

A termékbiztonság gazdasági és jogi funkciói

„A megértés csak azáltal lehetséges, hogy az ember által követett célok, törekvéseinek iránya, érdekei bizonyos fokig egyformák.”¹
(Helmut Coing)

1. Célmeghatározás

A termékek biztonsági követelményeit rögzítő jogi előírások meghozatala – a mögöttes gazdasági folyamatok, valamint lefedett termékek sokrétűségén, illetve felhasználási célcsoport és funkciók szerinti differenciált megközelítésen kívül – több szempont együttes figyelembe vételét követeli meg. Az értékesítési láncba bekapcsolódó valamennyi gazdasági szereplőnek garantálnia kell a megfelelő intézkedések meghozatalát annak érdekében, hogy az általuk gyártott vagy forgalmazott terméknek ne legyenek veszélyes hatásai a felhasználók biztonságára nézve. Ha legújabb korunk technikai fejlődésének vívmányaira tekintünk, akkor a mikrobiológiai, genetikai tervezéstől a mikroelektronikán, a kommunikációs eszközök fejlődésén át a robotika felé tart a jövő; a mezőgazdaság iparosítása, a genetikailag módosított növények termesztése új kihívásokat állít az élelmiszerbiztonság elé, amely a termékbiztonságra vonatkozó jogi előírások jelentőségét mindinkább alátámasztja.²

Jelen tanulmánynak nem célja a termékbiztonságra vonatkozó uniós szinten érvényesülő, illetve a hazai jogszabályi rendelkezések elemzése, hanem komplex megközelítésmód alkalmazásával kívánja feltárni a termékek biztonságát szolgáló jogi környezet mögött álló gazdasági igényeket, amelyeket mint jogalkotási szükségletet, az állami beavatkozást alátámasztó tényezőket veszünk figyelembe. A szabályozás indokainak felleltározását követően – figyelembe véve a jog logikai

* Dr. Bakos-Kovács Kitti, egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Szeged

¹ COING, Helmut: *A jogfilozófia alapjai*. Osiris, Budapest, 1996. 95.

² REES, William E. – WESTRA, Laura: *A fogyasztás erőszakja – Lehetséges a fenntarthatóság és környezeti igazságosság a szűk erőforrások világában?* In: Scheiring Gábor – Boda Zsolt (szerk.): *Globalizáció és fejlődés – Kritikai fejlődéstanulmányok szöveggyűjtemény*. Védegylet, Budapest, 2011. 280.

struktúráját és belső összetartó erőit – a jogalkotással szemben támasztott elvárásokat és a termékbiztonságot érintő jogi előírások szerkezetét kívánjuk jogalkotástani szempontból elemezni. Az Európai Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata alapján az egyes jogszabályi rendelkezések értelmezésénél nem csupán az érintett jogforrás normaszövegét kell figyelembe venni, hanem a szabályozás célját, háttérét, indokát és általános felépítését is fel kell tárni.³ Előzményi kutatások során⁴ megállapításra került, hogy a termékek biztonsági követelményeit meghatározó normatív eszközök olyan kiemelten védett közérdeket szolgálnak, mint az élet, testi épség, egészség védelme, továbbá céljuk a munka-, tűz- és környezetvédelem szempontjainak a garantálása és érvényre juttatása is.⁵ Közös jellemzőik továbbá, hogy nem csupán fogyasztó jogviszonyban érvényesülnek (tehát nem tekinthető egyértelműen fogyasztóvédelmi meghatározottságúnak),⁶ illetve hatóköre átfogja a gazdasági láncolat egészét, azaz a gyártási, fejlesztési, forgalmazási és értékesítési folyamatok során (beleértve a határon átnyúló kereskedelmet is) mindvégig szem előtt kell tartani és alkalmazni kell a termékbiztonsági előírásokat.⁷ A jogszabályban lefektetett biztonsági követelményeket a termékek *visszterhes* értékesítése, illetve tulajdonjogának *ingyenes* átruházása során is alkalmazni kell.

2. Jogalkotási szükséglet – gazdasági funkciók

A termékbiztonságra vonatkozó jogi előírások megjelenése társadalmi és gazdasági történetiségben gyökerezik,⁸ amely a tömegtermelés

³ C-315/05. sz. ügy: Lidl Italia Srl kontra Comune di Arcole (VR) – előzetes döntéshozatal iránti kérelem, 42. pont

⁴ Lásd erre vonatkozóan részletesen: BAKOS-KOVÁCS Kitti: *A termékbiztonság ágazat-specifikus normái és szabályozási struktúrája*. In: GLAVANITS Judit (szerk.): *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései*. Győr. (megjelentetés alatt)

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 765/2008/EK rendelete a termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás és piacfelügyelet előírásainak megállapításáról (1) preambulumbekzdés; 2012. évi LXXXVIII. törvény a termékek piacfelügyeletéről - Preambulumbekzdés

⁶ Fogyasztóvédelmi célzatú, végfelhasználásra szánt termékekre alkalmazandó: Az Európai Parlament és a Tanács 2001/95/EK irányelve az általános termékbiztonságról

⁷ C-544/13. és C-545/13. sz. egyesített ügyek: Abcur AB és Apoteket Farmaci AB, illetve az Apoteket AB és Apoteket Farmaci AB között folyamatban lévő eljárásban – előzetes döntéshozatal iránti kérelem, 5., 50-51. pont

⁸ MACZONKAI Mihály: *Jogszociológia*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005. 19.

kialakulásához, az iparosodás folyamatához, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások és az innovációs, technológiai fejlődés rohamos és ugrásszerű térhódításának köszönhető. A termékbiztonsági követelményeket rögzítő jogi előírások ebből fakadóan a *politikai* (az állam kereskedelem- és gazdaságpolitikájába tartozóan),⁹ *gazdasági* (a technológiai-fejlesztés, illetve a szükséglet-kielégítés kölcsönös függősége vonatkozásában),¹⁰ *ökológiai* (a fenntartható fejlődés érdekében különös jelentőséget kapnak a környezetvédelmi és energetikai előírások), valamint *a társadalmi erők metszéspontjában* helyezkednek el.¹¹ A termékbiztonsági rendelkezések alkalmazása függ az adott állam urbanizációs fejlettségétől, a fogyasztási életstílus változásától, újabb fogyasztási igények megjelenésétől, valamint a globális ökológiai szisztéma változásától.¹² Mindazonáltal időről-időre piacra kerülnek tömegek biztonságát vagy életét, egészségét veszélyeztető termékek; a tömeges károkozás veszélyét az egyre bonyolultabb technológiák és összetett termékek is megnövelik.¹³ A termékbiztonsági előírások összességükben a termékek (és a szolgáltatásokkal összefüggésben megjelenő áruk) *műszaki-minőségi követelményeinek állami kényszereszközzel történő garantálását* szolgálják a hozzájuk kapcsolt *piaci ellenőrzés szervezeti rendszerével* együtt annak érdekében, hogy ne maradhassanak forgalomban olyan termékek, amelyek akár ipari felhasználásra, akár végső fogyasztás céljára veszélyesek. A termékbiztonsági rendelkezések érvényesülését szolgáló hatósági szervezetrendszer kialakítása tagállami hatáskörben maradt kiegészítve a tagállamok közötti gyorsértékesítési rendszer felállításával.

A termékbiztonsági előírások célja tehát annak biztosítása, hogy kereskedelmi forgalomba csak biztonságos *termékek* kerülhessenek, ugyanakkor azonban sem a vonatkozó hazai jogszabályok, sem pedig az uniós jogi aktusok nem terjesztik ki a termékbiztonsági rendelkezések alkalmazási hatókörét a szolgáltatásokra;¹⁴ a szolgáltatásokkal összefüggésben csak és kizárólag abban az esetben értelmezhetőek, ha a szolgál-

⁹ DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2004. 87.

¹⁰ COING, 1996. 147., 193.

¹¹ REES – WESTRA, 2011. 281.

¹² REES – WESTRA, 2011. 281-282., 291., 301.

¹³ FAZEKAS Judit: *Fogyasztóvédelmi jog*. Complex Kiadó, Budapest, 2007. 107.

¹⁴ 2001/95/EK irányelv (9) preambulumbekzdés

tatásnyújtás eredményeképpen valamely termék vagy áru (materiális formában) jelenik meg a felek közötti jogviszonyban.

Az Európai Unión belül a termékbiztonságra vonatkozó uniós aktusok preambulumbekendései egyértelműen rögzítik, hogy a jogalkotási szükségletet az egészség (külön kiemelve ezek közül az élelmiszerbiztonságot, illetve a munkahelyi egészséget), valamint a biztonság megteremtésének követelménye szolgálja, kiemelt prioritásként kezelve a fogyasztók és a környezet védelmének érvényesülését. Az Európai Unió célkitűzéseit tekintve a termékek biztonsági követelményeit tartalmazó jogi előírások nem csupán az áruk szabad mozgását és a tagállami belső jogi akadályainak lebontását célozzák, hanem egyben a *versenyképesség és az innováció javításának eszközei* is (a fentiekben említett fogyasztóvédelmi és környezetvédelmi funkción túlmenően).¹⁵ Kiemelten védendő érdekként érvényesül a termékek műszaki-minőségi követelményeinek környezeti tényezőkre gyakorolt hatása, mind a termék funkcionális működését, mind az energiahatékonyságot, mind pedig az iparra és a fogyasztókra gyakorolt költségoptimalizálást tekintve. A jogalkotási szükségletet – gazdaságtani szempontból – indokolhatja az adott termék tekintetében a kereskedelem volumene, valamint a fogyasztás szintje és az eladások száma is. Valamely kereskedési forma (például az elektronikus kereskedelem lehetőségének) korlátozása – a termékbiztonsági szempontokra hivatkozva – csak abban az esetben fogadható el, ha a tilalom fenntartását a termék valamely objektív jellemzője, minőségének megóvása vagy megfelelő használatának biztosítása indokolja és szükségszerűen feltételezi.¹⁶

A termékbiztonsági normák részét képezik azok a jogi előírások is, amelyek a vásárlók félrevezetésére alkalmas termék-megjelölést, alapanyag-összetételre vonatkozó, vagy a termék gyógyhatását előtérbe helyező információ feltüntetését gátolják, amelyek adott esetben – végfelhasználásra szánt termékek vonatkozásában – *fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak* is minősíthetők.¹⁷ A forga-

¹⁵ Az Európai Parlament és Tanács 1272/2008 EK rendelete az anyagok és keverékek osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról (1) preambulumbekendés

¹⁶ C-439/09. sz. ügy: Pierre Fabre Dermo-Cosmétique SAS kontra Président de l’Autorité de la concurrence és Ministre de l’Économie, de l’Industrie et de l’Emploi – előzetes döntéshozatal iránti kérelem, 40. pont

¹⁷ C-544/13. és C-545/13. sz. egyesített ügyek 14-15. pont; C-95/14. sz. ügy: Unione Nazionale Industria Conciaria (UNIC), Unione Nazionale dei Consumatori di Prodotti in Pelle, Materie Concianti, Accessori e Componenti (Uni.co.pel), FS Retail, Luna Srl,

lomba hozott termékek biztonságos használatát, valamint a tájékoztatást szolgálják és segítik elő a megfelelő *címkézési és jelölési előírások* jogi aktusokban történő rögzítése, illetve ebből fakadóan kötelező alkalmazásuk kötelezettsége. Ezen jogszabályi rendelkezések ugyanakkor nem csupán a felhasználók és a fogyasztók tájékoztatását tűzik ki célul,¹⁸ hanem a termék minőségi összetételének meghatározása és feltüntetése révén biztosítják azt, hogy a forgalomba hozott és fogyasztásra szánt termék, illetve annak felhasználása biztonságos legyen.

A termékbiztonsági előírásokat érvényre juttató jogi keretek a globális világgazdasági és szabadkereskedelmi társulásokhoz illeszkedve az állam vagy regionális, illetve nemzetközi szintű együttműködések kereskedelmi és gazdaságpolitikai akaratnyilvánításaként megjelenő *protekcionista eszközök speciális esetének* tekinthetők, amelyek *akadályozzák* az államok közötti szabad kereskedelmet.¹⁹ A nemzeti szintű szabályozás hatókörét vizsgálva – a mögöttes gazdasági folyamatok jellegéből és az államok közötti hatékony termelés-elosztásból fakadóan – megállapítható, hogy a normák hatálya ugyanakkor *szükségszerűen túllépi* a nemzetállamok határait, hiszen mind az export, mind pedig az import termékek esetében meghatározzák az országba más államból behozatalra kerülő és értékesítésre/felhasználásra szánt, illetve kivitelre gyártott javak (akár ipari, akár fogyasztási felhasználás tekintetében) műszaki-minőségi jellemzőit.²⁰ Ebből fakadóan a termékbiztonsági követelményeket rendező jogi előírások azon jellegzetességére következtethetünk, amely szerint a kapcsolódó jogi aktusok a globális világgazdasági folyamatok fényében, ide értve a regionális együttműködések is, *határon átnyúló „továbbhatása” érvényesül* még abban az esetben is, ha ezen normatív szabályozó eszközök az egyes államok szuverenitásából eredően, ebből fakadóan elsődlegesen belső jogforrásokban kerültek lefektetésre az adott állam gazdaságpolitikai céljainak mérlegelését követően. Az egyes államok területén kötelező jelleggel érvényesülő termékbiztonsági rendelkezések betartása nem csupán a *gyártót*, hanem – *adott eset-*

Gatsby Srl között folyamatban lévő eljárásban – előzetes döntéshozatal iránti kérelem, 14. pont

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1007/2011/EU rendelete a textilszállénevezésekről és a textiltermékek szálösszetételének ehhez kapcsolódó címkézéséről és jelöléséről (10) preambulumbekzdés

¹⁹ C-95/14. sz. ügy 7. pont

²⁰ Lásd erre vonatkozóan: C-137/13. sz. ügy: Herbaria Kräuterparadies GmbH kontra Freistaat Bayern – előzetes döntéshozatal iránti kérelem, A főtanácsnok indítványa.

ben másik államban letelepedett/székhellyel rendelkező – gazdasági szereplőt, mint forgalmazót is terheli a termék országba történő behozatala vagy kivitele során.²¹

A jogi szabályozás kettős tárgya (annak személyi és tárgyi hatálya) leképezi az ember cselekedeteit, és egyben együttesen és egyetemesen szemlélve célja, hogy az ember nyilatkozatainak keretet adjon, az emberi teremtő erőt tetten érje, annak a szellemi alkotótevékenység keretei között teret engedjen, amely materiális vagy immateriális eredményekben manifesztálódik. A *szellemi alkotótevékenység* határtalan lehetőségeinek *kontrollfunkciójaként* értékelhetőek a termékbiztonsági rendelkezéseket rögzítő jogi normák, amelyek több dimenzióban, mind az alkotási folyamatot leképező termelés-fejlesztés fázisában, mind az adott termék értékesítése, forgalmazása vagy szolgáltatás nyújtása során (ide értve ennek magánjogi kereteit adó tulajdonátruházásra, illetve forgalmazásra irányuló kontraktusokat is), mind pedig a végfelhasználás stádiumában érvényesülnek az élet, testi épség és egészség, valamint a környezet védelme érdekében.

3. A jogalkotással szemben támasztott elvárások

A nemzetközi kereskedelem megkönnyítése érdekében univerzális szinten is elfogadásra kerültek olyan osztályozási rendszerek és a termékek, vegyi anyagok címkézésére vonatkozó harmonizált kritériumok, amelyek – hatásukat tekintve – a nemzeti jogba való beépítést követően globálisan kerülnek alkalmazásra.²² A termékbiztonságra irányadó jogi környezet kialakítása erőteljes *uniós behatás* alatt álló terület, melynek következtében a *tagállamok* jogalkotóinak hatásköre szükségképpen *korlátozott*.²³ A nemzetállamok jogalkotási monopóliuma – fegyelembé véve a jogegységesítés és a harmonizáció fokát – csak az uni-

²¹ 2001/95/EK irányelv 5. cikk (2)-(3) bek.; 2012. évi LXXXVIII. törvény 1. § (1) bek., 3. §, 9-13. §§; C-592/14. sz. ügy: European Federation for Cosmetic Ingredients és Secretary of State for Business, Innovation and Skills, Attorney General között, a Cruelty Free International, a European Coalition to End Animal Experiments részvételével folyamatban lévő eljárásban – előzetes döntéshozatal iránti kérelem, 16-17. pont

²² Az *EU egységes piaca és a termékbiztonság*. Cégvezetés, 2004/08. szám, <http://cegvezetes.hu/2004/08/az-eu-egyseges-belso-piaca-es-a-termekbiztonsag/> (letöltés ideje: 2018. 01. 18.); 1272/2008 EK rendelet (4)-(5) preambulumbekzdés; C-691/15. P. sz. ügy: Az Európai Bizottság és a többi fél között folyamatban lévő eljárásban fellebbezés tárgyában, 2. pont

²³ Jat. 2. § (4) bek. c) pont

ós normák által nyitva hagyott keretek között érvényesül akként,²⁴ hogy amennyiben az adott tagállam olyan szektorális ágazat vagy termék biztonsági követelményeit kívánja kötelező jelleggel érvényesülő jogi aktus révén rendezni, amelyet uniós jogforrás nem érint, *bejelentési kötelezettség* terheli az európai szervek felé.²⁵ A fentiekből fakadóan a belső jogi keretek megteremtése során – a normaszöveg szintjén – egyrészt *hivatkozni* kell az Európai Unió azon jogi aktusára, amelynek felhatalmazásán a nemzeti jogszabály nyugszik vagy amelynek végrehajtására szolgál,²⁶ másrészt pedig minden esetben meg kell vizsgálni a *harmonizáció fokát és mértékét* annak meghatározásához, hogy a tagállami jogalkotó mennyiben szabályozhat további vagy eltérő feltételeket, illetve tarthat fenn kiegészítő szabályokat egy-egy ipari ágazat egészét érintő vagy az adott termék biztonsági előírásaira vonatkozóan.²⁷

A termékek biztonságossági előírásainak jogszabályi szinten történő rendezése mindenképpen *több szakma és tudományterület együttműködését* feltételezi, hiszen egyrészt szolgálnia kell a piaci szereplők gazdasági és pénzügyi érdekeit, a szellemi alkotótevékenység kibontakozását – mint az ipari és innovációs fejlődés motorját – annak megfelelő kereteit is megteremtve, illetve a technológai-termelési-fejlesztési folyamatok műszaki meghatározóinak rögzítését. Uniós szinten is nagy szerepet kap a jogalkotási folyamatban az érdekelt piaci szereplőkkel, illetve szakmai érdekképviselői szerveikkel történő *egyeztetési folyamat*, amely a termékbiztonsági követelményeket rendező jogi előírások döntően műszaki meghatározottságára vezethető vissza. Az uniós jogi aktusok előkészítésében és elfogadásában, egy-egy szektorális ágazat, termék vagy vegyi anyag biztonsági követelményeinek a meghatározásánál, minősítésénél és osztályozásánál nemzetközi szinten felállított szervezetek, egyesületek, műszaki bizottságok és tudományos testületek – szakértők bevonásával – működnek közre, illetve kapnak jelentős szerepet a jogszabályok műszaki tartalmának a kialakításában az erre vonatkozó javaslat megtétele révén.²⁸

²⁴ C-47/09. sz. ügy: Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság – kötelezettségszegés megállapítása iránti kérelem, 29. pont; C-239/02. sz. ügy: Douwe Egberts NV kontra Westrom Pharma NV és társai – előzetes döntéshozatal iránti kérelem, 4. pont

²⁵ Jat. 20. §; C-95/14. sz. ügy 3. pont

²⁶ C-44/16. P. sz. ügy: Dyson Ltd. és az Európai Bizottság között folyamatban lévő eljárásban – fellebbezés elbírálása tárgyában, 5. pont

²⁷ C-315/05. sz. ügy 43., 48. pont; C-239/02. sz. ügy 34. pont

²⁸ T-291/04. sz. ügy: A Törvényszék Ítélete az Enviro Tech Ltd., az Enviro Tech Inter-

A jogalkotással szemben az előbbieket az a követelményt támasztják, hogy ezen gazdasági indikátorokat és műszaki paramétereket kell szintetizálni a jog racionális alapokon felépülő rendezettségével, logikai struktúrájával, belső koherenciájának megőrzésére irányuló törekvésekkel, beleértve a jogszabályok szövegének megalkotására vonatkozó világos és egyértelmű szabályozási igényt is.²⁹

A jog feladata, hogy a gazdaság igényeihez igazodva olyan kereteket teremtsen meg, amely mind a domináns pozícióban megjelenő gazdasági szereplők célkitűzéseit, mind a minél magasabb fokú szellemi alkotótevékenység kibontakozását serkenti, ugyanakkor azonban megfelelő védelmet nyújt és támaszt ad azoknak a – jelen esetben egyben magasabb fokú közérdeket is szolgáló – védendő érdekeknek és a gyengébb fél pozíciójában fellépő csoportoknak, amelyek az *értékkonfliktus és az értékmérlegelés módszerének* a segítségével hívásával kiegyensúlyozott társadalmi viszonyokat teremtenek meg és tartanak fenn.³⁰ A jogi szabályozás abban ez esetben válik eredményessé, ha reagál és teret enged arra, hogy a figyelembe veendő és mérlegelés tárgyát képező érdekek egyensúlyi helyzetének a megteremtésével eleget tegyen annak a *természeti törvényszerűségnek* is, amely szerint szellemi alkotótevékenysége keretében az ember természeti lényként egyben vágyik bizonyos képességeinek minél nagyobb fokú kibontakoztatására, másrészt szükségleteinek megfelelő kielégítésére.³¹ Ez utóbbinak viszont az előbbi feltétel, azaz a szellemi alkotótevékenység eredményeképpen megjelenő alkotás (a termékbiztonsági normarendszer tárgyi hatályában a termék vagy a szolgáltatás) tud eleget tenni. Ebből fakadóan a szellemi alkotó tevékenység, amely természeti meghatározottságán kívül a termelési folyamatok mögött álló gazdasági mozgatórugóként is értelmezhető, kölcsönös előfeltétele, generátora az emberi szükségletek megfelelő kielégítésének. Ellenkező irányból szemlélve ugyanakkor megállapítható, hogy a felmerülő szükségletek is visszahatnak a technológiai fejlesztésekre, generálva ezáltal egy olyan körforgást, amely természeti és gazdasági meghatározottságához a jog társítja hozzá azokat a kereteket és kontroll-

national Inc. és az Európai Bizottság között folyamatban lévő ügyben, 28. pont; C-691/15. P. sz. ügy 7. pont; C-592/14. sz. ügy 8. pont

²⁹ Jat. 2. § (1) bek. és (4) bek. d) pont; POKOL Béla: *A jog elmélete*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 58.; DRINÓCZI – PETRÉTEI, 2004. 315-316.

³⁰ VARGA Csaba: *A jogi gondolkodás paradigmái*. Szent István Társulat, Budapest, 2006. 298.; COING, 1996. 109.

³¹ COING, 1996. 93-94.

funkciókat, amely állami kényszereszközzel egyrészt az élet, testi épség és egészség védelmét szolgáló magasan védett közérdek biztosításra kerülhet, illetve a fenti tényezők, valamint a különféle gazdasági szereplők olykor egymásnak feszülő érdekeinek egyensúlyban tartása hosszú távon megvalósulhat. A termékek biztonságát szolgáló műszaki és minőségi előírások ebből fakadóan az igazságosság és szabadság feltétlen érvényesülését szem előtt tartva egyrészt szolgálják azokat a természeti-társadalmi-gazdasági igényeket, amelyek szabályozására hivatottak, ugyanakkor azonban gátat is jelentenek és korlátot állítanak a szellemi alkotótevékenység határtalan voltával és lehetőségeivel szemben.

A szabadság és az igazságosság követelményének további leképeződése a termékbiztonság területén fokozottan érvényesülő egy adott szakmai ágazatra kiterjedő *önszabályozó mechanizmusok* megjelenése, etikai kódexek kidolgozása és alkalmazása önkéntes jogkövetés révén, valamint ide csatornázható be a *szabványosítás* szerepe és jelentősége is; az Európai Unió termékbiztonsághoz kapcsolódó jogalkotási politikájához szorosan hozzákapcsolódik a harmonizált szabványok kialakítására vonatkozó törekvés.³² Az egyes termékek vonatkozásában érvényesülő európai szabványok által követendő biztonsági szempontokat – jogforrási szinten – *bizottsági határozatok* rögzítik és képezik alapját a szabványok tartalmi meghatározásának. Amennyiben egy adott termék biztonsági jellemzőit uniós jogi aktus, jogszabály vagy kötelezően alkalmazandó szabvány nem határozza meg, akkor speciális jogi norma hiányában a műszaki-biztonsági követelményeknek való megfelelést – többek között – harmonizált európai vagy önkéntesen alkalmazott szabványok, az érintett ágazatban hatályos szakmai követelményrendszer és szakmai szervezetek által kidolgozott ajánlások, illetve a tudomány és a technika mindenkori állása szerint kell megítélni.³³

A termékbiztonságot érintő műszaki követelmények jogszabályi szintre történő emelése feltételezi ezen jogi előírások jogrend egészébe történő illeszkedését. A termékbiztonsági követelményekre vonatkozó jogi szabályozó normák megalkotására irányuló eljárásban jogi szempontból tehát szem előtt kell tartani azt, hogy a termékek biztonságosságának előírásait meghatározó jogszabályok illeszkedjenek és eleget te-

³² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Az Uniónak az európai szabványosításra vonatkozó éves munkaprogramja [COM(2013) 561 Final]

³³ 6/2013. (I. 18.) Kormányrendelet 3. § (2) bek.

gyenek a jogrendszer egységességét biztosító elvárásoknak, valamint ennek keretei között biztosítani kell a más jogszabályokkal történő összhangot is.³⁴ Tekintettel arra, hogy a termékek biztonságosságát szolgáló követelmények több ágazati és szektoriális területen érvényesülnek, és eltérő műszaki tartalommal rendelkeznek, így a *szakmai előkészítő dokumentáció* összeállítása során mindig figyelmet kell szentelni azok *műszaki tartalmának*.³⁵ Ezen szempont elsődlegesen nem jogi meghatározottságú, hanem azokat a közös szakmai elvárásokat egyesíti, amelyek az adott piacon és szakterületen sajátos jelleggel érvényesülnek, valamint tartalmazza a minőségbiztosítási rendszer és megfelelőségi eljárások adekvát alkalmazására vonatkozó irányvonalakat, illetve kiterjed a szabványosítási folyamatra is. Egy-egy jogi aktusban foglalt minőségi követelmények jogszabályi szinten történő rögzítésénél a(z uniós) jogalkotónak *széles körű mérlegelési joga* van – annak műszaki tartalmát illetően –, ugyanakkor azonban a normaszövegben foglaltak kialakításánál nem mellőzhető a *tudományos és technikai álláspontok feltérképezése, műszaki értékelés, számítások elvégzése, egységes vizsgálati módszerek kidolgozása, valamint az összefüggések és a fizikai törvényszerűségek feltárása, bizonyítása és dokumentálása*.³⁶

Az *előzetes hatásvizsgálati mechanizmusok* keretében³⁷ a jogszabály jelentősnek ítélt hatása szempontjából, de akár a környezeti és egészségügyi tényezőket is szem előtt tartva megállapítható, hogy a termékek biztonságára vonatkozó jogi előírások olyan *közérdeket* szolgálnak, és ebből fakadóan kapcsolnak hozzá magasabb szintű és végső soron állami kényszereszközzel is érvényesülő védelmet, mint az élet, testi épség és egészség védelme, beleértve a környezet védelmének prioritásait is, azzal együttesen és összefüggéseiben szemlélve.³⁸ Ezen védendő

³⁴ Jat. 2. § (4) bek. b) pont; DRINÓCZI – PETRÉTEI, 2004. 361.

³⁵ Jat. 16. § (1) bek.

³⁶ C-19/15. sz. ügy: Vernad Sozialer Wettbewerb eV és Innova Vital GmbH között folyamatban lévő eljárásban – előzetes döntéshozatal iránti kérelem, 17., 23., 40. pont; C-535/15. sz. ügy: Freie und Hansestadt Hamburg és Jost Pinckernelle között, a Vetreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht részvételével folyamatban lévő eljárásban – előzetes döntéshozatal iránti kérelem, 17. pont; T-291/04. sz. ügy 125. pont; C-691/15. P. sz. ügy 34. pont; C-44/16. P. sz. ügy 53. pont; Lásd még: 1007/2011/EU rendelet (15) és (23) preambulumbekzdés

³⁷ Lásd erre vonatkozóan részletesen: KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005.

³⁸ Jat. 17. §

érdek egyben a jogi beavatkozás indokoltságát és szükségességét, valamint komplexitását is alátámasztja.

Különös jelentőséggel bír a termékbiztonság területén a jogi aktusok *műszaki fejlődéshez történő hozzáigazítása, rendszeres felülvizsgálata*, illetve az ehhez szükséges módosítások – meghatározott eljárási rendben történő – elfogadása.³⁹ A termékbiztonsági szabályok hatályba lépése és *időbeli korlátai* tekintetében különös gonddal kell vizsgálni a korábbi előírások alapján forgalomba hozott termékek megfelelőségét. Amennyiben különösen védendő érdek vagy közvetlen, súlyos veszély nem indokolja, akkor kerülni kell a piaci forgalomban lévő termékek funkcionalitását igénylő kedvezőtlen hatásokat, figyelembe kell venni egy-egy jogszabály-változás következtében fennálló, az érintett piaci szereplőket terhelő költség-terheket, gazdasági veszteségeket, ugyanakkor azonban biztosítani kell – különös tekintettel az egyes technológiai ágazatok rohamszerű fejlődési tempójára – a jogszabályi rendelkezések és technikai követelmények időben történő teljesülését is.⁴⁰

A termékbiztonsági előírások módosítása és műszaki fejlődéshez történő hozzáigazítása különösen abban az esetben bír relevanciával és gyakorol hatást az érintett gazdasági szereplőkre nézve, ha azok valamely termék gyártására vonatkozó szellemi tulajdonjogokkal (szabadalommal) rendelkeznek,⁴¹ amely termék minőségi követelményeit a megváltozott jogi környezet vagy módosított osztályozási rendszer hátrányosan érinti, vagy valamely technológiai eljárás lefolytatását akadályozzák a kritériumok szigorítása révén. A jogszabályi rendelkezések felülvizsgálata – a biztonsági-műszaki szempontok szem előtt tartásán túlmenően – csak abban az esetben tesz eleget a jogalkotási eljárásra irányadó követelményeknek – annak műszaki és szakmai megalapozottságát tekintve – , ha a *háttérdokumentumok és jogszabály-előkészítő anyagok vizsgálata* alapján megállapítható, hogy a jogalkotásra hivatott szervek – más szakmai testületekkel együttműködve – gondosan és pártatlanul *minden tudományos, műszaki tényezőt mérlegelve* fogadták el a normaszöveg tartalmát, és ezen eredmények értékelése során vagy valamely tényező figyelmen kívül hagyása következtében *nyilvánvaló értékelési hibát nem követtek el*.⁴² A technikai fejlődés rohamos tempójára tekintettel a jogi

³⁹ Jat. 22. §; T-291/04. sz. ügy 26. pont; Lásd erre vonatkozóan például: 1007/2011/EU rendelet (2) preambulumbekzdés; DRINÓCZI – PETRÉTEI, 2004. 179.

⁴⁰ Vö. Jat. 2. §-ában foglalt követelményekkel a jogszabály időbeli hatályára nézve.

⁴¹ Lásd erre vonatkozóan: T-291/04. sz. ügy 99-102. pont

⁴² C-691/15. P. sz. ügy 46-47., 58. pont; C-19/15. sz. ügy 41. pont

aktusok jogszerűségét a jogforrás meghozatalának időpontjában fennálló ténybeli és jogi elemek, illetve a technika állása függvényében kell elbírálni.⁴³

A jog nem képes valamennyi technológiai eljárás vagy termék biztonsági követelményeinek rögzítésére, hiszen a technológia fejlődése rohamosabb mértékben zajlik, mint amelyet a jogalkotási eljárás – annak formalizált eljárási rendjét és idődimenzióit is figyelembe véve – követni képes.⁴⁴ A jogszabály-alkotási folyamat ebből fakadóan fogyatékosnak tűnhet, hiszen valamennyi élethelyzet konkrét jogi normák révén történő rendezése – a termékbiztonság területén hatványozottabban érvényesülve – nem lehetséges, azonban ez a hiány *megfelelő absztrakciós szint* alkalmazásával és előrelátással kompenzálható, amellyel a jog állandósága, kiszámíthatósága fényében megteremthető az egyensúly akként, hogy a jogi szabályozás a gazdasági folyamatok egészéhez, annak általános törvényszerűségeihez igazodva fekteti le azon *alappilléreit*, amelyet újabb technikai vívmányok esetében is segítségül lehet hívni (*a termékbiztonsági normák horizontális szintjeként értelmezve*).⁴⁵ Amennyiben az adott ipari ágazat, illetve ezen belül valamely termék egyedi tulajdonságai, specifikus jellemzői megkövetelik, akkor a jogi normák megfelelő részletezettsége *alacsonyabb jogforrási rendben* (a termékbiztonság területén – a hazai szabályozást vizsgálva – miniszteri rendeletek megalkotása révén) indokolható (*a termékbiztonsági előírások vertikális tagoltságaként értékelve*).⁴⁶ Mind az Európai Unió jogi aktusait, mind pedig az egyes tagállamokon belül érvényesülő jogi szabályozó eszközöket vizsgálva megállapítható, hogy a termékbiztonsági rendelkezések figyelembe vétele során *többszintű és összetett jogforrási rendben* érvényesülnek a kötelező előírások.

A fentiekből fakadóan a *lex specialis derogat legi generali* elv alkalmazása a termékbiztonság területén különös jelentőséget kap. E vonatkozásban megállapítható, hogy az egyes ipari ágazatokra, illetve termékekre irányadó, műszaki tartalmat is hordozó jogi előírások alkal-

⁴³43 C-44/16. P. sz. ügy 57. pont

⁴⁴ 2001/95/EK irányelv (5) preambulumbekkezdés

⁴⁵ 765/2008/EK rendelet (4) preambulumbekkezdés

⁴⁶ Jat. 3. §; C-132/03. sz. ügy: Ministero della Saluta kontra Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons) és Federconsumatori – előzetes döntéshozatal iránti kérelem, 15. pont; C-239/02. sz. ügy 6., 22. pont

mazási kötelezettsége megelőzi az általános rendelkezéseket azzal,⁴⁷ hogy a megfelelő törvényi szabályozás minden esetben olyan generális keretek lefektetését kell, hogy célozza, amelyek védőernyője alatt el-
lentmondásmentesen és teljes mértékben teret nyerhetnek az ágazatspecifikus rendelkezések akként, hogy az általános és speciális szabály egymást kölcsönösen kiegészítve érvényesülhessen.⁴⁸

4. Jogsabályszerkesztési technikák

A jog feladatát tekintve emberek együttműködését szabályozza akként, hogy olyan absztrakt szinten megfogalmazott magatartási szabályokat rendez, amelyet egységesen követni kell. A jog ugyanakkor nem képes valamennyi életviszony, jelen esetben szakmai, ipari, mezőgazdasági, vegyi, orvostechnikai stb. ágazat, szektoriális terület, technológiai-fejlesztési folyamat vagy egyes termékkategóriák részletes és aprólékos rendezésére (még akkor sem, ha a termékbiztonság területén egyébként a hazai jogalkotásban miniszteri rendeleti szinten megjelenő előírásokat, illetve a vonatkozó uniós jogforrások szövegezését *kazuisztikus szabályozási módszer* jellemzi), így a szabályozás felépítését tekintve meg kell különböztetni a egyrészt a termékbiztonságra irányadó normarendszer azon *keretrendelkezéseit* (a nemzeti jogalkotásban törvényi szinten megjelenve), amelyek generális jelleggel rögzítenek ágazatspecifikus alapelveket, biztosítva ezáltal a jogi szabályozó rendszer hatékonyságát, konkrét életviszonyoktól elvont és absztrakt jellegét,⁴⁹ másrészt pedig *a műszaki követelményeket is rögzítő, alacsonyabb szintű jogforrásokat*.⁵⁰ Ez utóbbi esetben a jogalkotással szemben támasztott azon igény, amely a normatív eszközök viszonylagos rugalmasságára, a folyamatos megújulására, illetve megfelelő alkalmazkodóképességére vonatkozik, alacsonyabb szintű jogforrások megalkotásával (az ahhoz kapcsolódó egyszerűbb jogalkotási rend követésével) biztosítható. A termékbiztonsági követelményeket előíró *miniszteri rendelet* megalkotására csak az adott ipari ágazat biztonságossági feltételeit – átfogó jelleggel – szabályozó törvényben, illetve a fogyasztóvédelemről szóló törvényben⁵¹ foglalt

⁴⁷ C-47/09. sz. ügy 2. pont

⁴⁸ Lásd erre vonatkozóan: BAKOS-KOVÁCS (megjelentetés alatt)

⁴⁹ Jat. 4. §; DRINÓCZI – PETRÉTEI, 2004. 61.

⁵⁰ 2069/2000. (III. 31.) Kormány határozat 1. a) pont

⁵¹ 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről 56. § a) pont; Generális jellegű felhatalmazás: 2012. évi LXXXVIII. törvény 30. §

felhatalmazó rendelkezés alapján kerülhet sor,⁵² amelyre a normaszövegben *hivatkozni* kell.

A termékbiztonság területén különös jelentőséggel bír a jogszabály *tárgyi hatályának* megállapítása, azaz mely ipari ágazatra, ezen belül pedig mely termékre irányadó és alkalmazandó az adott jogi szabályozó eszköz. Ehhez kapcsolódóan a *fogalmi definíciók és az értelmező rendelkezések részletes kidolgozása* és lefektetése a jogszabály tárgyi hatályának és alkalmazhatósági körének a behatárolását szolgálja, amelyek figyelembe vétele – szigorú értelmezés mellett – nem mellőzhető mindazon jogvita eldöntésénél, ahol a termékbiztonsági követelmények vagy előírások megsértése merül fel.⁵³

A műszaki-biztonsági előírások meghatározása a normaszövegben történhet egyrészt a gazdasági folyamatok fényében (a gyártást megelőző fejlesztések, a gyártás-előállítás, a forgalmazás, valamint a tárolás és szállítás tekintetében), továbbá ahol szükséges, ott a jogszabály az egyes – speciális – munkavédelmi rendelkezések meghatározására is hangsúlyt fektet. Vannak olyan esetek, ahol a jogszabály az adott termék minőségi követelményeire, illetve annak garantálására vonatkozó vizsgálati módszerek szakmai előírásait rögzíti, továbbá az adott terméktípus hatósági ellenőrzésére, bejelentésére, megfelelőség-értékelésére tartalmazhat kötelező érvényű szabályokat. Gyakori jogszabály-szerkesztési technika, hogy az egyes szektorális ágazatok vagy termékek esetében érvényesülő műszaki meghatározók (így például az a termék fizikai-mechanikai tulajdonságaira, gyúlékonyságára, kémiai jellemzőire, elektromossági vizsgálataira, összetételre, adalék-anyagokra, vegyi összetevőkre, a termékek jelölésére vonatkozó követelmények) a jogszabály *mellékletében* kerülnek lefektetésre (azok részletes mivoltára és elsődlegesen nem jogi tartalmára is tekintettel).⁵⁴ Terméktípustól függően az adott jogi norma nem csupán a termék gyártása során érvényesülő biz-

⁵² Alaptörvény 18. cikk (3) bek.; Jat. 5. §; DRINÓCZI – PETRÉTEI, 2004. 85.

⁵³ DRINÓCZI – PETRÉTEI, 2004. 47.; C-321/14. sz. ügy: Colena AG és Carnevalservice Bastian GmbH között folyamatban lévő eljárásban – előzetes döntéshozatal iránti kérelem, 17. és 23. pont

⁵⁴ Az összevetés alapjául szolgáló néhány hazai jogszabály (a teljesség igénye nélkül): 16/2008. (VIII. 30.) NFGM rendelet a gépek biztonsági követelményeiről és megfelelőségének tanúsításáról; 38/2011. (X. 5.) NGM rendelet a gyermekjátékok biztonságáról; 45/2006. (VI. 15.) FVM rendelet a szikvíz gyártásának, töltésének, valamint a szikvizese palack és ballon tárolásának és szállításának Biztonsági Szabályzatáról; 35/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet a csecsemők és kisgyermekek számára készült feldolgozott gabona alapú élelmiszerekről és bébiételekről stb.

tonsági előírásokat rögzítheti, hanem annak szakszerű beépítésére, üzembe helyezésére, karbantartására, szerelésére és rendeltetésszerű használatára vonatkozó követelményeket is meghatározhatja.⁵⁵

5. Összefoglalás

Valamely jogszabály megalkotásának szükségessége akkor merül fel, ha társadalmi-gazdasági viszonyok indokolják, azaz felmerül a szabályozás igénye. Jelen tanulmányban arra kerestük a választ, hogy melyek azok a tényezők és kockázati faktorok, amelyek a termékek biztonságossági követelményeit meghatározó jogi eszközök megalkotását egyre nagyobb mértékben és részletezettséggel, a technika rohamos fejlődése által generálják; ebből fakadóan jogalkotói szándékként értékelhetőek.

Megállapításra került, hogy a műszaki-biztonsági követelmények tekintetében nem csupán az eredeti jogalkotási folyamatoknak van jelentősége, hanem kiemelten kap szerepet a jogi aktusok felülvizsgálatának szükségessége (egyben kötelezettsége) módosítások elfogadása révén.⁵⁶ A jogterület komplexitása a szabályozás mögött meghúzódó védendő érdekek biztosításán túlmenően a fenntartható fejlődés révén a környezetvédelemmel és az energiapolitikával is összefügg, valamint a biztonságos termék kategóriája átfogja a rendeltetésszerű használatra vonatkozó tájékoztatási-informálási célzatú előírásokat is. Jelen tanulmánynak nem volt célja a kapcsolódó hatósági és közigazgatási szervezetrendszer, jogkövetkezmények és szankciók tárgyalása, valamint az e tárgyú közjogi és eljárásjogi normaanyag elemzése.

A termékbiztonság területén a jogszabály-előkészítésen túlmenően a jogalkotási eljárás során egyrészt az előzetes hatásvizsgálat és az egyes előírások műszaki-szakmai megalapozottsága, determináltsága kerül előtérbe, másrészt pedig a jogi norma hatályosulása és a műszaki haladás megköveteli az utólagos hatásvizsgálat lefolytatását is a korszerű és a gazdasági igényekhez igazodó jogi szabályozás jegyében.

Jellemző, hogy a jogalkotásban résztvevő szakmai személyzet nem (feltétlenül) rendelkezik mélyreható műszaki-technikai-vegyi ismeretekkel. Ezen tény több szakmai szervezet együttműködését és bekap-

⁵⁵ Lásd erre vonatkozóan: 108/2001. (XII. 23.) FVM-GM együttes rendelet a felvonók biztonsági követelményeiről és megfelelőségének tanúsításáról 1. sz. melléklet

⁵⁶ KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005. 26.

csolódását indukálja a jogalkotási eljárásba,⁵⁷ amelyet össze kell egyeztetni az állam gazdaságpolitikai érdekeivel, valamint a jog céljával, főbb attribútumaival, továbbá belső összetartó erőivel.

A vonatkozó jogszabályok analitikus elemzése következtében feltártuk, hogy melyek azok a szabályozástechnikai modulok, amelyeket a termékbiztonsági követelményeket meghatározó normaszöveg megalkotásánál koherensen vagy rendszertanában egységesen szem előtt kell/lehet tartani.⁵⁸

Tekintettel arra, hogy a megnövekedett áruforgalom döntő jelentősége határokon átnyúlóan zajlik, nem mellőzhető a nemzetközi tendenciákhoz történő igazodás és alkalmazkodás azzal, hogy az Európai Unió tagállamaként az uniós jogalkotás vívmányait is figyelembe kell venni, amelyet a termékbiztonság területén egyre növekvő – talán már túlzott mértékű – szupranacionális szintű jogi beavatkozás jellemez.

⁵⁷ Uo. 33.

⁵⁸ Uo. 130.