

# Jog (és) állam alapvető értékei – quo vadis fogyasztóvédelmi igazgatás?

BENCSIK ANDRÁS

*PhD hallgató*

*Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Közigazgatási Jogi Tanszék*

## 1. Bevezető gondolatok

A jog és az állam alapvető értékeinek számbavétele – és érdemi következtetések levonása – elengedhetetlen olyan kutatók számára, akik az állam- és jogtudomány valamely szegmensét kívánják vizsgálat tárgyává tenni. Korszakunk állami berendezkedése a modern alkotmányfejlődés által kidolgozott jogállamfogalommal jellemezhető, ahogyan arra (még) hatályos alaptörvényünk is utal, amikor leszögezi, hogy „a Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam”<sup>1</sup>.

A modern értelemben felfogott demokratikus jogállam a politikai-társadalmi változások folyamatában alakult ki, az államot a jog által korlátozó eszmeként a XVIII. század végén jelentkezett.<sup>2</sup> A jogállam fogalma formálisan és materiálisan is értelmezhető. A szűk értelemben felfogott jogállam alatt az olyan állami berendezkedés értendő, amelyben az eljárási szabályok megtartása a döntő. Ebben a vonatkozásban a törvények az alaptörvényben írt eljárás szerint jönnek létre, a jogalkalmazás pedig a törvény betűje szerint jár el, amely viszont – bizonyos esetekben – a formális törvényesség betartása ellenére vezethet jogtalansághoz.<sup>3</sup> A tágabb értelemben felfogott jogállamfogalom ehhez képest, a formális meghatározás tartalommal való megtöltését – így különösen az alapjogok alkotmányi elismerését és effektív garanciarendszer kiépítését – foglalja magában.

A szakirodalomban uralkodó álláspont szerint az alkotmányos jogállam értéktartalmú alapelemei között a hatalommegosztás, a törvények primátusa, a jogalkalmazás törvényessége, a jogbiztonság követelménye, a jogvédelem biztosítása és az alapjogok alkotmányi szintű garantálása említendő meg.<sup>4</sup> A jogállam elvének megfelelni kívánó állam egyrészt köteles tartózkodni az állampolgárokat illető alapjogok gyakorlásának zavarásától, másrészt köteles meghatározott feltételek megteremtésével biztosítani azok gyakorlását.<sup>5</sup> A jogvédelem elve azt a szükségletet juttatja kifejezésre, hogy a jogaiban – akár az

<sup>1</sup> Vö. Alk. 2. § (1) bek.

<sup>2</sup> Vö. Petrétei József: *Jogállam és hatalommegosztás*. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (szerk. Kiss László). Pécs, 1996. 7. o.

<sup>3</sup> Vö. Petrétei: i. m. 8. o. Csak utalni kívánok arra, hogy a törvények formális betartása (például  $\frac{2}{3}$ -os törvények megfelelő aránnyal történő elfogadása) bizonyos konkrét esetekben (amikor a kormányoldal rendelkezik  $\frac{2}{3}$ -os többséggel) nem képes realizálni a jogállam által megtestesíteni kívánt garanciákat.

<sup>4</sup> Vö. Petrétei: i. m. 11–21. o.

<sup>5</sup> Az első eset vonatkozásában a gazdasági autonómia körébe tartozó alapjogok zavarásától való tartózkodást, míg a második fordulatnál többek között a fogyasztókat megillető (alap)jogok biztosítását érdemes kiemelni.

állam, akár más magánszemély magatartása okán – sérelmet szenvedett állampolgár – jogorvoslati jogával élve – fordulhasson valamilyen fórumhoz (bírószághoz) a jogsérelem orvoslása érdekében.<sup>6</sup>

A fentiek tükrében megállapítható, hogy a modern jogállamiság elképzelhetetlen a modern alkotmányfejlődés által kimunkált alapvető jogok így – egyebek mellett a fogyasztói (alap)jogok – alaptörvényben történő szabályozása nélkül, a jogvédelem elve pedig az intézményrendszerre vonatkozó alaptörvényi regulációt írja elő az alkotmányozó hatalom számára. Az alábbi tanulmányban a fogyasztóvédelem hazai intézményrendszerét kívánom értékelni, valamint javaslatokat megfogalmazni a továbbfejlesztésre.

## 2. A fogyasztóvédelem „potenziazavarai”

A fogyasztóvédelem hazai intézményrendszere a pluralitás és a heterogenitás elvét egyaránt kifejezésre juttatja. A fogyasztóvédelmet – többek között – a biztonság megjelenésének fontossága teszi egyre hangsúlyosabb jogterületté. A munkanélküliség, a járványok, a terrorizmus és többek között a tömeges szerencsétlenségek elleni küzdelem mellett a fogyasztók életének, egészségének és biztonságának védelme is a biztonság, mint jogi érték manifesztálódásaként értelmezhető, így fokozatos fejlesztésre és felülvizsgálatra szorul. A biztonságot veszélyeztető jelenségek és tendenciák univerzalitása miatt ezek ellen eredményes küzdelmet sem az állam, sem az egyén, sem a társadalmi közösségek nem folytathatnak.<sup>7</sup> Ebből következően kifejezett pozitívumként értékelhető a magyar intézményrendszer struktúrája, hiszen a „több lábon álló”, a pluralitás elvét kifejezésre juttató szisztéma képes lehet hatékony védelmet biztosítani a fogyasztók számára.

A fogyasztóvédelmi tevékenységet ellátó állami szervek között a Kormány, a fogyasztóvédelemért felelős miniszter és a fogyasztóvédelmi hatóságok említendők meg, ezeken kívül azonban a rendszer részét képezik a helyi önkormányzatok és a fogyasztóvédelmi tevékenységet végző társadalmi (civil) szervezetek is. Előrebocsátom: a hazai fogyasztóvédelem „több sebből vérzik”, amely a gyakorlatban hatékonysági deficitet eredményez. A fogyasztóvédelmi tevékenység „hiányosságai” alapvetően két okra vezethetők vissza: az alkotmányi szintű szabályozás teljes hiányára, valamint a néhol ellentmondásos és kidolgozatlan, szétszórt intézményrendszerre. A későbbiekben eme állításomat kívánom alátámasztani és töreksem megjelölni a változtatás lehetséges irányait.

### 2.1. A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozása

A fogyasztóvédelem tárgykörére vonatkozó alaptörvényi szintű regulációval összefüggésben abból érdemes kiindulni, hogy hatályos Alkotmányunk nem rendelkezik a tárgykőről sem szervezeti, sem funkcionális értelemben. Az Al-

<sup>6</sup> Ez a fogyasztóvédelem tekintetében a bírói út szabályozásának fontosságát és a fogyasztói jogérvényesítési rendszer fokozatosságon alapuló kiépítését jelenti.

<sup>7</sup> Ezzel összefüggésben lásd többek között Ádám Antal: *Biztonság, felelősség, kötelesség*. In: *Jogtudományi Közöny*, 2005/7–8. sz. 307–315. o. és Ádám Antal: *A magyar alkotmányos jogállam újszerű feladatairól és működéséről*. In: *Jogtudományi Közöny*, 2008/4. sz. 163–171. o. című tanulmányait.

kormány szakirodalom által már több alkalommal megfogalmazott (egyik) komoly hiányosságának tekinthető, hogy a közigazgatás világát nagyon „nagyvonalúan” szabályozza,<sup>8</sup> ami a fogyasztóvédelmi tevékenységet ellátó szervekre irányadó rendelkezések elmaradását (is) eredményezi.

A fogyasztóvédelemre történő utalás teljes hiánya unikális megoldásnak tekinthető az egyes európai államok alkotmányi szabályozásának fényében. A portugál alkotmány rendelkezik a vásárlói egyesületek és szövetkezetek működéséről, állami támogatásáról, nevesíti továbbá azt is, hogy ezek véleményét a fogyasztóvédelemmel összefüggésben köteles az állam kikérni.<sup>9</sup>

A spanyol alaptörvény meghatározza az állami fogyasztóvédelmi politika alkotmányos alapjait, amikor rögzíti, hogy „az állami szervek hatékony eljárás-módokat alkalmazva biztosítják a fogyasztók (...) biztonságát, egészségének és jogos gazdasági érdekeinek védelmét”<sup>10</sup>. Kiemelkedő jelentősége van az említett rendelkezésnek egyrészt abból a szempontból, hogy állami feladatként határozza meg a fogyasztóvédelmet, konkretizálja továbbá annak főbb tevékenységi területeit is.

A svájci alkotmány akként rendelkezik, hogy „a Szövetség intézkedéseket foganatosít a fogyasztók védelme érdekében.”<sup>11</sup> Ez a szakasz abból az irányból hordoz kiemelkedő jelentőséget, hogy állami (szövetségi) feladatként szabályozza a fogyasztóvédelem megvalósítását, míg ugyanezen szakasz (2) bekezdése a szakmai és gazdasági szervezetekkel azonos jogállást biztosít a fogyasztók érdekeit védő szervezeteknek. A svájci alaptörvény lehetővé teszi egyszerű és hatékony egyeztető vagy bírósági eljárások kialakítását, valamint igénybevételét a fogyasztók és a szolgáltatók közötti jogviták rendezésére. Ennek azért van relevanciája, mert nemcsak megoldást biztosít a fogyasztói jogérvényesítés azon problémájára, amely szerint a bíróság előtti eljárások bonyolultak, költségesek és nem elég gyorsak, hanem – alaptörvénybe foglalt szabályozásnál fogva – normatív jelleget és az alkotmányban regulált értékek által élvezett védelmet is nyújt ennek a jogérvényesítési eszköznek.

Erdemes végül szólni az alkotmányi szintű szabályozás lengyel modelljéről is, amely szerint „a közhatalmi szervek védik a fogyasztókat, vásárlókat, kölcsönzőket és bérlőket az egészségüket, magánszférájukat, biztonságukat fenyegető tevékenységekkel és a tisztességtelen piaci magatartással szemben”.<sup>12</sup> Az idézett terjedelmes alaptörvényi szakasz két szempontból is kiemelésre érdemes. Egyrészt állami (közhatalmi) feladatként rögzíti a fogyasztók védelmét, másrészt pedig – indirekt módon – meghatározza az állami fogyasztóvédelmi politika által védeni kívánt értékeket, amely méltán tekinthető a fogyasztói alapjogok alkotmányi regulációjának. A vonatkozó rendelkezés szerint a fo-

<sup>8</sup> Ezzel összefüggésben lásd többek között Fábíán Adrián: *A központi államigazgatási szervek alkotmányos szabályozásáról – de lege ferenda*. In: Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára (szerk. Chronowski Nóra – Petrétei József). Pécs, 2010. 73–82. o. és Torma András: *Tűnődés a magyar közigazgatási szervezetrendszer majd' 20 éves átalakítási kísérleteiről, vagy ettől lényegesen többről?* In: *A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei* (szerk. Csefkó Ferenc). A „Jövő Közigazgatásáért Alapítvány” Pécs, 2009. 88–128. o. című tanulmányával.

<sup>9</sup> Portugál alkotmány 60. cikk 2. pont. [www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf](http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf) (2011.01.21.).

<sup>10</sup> Spanyol alkotmány 51. cikk (1) bek. [www.servat.unibe.ch/icl/sp00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/sp00000_.html) (2011.01.21.).

<sup>11</sup> Vö. Gyarmati András: *A fogyasztóvédelemről*. In: *Magyar Jog*, 1996/6. sz. 323. o.

<sup>12</sup> Lengyel alkotmány 76. cikk. [www.senat.gov.pl/k5eng/dok/konstytu/3.htm](http://www.senat.gov.pl/k5eng/dok/konstytu/3.htm) (2011.01.21.).

gyasztók egészsége, magánszférája és biztonsága, valamint a tisztességtelen – és ezáltal fogyasztókat károsítani képes – piaci magatartások elleni küzdelem minősül olyan értéknek, amelyek közvetett vagy közvetlen veszélyeztetése megalapozza az állami beavatkozás szükségességét a fogyasztói szerződések világába. Kiemelendő továbbá – amint arra korábban már utaltam –, hogy szintén hiányosságként fogalmazható meg az ún. fogyasztói (alap)jogok alaptörvényi szintű nevesítésének mellőzése. A vázolt európai államok – ugyan változó mértékben – érintik az alapvető jogok keretében a fogyasztóvédelem tárgykörét.<sup>13</sup>

Az alkotmányi szabályozás természetesen nem csupán a „leírt”, hanem az alkotmánybíráskodás által kimunkált „láthatatlan” Alkotmányt is jelenti.<sup>14</sup> Megállapítható (sajnos), hogy nem csupán a Magyar Köztársaság Alkotmánya kezeli „mostohagyermekként” a fogyasztóvédelmet, az Alkotmánybíróság két évtizedes gyakorlatában is csak érintőlegesen jelenik meg a tárgykör vizsgálata. A Testület – igaz kifejezetten magánjogi vonatkozásban – már működésének kezdetén érintette a fogyasztóvédelem kérdéskörét a szerződések tartalmának jogszabály általi módosítását lehetővé tevő Ptk.-beli szabályozással összefüggésben. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a piacgazdaság nem azonos a gazdaságban az állami jelenlét teljes hiányával, mert nemzetközi tapasztalatok alapján bizonyos területeken – így többek között a versenyjog, a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem területén – a piacgazdaság elve nem csak megenged, de meg is követel bizonyos mértékű állami beavatkozást.<sup>15</sup> Az említett határozatban tehát a Testület meghatározta a fogyasztóvédelem alapvető jellemvonását, amely szerint az a piacgazdaság megfelelő működése érdekében a gazdasági szférába történő állami beavatkozással azonosítható.<sup>16</sup>

Az utazásszervezői és -közvetítői tevékenységre vonatkozó szabályozás alkotmányosságát érintő döntésében az Alkotmánybíróság – továbbmenve a korábban kijelölt úton – rámutatott, hogy a vállalkozáshoz való jog – amely a piacgazdaság lényeges tartalmi elemeként értelmezhető – mindaddig – többek között a fogyasztóvédelemre tekintettel – széles körben korlátozható, amíg az állam ezáltal nem akadályozza meg a vállalkozóvá válást.<sup>17</sup>

Eddigi jogfejlesztő gyakorlatát alapul véve legbővebben az ún. „rég” reklámtörvény egyes rendelkezései alkotmányosságának vizsgálatakor foglalkozott a Testület a fogyasztóvédelemmel, amikor kifejtette, hogy a kereskedelmi reklám vonatkozásában a véleménynyilvánítás szabadsága által nyújtott védelem széles körű – mások jogai, a fogyasztói jogok és a tisztességes verseny fenntartása által indokolt – korlátozást tesz lehetővé abból kifolyólag, hogy a kereskedelmi reklám funkciója nem az önkifejezés, hanem az áru megismertetése a fogyasztókkal.<sup>18</sup> Ebből a megfogalmazásból is kiolvasható, hogy a

<sup>13</sup> A lengyel, a spanyol és a portugál alkotmány is nevesíti az említett jogokat.

<sup>14</sup> Ezzel összefüggésben lásd többek között Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

<sup>15</sup> 32/1991. (VI. 6.) AB határozat. ABH 1991. 146, 151 és köv.

<sup>16</sup> A gazdaságba történő állami beavatkozás megengedhetőségével foglalkozott a Testület a gazdasági kamarákat érintő döntésében is, amelyben rámutatott a versenyjog és a fogyasztóvédelem területén az állami hatásgyakorlás alkotmányosságára. 38/1997. (VII. 1.) AB határozat. ABH 1997. 249, 255.

<sup>17</sup> 254/B/1992. AB határozat. ABH 1995. 821, 822 és köv.

<sup>18</sup> 1270/B/1997. AB határozat. ABH 2000. 713, 718.

fogyasztói jogokat a Testület nem alapjognak, hanem „mások jogainak” tekintti, olyan védelemre igényt tartó értéknek minősülnek, amelyek esetében korlátozhatók egyes alapjogok.

Az említett határozat továbbment az azt megelőző döntésekben lefektetettéktől: állami feladatként tekintett a fogyasztók jogainak hatékony védelmére, amely kötelezettségét az állam jogalkotási tevékenységén keresztül, valamint ún. „szankciók alkalmazására hivatott” intézmények létrehozása által teljesíti. Emellett azonban a testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy az indítvány által támadott reklámtilalmak azért nem tekinthetők alkotmányellenesnek, mert azok célja a fogyasztók jogainak biztosítása.<sup>19</sup> Abból, hogy az „erőszakra buzdító” és a „környezetet” károsító reklámokat tiltó rendelkezéseket emelte ki, kiolvasható, hogy a grémium közel került ahhoz, hogy a fogyasztók biztonságához, valamint az egészséghez és testi épséghez fűződő – általános – jogát fogyasztói alapjogként fogja fel. Az elmondottakból kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság csupán a gazdasági versennyel összefüggésben vizsgálta a fogyasztói jogokat, az idézett határozatokból azonban kiérződik egy „óvatos” lépés afelé, hogy a fogyasztók jogainak érvényesítését állami feladatként értékeli a Testület.<sup>20</sup>

Összegzőként elmondható, hogy az Alkotmánybíróság csak érintőlegesen foglalkozott a fogyasztóvédelem kérdéskörével, előbb a gazdasági életbe történő állami beavatkozás megalapozása, majd a véleménynyilvánítási szabadság szükséges korlátozása tekintetében érintette a témakört. Az általam utoljára citált határozatot már csak egy lépés választja el attól, hogy nevesítsen fogyasztói alapjogokat és konkrétan körülhatárolja a fogyasztóvédelmet, mint állami feladatot. Az Alkotmánybíróság ezt a lépést azonban mindmáig nem tette meg.<sup>21</sup>

## *2.2. A fogyasztóvédelmi intézményrendszer anomáliái*

### 2.2.1. Az állami szervek szerepe a fogyasztóvédelemben

A fogyasztóvédelem állami intézményrendszerét a Kormány, a fogyasztóvédelemért felelős miniszter és az ún. fogyasztóvédelmi hatóságok alkotják. A Kormány – fogyasztóvédelemmel kapcsolatos – feladata az Alkotmányból ered, amelynek értelmében védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait.<sup>22</sup> A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) – ettől némileg függetlenül – csupán annyi orientáló jellegű kötelezettséget rögzít a Kormány fogyasztóvédelmi feladatairól, hogy ösztönzi az országos gazdasági

<sup>19</sup> 1270/B/1997. AB határozat. ABH 2000. 713, 721.

<sup>20</sup> Csupán egy párhuzamos indoklás utal két – a hatályos normaszövegből levezethető – fogyasztói jogra: a fogyasztók tájékoztatáshoz és a biztonságához való jogára. Vö. Kukorelli István alkotmánybíró párhuzamos indoklása az 1270/B/1997. AB. határozathoz. ABH 2000. 713, 725.

<sup>21</sup> Későbbi határozataiban a szerződés felmondásának jogát – mint fogyasztói jogot – érintette az Alkotmánybíróság, nem bővítette azonban a korábban a fogyasztóvédelemmel összefüggésben kifejtetteket. A tárgykörrrel – többek között – a 126/2009. AB határozat, az 59/2009. AB határozat, valamint a 22/2009. AB határozat foglalkozott.

<sup>22</sup> Alk. 35. § (1) bek. a) pont.

kamarák, a vállalkozások szakmai érdek-képviselői szervezetek, az érintett társadalmi szervezetek és a fogyasztóvédelemmel összefüggő feladatokat ellátó hatóságok közös megegyezésén alapuló, a követendő elveket és a legjobb követendő gyakorlatot rögzítő nyilatkozat létrehozását. Ezt az indokolja, hogy a tudatos fogyasztói magatartás és döntéshozatal kultúrájának fejlesztése, a fogyasztók tájékoztatásának előmozdítása és a következetes hatósági jogalkalmazás realizálódjon.

A fogyasztóvédelem ágazati irányítója a miniszter, a fogyasztóvédelem azonban 1990 óta többször (is) gazdát cserélt.<sup>23</sup> A hatásköri szabályok változása jól mutatja, hogy a fogyasztóvédelmet éppen gazdasági, fejlesztési vagy jogi kérdésnek tekintették a hatalmon lévő kabinetek. Úgy vélem, hogy bár a tanulmány által érintett terület kiindulópontja a piacgazdaság, korszerű lenne a fogyasztóvédelmet az igazságügyért felelős miniszter feladat- és hatáskörében elhelyezni, hiszen annak alapvető célja a jogi segítségnyújtás a hátrányos helyzetbe került fogyasztók számára.<sup>24</sup> A hatályos reguláció szerint a Nemzetgazdasági Miniszter egyrészt kidolgozza és a Kormány elé terjeszti a fogyasztóvédelmi politika koncepcióját, másrészt pedig intézkedéseket tesz és kezdeményez a fogyasztói jogok védelme és érvényesítése érdekében.

A miniszter – ezenkívül – irányítási jogot gyakorol a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság főigazgatója felett, aki ennek keretében évente köteles beszámolni a Hatóság tevékenységéről. Feladatát képezi továbbá a fogyasztói beadványokat fogadó és azokat a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervekhez továbbító, valamint a fogyasztókat eljárési lehetőségeikről tájékoztató állami ügyfélszolgálat működtetése is. Ennek felállítása alapvetően annak kivédését szolgálja, hogy – a fogyasztóvédelem keretében tevékenykedő állami szervek heterogén hatáskörének sajátosságai okán – a fogyasztók kérelme hatáskör és illetékesség hiányában elutasításra kerüljön.

Az állami fogyasztóvédelemben kiemelkedő szerepet töltenek be a fogyasztóvédelmi hatóságok: a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság és a más jogszabályok által feljogosított ún. speciális fogyasztóvédelmi szervek.<sup>25</sup> Itt csak utalni kívánok rá, hogy elengedhetetlen az általános és a speciális hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóságok együttműködése a hatékony fogyasztói jogérvényesítés érdekében.<sup>26</sup>

A szabályozás szerint a Hatóság szervezete központi hivatalra, valamint megyei fogyasztóvédelmi felügyelőségekre tagozódik, amelyek a megyei (fővárosi) kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek minősülnek. A területi felügyelőségek tekintetében érvényesült már osztott irányítás, hiszen az 1105/1995.

<sup>23</sup> 1990 és 2004 között a Gazdasági Minisztérium, 2004 és 2006 között az Ifjúság-, Családügyi- és Szociális Minisztérium, 2006 és 2010 között a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, 2010 óta pedig a Nemzetgazdasági Minisztérium a terület ágazati főhatósága.

<sup>24</sup> Ez a jelenlegi kormányzati struktúra keretei között is akceptálható lenne, hiszen a közigazgatásért és igazságügyért felelős miniszter kezében stabilabb irányítás valósulhatna meg az érintett szakterület fölött.

<sup>25</sup> Az említett speciális hatáskörű központi szervek – egyebek mellett – a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, Magyar Energia Hivatal, és a Nemzeti Közlekedési Hatóság.

<sup>26</sup> Ezt a korszerű kívánalmat juttatja kifejezésre az 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozat rendelkezése is, amely szerint „meg kell erősíteni a fogyasztóvédelmi tevékenységet végző szervek összehangolt működését”.

(XI. 1.) Korm. határozat által szentesített rend szerint a szakmai irányítást a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség végezte, egyéb szempontból viszont a közigazgatási hivatalok szakigazgatási szerveinek minősültek a fogyasztóvédelmi hatóságok. Annak idején világossá vált, hogy ez a struktúra nemhogy növeli, hanem jelentős mértékben csökkenti a működés hatékonyságát, felmerülhet ezért a jövőben is az igény a szervezet majdani átalakítására.

Rendezendő a fogyasztóvédelmi hatóságok által lefolytatott közigazgatási hatósági ügyekben a fórumrendszer problematikája (is). Főszabályként a megyei felügyelőségek járnak el első fokon, ezeket a döntéseket pedig a központi hatóság vezetőjénél lehet megtámadni. Bizonyos kiemelkedő jelentőségű és a fogyasztók széles körét érintő ügyekben azonban az országos illetékességgel rendelkező Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság jár el első fokon hatósági ügyekben.<sup>27</sup> A továbbfejlesztést a jogorvoslathoz való jog érvényesítésének kell meghatározni, hiszen az említett kiemelt jelentőségű ügyekben érdemi fellebbezésre nincs lehetőség, csupán a korlátozott esetkörben alkalmazható bírósági felülvizsgálat jöhet szóba az érintettek számára.

A fogyasztóvédelem területén hatáskörrel rendelkező hatóságok fogyasztóvédelemben betöltött szerepének értékeléseként elmondható, hogy érezhető hiányosságot eredményez egyrészt a fogyasztóvédelmi hatóságokra, másrészt – kivétel nélkül – valamennyi területi államigazgatási szervre vonatkozó egységes – lehetőleg törvényi szintű – szabályozás elmaradása, amely pótlása által kínálkozna lehetőség a hatékonyság szervezeti és működési „foltjainak” javítására.<sup>28</sup> Jelenleg kormányrendelet szól a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságról, míg törvény szabályozza a fogyasztóvédelmi hatóság eljárási szabályait.

### 2.2.2. A helyi önkormányzatok szerepe a fogyasztóvédelemben

Az önkormányzatok fogyasztóvédelemben történő közreműködése alapvetően két területen érvényesül: szabadon vállalható feladatként a képviselő-testületek oldalán, míg szabálysértési feladatként az önkormányzat jegyzőjénél jelenik meg. A helyi önkormányzatok fogyasztóvédelmi tevékenységével összefüggésben abból érdemes kiindulni, hogy a helyi önkormányzatok helyi közügyekben járnak el. A „helyi közügy” fogalma – a témára konkretizálva – a fogyasztói jogok védelmére is kiterjed,<sup>29</sup> ennél fogva a képviselő-testületek fogyasztóvédelmi tárgyú fellépése ebből a szempontból nem kifogásolható.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. § (5) bekezdése értelmében a települési önkormányzat feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek a tevékenységét, együttműködik e közösségekkel. A képviselő-testület szervezeti és működési szabály-

<sup>27</sup> Többek között az elektronikus hírközléssel, a villamos energia- és a földgázellátással kapcsolatos jogviták tartoznak ebbe a körbe.

<sup>28</sup> A területi államigazgatási szervek részleges integrációja (a fogyasztóvédelmi felügyelőségekre is kiterjedően) megvalósult a megyei és fővárosi kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet által, a dekoncentrált szervekre vonatkozó egységes, minden szervet érintő szabályozás azonban a jövő jogalkotóira vár.

<sup>29</sup> Vö. Fürcht Pál: *A helyi önkormányzatok szerepe a fogyasztóvédelemben*. In: Fogyasztóvédelmi Kódex. Budapest, 1998. 105. o.

zatában biztosíthat tanácskozási jogot az egyes társadalmi szervezetek vezetőinek a testületi és bizottsági üléseken. A helyi szabályozások fakultatív és heterogén jellege azonban nem teszi lehetővé a civil szféra ilyen irányú egyékes részvételét a helyi fogyasztóvédelem alakításában. Az önkormányzat továbbá – azon túl, hogy a helyi közhatalom gyakorlója – egyben szolgáltatást nyújtó szerv is, ebből következően fokozottan köteles a fogyasztóvédelmi rendelkezések betartására.

A fogyasztóvédelmi törvény akként rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületei segíthetik a fogyasztók önszerveződéseit, támogatják a fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek helyi érdekérvényesítő tevékenységét, valamint a lakosság igényeitől függően fogyasztóvédelmi tanácsadó irodát működtethetnek.<sup>30</sup> Abból, hogy csupán a feladat vállalásának lehetőségéről szól a jogi rezsím, érezhető, hogy a fogyasztóvédelem igazgatását alapvetően államigazgatási keretek között képzelte el a törvényhozó, amely azonban – álláspontom szerint – nem kristályosodott ki egy minden tekintetben hatékony központi szabályozásban. Az idézett törvényi rendelkezéssel összefüggésben megállapítható, hogy – arra tekintettel, hogy a „segítés” és a „támogatás” részleteiről a törvény semmi konkrétumot nem tartalmaz – a települési képviselő-testületek szabad belátására van bízva a feladat vállalása és a tartalom meghatározása (is). Ez azonban a gyakorlatban azt eredményezi, hogy nem valósul meg intézményesített együttműködés, csupán eshetőleges részfinanszírozásról és alkalmankénti konzultációkról beszélhetünk a helyi önkormányzatok és a civil önszervezések között.<sup>31</sup>

A képviselő-testület fogyasztóvédelmi tevékenységével összefüggésben szükséges még szólni a kamarákkal és a fogyasztóvédelmi hatóságokkal kialakítandó kapcsolatrendszer egyes elemeiről. Az önkormányzatok részvétele a békéltető testületek működtetésében ritkaságszámba megy, ami abból a szempontból szomorú jelenség, hogy a helyi determináltságú fogyasztói jogviták egy része ezzel az extrajudiciális vitarendezési móddal lezárul, így kívánatos volna a helyi szintű közigazgatás bekapcsolódása ebbe a folyamatba, nem beszélve a közhatalmat megtestesítő önkormányzatok által biztosítható kikényszerítés pozitív hatásairól.

A képviselő-testületek és a fogyasztóvédelmi hatóságok együttműködése jelenleg kimerül abban, hogy a hatóságok tájékoztatást nyújtanak az önkormányzatok számára (esetleges) fogyasztóvédelmi tevékenységük ellátásához, a hatóságok pedig a testületek felkérésére vizsgálatot folytathatnak le valamely vállalkozás tevékenységével kapcsolatban.<sup>32</sup>

A fentebb ismertetett – képviselő-testületet érintő – felhatalmazás mellett külön jogszabály<sup>33</sup> alapján a települési önkormányzat jegyzője szabálysértési jogkörében jogosult eljárni a kereskedelemmel és a közszolgáltatásokkal kapcsolatos szabálysértések tekintetében.<sup>34</sup> Itt csak utalni kívánok rá, hogy a jö-

<sup>30</sup> Fgytv. 44. §.

<sup>31</sup> Csúpn az Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület rendelkezik az egész országra kiterjedő szervezettel, általános tendencia azonban más társadalmi szervezetek vonatkozásában nem figyelhető meg.

<sup>32</sup> Vö. Fürcht: i. m. 107. o.

<sup>33</sup> A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvényről van szó.

<sup>34</sup> Így a jegyző hatáskörébe tartozik többek között az egyéni vállalkozói tevékenység ellenőrzése, a húsz óra utáni nyitva tartás engedélyezése, a mozgóárusokkal kapcsolatos engedélyezési tevékenység, valamint az éjjeli nyitva tartás korlátozása is.



vőben indokolt lenne a fogyasztóvédelmi jellegű szabálysértések elbírálását egy szerv – jelesül az általános hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóság – hatáskörében elhelyezni.<sup>35</sup>

### 2.2.3. A társadalmi szervezetek szerepe a fogyasztóvédelemben

A pluralitás elvének és az európai uniós tendenciáknak megfelelni kívánó fogyasztóvédelmi intézményrendszer nem nélkülözheti szereplői közül a társadalmi szervezeteket. Az állami fogyasztóvédelmi politika hatékonyságának záloga, ha azt az érintettek támogatják és aktív közreműködésükkel hozzá is járulnak annak tartalmához.<sup>36</sup>

Magyarországon az első fogyasztóvédelmi tevékenységre létrehozott „nem állami” szervezet az 1982-ben a Hazafias Népfront keretei között létrejött Fogyasztók Országos Tanácsa volt. Az 1990-es évek közepén – a jogi szabályozás által indukált várakozással ellentétben – némi törés következett be ezen a területen, hiszen míg a környezetvédelem terén ugrásszerűen elkezdtek létrejönni a társadalmi szervezetek, addig a fogyasztóvédelmi szférában az egyetlen ilyen – a FOT jogutódjaként – az Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület volt. Egyéb – 1997 után létrejött – fogyasztói érdekérvényesítést szolgáló társadalmi szervezetek többek között a Lakásbérlők Egyesülete, a Fogyasztói Jogérvényesítő Szervezet, a Fogyasztóvédelmi Szervezetek Országos Szövetsége és a Biztosítottak Egyesülete.

Az említett civil szerveződések létrehozatalát az Alkotmány felhatalmazásán túl az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény teszi lehetővé, tevékenységük kifejtése során igénybe vehető jogosítványaikat és az egyes állami szervekkel való kapcsolatrendszerüket pedig a fogyasztóvédelmi törvény szabályozza. A szabályozás áttekintése alapján megállapítható, hogy a fogyasztói érdekvédelmet maguk elé célul tűző szervezetek szerepe alapvetően a fogyasztók tájékoztatása és a fogyasztói magatartás fejlesztése területén jelentős.<sup>37</sup> A fogyasztói jogérvényesítés lehet azonban az új terület, ahol a fogyasztókat védő civil szervezetek – a helyi önkormányzatokkal karöltve – erőteljesebb szerepet tölthetnének be. Ez alapvetően a fogyasztók számára biztosítandó extrajudiciális jogérvényesítési mód „izmosabbá tételén” keresztül valósítható meg.<sup>38</sup>

A fogyasztóvédelmi társadalmi szerveződések tevékenységével összefüggésben két kérdésre kívánom a figyelmet ráirányítani: a szervezetek anyagi támogatására, valamint az ismertetett jogosultságok jellegére.

A támogatás állami feladat, amelyet a központi költségvetésből és a beszedett fogyasztóvédelmi bírságok meghatározott részének megosztása által tart megoldhatónak a jogalkotó. Ezeknek a szervezeteknek a támogatása egyrészt

<sup>35</sup> Ezzel ellentétes felfogások is megjelennek a szakirodalomban, amelyek a jegyzői jogállás erősítéséből kiindulva az összes szabálysértést a jegyző hatáskörében tartják elhelyezendőnek.

<sup>36</sup> Bizonyos államokban – így például Németországban – a fogyasztóvédelemben csak civil szerveződések vesznek részt, máshol az állami szervek szerepe a domináns (pl. Dánia), míg a vegyes modellt alkalmazó országokban mind a két szféra érdemi szerephez jut (Franciaország).

<sup>37</sup> Vö. Fgytv. 45. § (1) bek.

<sup>38</sup> Ennek a jogérvényesítési útnak a hangsúlyosabbá tétele a békéltető testületekben a helyi önkormányzatok szerepvállalása, illetve a területi fogyasztóvédelmi hatóságok és a megyei önkormányzatok szoros együttműködése által érhető el.

nem kellő mértékű, másrészt pedig nem megnyugtatóan szabályozott. Nem kellő mértékű, hiszen a pénzügyi források gyakran a működési költségek fedezésére sem elegendők, nem beszélve arról a hatékonysági deficitről, amely a zömében társadalmi munka keretében tevékenykedő egyesületi vezetők munkáján egyre érezhetőbb lesz.<sup>39</sup> Nem tekinthető megnyugtatónak a szabályozás, hiszen ellentmondásos jogalkotói szándék jut kifejezésre a bíróságok meghatározott részét a civil szférának visszajuttató törvényi szabályban is, hiszen ebben az esetben a szervezetek tevékenységét az motiválná, amely ellen alapvetően küzdeniük kellene.<sup>40</sup>

A fogyasztóvédelmi törvény által nevesített fogyasztói érdekvédelmi szervezeteket megillető jogosultságokról pedig megállapítható, hogy azok egy része – így többek között az információs rendszer működtetése – csupán a tájékoztatás területén bír effektivitással. Ehhez képest egyéb igénybe vehető eszközök – így a jogszabálytervezetek véleményezése és a fogyasztóvédelmi politika alakítása – konkrét eljárási szabályok és részvételi lehetőségek – főként a jogalkotási eljárásban realizálódó – regulálását követeli meg a jogalkotótól, amelyek azonban még nem kerültek teljes körűen kodifikálásra.

### 3. Záró gondolatok és javaslatok de lege ferenda

A fentiekben igyekeztem bemutatni és értékelni a fogyasztóvédelem hazai intézményrendszerét, választ keresve arra a kérdésre, miért nem működik megfelelően a fogyasztók védelmére hivatott állami (és nem állami) szervezetrendszer. Az egyes intézmények vizsgálatakor megfogalmaztam kritikai megjegyzéseimet, így most csupán a továbbfejlesztési javaslatok felvázolására teszek kísérletet.

1. Mindenekelőtt arra kívánok rámutatni, hogy – hasonlóan például Spanyolország vagy Svájc alkotmányához – indokolt lenne a fogyasztóvédelem állami feladatként történő meghatározása az (új) alaptörvényben. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy viszonylag későn kezdett el kialakulni a fogyasztóvédelmi intézményrendszer, amelynek okai között pedig „előkelő helyet” foglal el az alkotmányi szintű szabályozás teljes hiánya. A fogyasztóvédelem intézményrendszerének – mint arról korábban már volt szó – az állami szervek mellett részét képezik a helyi önkormányzatok és a fogyasztói érdekvédelmet ellátó társadalmi és civil szervezetek is. Ennek megfelelően e sorok szerzőjének felfogása szerint az Alkotmány „Kormány” és „A helyi önkormányzatok” című fejezete is érinthető a továbbfejlesztés vonatkozásában. A hatályos Alkotmány 35. § (1) a) pontja értelmében a Kormány védi az alkotmányos rendet, védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait. Az idézett szakasz általános jellegű és részletszabályok megalkotására felhatalmazó rendelkezése bővíthető lenne a fogyasztók jogainak érvényesítésére történő utalással, ezáltal – szemben a hatályos regulációval – nem csupán közvetve lenne levezethető a

<sup>39</sup> Vö. Fekete Orsolya: *A fogyasztóvédelem aktuális kérdései*. In: *Magyar Közigazgatás*, 2005/10. 616–617. o.

<sup>40</sup> A jogszerű vállalkozói magatartás ugyanis csökkentené a kiróható bírságok mértékét, amely végső soron nem lesz célja a fenntartási költségeit (részben) innen nyerő társadalmi szervezeteknek.

fogyasztóvédelmi intézményrendszer tekintetében a Kormány irányító-felügyelő és szervezetfenntartó tevékenysége.

2. A vizsgált országok alkotmányi szabályozásaiból levonható következtetések akceptálása és az alkotmánybírói gyakorlat bátorítása mellett korszerű megoldás lenne, ha a Magyar Köztársaság Alkotmánya tartalmazná az ún. fogyasztói alapjogokat.<sup>41</sup> Ennek két vonatkozásban is pozitív következménye lenne: egyrészt jobban orientálná az ágazati jellegű jogalkotást a konkrét fogyasztói „jogok” regulálása tekintetében; másrészt pedig – alapvető jogokról lévén szó – alkalmazható lenne a jogérvényesítési rendszer kiépítésekor az Alkotmány 70/K. §, amely szerint az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.<sup>42</sup>

3. Alapvetően nem jogi, hanem jogpolitikai kérdés, hogy a törvényhozók jussanak egyezsre annak megítélésében, hogy mely minisztérium legyen a fogyasztóvédelem ágazati főhatósága. Erre azért van szükség – ahogy erről fentebb már volt szó –, hogy kerüljön kijelölésre a fogyasztóvédelem kiindulópontja és megközelítése a konkrét jogalkotói lépések orientálása érdekében. A fentebb elmondottak alapján kívánatos volna a fogyasztóvédelem tárgykörét az igazságügyért felelős miniszter feladat- és hatáskörében elhelyezni.

4. Szabályozást igényel a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság is, mégpedig az egységes törvényi szabályozás mellett szólnak meggyőzőnek tűnő érvek a mai állapotok szabályozási módja helyett. Rendezni kell a hatóság szervezetét és hatáskörét is. A szervezet újbóli regulálását az illetékességi területek összhangjának elérése, a hatáskörre vonatkozó rendelkezések felülvizsgálatát pedig a jogorvoslathoz való jog széles körű biztosítása indokolja.

5. A helyi önkormányzatok jövőbeli szerepével összefüggésben indokolt lenne érdemi feladatokat utalni a helyi önkormányzatok hatáskörébe a fogyasztóvédelem és a fogyasztói jogérvényesítés terén, ami azonban feltételezi az intézményi, tárgyi és személyi feltételek biztosítását is. Meglátásom szerint érdemes lenne kötelező települési önkormányzati feladatként meghatározni a fogyasztók életének, egészségének és biztonságának védelmét. Érdemes lenne ezen túllépve – az Ötv. szóhasználatával összhangban – kötelező jelleggel előírni és érvényesíteni a helyi önkormányzatok és a különböző önszerveződő közösségek közötti együttműködést. Ennek megfelelően az érdemi részvételt biztosító (eljárási) jogosítványokat, jogintézményeket (rendeletalkotási eljárás kezdeményezése, felszólalási és tanácskozási jog stb.) az Ötv. vonatkozó – a képviselő-testületet és a bizottságot érintő – rendelkezései között lenne érdemes elhelyezni. Végezetül a jogalkotónak új alapokra kellene helyezni a fogyasztóvédelmi hatóságok és az önkormányzatok közötti kapcsolatrendszer

<sup>41</sup> Így – egyebek mellett – a jó minőségű áruhoz, a tájékoztatáshoz, az egészség és biztonság védelméhez, a kárigény érvényesítéséhez, az oktatáshoz és a gazdasági érdekek védelméhez való jogot. Ezzel összefüggésben lásd Ádám Antal: *A magyar Alkotmányból hiányzó alapértékekről*. In: *Közjogi Szemle* 2009/1. sz. 4. o.

<sup>42</sup> A 70/K. § teljes körű és részletes értékelését az Alkotmánybírói bíróság – bár több határozatában is érintette – mindmáig nem végezte el. Azokban a döntésekben – közelebbről a 40/1993. (VI. 30.), a 46/1994. (X. 21.), valamint a 19/2004. (V. 26.) AB határozatokban – amikor foglalkozott az említett alkotmányi szakasz tartalmával, inkább szűkítette és nem általános (hatásköri) szabályként fogta fel azt. Erről lásd bővebben Drinóczi Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007. 114–116. o.

is. Indokolt lenne – egyebek mellett – ügyféli jogállást biztosítani a helyi önkormányzat képviselő-testületének a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság eljárásában annak érdekében, hogy a testületek felkérésére végzett vizsgálatokat ne az esetlegesség és az informáltság jellemezze, ezáltal hatékony jogosítványokhoz jutna a helyi önkormányzat a fogyasztók jogainak érvényesítése érdekében.

6. A fogyasztók érdekeinek védelmét ellátó civil szerveződések tekintetében szükségesnek látszik a finanszírozás részletes és érdemi működést lehetővé tevő szabályozása és olyan jogosítványok garantálása ezeknek a szervezeteknek, amelyek révén biztosított lehet az effektív fogyasztóvédelmi tevékenység realizálása.

Napjainkban egyre többször fogalmazódik meg a szakirodalom egyes képviselőitől<sup>43</sup> az a kíváncsi, hogy „újra fel kell fedezni az erős államot”. Ezt nem vitatva arra kívánom felhívni a figyelmet, hogy az állam nem (csak) attól lesz erős, ha a – Magyary-féle szervezési elvek<sup>44</sup> közül – a centralizáció kerül túlsúlyba a decentralizációval szemben, hanem attól is, ha az állam felfedezi az állam klasszikus feladatait, közelebbről az emberek (fogyasztók) számára a jogvédelem biztosítását és az effektivitást célozva új alapokra helyezve építi ki a fogyasztóvédelmi intézményrendszert.

<sup>43</sup> Vö. Stumpf István: *Állam és kormányzás*. In: *Jog – Állam – Politika*, 2009/3. sz. 156–157. o.

<sup>44</sup> Ezzel összefüggésben lásd többek között Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, 1942. 103–158. o.