kifejezetten elfogadta.⁹⁶ Fogyasztói szerződésben szintén külön tájékoztatást követő kifejezett elfogadáshoz kötött az a feltétel, amely a vállalkozást a szerződés szerinti főkötelezettsége teljesítéséért járó ellenszolgáltatáson felül további pénzbeli követelésre jogosítja.⁹⁷ A szerződést kötő feleket e védelmi eszközök mindegyike megilleti. A Ptk. ezenfelül – a jogvédelem fokozása érdekében, a

⁹¹ Fttv. 15. § (3) bekezdése, és Tpv. 88/B. § (8) bekezdése.

⁹² Fttv. 15. § (2) bekezdése.

⁹³ Zavodnyik József: A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok szabályozása és joggyakorlata Magyarországon. Debreceni Jogi Műhely, 2020/1-2. 178—179.

⁹⁴ Ptk. 6:103. § (3) bekezdése.

⁹⁵ Ptk. 6:78 § (1) bekezdése.

⁹⁶ Ptk. 6:78 § (2) bekezdése.

⁹⁷ Ptk. 6:79 §-a.

szerződéskötési mechanizmusban tapasztalható erőeltolódás miatt – feljogosít bizonyos szervezeteket is közérdekű kereset indítására, melyet azonban csak az egyik jogvédelmi eszközre, a tisztességtelen kikötés érvénytelenségének peres eljárásban történő megállapítására korlátoz.⁹⁸

A fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés részévé váló tisztességtelen szerződési feltétel ipso iure semmis. A semmisség relatív hatályú, arra csak egyirányúan, a fogyasztó érdekében lehet hivatkozni.⁹⁹ A fogyasztó a tisztességtelen szerződési feltételre alapított perben – szemben a közérdekű keresetekkel – a semmisség megállapításán túl az érvénytelenség adott esetben releváns, valamennyi jogkövetkezményének levonását kérheti. Az érvénytelenség mindenekelőtt azt jelenti, hogy a szerződéshez nem fűződhetnek a felek által célzott joghatások: az érvénytelen szerződés nem köti a feleket, az érvénytelen szerződést bírósági úton nem lehet kikényszeríteni. A fogyasztó az érvénytelenség megállapítására önállóan (az egyéb érvénytelenségi jogkövetkezmények iránti kérelem nélkül) is előterjeszthet keresetet, de kérheti a szerződés ex tunc hatályú bírósági érvényessé nyilvánítását vagy az eredeti állapot helyreállítását is. Az érvénytelenség különböző jogkövetkezményeit illetően azonban a bíróság nincs kötve a fél kereseti kérelméhez, attól eltérő megoldást alkalmazhat, kivéve, ha e megoldás ellen mindegyik fél tiltakozik.¹⁰⁰ Figyelemmel kell azonban arra is lenni, hogy a Ptk. a részleges érvénytelenség jogintézményét is szabályozza, amely kapcsán a Kúria leszögezte¹⁰¹, hogy amennyiben a bíróság a fogyasztói szerződés valamely rendelkezését érvénytelennek találja, a szerződés azonban az érvénytelen rész nélkül is teljesíthető, az érvénytelennek minősített kikötés nem vált ki joghatást; a szerződés azonban egyebekben változatlan feltételekkel köti a feleket.¹⁰² A fogyasztó továbbá a tisztességtelenség miatt érvénytelen szerződésből fakadó kárigényét is érvényesítheti a vállalkozással szemben, amelyet a Ptk. rendelkezése szerint a deliktualis kártérítési szabályok szerint kell elbírálni, tekintettel arra, hogy a felek között szerződéses kapcsolat érvényesen nem jött létre. A vállalkozás a fogyasztó teljes kárát köteles megtéríteni, kivéve, ha a szerződés érvénytelenségét okozó vállalkozás a magatartását kimenti, ebben az esetben a fogyasztó szerződéskötésből eredő kárát köteles megtéríteni.¹⁰³

Az Európai Unió Bírósága a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló irányelv célját és rendelkezéseit vizsgálva kimondta, hogy a tagállami bíróságok feladata, hogy a fogyasztói szerződések egyedileg meg nem tárgyalta feltételeinek tisztességtelenségét hivatalból vizsgálják.¹⁰⁴

Az eljárás bizonyítást érintő szabályozása körében ki kell térni arra, hogy a fogyasztói szerződés egyes kérdéseivel, valamint az általános szerződési feltétel és az egyedileg meg

⁹⁸ Szegedi Ítéletábra Pf. I. 20 751/2011., megjelent: BDT2013. 2888.

⁹⁹ Ptk. 6:103. § (3) bekezdése.

¹⁰⁰ Ptk. 6:108. §-a.

¹⁰¹ A devizaalapú kölcsönszerződésekkel kapcsolatos perekben felmerült egyes elvi kérdésekről szóló 6/2013. Polgári jogegységi határozat 5. pontja.

¹⁰² Balogh Virág: Magyarázat a fogyasztóvédelmi jogi igényérvényesítésről. 2023. évi Jogtár-formátumú kiadás. 92.

¹⁰³ Ptk. 6:115. § (2) bekezdése, Vékás i. m. 6:115. § (2).

¹⁰⁴ C-243/08. sz. ügy Pannon GSM Zrt. kontra Sustikné Györfi Erzsébet [ECLI:EU:C:2009:350].

nem támadt szerződési feltétel viszonyával kapcsolatosan a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a bíróságnak hivatalból kell észlelnie, hogy a perbeli jogviszony fogyasztói szerződésnek minősül. Kétség esetén azonban a szerződés fogyasztói jellegének a bizonyítása a fogyasztót terheli.¹⁰⁵ Míg a vállalkozást terheli annak bizonyítása, hogy a szerződési feltételt a felek egyedileg megtárgyalták.¹⁰⁶

Az általános szerződési feltétel tisztességtelen voltának bíróság általi megállapításakor vizsgálni kell a szerződéskötéskor fennálló minden olyan körülményt, amely a szerződés megkötésére vezetett, a kikötött szolgáltatás rendeltetését, továbbá az érintett feltételnek a szerződés más feltételeivel vagy más szerződésekkel való kapcsolatát.¹⁰⁷ Ezt a törvényi tételt erősítette meg a fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben alkalmazott tisztességtelen szerződési feltételek tekintetében a Legfelsőbb Bíróság, amikor kiemelte: a jóhiszeműség és tisztesség objektív kötelmi jogi kategória, az általánosan elfogadott etikai követelményrendszert juttatja kifejezésre a szerződési feltételeknek a Ptk-ban írt szempontok alapján történő értékelésekor. A bíróságnak mérlegelése során e követelmény mércéjén keresztül a szerződés megkötésére vezető minden körülménynek, a kikötött szolgáltatás természetének és az érintett feltételnek a szerződés más feltételeivel vagy a felek közötti más szerződésekkel való kapcsolatának vizsgálatával kell megállapítania, hogy az adott esetben a szerződési feltétel támasztója a másik fél hátrányára egyoldalúan és indokolatlanul nem idézett-e elő egyenlőtlenséget a szerződéses jogokban és kötelezettségekben.¹⁰⁸ A régóta fennálló konzekvens bírói gyakorlat szerint az általános szerződési feltétel tisztességtelen voltát az egész szerződést értékelve kell vizsgálni¹⁰⁹.

A tisztességtelen szerződési feltételre és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra alapított per között lényeges különbségként – a már korábban kifejtettekén túl, miszerint a tisztességtelenség fogalma részben eltérő feltételek mentén alapul – az érvényesített jogalap és a bizonyítás szabályai jelentkeznek. Míg tisztességtelen szerződési feltétel esetén az igényérvényesítésre magánjogi anyagi jogi jogszabály (Ptk.) alapján, addig a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat esetén közjogi jogi norma (Fttv.) alapján kerül sor. Miközben a szerződési feltétel tisztességtelensége a szerződés érvényességét érinti és annak jogkövetkezményei kérhetőek a perben, addig a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat alapján magánjogi igényként első sorban kártérítés kérhető.

VI. Kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos perek

A magyar jogrendszer a kollektív igényérvényesítési módok körében a közjogias közérdekű perek és a tisztán magánjogi jellegű társult perek megindításának a lehetőségét biztosítja. A kollektív igényérvényesítés a nagyobb számú jogosult perbeli jogainak

¹⁰⁵ Balogh Virág: Magyarázat a fogyasztóvédelmi jogi igényérvényesítésről. 2023. évi Jogtár-formátumú kiadás. 91.

¹⁰⁶ Ptk. 6:103. § (1) bekezdése.

¹⁰⁷ Ptk. 6:102. § (2) bekezdése.

¹⁰⁸ Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiuma 2/2011. (XII. 12.) PK vélemény 3. pontja.

¹⁰⁹ Legfelsőbb Bíróság Pfv.VIII.20.430/2009., megjelent: BH2009. 323., Kúria Pfv.V.21.663/2017., megjelent: BH2019. 228.

gyakorlását egyszerűsíti olyan előírások által, amelyek alapján a perben nem kell valamennyi jogosultnak fellépnie; hanem helyettük vagy egyes jogosultak vagy arra felhatalmazott személyek, szervezetek végeznek eljárási cselekményeket, amelyek eredményeképpen azonban valamennyi jogosult követelésének teljesítése lehetséges. Az ilyen jellegű fellépésnek a kétségtelen hatékonysági és költségmegtakarítási előnyeinek felül azonban vannak hátrányai is például a csoportképzés nehézségei, az elkerülhetetlen érdek-összeütközések.¹¹⁰ Társadalmi hasznossága enne ellenére is vitathatatlan, ugyanis kis értékű követelések esetében e lehetőség nélkül a jogosultak számára az egyéni perindítással járó költségek és idő függvényében nem éri meg a követelés érvényesítése.

VI. 1. A közérdekből indított perek

A globális piacgazdaságban, a tömegtermelés és a szabványszerződések időszakában a fogyasztókat érő jogsértések is tömegesen jelentkeznek. A nagyszámú, de kisebb értékű jogügyletek esetében a fogyasztók egyénileg nem érvényesítik az igényeiket, hiszen a jogi támogatás igénybevétele, és a perrel járó kockázat nem arányos a jogvita értékével. A tömeges jogsértések fennmaradása azonban a közérdeket sértve, a jogrendszer egyensúlyát, a jogállami biztonság érzését borítják fel. Emiatt ezekkel a jogsértésekkel szemben egységesített eljárásban, az arra feljogosított szerveknek kell fellépni. A fogyasztók kollektív érdekeinek védelme külön erre létrehozott pertípusban történik. A közérdekű fogyasztóvédelmi per ugyan polgári eljárás keretében zajlik, mindazonáltal sajátosságok jellemzik, így többek között a kereset megindítható akkor is, ha a sérelmet szenvedett fogyasztók személye ismeretlen, melyből az következik, hogy a perlési lehetőséget elszakítja a konkrét magánjogi igénytől, s ezáltal „közjogiasítja” azt.¹¹¹

A közérdekű pert kifejezett törvényi felhatalmazás alapján meghatározott személyek, szervezetek a közérdek védelmében indíthatnak. A közérdekű perben nem minősülnek félnek azok a személyek (azaz a fogyasztók), akik érdekében a közérdekű pert megindították (a jogosultak).¹¹² A közérdekű perekre utaló anyagi jogi szabályok rögzítik a perindításra jogosultak körét és az érvényesíthető igényeket, tekintettel arra is, hogy a közérdekű perindítási jog létesítését a jogalkotó jogterületenként (védett jogi tárgyanként), esetről esetre mérlegeli, és a külön jogszabályokban eltérő megoldásokat alkalmaz, az adott jogterület specialitásait szem előtt tartva.¹¹³ Elsőként azonban az anyagi jogszabályi rendelkezések érvényesülését biztosító, eljárásjogi szabályozást ismertetem röviden, mely ezzel szemben valamennyi esetre egységesen lett meghatározva.

A perrendi szabályok különösen a csoporthoz tartozást, az érintettség azonosságát és a marasztalás teljesíthetőségét érintik, és határoznak meg garanciális rendelkezéseket. A közérdekű per egyik jelentős eleme a jogosultak érintettségének – azonos jellegű érvényesített jogot és a jogot megalapozó tények lényegi azonosságát feltételező –

¹¹⁰ Pribula (2018) i. m. <https://ugyeszeklapja.hu/?p=348>.

¹¹¹ Jagusztin (2021b) i. m. 1.

¹¹² Pp. 573. § (2) bekezdése.

¹¹³ Wallacher Lajos, In: Wopera Zsuzsa (szerk.): Nagykomentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez. 2024. évi Jogtár-formátumú kiadás. 571. §.

azonossága, amely tehát nem teljes, hanem alapvető típus azonosságot jelent.¹¹⁴ Ha a jogi minősítés szempontjából például annak van jelentősége, hogy egy vállalkozás melyik blankettaszerződés típusának alkalmazásával szerződtek a fogyasztók, és a kérdéses blankettát a vállalkozás egy éven át alkalmazta, akkor a szerződéskötési időpontoknak ezen az éven belülnek kell lenniük az azonos érintettség megállapításához, de nem kell ténylegesen ugyanazon napra esniük.¹¹⁵ Ha a jogosulti érintettség azonossága nem áll fenn, a bíróság az eljárást hivatalból megszünteti.¹¹⁶

Az érintett jogosulti csoporthoz tartozás igazolásának módja kiemelkedő kérdés a közérdekű perekben. Ezen múlik ugyanis az, hogy az egyes jogosultak miként tudnak hozzájutni ahhoz, amit a bíróság megítélt számukra. Ez első sorban a marasztalási keresetek esetében bír jelentőséggel, bár megállapítási keresetek esetében is vitatott lehet, hogy kire terjed ki az ítélet (ami például attól függhet, hogy a vállalkozás melyik ÁSZF-je alapján szerződött a fogyasztó). Az igazolás módja valójában egy bizonyítási problémát rejt, ugyanis az igazolási mód teremti meg a kapcsolatot az egyedi jogosult személye és az érvényesített igény között. Egyedi perben is bizonyítania kell a felperesnek, hogy az adott igény őt illeti. Közérdekű perben viszont ezt a bizonyítási kérdést is egységesen célszerű eldönteni, mégpedig magában a perben, és nem utólagosan, egyedileg. Különösen azokban az ügyekben jelentős ez a mozzanat, amikor a szerződésen alapuló igény mögött nem áll írásbeli szerződés (például tömegcikk vásárlása napi fogyasztási cikket árusító üzletben).¹¹⁷ Amennyiben az érintett jogosulti csoporthoz való tartozás igazolásának módja nem határozható meg egységesen, illetve nincs olyan egységes igazolási mód, amely a bíróság álláspontja szerint alkalmas az érintett jogosulti csoporthoz való tartozás bizonyítására, akkor az eljárást hivatalból meg kell szüntetni.¹¹⁸ Az igazolás megfelelő teljesítése tekintetében a végrehajtási eljárás keretén belül lehet majd döntést hozni az ítélet tartalma alapján érintett jogosult végrehajtási lap kiállítása iránti kérelme alapján. A végrehajtást kérő az érintett jogosulti körhöz való tartozását az ítéletben meghatározott módon köteles a kérelmében igazolni.¹¹⁹

A rendelkezési jog sértetlensége érdekében a Pp. rendezi a közérdekű pereknek a jogosultak egyedi perindításával való kapcsolatát. Megmarad az egyedi keresetindítás lehetősége, de ehhez a jogosultnak nyilatkozatot kell tennie. A közérdekű perben hozott ítélet akkor rendelkezik anyagi jogerőhatással, ha az alperes az érintett jogosultat egyedileg, írásban, a megfelelő tájékoztatással ellátva értesíti a perben hozott jogerős ítéletről, és az érintett jogosult az egyéni keresetindítási joga fenntartására irányuló bejelentést határidőn belül nem tesz. Hasonló a következmény a már megindított egyedi perekre nézve: ilyen esetekben az alperes az egyedi per keretében hívja fel nyilatkozattételre a jogosultat, aki dönthet úgy, hogy folytatja az egyedi pert, illetve elfogadhatja magára nézve kötelezőnek a közérdekű perben hozott ítéletet. Az anyagi

¹¹⁴ Pribula (2018) i. m. <https://ugyeszeklapja.hu/?p=348>.

¹¹⁵ Wallacher i. m. 574. § (1)-(2) bekezdés.

¹¹⁶ Pp. 575. §-a.

¹¹⁷ Wallacher i. m. 574. § (1)-(2) bekezdés.

¹¹⁸ Pp. 575. §-a.

¹¹⁹ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 18/A. § (1) bekezdése.

jogerőhatás speciális szabályozására azért volt szükség, mert a közérdekű felhatalmazás alapján perlő felperes és az egyedi jogosult között félazonosság nem áll fenn, így az anyagi jogerőhatás szabályainak alkalmazhatóságát eleve kétségbe lehetett volna vonni.¹²⁰

Közérdekű perindítási lehetőséget biztosít a Ptk.,¹²¹ a fogyasztóvédelmi törvény,¹²² a Tpv.,¹²³ és az MNB tv.¹²⁴

A közérdekű keresetek túlnyomó részét a gyakorlatban az ügyészség a Ptk. alapján, a fogyasztói szerződés részévé váló tisztességtelen általános szerződési feltétel érvénytelenségének megállapítása iránt indítja. A közérdekű keresetindításra jogosultak körébe az ügyész, a miniszter, az autonóm államigazgatási szerv, a kormányzati főhivatal, a központi hivatal vezetője, a fővárosi és vármegyei főispán, a gazdasági és szakmai kamara vagy érdekképviselői szervezet, az általa védett fogyasztói érdekek körében a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesület és az Európai Gazdasági Térség bármely tagállamának joga alapján a fogyasztói érdekek védelmére létrejött szervezet.¹²⁵ A Magyar Nemzeti Bank más jogszabályban kap felhatalmazást arra, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének feladatkörében eljárva - a Ptk. 6:105. §-a alapján, az abban foglalt szabályok szerint - közérdekű keresetet terjesszen elő a fogyasztó és a pénzügyi szervezet közötti szerződés részévé váló tisztességtelen általános szerződési feltétel érvénytelenségének a megállapítása iránt.¹²⁶

A közérdekű kereset alapesetben korrekciós céllal, tehát olyan ÁSZF ellen indul, amelyet már alkalmazott a kidolgozója.¹²⁷ A bíróság ebben az esetben a tisztességtelen ÁSZF érvénytelenségét az annak alkalmazójával szerződő valamennyi félre kiterjedő (erga omnes) hatállyal állapítja meg, és elrendeli, hogy a szerződési feltétel alkalmazója a saját költségére gondoskodjék a szerződési feltétel tisztességtelenségének megállapítására vonatkozó közlemény¹²⁸ közzétételéről. A közlemény szövegéről és a közzététel módjáról a bíróság dönt. Az érvénytelenség megállapítása nem érinti azokat a szerződéseket, amelyeket a megtámadásig már teljesítettek, tehát erre hivatkozással nem lehet visszakövetelni a teljesítést.¹²⁹

A közérdekű kereset másik fajtája a preventív célú kereset, amely lehetővé teszi a szerződési feltételek absztrakt kontrollját.¹³⁰ Míg a tisztességtelenség vizsgálatára egyedi ügyben akkor kerülhet sor, ha az ÁSZF az egyedi szerződés részévé vált, addig

¹²⁰ Wallacher i. m. 578. §.

¹²¹ Ptk. 105. § (1) bekezdése.

¹²² A fogyasztóvédelmi törvény 38. §-a.

¹²³ Tpv. 85/A. § (1) bekezdése.

¹²⁴ A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNB tv.) 164. §-a.

¹²⁵ Ptk. 6:105. § (1) bekezdése.

¹²⁶ MNB tv. 164. § (9) bekezdése.

¹²⁷ Fazekas i. m. 186.

¹²⁸ A közleménynek tartalmaznia kell az érintett szerződési feltétel pontos meghatározását, tisztességtelenségének megállapítását, valamint az e jellegét alátámasztó érveket.

¹²⁹ Ptk. 6:105. § (2) bekezdése.

¹³⁰ C-240/98-C-244/98. sz. egyesített ügyek Oceano Grupo Editorial SA kontra Rocio Murciano Quintero és Salvat Editores SA kontra José M. Sánchez Alcón Prades [ECLI:EU:C:2000:346].

közérdekű perben az ÁSZF tisztességtelensége vizsgálatának ugyanakkor nem feltétele, hogy az ÁSZF valamely szerződés részévé váljon, elegendő, ha azt a fogyasztókkal történő szerződéskötések céljából határozták meg és tették nyilvánosan megismerhetővé.¹³¹ Ha a bíróság megállapítja a sérelmes ÁSZF tisztességtelenségét, ítéletében eltiltja a nyilvánosságra hozót a feltétel alkalmazásától. Preventív közérdekű per az ellen is megindítható, aki a fogyasztókkal történő szerződéskötés céljából meghatározott és megismerhetővé tett tisztességtelen általános szerződési feltétel alkalmazását nyilvánosan ajánlja. Ha a bíróság megállapítja a sérelmes általános szerződési feltétel tisztességtelenségét, ítéletében eltiltja az általános szerződési feltétel alkalmazását nyilvánosan ajánlót az alkalmazásra ajánlástól.¹³²

Az elmúlt évek ügyészi vizsgálatai számos piaci szegmenst érintettek. Vannak olyan területek, ahol jelenleg a szerződések tartalma már jelentős részben jogszabály által meghatározott (például az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, vagy éppenséggel a hírközlési szolgáltatások esetében). A jogszabálytól való eltérés ez esetben – ha maga a jogszabály ahhoz eltérő jogkövetkezmenyt nem fűz – a semmisség jogkövetkezmenyeire vezet¹³³ (jellemzően e szabályok klauzikáló kógensek, tehát a fogyasztó hátrányára eltérést meg nem engedők).¹³⁴

Szükséges pár mondatot ejteni a fogyasztóvédelmi törvényben szabályozott közérdekű perindítás szabályairól is. E reprezentatív eljárásnak a célja egy adott vállalkozásnak a fogyasztók jogait sértő (tisztességtelen) gyakorlatának a megszüntetése és a jogsérelem orvoslása. A jogsértés megszüntetése érdekében a bíróság objektív szankcióként a jogsértés megtörténtét állapítja meg, a jogsértő gyakorlat abbahagyására kötelezi a jogsértőt, illetve eltiltja a további jogsértéstől. Objektív, ugyanis a feljogosított szervezet nem kötelezhető arra, hogy bizonyítsa a vállalkozás által tanúsított magatartás felróhatóságát, továbbá a jogsértéssel érintett egyéni fogyasztók által elszenvedett tényleges hátrányt vagy kárt.¹³⁵ Az eljárás és az abban meghozott határozat piaci szabályozási eszközként is érvényesül, ugyanis (többek között a közlemény közzététele által) a jogsértés tartós hatásainak felszámolására is alkalmas más piaci szereplőknél, tekintettel arra, hogy ha a bíróság megállapítja, hogy az adott vállalkozás törvénysértő tevékenységet végzett, feltehetően a többi vállalkozás is tartózkodik a hasonló gyakorlatok alkalmazásától, még akkor is, ha rájuk nem terjed ki a döntés hatálya. Tehát e fogyasztóvédelmi pernek a célja egyrészt a prevenció, vagyis annak biztosítása, hogy a jogsértő vállalkozás, illetve a hasonló jogsértő tevékenységet folytató vállalkozások a jövőben jogkövető magatartást tanúsítsanak.^{136,137}

¹³¹ Zavodnyik József: Az általános szerződési feltételeket tisztességtelennek minősítő ítéletek megismerhetősége. Fogyasztóvédelmi Jog, 2023/2. 3.

¹³² Ptk. 6:105. § (3)–(4) bekezdése.

¹³³ Ptk. 6:95. §-a.

¹³⁴ Joó Imre: Fogyasztó és vállalkozás között kötött szerződés érvénytelen kikötéseinek bírósági megítélése az ügyész keresete alapján. Fogyasztóvédelmi Jog, 2022/1. 1.

¹³⁵ Fogyasztóvédelmi törvény 38/C. § (2) bekezdés a)-b) pontjai.

¹³⁶ Ez az elv a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában is érvényesül (Pfv. VIII.21.007/2008/6., Pfv. VII.20.192/2011/4.)

¹³⁷ Jagusztin (2021a) i. m. 2–3.

A jogintézmény másrésztől – a prevención túl – az egyéni károk orvoslására is alkalmas. A feljogosított szervezetek keresetet indíthatnak annak érdekében, hogy a vállalkozás orvosolja az érintett fogyasztók sérelmeit olyan intézkedésekkel, mint például kártérítés fizetése, kijavítás, kicserélés, árleszállítás, a szerződés megszüntetése vagy a kifizetett vételár visszatérítése. Ha a bíróság ítéletében a jogsértés tényének megállapításán túl a vállalkozást meghatározott követelés teljesítésére is kötelezte, a vállalkozás köteles az ítélet szerinti, érintett jogosulti körhöz tartozó fogyasztó igényét az ítéletnek megfelelően kielégíteni. Önkéntes teljesítés hiányában a jogosult fogyasztó kérheti az ítélet bírósági végrehajtását. A fogyasztó jogosultságát a bíróság az ítéletben meghatározott feltételek alapján a végrehajtási lap kiállítására irányuló eljárásában vizsgálja.¹³⁸

Közérdekű pert egyrésztől a feljogosított szervezetek, jellemzően a fogyasztók érdekében tevékenységet végző nonprofit szervezetek indíthatnak, amelyek e minőségüket kijelölési eljárás lefolytatását követően kaphatják meg a fogyasztóvédelemért felelős miniszter részéről. Másrésztől feljogosított szervezetként való kijelölési eljárás lefolytatása nélkül közjogi szervezetek is indíthatnak belföldi képviseleti keresetet a fogyasztóvédelmi törvény alapján. Ebbe a körbe a fogyasztóvédelmi hatóság, az ügyészség, a Magyar Nemzeti Bank és minden olyan központi hivatal, autonóm államigazgatási szerv és önálló szabályozó szerv tartozik, amelynek a feladatai közé tartozik a fogyasztói jogok védelme. A határon átnyúló jogsértések miatti perindításra tehát a közjogi szervezetek nem, csak a feljogosított szervezetek jogosultak.¹³⁹

VI.2. Társult perek

A társult per a kollektív igényérvényesítés olyan formája, melyben a jogosultak döntése és kifejezett nyilatkozata képezi annak alapját, hogy az igények együttesen, egyetlen perben legyenek elbírálhatók. A társult perindítás lehetőségét a Pp. szűk körben, három ügycsoport tekintetében engedi meg, ezek a fogyasztói szerződésből eredő követelés érvényesítése iránt, környezetszennyezés által okozott károsodásból fakadó igények érvényesítése iránt indított eljárások, valamint a munkaügyi perek. Ezek azok a jogviták, ahol tipikus a kisebb pertárgyérték, mely esetben az egyedi perindítás gazdaságtalan, illetve az érvényesítendő követelések is azonosak lehetnek, továbbá az egyedi fellépésre való hajlandóság is mérsékeltebb. Ezekre a jogviszonyokra jellemző az aszimmetria, az egyik fél mind a szakértelmet, mind a gazdasági erőt illetően „gyengébb”.¹⁴⁰

A társult per konszenzuális alapú opt-in modelljében a felperesek személyükben ismertek, azonosítottak. Ennek ellenére a társult per lényege, hogy nem a felperesek egyedi igényeinek összességét (mindegyikét), hanem egyetlen, tipikus igényt, azaz egy érvényesített jogot és egy hozzá tartozó tényalapot bírál el a bíróság, ezzel biztosítva a társult performának a hatékonysági előnyét az egyedi igények elbírálásához képest. Ezért a társult per alapvető előkérdése ennek az egyetlen igénynek a megkonstruálása.¹⁴¹ E

¹³⁸ A cselekvő fogyasztóvédelem érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXI. törvény végső előterjesztői indokolása a 8. §-hoz.

¹³⁹ Fogyasztóvédelmi törvény 38. §-a.

¹⁴⁰ Wallacher i. m. 583. §.

¹⁴¹ Wallacher i. m. 580. §.

perekben legalább tíz felperes a tartalmában azonos jogait együttesen érvényesítheti úgy, hogy a perbeli cselekményeket csak az egyik, *reprezentatív* felperes végzi, de az ítélet anyagi jogerőhatása valamennyiükre kiterjed. A perben a fél jogait tehát kizárólag a reprezentatív felperes gyakorolhatja, még hozzá egységesen, a többi felperes nem. Ez a korábban a magyar jogban ismeretlen – így hatásában egyelőre bizonytalan – pertípus olyan, az angolszász jogi kultúrában kialakult fogyasztói magatartást feltételez, amely megjelenése egyelőre kérdéses.¹⁴²

A társult per alapfeltétele a jogosultak (a későbbi felperesek) szabad elhatározáson nyugvó megegyezése az igényeik kollektív formában történő érvényesítésére. E konszenzusukat a feleknek szerződésbe kell foglalniuk. A társult perlési szerződés célja a társult per vitelének módját szabályozni. A jogalkotó ezzel rendhagyó módon szerződési szabályokat iktatott be a Pp-be. A perrendtartás csak azt írja elő kötelező erővel, hogy a feleknek milyen kérdésekben kell megegyezniük a társult perlési szerződésben.¹⁴³

A társult per tárgyát a bíróság által külön végzésben meghatározott reprezentatív jog fennállása képezi. Központi szerepet játszik az egyedileg azonosított felperesek és az érvényesített reprezentatív jog közötti összefüggés megteremtése, ezt a Pp. összekapcsolásnak nevezi. Ez például tisztességtelen általános szerződési feltételre alapított perben lehet az érintett feltételt tartalmazó fogyasztói szerződés. A társult per formájában történő perlést a bíróságnak engedélyeznie kell; az engedély iránti kérelemben a reprezentatív felperesnek meg kell határoznia azt az eszközt vagy módszert, amely igazolja, hogy a reprezentatív jog az adott egyedi felperest megilleti. A bíróság az engedélyezést – a jogszabályi feltételek teljesülésének hiányán felül – célszerűségi alapon is elutasíthatja, ha úgy találja, hogy az állított jog és az azt megalapozó tények reprezentatív jellegéről, az összekapcsolás alkalmasságáról való döntés vagy az összekapcsolás tényleges igazolásának idő-, illetve munkaigénye a társult pernek az egyedi perek összességéhez mért hatékonysági előnyét megszüntetné. Amennyiben a bíróság a társult per engedélyezése iránti kérelmet elutasítja, az eljárást egyidejűleg meg kell szüntetni, azzal, hogy a Pp. biztosítja a lehetőséget a keresetlevél beadásához fűződő jogi hatályoknak a fenntartására.¹⁴⁴

A bíróság a társult perben a felperesek keresetéről egységesen dönt, határozatát a reprezentatív jog tekintetében, a reprezentatív tények vonatkozásában megállapított tényállás alapján hozza meg; az ítéletében azoknak a felpereseknek a javára marasztalja alperest, akik vonatkozásban az összekapcsolás tényleges igazolása az előírt határidőben megtörtént.¹⁴⁵ A bíróság ítéletében tehát név szerint az egyes felperesek javára - marasztalási kereset esetén az adott felperesnek járó összeg meghatározásával – marasztalja az alperest. Ez a megoldás teszi azt is lehetővé, hogy a társult per felperesei az alperes marasztalása esetén közvetlenül kezdeményezzenek végrehajtást. A társult perben hozott ítélet végrehajtása tekintetében a Vht.¹⁴⁶ speciális rendelkezést tartalmaz,

¹⁴² Pribula (2018) i. m. <https://ugyeszeklapja.hu/?p=348>.

¹⁴³ Wallacher i. m. 586. §.

¹⁴⁴ Pribula (2018) i. m. <https://ugyeszeklapja.hu/?p=348>.

¹⁴⁵ U.o.

¹⁴⁶ Vht. 18/A. § (2) bekezdése.

mely lehetővé teszi a közös végrehajtást. Ennek megfelelően társult perben hozott határozat végrehajtásának elrendelése céljából a társult per reprezentatív felperesének kérelme alapján a társult per felpereseinek követeléseit tárgyában egy közös végrehajtási lapot is ki lehet állítani. Ennek feltétele, hogy a társult perlési szerződés a reprezentatív felperest mint reprezentatív végrehajtást kérőt a közös végrehajtás kezdeményezésére feljogosítsa.¹⁴⁷

A kollektív igényérvényesítés hatásosságát jelzi az, hogy más jogrendszerekben – melyekben a class action perlési formának kialakult gyakorlata van – az alperesek igyekeznek elejét venni a társult per keretében történő jogérvényesítésnek, például azzal, hogy szerződéseikben választottbíráskodást kötnek ki. Mivel a társult perindítás lehetőségét a Pp. három ügycsoportra korlátozza, megállapítható, hogy ezekben választottbíráskodás kikötésével jellemzően nem lehet majd a társult perlést megakadályozni, figyelemmel arra, hogy a fogyasztói szerződésekben az ilyen kikötést a 3/2013. Polgári jogegységi határozat tisztességtelennek minősítette, a munkaügyi jogvitákban törvény tiltja e kikötést, míg a környezetvédelmi ügyek nem szerződéses alapúak, így előzetes kikötésre jellemzően nem kerül sor.¹⁴⁸

VII. Összegzés

A fogyasztó számára tehát mind az egyéni jogérvényesítés mind a kollektív perlés lehetősége biztosított a vállalkozás tisztességtelen szerződési és kereskedelmi gyakorlatával szemben. Összességében azonban az mondható el, hogy a fogyasztók a vállalkozások tisztességtelen gyakorlatára alapított igényeiket jellemzően nem a bíróság előtt érvényesítik idő- és költséghatékonysági szempontok okán. Ilyen perek csupán elenyésző számban fordulnak elő itthon, holott a fogyasztók bizonyítási kötelezettségét segítő szabályok megkönnyítik az igényérvényesítést. Azonban mind ezt figyelembe véve sem éri meg a fogyasztók számára az alternatív vitarendezési módokkal szemben a pénzügyi kockázatokkal is járó perindítás. Igaz ez a kollektív igényérvényesítés körében a társult perekre is, mely pertípusban itthon még jóformán egyáltalán nem indult eljárás.¹⁴⁹ Egyedül a közérdekű keresetek emelhetők ki ebből a körből, ilyen perek ugyanis jelentős számban fordulnak elő a gyakorlatban, elsősorban az ügyészi szerepvállalás nyomán.

¹⁴⁷ Wallacher i. m. 590. §.

¹⁴⁸ Wallacher i. m. 580. §.

¹⁴⁹ Harsági Viktória: Társult perek mérlege az új Polgári perrendtartás hetedik évében, *Közjegyzők Közlönye*, 2024/2., 37., 45. o.

Módos Mátyás:¹

A jogalkotás támogatása az államépítésben Koszovó példáján keresztül

I. Bevezetés

„Egy jó törvénynek jónak kell lennie a világ minden pontján, ahogy egy helyes osztás eredménye is ugyanaz Európában és Ázsiában, Amerikában és Afrikában” – írta Condorcet Montesquieu A Törvények szelleméről című művéhez². Hasonló gondolat vezérli azokat az államokat, nemzetközi szervezeteket, szakértőket, akik egy állam (újja)építésének támogatásakor a jogalkotáshoz nyújtanak segítséget.

Válságidőszakon kívül külső segítség egy ország jogalkotásában meglehetősen nehezen képzelhető el, vagy az csak az ajánlás szintjén mozoghat, a nemzeti jogalkotás ugyanis a szuverenitás része³. Más a helyzet ugyanakkor válsághelyzetekben, az állam összeomlásakor vagy a gyenge állam eseteiben. Ez az eset előállhat nemzetközi háború vagy polgárháború, etnikai villongás vagy forradalom eredményeként, de egy természeti vagy ipari katasztrófa, illetve akár egy gazdasági válság is az alapvető intézmények összeomlásához, az állami működés komoly zavarához vezethet⁴.

Ilyen helyzetben a meggyengült vagy szétesett állam külső segítségre szorul(hat), egyes államok, államok csoportja, de legtípikusabban nemzetközi szervezetek vesznek részt az állam újjáépítésében humanitárius intervenció formájában. Ez szükségképpen külső beavatkozást jelent a meggyengült vagy szétesett állam életébe, és szuverenitásának valamilyen fokú csorbulását eredményezheti⁵. A beavatkozás célja, hogy fenntartsa, megszilárdítsa a békét, amíg újjáépül vagy helyreáll a helyi igazgatás. Az államépítés ilyen formán többféle lehet: az a katonai békefenntartástól az államigazgatás működésében való szakértői részvételig terjedhet⁶.

A jelen tanulmányban az államépítés polgári oldalának, az igazgatás megteremtésének egy szeletét, a jogalkotásban való támogatást, annak formáit, illetve közelebbről a módszertani támogatást vizsgáljuk. A jogalkotás – mindenkire kötelező normák alkotása – az állami hatalomgyakorlás egy speciális megnyilvánulási formája. A jogalkotás olyan aktus kibocsátását jelenti, amely a jogalanyokat – polgárokat, vállalkozásokat – jogi

¹ A szerző a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának hallgatója.

² Idézi Ludassy Mária Recta ratio vagy modus vivendi? című írásában. *Magyar Tudomány*, 2007/3., 283. o.

³ Itt most nem térünk ki azokra a jogalkotási esetekre, amikor egy ország egy nemzetközi szervezethez történő csatlakozás érdekében vagy tagállamként valamilyen közös érdekből alkot jogot. Lásd például az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvényt, amelynek benyújtáskori címe még konkrétan (az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében a vagyonynyilatkozatokkal kapcsolatos szabályok módosításáról) fejezte ezt ki.

⁴ Halász Iván: *Az állam összeomlása és újjáépítése*. Nemzeti Közszerológálati Egyetem Budapest 2014. 12.o.

⁵ A kérdéskört részletesen elemzi Halász Iván idézett művében (15-23. o.), illetve Sulyok Gábor: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata* című művében. Gondolat Kiadó, Budapest, 2014. 65. o.

⁶ Halász: i.m. 20-28. o.

érvénnyel kötelezi, és ami közhatalmi kényszerrel érvényesíthető⁷. A jogalkotókkal szembeni általános követelmény, hogy demokratikus legitimáció alapján gyakorolják a jogszabály megalkotásában megnyilvánuló közhatalmukat, azaz, a tevékenységük, illetve a normaakat visszavezethető legyen a népakaratra⁸. Utóbbi elem ugyanakkor az államépítés itt taglalt eseteiben nem minden esetben áll fenn. Természetesen a jogalkotásban való segítség is számtalan formát ölthet az átmeneti nemzetközi – gyakorlatilag külső – igazgatástól a szakértői támogatásig. Előbbi esetben a jogalkotói demokratikus legitimáció a válsághelyzet miatt nem áll fenn, illetve azt ideális esetben egy nemzetközi – például ENSZ – felhatalmazás pótolja, utóbbi ugyanakkor csak tanácsadói szerepet jelent, a formális döntéseket a helyi törvényes hatalom szervei hozzák.

A jelen tanulmány a jogalkotási támogatás módszertani oldalára – a jogszabályszerkesztési útmutatóra – helyezi a hangsúlyt, a koszovói államépítés első évtizedének példáján keresztül bemutatva annak gyakorlati működését.

II. Jogalkotási támogatás a koszovói államépítésben

A jelenleg is vitatott jogállású, többségében albánok lakta terület gyakorlatilag 1999 óta a béke- és államépítés helyzetében van. Az eredetileg szerb fennhatóság alá tartozó Koszovó korábban is etnikai alapú összecsapások helyszíne volt, de 1999. júniusában – Szerbia NATO általi bombázása után – az ENSZ Biztonsági Tanácsa (BT) határozatával Koszovót átmeneti ENSZ igazgatás (*UNMIK*) alá helyezte, és békefenntartó erőket bízott meg a terület felügyeletével⁹. A nemzetközi igazgatás 2001-re felállította a koszovói önkormányzat átmeneti intézményeit, beleértve a választott koszovói törvényhozó gyűlést, az elnök és a miniszterelnök posztját, és megtartották Koszovó első szabad, országos választását¹⁰. A nemzetközi igazgatásba az ENSZ és a NATO mellett az Európai Unió, az EBESZ, a Világbank és az Egyesült Államok Fejlesztési Segélyügynöksége, a USAID is bekapcsolódott¹¹. 2006-tól az ENSZ BT határozata értelmében nemzetközi tárgyalásokon próbálták meg rendezni a terület státuszát, ezek azonban nem vezettek eredményre. Ebben a helyzetben a koszovói parlament tagjai, valamint a koszovói elnök 2008. februárban függetlenségi nyilatkozattal létrehozták az önálló Koszovói Államot, majd elfogadták annak új alkotmányát. Az önálló Koszovót mára száznál is több állam ismerte el, Szerbia és – Oroszország, valamint Kína ellenállása miatt – az ENSZ azonban

⁷ Drinóczi Tímea-Petrétei József: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004. 73. o.

⁸ Magyarországon ez az Alaptörvényből és az alkotmánybírósági gyakorlatból következik. Az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy „[a] közhatalom forrása a nép”, az Alkotmánybíróság a 16/1998. (I. 8.) AB határozatban rögzítette, hogy a közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimáció alapján kerüljön sor.

⁹ Az ENSZ BT az 1999. június 10-én elfogadott 1244. számú határozattal hozta létre a koszovói ENSZ-missziót az átmeneti nemzetközi igazgatásra (UNMIK – United Nations Mission in Kosovo), és bízta meg a NATO vezette KFOR-t (Kosovo Force) békefenntartóként.

¹⁰ A nemzetközi igazgatásról, a közjogi rendszerről részletesen lásd Halász Iván idézett művének 28-33. oldalát.

¹¹ Halász: i.m. 72-76. o.

nem¹². A függetlenség kikiáltását követően a nemzetközi jelenlét értelemszerűen csökkent, meg azonban – éppen a vitatott státus miatt – nem szűnt, ott továbbra is jelen van a KFOR békefenntartó misszió és az Európai Unió EULEX-missziója is¹³.

A koszovói jog és jogalkotás tekintetében röviden a következőket szükséges felidézni. A térség hagyományosan a kontinentális jogrendszerhez tartozott, a nemzetközi igazgatás előtt, alatt és után egyaránt az írott jog volt a meghatározó. A jogalkotói hatalom a válság előtt előbb az autonóm tartományi státusz miatt a koszovói parlamentnél és kormánynál, később az autonóm helyzet megszűntével a jugoszláv, illetve szerb parlament és kormány kezében volt. A nemzetközi igazgatással a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalom átmenetileg az UNMIK-hez került, ami azokat egy speciális ENSZ-főtitkári különmegbízott (SRSG) útján gyakorolta¹⁴. A hatályos jogot az UNMIK SRSG által kiadott rendeletei, valamint a korábbi jog azon elemei képezték, amelyek nem tartalmaztak diszkriminatív szabályozást. A végrehajtó és jogalkotó hatáskörök gyakorlásába ezt követően fokozatosan vonták be a helyi szereplőket, ennek fontos állomása volt az Ideiglenes Közös Igazgatás Struktúra 2000-2002 közt (*Joint Interim Administrative Structure - JIAS*), illetve az öngazgatás alkotmányos keretrendszerét meghatározó aktus 2001-ben, amely megteremtette az öngazgatás szerveit, közte a választások útján létrejövő képviselőházat is, valamint nemzetközi alapjogi standardokat is az alkotmányos keretbe foglalta. A 2002-es választásoktól kezdve a meghatározott keretek közti öngazgatás a jellemző (*Provisional Institutions of Self-Government - PISG*), amely a jogalkotásra is kiterjedt. A kereteket egyrészt maga az alkotmányos keretdokumentum, másrészt az SRSG szupervíziós joga jelentette¹⁵.

2008 – a függetlenség kikiáltása és az új alkotmány elfogadása – óta a jogalkotói hatáskörök már teljes egészében a koszovói alkotmányos szerveknél vannak, illetve elfogadták pl. a tárgykört részben szabályozó jogalkotási kezdeményezésekről szóló törvényt¹⁶. Mindez azonban nem jelentette azt, hogy a nemzetközi szervezetek ettől kezdve ne nyújtottak volna támogatást a jogalkotásban. Ebben az UNMIK mellett az Európai Unió, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) és az Egyesült Államok is fontos szerepet játszott.

Meghatározó tényező, egyben lényeges kihívás volt a jogszabályok többnyelvűsége: a hivatalos albán és szerb mellett a jogszabályok – a nemzetközi igazgatás kezdetétől

¹² A tartomány nemzetközi jogi helyzete így továbbra sem egyértelmű, Szerbia saját, de az ENSZ felügyelete alatt álló tartományként tekint rá, a szerb hatóságoknak ugyanakkor nincs beleszólásuk a kormányzásba.

¹³ European Union Rule of Law Mission in Kosovo. A számos alkalommal meghosszabbított EULEX-misszió mandátuma a Tanács 2023/1095. számú határozata alapján jelenleg 2025. június 4-ig szól. Koszovó 2022-ben hivatalosan is felvételét kérte az Európai Unióba.

¹⁴ Special Representative of the Secretary-General. <https://unmik.unmissions.org/leadership> (letöltés ideje: 2022. április 20.).

¹⁵ Halász: i.m. 28-33. o.

¹⁶ Law on legislative initiatives. Law No.04/L -025 6 October 2011.

<https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20legislative%20initiatives.pdf> (letöltés ideje: 2022. április 20.).

szükségszerűen – angol nyelven is megjelennek¹⁷, emellett az elsődleges jogi aktusokat török és bosnyák nyelveken is elérhetővé kell tenni¹⁸. Míg a nemzetközi igazgatás első éveiben a jogszabályok különböző nyelvi verziói közti ütközés esetén az angolt kellett irányadónak tekinteni, később a szerb és az albán nyelvű verzió is – mint hivatalos nyelvek – hivatalos volt, egyik nyelvnek sem volt irányadó értelmezési elsőbbsége. Fontos látni, hogy a jogalkotás támogatását az angol nyelven is megjelenő jogszabályok teszik lehetővé.

Bár az egyes szervezetek által nyújtott támogatás még a jogalkotásban sem korlátozódik egyetlen területre, ehelyütt csak a legjellemzőbb formákra utalunk. Az EBESZ legfőbb célja az alapvető emberi jogok és a joguralom (jogállamiság-jogbiztonság) biztosítása. Ennek megfelelően, hogy ezek sérelmének elejét vegyék, az EBESZ mind a törvények mind az alacsonyabb szintű jogszabályok tervezeteit megvizsgálja, ha a tárgykör alapján felmerülhet a fenti elvek és jogok sérelme. Ez gyakorlatilag egy előzetes alkotmányos felülvizsgálatot (normakontrollt) jelent, probléma esetén természetesen a szervezet jelzést tesz, illetve javaslatot fogalmaz meg, hogy miképpen biztosítható a sztenderdeknek való megfelelés. A szervezet emellett a nyelvi verziókkal kapcsolatos ügyekben is fontos szerepet játszik¹⁹.

Az európai uniós támogatás elsődleges formája 2008 után az elsősorban igazságszolgáltatási területen működő EULEX-misszió volt, amely mások mellett rendőrségi, ügyészi és bírói támogatást nyújt. A jogalkotás támogatása az ún. *twinning* (ikerintézményi) programon keresztül valósult meg, amely tagállami szakértők delegálását jelentette, és amelynek célja a koszovói jog uniós joghoz való közelítése is. A program részeként az uniós tagállami alkotmányos szervektől érkező szakértők képzéseket biztosítottak, közös műhelymunkában és munkacsoportokban vettek részt, egyéb tanácsadást és szakértői támogatást biztosítottak, mely a jogszabály-előkészítésre is kiterjedt²⁰. Közelebbről a jogalkotásban például az igazságügyi minisztérium számára a következő formákban nyújtott támogatást a *twinning*-program: jogszabály-előkészítést megelőző stratégiai jellegű koncepcióalkotás előfeltételeinek javítása, jogszabály-előkészítés támogatása, végrehajtás támogatása, hatásvizsgálatok támogatása, jogszabálytervezetek és jogszabályi koncepciók hatékony egyeztetésének támogatása²¹.

Az Egyesült Államok, illetve annak Nemzetközi Fejlesztési Ügynöksége (*United States Agency for International Development – USAID*) segítsége szintén meglehetősen széles

¹⁷ *Multilingual Legislation in Kosovo and its Challenges*. Organization for Security and Co-operation in Europe MISSION IN KOSOVO. 2012. <https://www.osce.org/kosovo/87704?download=true> (letöltés ideje: 2022. április 20.).

¹⁸ Law No. 02/L-37 on the Use of Languages. Law No. 03/L-190 on the Official Gazette.

¹⁹ *Multilingual Legislation*: i.m. 5. o.

²⁰ Az eredetileg a tagjelölt és potenciális tagjelölt országok jogának az uniós joghoz közelítésére létrehozott ikerintézményi programot később kiterjesztették más országokra is a szomszédsági partnerség jegyében. Koszovóban a program az ENSZ BT 1244-es határozatával összhangban, az UNMIK-kal koordináltan valósul meg. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twinning_en (letöltés ideje: 2022. április 20.).

²¹ Forrás: <https://www.irz.de/en/projects/77-kosovo-eu-projekte/1119-kosovo-strengthening-policy-formulation-and-legislative-drafting> (letöltés ideje: 2022. április 20.).

kört ölel fel a civil társadalom erősítésétől kezdve a munkanélküliség csökkentésén és a befektetésösztönzésen át egészen a jogalkotásig annak érdekében, hogy egy békés és sikeres, minden tekintetben Európába integrálódott balkáni térség alakuljon ki²². A jogalkotásban nyújtott segítség fontos elemét képezte a szervezet által a koszovói jogalkotási eljárásra tekintettel kidolgozott jogszabály-előkészítési, -szerkesztési és -szövegezési útmutató.

III. A jogalkotás módszertani támogatása: jogszabályszerkesztési útmutatók a koszovói államépítésben

A jogalkotás közhatalmi erővel kikényszeríthető általánosan kötelező magatartási szabályok alkotását jelenti, ennek alapfeltétele a megfelelő jogalkotói hatáskör megléte és a kihirdetés. Emellett a jogszabályok megalkotása során is számos követelményre kell tekintettel lenni: a rendelkezések összhangban kell legyenek az alkotmányos követelményekkel és a jogalkotás szakmai követelményeivel, valamint illeszkedniük kell a jogrendszerbe, és nem állhatnak ellentétben a nemzetközi joggal sem²³. Láthattuk, Koszovóban az EBESZ missziójának egyik kiemelt célja a jogszabályok „alkotmányosságának” (*rule of law* és az alapvető jogok megtartása) biztosítása volt. Az alkotmányos követelmények mellett megkülönböztetjük a jogalkotás szakmai követelményeit, végső soron azonban azok is visszavezethetők a jogállamiság elvéből következő jogbiztonságra. A jogalkotás szakmai követelményei azt határozzák meg, hogyan kell egy jogszabályt úgy megszerkeszteni és megszövegezni, hogy az a címzettek számára egyértelműen értelmezhető normatartalommal rendelkezzen. Ez a kérdés úgy vezethető vissza az alkotmányos követelményekre, hogy végső soron egy rosszul megszerkesztett, illetve nem egyértelműen megfogalmazott jogi norma értelmezhetetlen és így alkalmazhatatlan lehet, ami már alkotmányos (jogállamisági-jogbiztonsági) problémát jelent. Annak érdekében, hogy ilyen helyzet ne álljon elő, a jogalkotás szakmai követelményeit különböző dokumentumok foglalják össze, amelyeknek címzettje a jogszabály előkészítője. E dokumentumok lehetnek normatívak (mint Magyarországon a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet, a Jszt.) vagy ajánlás-jellegűek, útmutatók, kézikönyvek (természetesen a két forma együtt is elképzelhető, a normatív szabályokat útmutató magyarázza). Szerepük, hogy egységes sorvezetőt adva a kodifikátornak segítsék őt abban, hogy a jogbiztonság követelményének megfelelően pontosan, érthetően, egyértelműen megszövegezett és megszerkesztett jogszabálytervezetet készítsen. Alkalmazásukkal elkerülhetőek azok a tipikus hibák, amelyek az előkészített jogszabályok alkotmányosságát vagy akár csak egyszerű alkalmazhatóságát veszélyeztethetik²⁴.

²² Források: <https://www.usaid.gov/kosovo>; https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/CDCS_Kosovo.pdf (letöltések ideje: 2022. április 20.).

²³ Magyarországon e követelményeket az Alaptörvény R) és T) cikke, valamint – a jogállamiság elvét rögzítő B) cikk (1) bekezdése, illetve az alkotmánybírói gyakorlat alapján – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (4) bekezdése listázza.

²⁴ Természetesen egy, a vonatkozó norma vagy útmutató előírásainak megtartásával előkészített jogszabály is lehet alkotmányellenes, ha az egyéb követelmények nem teljesülnek. Ellenkezőleg, az útmutatóban

A jogalkotás szakmai követelményei általános és különös követelményekre oszthatóak. Az általános követelmények elsősorban a tervezet megszövegezésének kérdéseit érintik, a különös követelmények a megszerkesztésre és a megszövegezésre egyaránt vonatkoznak²⁵.

Az általános követelmények lényege, hogy a jogszabály a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal rendelkezzen, ami azt jelenti, hogy a kodifikátornak a jogszabálytervezetet a nyelvhelyességi szabályoknak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegeznie²⁶. Az általános követelmények ennek megfelelően a következőképp határozhatók meg: normativitás, normavilágosság és előreláthatóság (ideértve az egyértelműséget), nyelvhelyesség, normagazdaságosság. A jogszabály nyelvezete nem irodalmi nyelv, hanem egy sajátos, vegyes nyelvezet – jogi és köznapi együtt (tárgykörtől függő arányban) – bizonyos saját szabályokkal, ami a kodifikátortól nagy nyelvi precizitást, fegyelmet követel. Jó példa erre, hogy a választékosság itt éppen hogy káros, ugyanazt a tartalmat mindig ugyanazzal a kifejezéssel kell kifejezni, és egy adott kifejezést is mindig ugyanabban az értelemben szükséges használni. Ez gyakorlatilag hasonlatos a programozói (vagy más kötött) nyelvhez, és éppen ez teszi lehetővé az útmutatók elkészítését, illetve akár a technológia bekapcsolását is.

A különös követelmények közé tartozik a jogszabály tagolása, a szerkezeti egységek hierarchiájának és a számozásának (megjelölésének) meghatározottsága, de a hivatkozások kötött formája, az értelmező rendelkezésekre, a rövidítésekre vagy a mennyiségek megjelölésére vonatkozó szabályok, a felsorolás (pontokra tagolás) és kötőszavak (logikai kapcsolat) jogszabályi alkalmazásának részletes szabályai is. Emellett a különös követelmények fontos részét képezik a módosítás és a hatályon kívül helyezés pontos technikájára vonatkozó szabályok is. Az útmutatók ezekkel kapcsolatban nem csak részletes szabályokat, de gyakran szövegezési mintákat is tartalmaznak²⁷.

Példánkban, a koszovói államépítéshez nyújtott jogalkotási segítségben is fontos szerepet játszott a módszertani támogatás, ami jogalkotási útmutatókban öltött testet. Az államépítés során nyújtott ilyen támogatás sajátossága, hogy az külső szereplő által biztosított, nem organikusan, az adott ország jogi kultúrájából, gyakorlatából képződik. Azért működőképes mégis ez a fajta külső támogatás, mert a jogalkotás szakmai követelményeinek van egyfajta univerzalitása, legalább a jogalkotás általános követelményei – mivel azonos elveken alapulnak – a világ legtöbb helyén azonosak, de legalábbis hasonlatosak.

foglaltak figyelmen kívül hagyásával előkészített jogszabály sem feltétlenül lesz alkotmányellenes, legfeljebb csak a jogalkalmazó számára nehezen alkalmazható vagy alkalmazhatatlan.

²⁵ Magyarországon az általános követelményeket a Jat. és az annak felhatalmazása alapján kiadott Jszt., a különös követelményeket pedig kizárólag a Jszt. tartalmazza. Speciális helyzetet jelent, hogy Magyarországon jogszabályba foglalt, kötelező erejű szabályok, és nem egy útmutató szolgál a kodifikátornak segítségül.

²⁶ Magyarországon ezt a Jat. 2. § (1) bekezdése és Jszt. 2. §-a fogalmazza meg.

²⁷ Akárcsak egy útmutató, a Jszt. melléklete is tartalmaz szövegezési mintákat, sablonokat.

Ehelyütt az Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Ügynöksége által a koszovói jogalkotási eljárásra tekintettel kidolgozott jogszabály-előkészítési, -szerkesztési és -szövegezési útmutatót²⁸ vizsgáljuk meg.

Az útmutató hat fejezetből és mellékletekből áll. Bevezetőjében megfogalmazott célja, hogy segítse a megalapozott, egyértelmű, könnyen érthető és alkalmazható, koherens, a jogrendszerbe illeszkedő, jó minőségű jogszabályok megalkotását. A gyakorlati felhasználhatóságot szem előtt tartó útmutató első fejezete a koszovói jogalkotási eljárás leírását tartalmazza, második és harmadik fejezete foglalja össze a jogszabályok megszerkesztésével és megszövegezésével kapcsolatos gyakorlati tudnivalókat. Az útmutató e része húsz oldalon keresztül ismerteti a jogszabályok formai és logikai tagolásának módját, a nélkülözhetetlen szerkezeti egységeket, az általános szövegezési alapelveket, mint pl. a szóhasználatra, aktív megfogalmazásra, normagazdaságosságra, valamint az egyértelműsége és koherenciára vonatkozó elveket, a különös követelményeket, mint pl. a hivatkozások, a fogalom-meghatározások, a módosító és hatályon kívül helyező rendelkezések megfogalmazásának módját stb. A negyedik fejezet a normahierarchiával kapcsolatos kérdéseket rendezi, az ötödik pedig a kutatási metodológia mellett egyes meghatározott tárgyú jogszabályokkal kapcsolatos különös szabályokat és elveket ismertet. A különös tárgykörök közé tartozik a szankciók szabályozása, az adójog, a kormányzati ügynökség létrehozása, illetve a feladat- és hatáskörök rendszerének változtatása egyes szervek közt. Végül a hatodik fejezet a kodifikátori etika kérdéseit, és annak alkalmazását boncolgatja. A dokumentumot végigkísérik a keretes kiemelések, melyek egy-egy fontos gyakorlati szempontra, változásra, tipikus hibára stb. hívják fel a kodifikátor figyelmét.

Az útmutató meghatározó elemét képezik a mellékletben található ellenőrző kérdések. A tíz külön kérdéssorból álló ellenőrző modul az egyes fejezetekben foglalt tartalmakat a konkrét jogszabályra alkalmazva kérdezi vissza, ilyen módon ezt a tíz csekklistát valamennyi jogszabálytervezet kidolgozását követően indokolt végigvennie a kodifikátornak. A kérdések a jogszabálytervezet lényeges elemeire, az átmeneti rendelkezésekre, a szerkezetre és a tagolásra, a nyelvhasználatra, a normahierarchiára, az esetleges szankciókra, majd a fent ismertetett egyes speciális tárgykörök szabályozására, annak módjára térnek ki. Az utolsó elem egy végső ellenőrző kérdéssor, amely számos szempontot tartalmaz. A kérdések megfogalmazása gyakorlatias, tipográfiája is segíti az értelmezést, és a kodifikátornak minden kérdéshez be kell jelölnie az IGEN vagy NEM rubrikát, ezzel is biztosítva, hogy ne mulasszon el semmit, illetve, hogy utólag is visszaellenőrizhető legyen a kodifikáció. Nincs mód ugyanakkor megjegyzések hozzáfűzésére, illetve nem szükséges aláírással ellátni a dokumentumot, ez mutatja, hogy itt egy önellenőrzésben nyújtott segítségről van szó. Természetesen az útmutatóból átvett kérdéssornak a jogalkotási eljárásban való esetleges rendszeresítése már további – pl. felelősségi kérdéseket rendező – célokat is megvalósíthat.

²⁸ LEGISLATIVE DRAFTING MANUAL – A Practitioner’s Guide to Drafting Laws in Kosovo. USAID, 2010. <https://agora-parl.org/node/10180> ; https://agora-parl.org/sites/default/files/legislative_drafting_manual.pdf (letöltés ideje: 2022. április 20.).

Néhány példa az ellenőrző kérdésekre a végső kérdéssorból:

- Biztosan a megfelelő jogszabályi formát használta?
- Elfogadása esetén a jogszabály alkalmas lesz a kitűzött célok elérésére?
- A kodifikáció során figyelemmel volt az alkotmányos és nemzetközi jogi rendelkezések megtartására, az összhang biztosítására?
- A cím megfelelően kifejezi a szabályozott tartalmat?
- A szerkezeti egységek felépítése logikus?
- Kereszthivatkozások használata esetén meggyőződött azok helyességéről a végső változatban?
- Ha volt ilyen, hatályon kívül helyezte a megalkotandó jogszabállyal ellentétes jogszabályokat vagy jogszabályi rendelkezéseket?
- A végső változathoz eltávolította a tervezetre utaló elemeket?
- Elvégezte a nyelvi ellenőrzést az albán, szerb és angol nyelveken is?
- Ellenőrizte más személy a tervezetet az esetleges hibák kiszűrésére?²⁹

Az útmutató második melléklete egy gyakorlati leíró útmutatót ad a közpolitikai döntés-előkészítés lépéseire, és az abban való kodifikátori részvételhez, a helyes megközelítésmóddhoz. Az útmutató kitér az egyes lépésekre, a szakértőkkel való együttműködésre, a hatásvizsgálatokra, az előkészítés során az egyes szereplők szerepére, még arra is, milyen fontos, hogy az ördög ügyvédjének szerepét is eljátssza valaki. A harmadik és negyedik melléklet a jogszabályi koncepció és az indokolás megfelelő előkészítését segíti, gyakorlatilag egy-egy sablont kínál fel ezek megszerkesztéséhez. Az ötödik és a hatodik melléklet pedig a hatásvizsgálati módszertant és egy hatásvizsgálati űrlapot ad a kodifikátornak. Látható tehát, hogy az útmutató túlmegy a klasszikus szerkesztési és szövegezési kérdéseken, és a jogszabály-előkészítés valamennyi lényeges aspektusát törekszik lefedni.

IV. Konklúzió

A jogalkotás szakmai-módszertani támogatása kiemelt jelentőségű, jelentős hatással van a jogszabályok minőségére, végső soron azok alkalmazhatóságára. Fokozottan így van ez olyan kivételes helyzetekben, mint az államépítés, amikor egy válság következtében meggyengült állami működést kell külső segítséggel helyreállítani.

A bemutatott koszovói példa nem kivételes, az államépítésben nyújtott jogalkotási segítség sztemerd elemének tekinthető. Ez tulajdonképp evidensnek is tekinthető az alábbi szempontokra tekintettel. Egyfelől valamennyi ilyen meggyengült állami működésre jellemző a szakértő államapparátus hiánya vagy fokozott leterheltsége, emellett a jogszabályok egyértelműsége és megfelelő alkalmazhatósága fokozott jelentőséggel bír a konfliktusos vagy azt követő helyzetekben, hiszen ilyenkor nem lehet arra számítani, hogy a szintén meggyengült végrehajtási, illetve igazságszolgáltatási intézményrendszer tudná orvosolni a bizonytalan jogszabályokból fakadó esetleges jogértelmezési nehézségeket. Végül utolsó szempontként utalunk a szakmai

²⁹ LEGISLATIVE DRAFTING MANUAL: i.m. 76. o. (a szerző szabad fordítása).

követelmények hivatkozott – relatíve – univerzális jellegére. A koszovóihoz hasonló példaként említhető az ENSZ egyik szakosított szerve által az afrikai országoknak készült jogalkotási útmutató vagy az európai uniós és német finanszírozásból a Max Planck Intézet által a szudáni jogalkotás támogatására készített jogszabályszerkesztési útmutatót³⁰. (Sőt, számos állam készít ilyet a saját jogalkotási szakemberei számára is, gyakran egyébként erre vonatkozó kötelező jellegű szabályozás hiányában³¹.)

Természetesen nem csak jogalkotási útmutatókkal (és szakértői segítséggel) lehet a jogalkotást kívülről támogatni, erre jó példa az ENSZ égisze alatt az afrikai országok számára fejlesztett, jogszabály-előkészítést segítő elektronikus keretrendszer, egy XML séma, az azóta a világban máshol is elterjedt AKOMA NTOSO³².

A jelen tanulmánynak nem lehet célja, hogy a koszovói államépítés sikerességét értékelje, az azonban leszögezhető, hogy a széleskörű és komoly erőforrásokat megmozgató nemzetközi beavatkozás a jogalkotási támogatás tekintetében is önmagán túlmutató tanulságokkal bír. A jogalkotási támogatásban használt eszközök alkalmazása, különös tekintettel a jogalkotási útmutatóra és az ellenőrzési listákra, valamennyi – akár államépítéssel nem érintett – állam számára megfontolandó lehet.

Magyarországon a jogszabály-előkészítés legfontosabb aspektusai normatívan is meghatározottak, a jogalkotásról szóló alapvető rendelkezéseket meghatározó Alaptörvény és a jogalkotási törvény mellett a jogszabályok társadalmi egyeztetéséről törvény, a hatásvizsgálatokról, a kihirdetésről pedig alacsonyabb szintű jogszabályok rendelkeznek³³. Sőt, szemben a jellemzőnek mondható gyakorlattal, Magyarországon a jogszabályszerkesztésről és -szövegezésről is jogszabály, egy igazságügyért felelős miniszteri rendelet rendelkezik, a központi közigazgatásban lefolytatandó előkészítési eljárást pedig a Kormány határozati formában kiadott ügyrendje rendezi³⁴.

A jogszabály-előkészítés teljes spektrumát átfogó útmutató ugyanakkor jelenleg nem áll a kodifikátor rendelkezésre Magyarországon. Ugyancsak nincs használatban általános elfogadott, az előkészítés minőségét ellenőrző csekklista a központi

³⁰ <http://sites.bu.edu/dome/files/2016/02/Legislative-Drafting-Guidelines-for-Africa.pdf>; (<https://www.cmi.no/file/1892-Max-Planck-Manual-on-legislative-drafting-on-the-national-level-in-Sudan.pdf>). (letöltés ideje: 2022. április 20.).

³¹ Lásd pl. az Egyesült Királyságban készült vonatkozó útmutatót (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/727629/drafting_guidance_July_2018.2..pdf), az amerikai képviselőházban készült rövid útmutatót (https://legcounsel.house.gov/HOLC/Resources/quick_guide.pdf) vagy az Európai Unió hasonló dokumentumát (<https://eur-lex.europa.eu/content/techleg/EN-legislative-drafting-guide.pdf>). (letöltések ideje: 2022. április 20.).

³² Architecture for Knowledge-Oriented Management of African Normative Texts using Open Standards and Ontologies. <http://www.akomantoso.org/>.

³³ Lásd a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényt, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvényt, az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendeletet, a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendeletet.

³⁴ Jszr., illetve a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat.

jogszabályalkotásban. Ebben a tekintetben tehát a most bemutatott példa a magyarországi gyakorlat számára is releváns, tanulságos és előremutató lehet.

Selnicean László:¹
Merger Control – Simplified Procedure within the Framework of the Binary
Dominance Matrix

I. Foreword

In recent years, headlines have frequently highlighted the fact that big-tech companies designated as gatekeepers by the Commission, such as Google, Microsoft, and Amazon, have acquired dozens of companies that could pose even a potential threat to their own developments. After these acquisitions, the acquiring company often either stifled the innovation of the purchased competitor or, in a better-case scenario, integrated it into its operations, all to reduce competitive intensity for themselves.²

The purpose of merger control is to prevent competition from being undermined as a result of business concentration and to stop certain companies from gaining an excessively large market role, that is, economic dominance. This is why mergers on an EU scale are subject to a prior authorization procedure.³ Mergers themselves are not prohibited, as they can sometimes have positive effects, such as the development of new technologies or the production of high-tech products. However, companies must expect that the Commission will strictly monitor these mergers, impose conditions on their operations, and only approve them if the merged companies undertake and comply with certain obligations.⁴

II. The Binary Dominance Matrix

During the progress of my doctoral research on alternative dispute resolution, I use the tool of strategic planning – SWOT analysis – to identify strengths, weaknesses, opportunities, and threats. This methodology enables not only the analysis but also the systematic classification of out-of-court, alternative dispute resolution methods. Based on this classification, a binary dominance matrix can be constructed, which makes it possible to visualize the areas of law where alternative dispute resolution, as a *sui generis* method, is more suitable for resolving conflicts than ordinary litigation, those where it is not

¹ Ludovika University of Public Service Faculty of Public Governance and International Studies, assistant lecturer; Doctoral School of Public Administration Sciences, PhD student.

² Tóth-Biró, Marianna: Miért tiltotta meg az EU két amerikai cég összeolvadását? És miért bánja most ezt legalább 432 millió eurója? *Forbes*, 12 September 2024. <https://forbes.hu/penz/illumina-grail-fuzio-eu-bizottsag-birosag-itelet-bassola-vendegcikk/>.

³ Gombos, Katalin: *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere*. Wolters Kluwer, Budapest, 2019, p. 319.

⁴ Milassin, László: Az EU fúziókontrollra vonatkozó versenyszabályai és a mobiltelefon-piac. *Jog-Állam-Politika*, 2020. Különszám, pp. 153–163. https://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2020/K%C3%BC1%C3%B6nsz%C3%A1m/JAP_2020_KOLONSZAM_milassin-laszlo.pdf.

applicable, and the borderline solutions where ‘out of the box’ dispute resolution is only sufficiently effective when the systems are interconnected.

In the language of binary code, procedures that fall into the ‘yes’ group of the binary dominance matrix do not require the system of guarantees provided by state judicial administration; efficiency can be achieved without it. The medical mediation procedure is an example of this category.⁵

The other side of the binary code is negation, where, despite numerous advantageous features, alternative dispute resolution is not suitable for the effective settlement of disputes. This group includes the online dispute resolution platform, which ceased operation on 20 March 2025. Although strengths such as being free of charge and easily accessible were present, the platform lacked opportunities: in practice, its main function was to help consumers find the national dispute resolution body or bodies with jurisdiction over their particular dispute.

In the language of binary code, I classify as the ‘both-and’ category those cases where systemic cooperation is a prerequisite for effective dispute resolution. In certain situations, alternative dispute resolution is only effective when combined with ordinary courts. In these cases, state judicial administration and alternative dispute resolution together create twenty-first-century legal protection, complementing rather than excluding each other. State judicial administration operates more efficiently when some disputes are resolved outside its framework, so the task of dispute resolution is shared between the two systems. This study also provides examples of such cases.

Cross-over between the different groups is not excluded. As a consequence of the rules in force from 1 January 2024, the procedure of the Hungarian conciliation body, previously classified in the ‘both-and’ category, is now approaching the border between the ‘yes’ and the ‘both-and’ groups in the binary dominance matrix.⁶

III. Mergers in the European Union

Both national and EU competition rules provide for the control of concentrations. When deciding whether the EU or a national authority should act, the scale of the merger must be examined. However, one or more Member States may request the Commission to examine a merger that is not of EU scale but affects trade between Member States and threatens to significantly influence competition within the territory of the requesting Member State(s).⁷

⁵ See in detail: Selnicéan, László: Alternatív vitarendezés a COVID idején. In: Pogácsás Anett (ed.): *Jog válság idején*. Pázmány Press, Budapest, 2023, pp. 333–342.

⁶ For further reading: Selnicéan, László: A fogyasztói igényérvényesítés kihívásai és megoldásai. In: Gombos, Katalin (ed.): *A fogyasztóvédelem aktuális kihívásai*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2024, pp. 77–96.

⁷ Article 22(1) of Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) (Text with EEA relevance).

If the combined total turnover of the undertakings involved in the merger exceeds certain thresholds, the transaction is considered to have an EU dimension, and the European Commission conducts a prior, ex ante review. This applies regardless of whether the companies executing the merger are headquartered or primarily active within the European Union or elsewhere.⁸

A concentration has a Community dimension where:

- the combined aggregate worldwide turnover of all the undertakings concerned is more than EUR 5000 million; and
 - the aggregate Community-wide turnover of each of at least two of the undertakings concerned is more than EUR 250 million,
- unless each of the undertakings concerned achieves more than two-thirds of its aggregate Community-wide turnover within one and the same Member State.⁹

A merger is considered to have an EU dimension even if:

- the combined aggregate worldwide turnover of all the undertakings concerned is more than EUR 2500 million;
 - in each of at least three Member States, the combined aggregate turnover of all the undertakings concerned is more than EUR 100 million;
 - in each of at least three Member States included for the purpose of the previous point, the aggregate turnover of each of at least two of the undertakings concerned is more than EUR 25 million; and
 - the aggregate Community-wide turnover of each of at least two of the undertakings concerned is more than EUR 100 million,
- unless each of the undertakings concerned achieves more than two-thirds of its aggregate Community-wide turnover within one and the same Member State.¹⁰

When assessing the effects of a merger on competition, the Commission compares the competitive conditions resulting from the notified merger with those that would have prevailed in the absence of the merger. In most cases, the conditions prevailing at the time of the merger serve as the basis for this comparison when evaluating its effects. However, under certain circumstances, the Commission may also take into account reasonably foreseeable future changes in the market.¹¹ A concentration which would significantly impede effective competition, in the common market or in a substantial part of it, in particular as a result of the creation or strengthening of a dominant position, shall be declared incompatible with the common market.¹²

⁸ Gombos (2019) op. cit. pp. 320–321.

⁹ Article 1(2) of Council Regulation (EC) No 139/2004.

¹⁰ Article 1(3) of Council Regulation (EC) No 139/2004.

¹¹ Papp, Mónika: Versenypolitika. In: Kengyel, Ákos (ed.): *Európai uniós politikák*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2020, https://mersz.hu/dokumentum/m667eukp_1/.

¹² Article 2(3) of Council Regulation (EC) No 139/2004.

IV. The two-phase merger procedure

The EU merger procedure is two-phased; however, the second phase is only initiated if competition concerns arise during the first phase. Once the Commission receives a notification, the Commission examines the notification and determines by decision whether the concentration falls within the scope of the regulation, is compatible with the common market, or raises serious doubts as to its compatibility and requires an in-depth review of the concentration.¹³

The Commission's decisions in the first phase may be as follows:

- Where it concludes that the concentration notified does not fall within the scope of Regulation (EC) No 139/2004, it shall record that finding by means of a decision [Article 6(1)(a)].
- Where it finds that the concentration notified, although falling within the scope of this Regulation, does not raise serious doubts as to its compatibility with the common market, it shall decide not to oppose it and shall declare that it is compatible with the common market [Article 6(1)(b)]. The Commission may attach to its decision conditions and obligations.
- If, following modifications made by the undertakings concerned, the Commission finds that the notified concentration no longer raises serious doubts, it shall also declare the concentration compatible with the common market pursuant to paragraph 1(b) [Article 6(2)].

The above decisions must be adopted within 25 working days, except where a request for referral to the authorities of a Member State is made to the Commission by a Member State, or where the undertakings concerned offer commitments with a view to rendering the concentration compatible with the common market. In these cases, the period is extended to 35 working days.¹⁴

Where the Commission finds that the notified concentration falls within the scope of this Regulation and raises serious doubts as to its compatibility with the common market, it shall decide to initiate proceedings. There is one exception to this: where the undertakings concerned satisfactorily demonstrate to the Commission that they have abandoned the concentration [Article 6(1)(c)].

In the second phase, corresponding to the substantive investigation, the Commission may take the following decisions:

- Following the in-depth investigation, the Commission may decide to declare the concentration compatible with the common market [Article 8(1)].
- It may require modifications, and, following their implementation, declare the concentration compatible with the common market. The Commission may attach conditions and obligations to its decision [Article 8(2)].
- It may also declare the concentration incompatible with the common market [Article 8(3)].

¹³ European Union: *Control of concentrations between companies*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum%3A126096>.

¹⁴ Article 10(1) of Council Regulation (EC) No 139/2004.

These decisions shall be taken within not more than 90 working days of the date on which the proceedings are initiated. The period shall be extended to 105 working days if the undertakings concerned offer commitments with a view to rendering the concentration compatible with the common market, unless such commitments are offered within 55 working days of the initiation of proceedings. The time limits shall also be extended where the notifying parties so request within 15 working days of the initiation of proceedings; however, the notifying parties may make such a request only once. In addition, the Commission may, at any time, extend the time limits with the agreement of the notifying parties. The total duration of the extension or extensions may not exceed 20 working days; however, in exceptional circumstances, the time limits may be suspended.¹⁵

- Where the Commission finds that a concentration has already been implemented and that concentration has been declared incompatible with the common market, or has been implemented in contravention of a condition attached to a decision the Commission may require the undertakings concerned to dissolve the concentration, in particular through the dissolution of the merger or the disposal of all the shares or assets acquired, so as to restore the situation prevailing prior to the implementation of the concentration [Article 8(4)]. This occurs very rarely; during the period examined between 2021 and 2024, it happened only once in both 2021 and 2023.¹⁶
- In circumstances where restoration of the situation prevailing before the implementation of the concentration is not possible through dissolution of the concentration, the Commission may take any other measure appropriate to achieve such restoration as far as possible [Article 8(4)].¹⁷

In order to enforce compliance with the Merger Regulation, the Commission may apply the following sanctions:

- fines not exceeding 1% of the aggregate turnover of the undertaking where incorrect, incomplete or misleading information is supplied, or where information is not supplied within the required time limit [Article 14(1)];
- fines not exceeding 10% of the aggregate turnover of the undertaking where the undertaking, either intentionally or negligently, fails to notify a concentration to the Commission prior to its implementation, implements a concentration in breach of the Regulation, or fails to comply with a decision of the Commission [Article 14(2)]; or
- the Commission may impose periodic penalty payments on persons, undertakings or associations of undertakings, not exceeding 5% of the average daily aggregate turnover of the undertaking for each working day of delay, calculated from the date set in the decision – inter alia, a decision requesting information or ordering an inspection [Article 15(1)].

¹⁵ 10(3) of Council Regulation (EC) No 139/2004.

¹⁶ European Commission: *Mergers cases statistics*. 1 April 2025. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/4b083559-e36c-44c2-a604-f581abd6b42c_en?filename=Merger_cases_statistics.pdf.

¹⁷ Article 8 of Council Regulation (EC) No 139/2004.

V. Conditions and obligations under Council Regulation (EC) No 139/2004

During the Commission procedure, the undertakings concerned may offer commitments and modify their merger plans in order to obtain the Commission's approval. The Commission may accept commitments at either stage of the procedure, provided that these commitments fully eliminate the competition concerns. Although commitments must be offered by the parties, the Commission ensures the enforceability of such commitments by making its clearance of the concentration conditional upon compliance with the commitments.

The commitments offered are accompanied by the Form RM.¹⁸ The Form RM is not a purely preparatory document, as American Airlines claims, but a document complementing the commitments, which gathers the relevant information intended to demonstrate that the remedies taken in those commitments are capable of rendering the concentration in question compatible with the internal market. The finality of that document is therefore to facilitate the Commission's examination of those commitments with a view to authorising, where appropriate, the transaction in question.¹⁹

In cases where the Commission intervenes, the most common competition concern is the loss of actual or potential competitors. In addition, capacity withholding and the hindering of competitors' expansion have also arisen as unilateral horizontal competition concerns. In the case of vertical competition concerns, foreclosure, primarily making access to inputs or customers more difficult, has been identified.²⁰

obligations → conditions → declaration of compatibility

I consider it important to clearly define the legal concepts on which my analysis is based. In accordance with the relevant notice, a distinction must be made between conditions and obligations. The requirement for achievement of the structural change of the market is a condition, for example, that a business is to be divested. The implementing steps which are necessary to achieve this result are generally obligations on the parties, e.g., such as the appointment of a trustee with an irrevocable mandate to sell the business.²¹

The purpose of commitments, primarily structural commitments, is to establish a market structure as a condition in which competition exists. The Commission gives preference to

¹⁸ Article 20 of Commission Implementing Regulation (EU) 2023/914 of 20 April 2023 implementing Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings and repealing Commission Regulation (EC) No 802/2004 (Text with EEA relevance).

¹⁹ Court of Justice of the European Union – Court of Justice: C-127/21 P – American Airlines v Commission judgment, ECLI:EU:C:2023:209, 150.

²⁰ Kováts, Surd – Szabó, Gábor: Versenyjogi beavatkozások az energiapiacokon az Európai Bizottság gyakorlatában. In: Valentiny, Pál – Nagy, Csongor István – Berezvai, Zombor (ed.): Verseny és szabályozás 2019. KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2019, p. 180. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2020/03/07_KovatsS-SzaboG.pdf.

²¹ Commission notice on remedies acceptable under Council Regulation (EC) No 139/2004 and under Commission Regulation (EC) No 802/2004 (Text with EEA relevance) (2008/C 267/01) 19.

commitments of a structural nature, which affect the structure of the market, over behavioural commitments, which require undertakings to act or refrain from acting in a certain way on the market.²² In accordance with this, commitments which are structural in nature (e.g., divestments or access to key infrastructure) are preferred, and behavioural commitments constraining the future conduct of the relevant businesses (e.g., in relation to future prices or product ranges) are rarely acceptable.²³

To address competition concerns arising from mergers, the Commission has typically applied divestiture remedies. The most appropriate structural means of eliminating competition concerns is the divestiture of a business within the group or a business unit within an undertaking. However, beyond divestitures, other pro-competitive measures that also affect the market structure may be implemented. The Commission may also accept the termination of relationships with competitors and other corrective measures.²⁴

In the case of the divestiture of a business, the divested activities must consist of a viable business that, if operated by a suitable purchaser, can compete effectively with the merged entity on a lasting basis and that is divested as a going concern. The Notice, therefore characterises the divested business as ‘viable and competitive’.²⁵

The Commission may attach conditions and obligations to its compatibility decision issued at the end of either the first phase or the second phase investigation, which aim to ensure that the undertakings concerned fulfill their commitments to the Commission, with a view to rendering the concentration compatible with the common market.

The purpose of commitments offered in the first phase is to swiftly eliminate competition concerns. As already mentioned, the voluntary conduct of the undertakings comes to the fore, since the parties are under pressure to “offer more” in order to meet the threshold set by the Commission for dispelling the ‘serious doubts’ within the meaning of Article 6(1) of the Merger Regulation. In the second phase, a detailed market investigation is carried out, and as a result, more detailed and comprehensive remedies may be required.

Where the undertakings concerned commit a breach of an obligation, the Commission may revoke clearance decisions. In case of a breach of an obligation, the parties may also be subject to fines and periodic penalty payments. Where, however, a condition is breached, e.g., a business is not divested in the time-frame foreseen in the commitments or afterwards re-acquired, the compatibility decision is no longer applicable. In such circumstances, the Commission may, first, take interim measures appropriate to maintain conditions of effective competition. Second, it may order any appropriate measure to ensure that the undertakings concerned dissolve the concentration or take other

²² Papp 2020 op. cit.

²³ Ashurst: *EU merger control*. 25 November 2021. <https://www.ashurst.com/en/insights/quickguide-eu-merger-control/>.

²⁴ Papp 2020 op. cit.

²⁵ 2008/C 267/01 23.

restorative measures or take a decision pursuant to Article 8(1)-(3). In addition, the parties may also be subject to fines.²⁶

VI. The Channelled Merger Procedure

An appeal against a Commission decision may be brought before the General Court, and subsequently before the Court of Justice, seeking annulment of the decision. In this way, the Commission's procedure is channelled into the system of judicial remedies before the European courts.

To illustrate this, it is worth highlighting the joined cases of *Illumina Inc. v Commission and Grail LLC v Commission*, in which the Court of Justice delivered its judgment on 3 September 2024.²⁷ To illustrate this, it is worth highlighting the joined cases of *Illumina Inc. v Commission and Grail LLC v Commission*, in which the Court of Justice delivered its judgment on 3 September 2024. According to the relevant facts of the case, Illumina, a provider of sequencing and array-based solutions in the field of genetic and genomic analysis, acquired Grail, a company engaged in developing blood tests for the early detection of cancer, before obtaining merger control clearance from the European Commission. In early 2021, the French competition authority submitted a request to the Commission for referral of the case, which was subsequently joined by several other Member States. In its contested decision, the Commission accepted the referral request.²⁸ Although both companies are American, this fact did not exclude the Commission's jurisdiction, since, if it is likely that a merger between companies established outside the European Union may have future effects on the EU internal market, the Commission is entitled to examine the planned transaction. The General Court found the Commission's decision to be lawful and dismissed the actions for annulment brought by the companies. However, the Court of Justice later set aside the General Court's judgment.²⁹

In its decision,³⁰ the Commission found that Illumina, a company active in DNA sequencing, could not acquire Grail, a company known for its promising innovations, due to concerns that, after the acquisition, Illumina would have an incentive to restrict Grail's competitors' access to its technology and thereby hinder the development of rival blood-based early cancer detection tests that could effectively compete with Grail. The value of the acquisition was EUR 7.1 billion, and the Commission responded with the highest level of strictness, imposing a fine of EUR 432 million on Illumina for breaching competition rules. The Commission's decision can also be interpreted as "viewing

²⁶ 2008/C 267/01 20.

²⁷ Joined Cases C-611/22 P and C-625/22 P *Illumina, Inc. and Grail LLC v European Commission* Judgment of the Court (Grand Chamber), ECLI:EU:C:2024:677.

²⁸ Papp, Mónika: Az Európai Bíróság ítélete a Bizottság összefonódás-ellenőrzési hatáskörének korlátjáról az *Illumina Inc. kontra Bizottság és Grail LLC kontra Bizottság* egyesített ügyekben. *Magyar Jog*, 2024/12., pp. 752–755.

²⁹ T-227/21, ECLI:EU:T:2022:447.

³⁰ Commission Decision C(2021) 2847 final of 19 April 2021, accepting the request of the Autorité de la concurrence française (French Competition Authority) to examine the concentration relating to the acquisition by Illumina, Inc. of sole control over Grail, Inc. (Case COMP/M.10188 – *Illumina/Grail*).

Illumina as a financially powerful shark that saw an opportunity to swallow a small »startup fish« with the aim of weakening the intensity of competition in the market and thereby hindering technological progress.”³¹

The applicant brought an action before the General Court, but the General Court, agreeing with the Commission’s approach, dismissed the action. Following the appeals lodged by Illumina and Grail, the Court of Justice, in its judgment, annulled the Commission decision granting the request for examination of the concentration by the Commission, as well as the Commission decisions granting the requests of the Greek, Belgian, Norwegian, Icelandic, and Dutch national competition authorities to join that referral request.³² But that's not all: as a consequence of the Court's judgment, the fine of EUR 432 million must be reimbursed to Illumina, together with interest.

In response to the judgment foreshadowing a limitation of the Commission's jurisdiction, Margrethe Vestager, the Commission member responsible for competition policy, issued a press release on the day of the judgment as a form of damage control. According to her statement, the Commission will continue to accept referrals submitted by Member States under Article 22 of the Merger Regulation where those Member States have jurisdiction over a concentration under their national rules, provided that the applicable legal requirements are met. In the past few years, several Member States have introduced provisions allowing them to request notification of transactions that do not reach national thresholds in situations where they may have a significant impact on competition. The possibilities for referrals to the Commission under Article 22, in accordance with the judgment, are thus already broader than at the time of the Illumina/GRAIL referral. In general, they will consider further steps to ensure that the Commission is able to review those few cases where a deal would have an impact in Europe but does not otherwise meet the EU notification thresholds.³³ Since the case, Member States’ competition rules have evolved significantly and now cover a broader range of concentrations, as many Member States have also equipped their competition authorities with so-called call-in powers. This means that concentrations falling below the notification thresholds can also be ‘called in’, i.e., the parties can be required to notify the transaction. By introducing a requirement to notify concentrations that do not meet the notification thresholds upon request from the competition authority, the predictability of the legality of merger transactions is effectively reduced. On the other hand, it must be acknowledged that, under Article 22, a referral can be initiated by a national competition authority that has jurisdiction (or may have jurisdiction) to assess a proposed concentration under its own national law. Such jurisdiction may be based on turnover or transaction value thresholds, or even on a call-in jurisdiction.³⁴

³¹ Tóth-Biró (2024) op. cit.

³² C(2021) 2848 final, C(2021) 2849 final, C(2021) 2851 final, C(2021) 2854 final and C(2021) 2855 final.

³³ European Commission: *Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on today's Court of Justice judgment on the Illumina/GRAIL merger jurisdiction decisions*. 3 September 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_4525.

³⁴ Papp 2024 op. cit.

Notably, in this case, the statement *curia locuta, causa finita* does not fully apply. Although the companies prevailed before the Court of Justice of the European Union, the parallel proceedings in the United States led to a different outcome. In March 2021, the Federal Trade Commission (FTC), acting as the U.S. competition authority, challenged the proposed merger, considering it harmful to innovation in the market for early cancer detection. The FTC's concerns were subsequently upheld by the U.S. courts, and at the end of 2023, Illumina announced it would divest Grail. Upon completion of the divestiture, the FTC closed its proceedings. While the European Commission was unable to block the merger due to a lack of jurisdiction, the FTC was able to do so.³⁵

On the basis of the above, the Court of Justice of the European Union provides a real and effective remedy against decisions adopted by the Commission. As the interpreter of EU law and the guardian of its application, the Court conducts a comprehensive review, not limited strictly to legal questions, but also, where necessary, examining the Commission's decisions on substantive grounds. This dynamic relationship between the two institutions is clearly evident: the Commission, as the chief guardian of the internal market, strives to fulfil its role appropriately, taking into account the Court's opinions and judgments, even under increased workload. As a result of the reviews conducted by the Court of Justice of the European Union, every decision of the Commission must be thoroughly substantiated, and the existence of appropriate evidence as well as its unequivocal and accurate assessment must form the basis of the Commission's work, thereby furthering the objectives of the European Union and the application of EU law.³⁶

In the language of binary code, I classify the Commission's two-phase merger procedure in the 'both-and' category of the binary dominance matrix, given that systemic cooperation is a prerequisite for effective dispute resolution. Due to the European judicial review of Commission decisions, the Commission and the Court of Justice of the European Union, working together and complementing each other, jointly ensure genuine legal protection.

VII. Simple yet effective – the simplified handling of mergers

Experience gained from reviewing notifications has shown that certain categories of concentrations are generally not likely to raise competition concerns. For this reason, over the years, the Commission has sought to focus its attention on more complex cases and to reduce the administrative burden associated with those that do not give rise to concern.

The most recent simplification of the process was initiated by the Commission in 2023, when it adopted a legislative package consisting of Implementing Regulation (EU)

³⁵ Ibid.

³⁶ Szűcs, Anikó Edit: Fúziókontroll az Unióban, avagy emlékezetes bizottsági elutasító határozatok. Gombos, Katalin (ed.): *A versenyjog legújabb fejleményei: Európai uniós kitekintéssel*. Dialóg Campus, Budapest, 2017, p. 74.

2023/914³⁷, Communication 2023/C 160/01,³⁸ and Communication 2023/C 160/02³⁹. The Commission's notices set out the conditions under which it will review certain concentrations and provide guidance on the simplified procedure as laid down in Annex II to Regulation (EU) 2023/914. This also serves as an indicator of the prominent role of soft law in competition law.

Commission Implementing Regulation (EU) 2023/914 introduced a new 'tick-the-box' notification form for simplified cases, the simplified Short Form CO. To further simplify and expedite the examination of reasoned submissions, notifications, and information relating to commitments, the Regulation requires the use of standardised forms set out in its Annexes. The format of these Annexes may be changed, and the corresponding forms may be replaced by electronic forms containing the same information requirements.⁴⁰

The CO notification form primarily consists of multiple-choice questions and tables, as well as streamlined queries regarding the jurisdictional and substantive assessment of cases. The Notice on Simplified Procedure further specifies which categories of cases may benefit from 'super-simplified' treatment, under which parties are encouraged to notify a concentration directly, without prior pre-notification discussions with the Commission. The review of non-simplified cases is also rationalised: the Implementing Regulation reduces and clarifies the information required in the notification Form CO for such cases. As a result, the exemption possibilities are made clearer, new tables concerning information on affected markets are introduced, and certain information requirements are eliminated. The transmission of documents to the Commission is optimised by the new Communication on the submission of documents, which establishes electronic notification as the default method.⁴¹

The changes, which entered into force on 1 September 2023, aim to reduce the red tape involved in providing notification about mergers both for the notifying parties and for the Commission. They clarify which cases can be handled under the simplified procedure, reduce the amount of information required for the notifications about transactions in all cases, and introduce electronic notifications by default.⁴²

³⁷ Commission Implementing Regulation (EU) 2023/914 of 20 April 2023 implementing Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings and repealing Commission Regulation (EC) No 802/2004 (Text with EEA relevance).

³⁸ Commission Notice on a simplified treatment for certain concentrations under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings 2023/C 160/01.

³⁹ Communication from the Commission Communication pursuant to Articles 3(2), 13(3), 20, and 22 of Commission Implementing Regulation (EU) 2023/914 implementing Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings and repealing Commission Regulation (EC) No 802/2004 2023/C 160/02.

⁴⁰ Recital (5) of Commission Implementing Regulation (EU) 2023/914.

⁴¹ Chamber of Commerce and Industry of Vas County: *Az Európai Bizottság tovább csökkenti a vállalkozások összefonódásával kapcsolatos bürokráciát.* 21 April 2023. <https://vmkik.pozitive.hu/hirek/az-europai-bizottsag-tovabb-csokkenti-a-vallalkozasok-osszefonodasaval-kapcsolatos-burokraciat>.

⁴² See: fn. 13

On 1 April 2025, the European Commission published statistics on merger cases.⁴³ The most illustrative data from this publication are presented in the table below:

Measures	2021	2022	2023	2024
Notifications	405	371	356	392
Decisions under simplified procedure	309	291	271	351
Phase I clearance	384	354	320	390
Conditional clearances after Phase I	7	10	4	5
Phase II openings	7	8	5	3
Phase II clearance	0	0	2	0
Conditional clearances after Phase II	4	2	5	3
Cases withdrawn after Phase I	9	8	4	7
Cases withdrawn after Phase II	3	4	1	2
Prohibitions decisions	0	2	1	0

⁴³ European Commission: *Statistics on Mergers cases*. https://competition-policy.ec.europa.eu/mergers/statistics_en.

The low number of prohibition decisions also demonstrates that the Commission provides companies with numerous opportunities to address competition concerns and to create a market structure in which competition is preserved. In most problematic cases, companies prefer to offer commitments so that the Commission will approve the merger; as a result, the Commission typically only prohibits a merger if the commitments offered are insufficient to resolve the competition concerns. A detailed analysis of the full published statistics reveals that between 1990 and 2025, the Commission adopted only 33 prohibition decisions, despite reviewing more than 300 mergers per year on average.

In the last decade, the vast majority of transactions have been dealt with under the simplified procedure (approximately 80%), ensuring an effective and efficient merger control system at the EU level.⁴⁴ The table also reflects the Commission's reported experience: the vast majority of cases have been reviewed under the simplified procedure – 271 in 2023, rising to 351 merger cases in 2024 following the amendments. This represents an increase of nearly 30%, while the number of notifications has increased by only 10%. The number of clearances in Phase I⁴⁵ increased from 320 to 390, representing a 22% rise, which also indicates a greater willingness of companies to cooperate. Companies have become aware that the simplified procedure requires less time and effort than obtaining the Commission's approval in the second phase of the two-phase procedure, where clearance is granted subject to corrective measures.

The answer to the question of when the Commission applies the simplified procedure as a general rule is provided in point II.A.5 of the 2023/C 160/01 Commission Notice. The categories are as follows:

- Two or more undertakings acquire joint control of a joint venture, provided that the joint venture has no current or expected turnover within the territory of the European Economic Area (EEA) and the undertakings concerned have not planned to transfer any assets within the EEA to the joint venture at the time of notification.
- Two or more undertakings acquire joint control of a joint venture, provided that the joint venture has negligible activities in the EEA. This refers to concentrations that meet all the following conditions:
 - the current annual turnover of the joint venture and the turnover of the contributed activities as well as the expected annual turnover is less than EUR 100 million in the EEA;
 - the total value of asset transfers to the joint venture in the EEA planned at the time of notification is less than EUR 100 million.
- Two or more undertakings merge, or one or more undertakings acquire sole or joint control of another undertaking, provided that none of the parties to the concentration are engaged in business activities in the same product and

⁴⁴ Viaene, Hendrik– Dionnet, Stéphane– Hui, Méliissa: Merger Control Laws and Regulations 2024 – European Union. 29 July 2024, <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/merger-control-laws-and-regulations/european-union/>.

⁴⁵ Article 6(1) of Council Regulation (EC) No 139/2004.

- geographic market or in a relevant product market that is upstream or downstream from a product market in which any other party to the concentration is engaged.
- Two or more undertakings merge or one or more undertakings acquire sole or joint control of another undertaking and the conditions are fulfilled under all plausible market definitions:
 - the combined market share of all the parties to the concentration that are engaged in business activities in the same product and geographic market (horizontal overlap) meets at least one of the following conditions:
 - it is lower than 20%;
 - it is lower than 50% and the increment (delta) of the Herfindahl-Hirschman Index (HHI) resulting from the concentration on this market is below 150.⁴⁶
 - the individual and combined market shares of all the parties to the concentration that are engaged in business activities in a product market that is upstream or downstream from a product market in which any other party to the concentration is engaged (vertical relationship) meet at least one of the following conditions:
 - they are lower than 30% on the upstream and the downstream markets;
 - they are lower than 30% on the upstream market, and parties to the concentration active in the downstream market hold a purchasing share of less than 30% of upstream inputs;
 - they are lower than 50% on both the upstream and downstream markets, the increment (delta) of the HHI resulting from the concentration is below 150 on both the upstream and downstream markets, and the smaller undertaking in terms of market share is the same in the upstream and downstream markets.
 - Compared to the previously listed cases, there is a significantly simpler category when one party intends to acquire sole control over an undertaking in which it already exercises joint control. In such cases, the Commission also applies the simplified procedure as a general rule

It is important to note that a concentration may meet more than one of the categories described in the Notice. Therefore, the notifying party is advised to submit the notification of the concentration on the basis of more than one category.⁴⁷ If the Commission is satisfied that the concentration meets the criteria for the simplified procedure, it will generally issue a short-form (abbreviated) decision. The same applies to cases notified using the CO Form that do not raise competition concerns. In such instances, the Commission declares the concentration compatible with the internal market within 25 working days from the date of notification. The Commission also strives to issue the short-form decision as soon as possible after the expiry of the 15-working-day period during which Member States may request referral of the notified concentration.

⁴⁶ The HHI is calculated by summing the squares of the individual market shares of all the firms in the market. See: Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (OJ C 31, 5.2.2004, pp. 5–18) 16.

⁴⁷ 2023/C 160/01, II.A.6.

Nevertheless, during the period of up to 25 working days, the Commission may, if it considers it appropriate, revert to the normal procedure, and may consequently open an in-depth investigation and/or adopt a full-form decision. In such cases, if the Commission has not received a notification via the CO Form, it may consider the information provided in the notification to be incomplete in a material respect.⁴⁸ Not only can the Commission switch from the simplified procedure to the normal procedure, but the reverse is also possible: point II.B.8 of the 2023/C 160/01 Commission Notice sets out a flexibility clause allowing, at the request of the notifying parties, a change from the normal procedure to the simplified procedure.

VIII. The simplified procedure in the binary dominance matrix

The undeniable advantage – and thus the strength – of the simplified procedure is its duration. Ideally, in the case of a two-phase procedure, it can be completed within 25 working days, although the Commission has several possibilities to extend this deadline. While the Commission is not legally obliged to issue a decision earlier when applying the simplified procedure,⁴⁹ it is still noteworthy that it strives to issue the short-form decision as soon as possible after the expiry of the 15 working day period. The simplified procedure significantly shortens the duration of the competition authority’s review, and decision-making is faster since only those concentrations that actually raise competition concerns are subject to detailed examination. The administrative burden is reduced, as less information is required during the procedure, often in a pre-defined, multiple-choice format, which decreases the administrative and workload burdens for both companies and the Commission. Among the strengths are cost efficiency, as simpler documentation involves lower legal and advisory fees. Transparency and predictability are also strengths: thanks to published notices, the conditions are clear and accessible, so companies, with due diligence, can anticipate whether they are eligible for the simplified procedure. This increases legal certainty within the Union.

A weakness and risk, however, is that companies are required to provide less information, and the Commission receives less information, which means that certain competition problems may remain undetected. Nevertheless, the Commission may, at its discretion, revert to the ‘normal’ two-phase merger procedure, thus, this risk can be avoided. At the same time, this also means less flexibility: if competition concerns arise due to the specific characteristics of the concentration, the process may return to the normal procedure, causing a loss of time. In light of the above, the simplified procedure can be requested as a general rule for several categories, but its applicability remains limited, as it can only be used for concentrations where no substantive competition concerns arise. The absence of preliminary consultation or discussion can also be a weakness, potentially leading to misunderstandings.

On the opportunity side, the eligibility scope can be expanded, allowing even more cases to be assessed under the accelerated, simplified procedure. For the digital generation, the

⁴⁸ 2023/C 160/01, III.D.30.

⁴⁹ Viaene –Dionnet –Hui op. cit.

use of forms, electronic submission, and digital tools can further speed up and simplify the process. The simplified procedure also offers an opportunity for international harmonisation, as harmonising procedures between the Union and Member States can reduce the administrative burden for companies operating in multiple countries. There is also the potential to stimulate the business sector, as faster and more predictable authorisation may encourage investment.

A threat, as mentioned among the weaknesses, is that competition problems may remain hidden; if the investigation is too superficial, certain competition concerns may not be identified in time, ultimately distorting the market. This also opens the door to potential abuse: some companies may attempt to use the simplified procedure to quickly push through problematic concentrations. While legal certainty is enhanced, legal uncertainty may also arise in cases where it is unclear whether a merger qualifies for the simplified procedure. Furthermore, it could be reputationally damaging for the Commission if a concentration cleared under the simplified procedure later causes competition problems. As a reminder, during the review of the Illumina/Grail merger, following the Court's judgment, the Commissioner responsible for competition policy had to provide explanations due to a misjudgment of the Commission's competence.

In the context of the simplified and two-phase procedures, the simplified procedure belongs to the 'yes' group in the binary dominance matrix. The main advantages of the simplified procedure are speed, cost-efficiency, and reduced administrative burden, but it only works well if applied exclusively to straightforward cases with no competition law concerns. Regular review, precise definition of eligibility, and the use of digital tools can further enhance the efficiency of the procedure while safeguarding market competition.

Abstracts

Apor Luca Cacília: Lawsuits based on unfair commercial and contractual practices against consumers

Consumers primarily seek to pursue their civil claims through alternative dispute resolution procedures, avoiding costly litigation with uncertain outcomes. However, these do not always lead to the expected result, in which case there is no other way to enforce the claim than to file a lawsuit. The study therefore seeks to show how consumers can go to court. Whether it is worth initiating the lawsuit alone or together with other consumers, what legal provisions help them enforce their claim, and which unfair conduct of the business can give grounds for initiating proceedings. In view of this, the examination of the concept of unfairness is also a central element of the study, both in relation to the provisions of the Civil Code relating to general terms and conditions, and in relation to the Fttv. and the directives underlying them.

Keywords: consumer, unfair general terms and conditions, unfair commercial practice, FTTV., associate lawsuit, public interest lawsuit

Módos Mátyás: Enhancing State-Building through Legislative Assistance: Lessons from Kosovo

This study examines the role of legislative support in state-building, using Kosovo as a case study. Following the 1999 conflict and subsequent international intervention, Kosovo underwent a unique process of legal and institutional reconstruction under the supervision of the United Nations and other international organizations. The paper focuses on the methodological aspects of legislative assistance, particularly the development and implementation of legislative drafting guidelines. These guidelines, often provided by external actors such as the OSCE, the European Union, and USAID, aimed to ensure the clarity, coherence, and constitutionality of new laws in a multilingual and transitional environment. The analysis highlights the universal nature of professional legislative standards and the importance of checklists and drafting manuals in enhancing legal certainty and the quality of legislation. The Kosovar experience demonstrates that such methodological support is not only essential in post-conflict state-building but also offers valuable lessons for established legal systems seeking to improve legislative processes.

Keywords: Kosovo, post-conflict state-building, legislative support, legislative drafting guidelines

László Selnicéan: Merger Control – Simplified Procedure within the Framework of the Binary Dominance Matrix

The binary dominance matrix – a methodological tool derived from strategic SWOT analysis – serves to classify dispute resolution and regulatory procedures based on their suitability and efficiency, distinguishing between those that require state guarantees, those that do not, and hybrid cases necessitating systemic cooperation. The core of the study is the analysis of the EU’s two-phase merger procedure, detailing the legal thresholds for EU jurisdiction, the sequence of regulatory review, and the types of decisions the Commission may issue. In the language of binary code, the Commission’s two-phase merger procedure can be classified in the ‘both-and’ category of the binary dominance matrix. Special emphasis is placed on the simplified procedure, introduced and expanded through recent legislative reforms, including Implementing Regulation (EU) 2023/914 and related Commission notices. The simplified procedure, characterized by streamlined notifications and reduced information requirements, is shown to significantly expedite case handling, lower administrative burdens, and enhance predictability for undertakings, provided that cases present no substantive competition concerns. Statistical analysis of recent merger cases demonstrates the increasing prevalence and efficiency of the simplified procedure, with the majority of transactions now handled through this channel. While the simplified procedure offers clear advantages in terms of speed, cost, and efficiency, its effectiveness depends on careful eligibility criteria and ongoing review. In the context of the simplified and two-phase procedures, the simplified procedure belongs to the ‘yes’ group in the binary dominance matrix.

Keywords: binary dominance matrix, channelled merger procedure, merger control, simplified procedure, two-phase merger procedure.