



Fekete Orsolya egyetemi tanársegéd,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék

A fogyasztóvédelmi ombudsman

1. Bevezetés

A fogyasztók komplex informálására, sőt egyes szervezetek tevékenységének befolyásolására jogrendszerünkben egy nagy presztizsű intézmény, az ombudsman alkalmazásának lehetősége sejlik föl.

A cím által sugallt látszattal ellentétben jelen tanulmányban nem egyértelműen a fogyasztóvédelmi ombudsman, mint – jelenleg nem létező – közjogi intézmény bevezetése mellett kardoskodom. Elsődleges célom, hogy bemutassam azokat a szempontokat, problémákat, amelyek egy a fogyasztók jogait védő újabb intézményt indokolhatnak. Szándékomban áll arra is rámutatni, hogy ennek az államszervezeten belüli elhelyezését, és működésének részleteit illetően milyen megoldási javaslatok merültek, illetve merülhetnek föl. Végül a lehetséges alternatívák valamelyike mellett letéve voksom, *de lege ferenda* javaslat megfogalmazására is vállalkozom.

2. Az ombudsmanról általában

2.1. Az ombudsman funkciói

Az ombudsmanok funkciójának meghatározásakor a szakirodalomban két fő irányt különítenek el. Egyértelműnek látszik, hogy az intézményt eredetileg azért hozták létre, hogy a növekvő és bürokratizálódó állam polgáraival szembeni túlhatalmát ellensúlyozzák.¹ Ez a közismert *maladministration* fogalommal van összefüggésben, amelyet Varga Zs. András hibás közigazgatási döntésnek magyaráít, de később maga is inkább a másik oldalról közelítve,

¹ VARGA ZS. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004. 27. p.

a jó közigazgatás biztosításának kívánalmával hozza összefüggésbe.² Majtényi László megfogalmazása szerint: „Az ombud mindig a jó közigazgatás követelményét szem előtt tartva lép fel a bürokrácia ellen a jog megsértése esetén (maladministration), valamint bírálhatja – akár célszerűségi, akár emberiességi alapon is – a társadalmi funkcióját szervezetszociológiai okok miatt törvényszerűen el-eltévesztő közigazgatást.”³ Kaltenbach Jenő szerint az ombudsmani hivatal létrehozásával az állam tulajdonképpen elismeri, hogy az állammal, annak működésével kapcsolatban a „klasszikusok” által megfogalmazott magasztos eszmék nem mindig érvényesülnek. Az ombudsman olyan dolgokért áll ki, amelyekért az állam minden hatóságának is ki kellene állnia, „csak hát az állam hajlamos időnként a rossz arcát mutatni”; az állami hivatalnokokat emlékeztetnie kell tehát arra, hogy fő feladatuk a köz szolgálata.⁴ A másik funkció az egyéni állampolgári sérelmek orvoslására irányuló (alap)jogvédelem.⁵

Olvashatunk olyan, a funkciók szerepét középpontba helyező nézetről, amely mély filozófia különbséget lát a funkciók egyikét, illetve másikat előtérbe helyező rendszerek között, és éppen ezért összehasonlításukat is csak magas absztrakciós szinten látja megvalósíthatónak.⁶ Magam inkább Szikinger István véleményével értek egyet, aki az ombudsman intézményének történeti-politikai meghatározottságának szerepéről beszél. Arról a körülményről tehát, hogy az ombudsman intézményének funkcióját kétségtelenül meghatározza az a tény, hogy a világ mely országában, milyen politikai-történelmi körülmények között vezették be.⁸ A szakirodalomban számos utalást találunk arra, hogy a diktatúrából a demokráciába való átmenet időszakában, illetve a fiatal demokráciákban

² VARGA ZS. i.m. (2004.) 44. p. A szerző ugyanitt megemlíti még, hogy francia nyelvterületen használatos az *equité* (méltányosság) kifejezés ellenkező előjellel ugyanazt a követelményt támasztja a közigazgatással szemben, mint az a *maladministration*-nel kapcsolatban felmerül.

³ MAJTÉNYI László: Ombudsman. Állampolgári Jogok Biztosa. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992. 19. p.

⁴ Kaltenbach véleményét lásd in: GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit: Ombudsman 1995-2001. Helikon Kiadó, Budapest, 2002. 86. p. Hasonló véleményen van Sári János is. V.ö. SÁRI János: A hatalommegosztás. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 158. p.

⁵ A két fő „egymással vetélkedő” funkció mellett a szakirodalom másokat is elkülönít. Így például a parlament információs hatalmának kiszélesítését, ellenőrző szerepének támogatását, egyfajta ellensúly szerepet említ Majtényi a bürokrácia információs és szakszerűségi túlhatalmával szemben. V.ö. MAJTÉNYI: i.m. 19. p.

⁶ Serota álláspontját Szikinger István ismerteti. SEROTA: The Evolution of the Role of the Ombudsman – Comparisons and Perspectives. In: International Handbook of the Ombudsman - Evolution and Present Function. (Editor: Gerald A. Caiden) Greenwood Press, Westport-Connecticut, London, 27-41. pp. V.ö. SZIKINGER István: Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei. In: Tíz éves a magyar ombudsmantörvény. Kiadja az Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2004. 19. p.

⁷ A magyar jogirodalomban például Halmi Gábor tesz különbséget a nyugati és a magyar típusú ombudsman között. V.ö. HALMAI Gábor: Hatalommegosztás vagy alapjogvédelmi monopólium. Alkotmánybíróság kontra ombudsmanok. Fundamentum 2001/1. 84. p.

⁸ SZIKINGER István: i.m. 19. p.

felértékelődik az ombudsman alapjogvédő funkciója.⁹ E vonatkozásban autentikusnak tekinthető Ewa Letowska véleménye,¹⁰ aki a közép- és kelet-európai térség első ombudsmanjaként 1987-ben került megválasztásra Lengyelországban. Helyzete azért speciális, mert még az 1989 júliusában tartott első szabad választások előtt, a „régim” alatt választották. Letowska szerint ez nagyban megerősítette az intézmény közjogi pozícióját, mert a régi politikai erők gyengülésük folytán beleegyeztek az ombudsman kinevezésébe, az újak pedig kiforratlanságuk miatt nem tudatosították azt, hogy az intézmény „bármely hatalom számára kényelmetlenné válhat, még akkor is, ha az teljes mértékben legitim és demokratikus”.¹¹

1996-ban egy tudományos konferencia keretében megfogalmazott tapasztalatainak egyes elemei – úgy vélem – napjainkban is útmutatóul szolgálhatnak. Eszerint az ombudsmani működés első időszakában az emberek úgy tekintettek a hivatalra, mint ami minden egyes ember érdekeinek képviselőjeként jár el. Megjegyzem, hogy bár Letowska nem használja a kifejezést, előadására reagálva a szakirodalomban ezt megváltó szerepnek is nevezik, utalva arra, hogy az emberek ebben a szakaszban mindenféle problémájuk megoldására alkalmasnak gondolják az ombudsmant.¹² Hatáskör hiányában érdemi eljárásra nyilvánvalóan sok esetben nem került sor,¹³ a kérelmek nagy száma miatt arra azonban alkalmas volt az elutasítás is, hogy tanítson: részletes és világos indokolás keretében kifejttesse az ombudsmanhoz fordulónak, hogy miért nem járnak el.¹⁴ Ez a helyzet eredményezte a több irányban megvalósuló tanító szerep kifejlődését. A biztos nevelő szerepet töltött be a lakosság irányában, megtanítva őket, hogy hogyan éljenek jogaikkal az államhatalommal szemben; a közigazgatás irányában, ahol a megalapozottság és a polgárbarát szemlélet meghonosítása; továbbá a bíróságok és az alkotmánybíróságok irányában, ahol a

⁹ V.ö. OOSTING Marten: Az ombudsman feladata a demokratikus társadalomban. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. november 21-22. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997. 16-31. pp. Továbbá Szikinger Vangansurennel egyetértve állítja, hogy az átmeneti időszakban az ombudsman mind a demokrácia, mind a törvényesség megszilárdításában fontos szerepet játszik. V.ö. SZIKINGER István: i.m. 20. p.

¹⁰ LETOWSKA Ewa: Az ombudsman feladatai a politikai átalakulás hajnalán. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. november 21-22. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997. 32-40. pp.

¹¹ LETOWSKA: i.m. 36. p.

¹² V.ö. BARANYI Bertold – KÁSA Imre – LÁPOSSY Attila – SIMON Ákos – TÍMÁR Kinga: Az ombudsman jogfejlesztő szerepének lehetőségei és korlátai. Tíz éves a magyar ombudsmantörvény. Kiadja az Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2004. 122. p. Az érintett részt Simon Ákos jegyzi.

¹³ Pénz, lakás, árucikkek kiutalását, sőt a cári Oroszországban tartott bankbetétek visszaszerzését követelő levelek árasztották el az ombudsmant.

¹⁴ Letowska kissé sarkosan megfogalmazott véleménye szerint az embereket meg kellett tanítani arra, hogy „a „valamihez” való jog nem kezelhető azonos kategóriaként a privilegium vagy befolyás használatával, vagy hogy az igények elévülése a civilizált országokban általánosan ismert jogi intézmény és nem a „komcsik” találmánya.” V.ö. LETOWSKA: i.m. 33. p.

gondolkodás „alkotmányjogiasítása” volt a cél.

A vizsgált témám szempontjából az első aspektus érdemel további figyelmet. Jane Dinsdale-lel, az Európa Tanács Emberi Jogok Igazgatóságának igazgatóhelyettesével egyetértve hangsúlyozom az ombudsman szerepét civil társadalom fejlesztésében a kelet- és közép- európai államokban. A tekintélyelvű vagy totalitárius rendszerek hagyatéka a passzív polgárság. Ezért tölt be az ombudsman kulcsfontosságú szerepet „az emberek demokráciára nevelésében, az érvelés és kérdésfeltevés folyamatának ösztönzésében...”¹⁵ Mindez korántsem idejétmúlt probléma, mivel számos olyan területet említhetünk – és a korábban kifejtettekből adódóan hazánkban ilyen a fogyasztóvédelmi jog is – ahol az állampolgári aktivitás még mindig nem kellő mértékű.

A Letowska által említett harmadik probléma a politikai nyomásgyakorlással való szembenállás, a függetlenség megőrzése volt, amivel különösen 1991 után, a piacgazdaságra való átállás okozta munkanélküliség, elszegényedés, a szociális biztonság számottevő romlása miatt kellett szembe néznie. E körülmények között különösen gyakran kellett a biztosnak populista vádak kereszttüzeiben találnia magát amiatt, ha kiállt valami mellett. Egyértelművé válik miről is van szó, ha példaként hozom: a tarthatatlan börtönviszonyok megszüntetése mellett kiálló biztosnak azt tanácsolták, hogy ne akarjon a szabadságvesztésüket töltők számára luxuskörülményeket teremteni, miközben becsületes családok nyomorognak. Annyi bizonyos, hogy a kiforratlan politikai kultúrával rendelkező államokban, ahol az „aki nincs velünk, az ellenünk van” határozza meg a politikai színtér résztvevőinek hozzáállását, a biztos függetlensége felértékelődik.

Fontos hangsúlyozni, hogy a demokráciák megszilárdulása maga után vont az alapjogvédelmi funkció túlsúlyának csökkenését az említett kelet- és közép-európai államokban, de a gyakorlatban a funkciók elválasztásának nincs ekkora jelentősége, ugyanis az nem jelenik meg ilyen élesen.¹⁶ A közigazgatás jobbítása érdekében tett erőfeszítések kihatnak az állampolgárok életére és közvetve a jogait is védik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá az sem, hogy „egyszemélyes” intézmény révén a rugalmas szabályozásban rejlő lehetőségeket kihasználva a tisztséget betöltő szerepfelfogása is nagymértékben meghatározó.

¹⁵ DINSDALE Jane: Az Európa Tanács és az ombudsmanintézmény. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. november 21-22. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997. 29-30. pp.

¹⁶ A hangsúly áttérése az igazgatási hibákra a jogállami demokráciává válás egyik szükségszerű eredményeként is megjelenik a szakirodalomban. V.ö. OOSTING: i.m. 21. p.

2.2. Az „ombudsman-eszme”¹⁷ elterjedése

A rendelkezésre álló adatok alapján megállapítható, hogy a svéd „ősmodell”¹⁸ követően számos ország hozta létre az ombudsman tisztségét.¹⁹ Mára több mint 500 államban találhatunk ombudsmanokat. Varga Zs. András népszerű, és mindemellett szükségszerű intézménynek is tekinti.²⁰ Mi ennek az oka? A megoldást a végrehajtó hatalom működésében bekövetkező változások körül kell keresni.

A XXI. századra a végrehajtó hatalom egyre fokozódó térnyerésének lehetünk tanúi; a korábbi törvények végrehajtója szerepköre helyett a politikai döntéshozatal meghatározó tényezőjévé vált. Ezen folyamat keretében a végrehajtó hatalom egyre kevésbé törekszik saját apparátusára támaszkodva, hatósági döntések útján realizálni a célkitűzéseket, egyre inkább megfigyelhető a magánszféra bevonása a közigazgatási feladatok ellátásába. „Ezt a változást takarja a „weberi bürokratikus szervezett és a törvényesség által irányított közigazgatás-fogalom helyébe lépő New Public Management modell, angol terminológiával, a *government* helyébe lépő *governance*”.²¹ A közjog és a magánjog határainak elmosódása a kontrollmechanizmusok közötti hangsúlyokat is megváltoztatja. Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban alkalmazható jogorvoslatok a közszolgáltatások kapcsán nem állnak rendelkezésre, a bírói út formalizáltsága és hosszadalmassága pedig nehézkessé teszi annak igénybevételét, felértékelődik az ombudsman által nyújtott jogvédelem. Varga Zs. magyar viszonyokra vonatkozó prognózisa szerint ennek középpontjába egyre inkább a közszolgáltatások kerülnek, mivel a hatóságok tevékenysége a hagyományos jogorvoslati eszközökkel kontrollálható.²²

¹⁷ Thomas Hammarbergnek, az Európa Tanács emberi jogi biztosának megjelölését Varga Zs. András említi. V.ö. VARGA ZS. András: Az ombudsman szerepe a végrehajtó hatalom ellenőrzésében. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest. 2008. 82. p.

¹⁸ 1713-ban hozták létre a Királyi Ombudsman Hivatalát, majd 1809-ben állították föl a máig létező Parlamenti Ombudsman Hivatalát. V.ö. ORTON Frank: Az etnikai alapú hátrányos megkülönböztetés elleni harc módoszatai. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. november 21-22. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997. 87.p.

¹⁹ Egy 1978-ban megjelent összehasonlító jogi kötetben 21 ország ombudsmanjaira vonatkozó szabályok részletes elemzését olvashatjuk. WEEKS Kent M.: Ombudsmen around the world. A comparative chart. Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1978. A magyarországi bevezetés lehetőségét fontolgatva szintén viszonylag részletes összehasonlító elemzést olvashatunk Holló Andrásnál. V.ö. HOLLÓ András: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa. Magyar Közigazgatás 1990. december XL. évfolyam 12. szám.1057-1068. pp.

²⁰ VARGA ZS. András: i.m. (2008.) 82. p.

²¹ VARGA ZS. András: i.m. (2008.) 86. p.

²² VARGA ZS. András: i.m. (2008.) 98. p.

2.3. Az ombudsman-minimum

Fontos látni, hogy a világszerte elterjedt ombudsmani intézmény rendkívül sokféle. Korántsem jelenthető ki, hogy az ombudsmanok mindenhol azonos ismérvekkel rendelkeznének. Találhatunk Parlament által választott és Kormány által kinevezett, országos hatáskörű és a működését a helyi viszonyokra koncentráló, a közigazgatás és az állampolgárok ügyeivel általában foglalkozó, vagy egyes területekre specializálódott ombudsmanokat. Frank Orton, aki kisebbségi (etnikai diszkrimináció ellenes) ombudsman volt Svédországban 1992-től 1998-ig, is hangsúlyozta, hogy a svéd modell nem feltétlenül mindenki számára követendő, jó modell, de arra egészen biztosan alkalmas, hogy összetettsége révén rávilágítson az intézmény rugalmasságára.²³

Mindemellett természetesen találhatunk olyan nemzetközi szervezetek által kidolgozott standardokat, amelyek irányadóak lehetnek a további vizsgálódáshoz. Az egyik az Európa Tanács Jogi Igazgatóságának ajánlása, amit a nemzeti szabályozások sokféleségére figyelemmel bocsátottak ki 1996-ban egy a közigazgatással szembeni követelményeket meghatározó Kézikönyv keretében.²⁴ Eszerint az ombudsman ismérvei: a függetlenség, a lehetőség szerint parlament által történő választás, a magánszemélyek szabadságjogainak védelme, és a közigazgatási döntések jogszerűségének és tisztességének érdekében folytatott eljárás, a közigazgatási hatóságok irataiba való betekintési jogosultság, a kötetlen eljárás, jogosultság vizsgálatok indítására és a jogalkotást, valamint a jogalkalmazást érintő ajánlások kibocsátására. Kiemelendő, hogy ezek az ismérvek összességükben jelentik az ombudsman-minimumot, de önállóan nem feltétlenül kell megvalósulniuk.

Az innsbrucki székhelyű Európai Ombudsman Intézet is kibocsátott egy kötelező erővel nem bíró, hasonló ismérveket tartalmazó katalógust.²⁵

3. Az ombudsman jelenlegi szerepe a hazai fogyasztóvédelemben

A hazai jogéletben az országgyűlési biztosok kapcsán (is²⁶) magától értetődőnek tűnik az ombudsman kifejezés használata. Az evidenciaként kezelt kérdésről Varga Zs. Andrásnál találhatunk részletesebb értekezést, aki az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról, annak

²³ ORTON: i.m. 87. p.

²⁴ Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons, A Handbook (Directorate of Legal Affairs, Strasbourg, 1996.) In: VARGA ZS. András: i.m. (2008.) 94. p. és részletesen VARGA ZS. András: i.m. (2004.) 30-53. pp.

²⁵ BARANYI-KÁSA-LÁPOSSY-SIMON-TÍMÁR: i.m. 114-120. pp.

²⁶ A későbbiekben rámutatok a „jogtalan” névhasználat néhány példájára.

(akkor még létező) általános helyetteséről, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosáról és az adatvédelmi biztosról²⁷ az imént hivatkozott Közigazgatási Kézikönyv ismerveit figyelembe véve megállapította, hogy biztosaink valóban ombudsmannak tekinthetők.²⁸ Az alapvető fogalmi kérdések tisztázását követően nézzük meg, hogy fordulhatnak, illetve fordulnak-e a fogyasztók az országgyűlési biztoshoz²⁹?

Első pillantásra nem egyértelmű, hogy a fogyasztóvédelmi kérdések kapcsán adott az ombudsmani jogvédelem lehetősége, figyelemmel arra, hogy a hatályos magyar Alkotmányban a fogyasztói jog, a fogyasztók védelméhez, biztonságához való joga, stb. nem szerepel. Márpedig az országgyűlési biztoshoz fordulás egyik feltétele az alapvető jogokkal összefüggésben bekövetkezett sérelem vagy ennek közvetlen veszélye. A korábban felsorolt fogyasztói alapjogok (a fogyasztók egészségének és biztonságának védelméhez, a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelméhez, az oktatáshoz és tájékoztatáshoz, jogorvoslathoz és a kárigények érvényesítéséhez, a fogyasztói érdekképviseltek létrehozásához való jog) nem illeszthetők be maradéktalanul az Alkotmány rendszerébe. Az Alkotmány nevesíti többek közt a bírósági igazságszolgáltatáshoz, a jogorvoslathoz, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, a gazdasági és társadalmi érdekek védelme céljából a szervezetek alakításához, illetve az ahhoz való csatlakozáshoz való jogot. Így vannak olyan fogyasztóvédelmi jellegű sérelmek, amelyek esetén nem vehető igénybe az országgyűlési biztos segítsége, ám nem kizárt a jogvédelem megalapozott igénylése.

Önmagában az a tény, hogy az állampolgárok a fogyasztói sérelmeik megoldása érdekében a fogyasztóvédelmi hatóságok helyett az ombudsmant választják, két dolgot jelezhet. Az egyik, hogy a fogyasztóvédelem területén működő specifikus intézmények nem működnek megfelelően, a másik, hogy az állampolgárok nem tartják alkalmasnak ezen intézményeket a probléma megoldására. Áttekintve az ombudsman évenkénti országgyűlési beszámolóit, a statisztika látszólag azt mutatja, hogy kevés számú panasz érkezett fogyasztóvédelmi ügyben. A biztos 2000-ben tett megállapítása szerint a fogyasztóvédelemmel érdemben ritkán foglalkozik, mert a fogyasztóvédelem állami szervezetrendszerének csak a hatósági tevékenységét vizsgálhatja.³⁰ Zárójelben jegyzem meg,

²⁷ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a könyv 2004-es kiadásakor még csupán tervezet szintjén volt jelen.

²⁸ Az elemzés részletes bemutatását mellőzöm, mivel témám szempontjából ez kevésbé fontos. VARGA ZS. András: i.m. (2004.) 157-158. pp.

²⁹ A vizsgálódásaimat a továbbiakban az állampolgári jogok országgyűlési biztosára szűkítem le, így ahol ombudsmant említek, ott róla lesz szó.

³⁰ www.obh.hu/allam/2000/4b.htm. Utolsó letöltés: 2010.10.03.20.18. Kifejezetten fogyasztóvédelmi tárgyúak voltak az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a jelentései pl. az OBH 1822/1997., 6099/1997.,

hogy az éveken át tartó látszólagos állóvizet követően, nagy vihart kavartak a biztos PSZÁF-fal kapcsolatban tett ajánlásai 2008-ban.³¹

A fogyasztói jogok alkotmányban való tételes deklarálásának hiányán túlmenően további szűkítő tényezőt jelent, hogy az országgyűlési biztos eljárására az 1993. évi LIX. törvényben (továbbiakban Obtv.) meghatározott hatóságok,³² valamint közszolgáltatást végző szervek eljárása esetén van lehetőség. A törvény a hatóságok körét pontosan meghatározza,³³ a gondot a közszolgáltatást végző szerv fogalma jelenheti. E tekintetben a törvényhozó nem csak hogy nem ad pontos definíciót, de példálózó felsorolás, vagy utaló szabályok sem állnak a jogalkalmazók rendelkezésére.

Különös hangsúlyt kap ez akkor, ha ismételten utalok arra, hogy a hagyományosan állami (önkormányzati) kézben lévő szervek által nyújtott közszolgáltatások egyre nagyobb része kerül magánkézbe. Szükséges azonban *elhatárolást tenni* e téren. *Nem vitatott* az ombudsman eljárásának lehetősége azokban az esetekben, amikor az állami (önkormányzati) szerv egyes feladatainak ellátását a magánszféra valamely szereplőjére bízta, de a feladat ellátásának folyamatosságáért, jog- és szakszerűségéért (elvileg) továbbra is felelősséget vállal. Főszabály szerint *korlátozottan*, a szervek feletti hatósági felügyelet révén³⁴ hathat az ombudsman azon nagy ügyfélkörrel rendelkező, nem ritkán monopolhelyzetben lévő szervek eljárására, amelyek gazdálkodása, szerződéses kapcsolatai törvényi szinten szabályozottak. Ilyenek a közlekedés, a távközlés, az energiaszolgáltatás, postai szolgáltatás területén működő szervek. E területen az ombudsmani beszámolók tanúsága szerint igen gyakoriak a fogyasztóvédelmi jellegű problémák. Elvileg *kiesnek* az országgyűlési biztos vizsgálódásának köréből azok versenyszférában tevékenykedő, tevékenységükkel a társadalom széles körét érintő szervek, amelyek vitathatatlanul közszükségletet elégítenek ki. Ilyen a pénzügyi szolgáltatások, a biztosítási szolgáltatások, az idegenforgalom, az internet szolgáltatások, a vendéglátóipar területe, stb. Ezen elhatárolást tekintve ez a kategória a fogyasztóvédelmi jellegű problémák igazi lelőhelye!

Egy alkotmányos jogait sértve érző állampolgár számára teljesen közömbös az, hogy a

7204/1997., 8488/1997. 2848/1998., 2320/1999., 3122/2001., 5732/2003., 1067/2004., 1174/2003.2326/2005., 4999/2008. számú ügyekben.

³¹OBH 1600/2008., 4938/2008.

³²Obtv. 29.§ (1) bekezdés

³³ Az Obtv. hatóság fogalma sem volt probléma nélküli. Az eredeti törvényszövegben szereplő államhatalmi szerv, mint ellenőrzés alá vonható szerv vitássá tette az ügyészségnek, de még magának az országgyűlésnek a vizsgálhatóságát is. A vitát a 7/2001. (III.14.) AB határozat és az ennek nyomán megszületett 2001. XC. törvény döntötte el, ami a pozitív taxáció pontosítása mellett egy negatív taxációt is a törvénybe iktatott. V.ö. VARGA ZS. András: i.m. (2004.) 98-105. pp.

³⁴ A későbbiekben látható majd, hogy ez a kép is tovább árnyalódik.

számára egészségügyi ellátást nyújtó házi orvos az önkormányzat közalkalmazottja, megbízási szerződés alapján tevékenykedik, vagy egy gazdasági társaság tagjaként, tulajdonosaként végzi tevékenységét.³⁵ Ezért fontos a közszolgáltatások fogalmának pontosítása, egyértelműbbé tétele részben az állampolgárok eligazodásának elősegítésére, részben a jogalkalmazók tevékenységének megkönnyítése érdekében.

A közszolgáltatást végző szerv fogalma kapcsán hiánypótlónak számít Hajas Barnabásnak az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, valamint általános helyettesének gyakorlatát feldolgozó elemző értékelése.³⁶ Ebben megállapítja, hogy a már említett hiányzó Obtv.-beli definícióra tekintettel az ombudsmani gyakorlat volt az, ami valós tartalommal töltötte meg a fogalmat. Először az OBH 6501/2001. számú ügyben jelentek meg összefoglalóan azok az ismérvek, amelyek egy szerv közszolgáltatónak való minősítésekor irányadóak. Eszerint: *„Az országgyűlési biztosok minden esetben közszolgáltatónak tekintik a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerveket, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy csak kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.”* Hajas ezt a meghatározást közszolgáltató-tesztnek nevezi.

A teszt alapul vételével közszolgáltatónak tekintette az ombudsman például a közüzemi szolgáltatókat, az állami támogatások lebonyolításával kapcsolatban a pénzügyi intézményeket; vizsgálhatónak találta a közszolgálati műsorszolgáltatók eljárását, kereskedelmi műsorszolgáltatókat a közszolgálati műsorszámok tekintetében, a felsőoktatási intézményeket, a kötelező felelősségbiztosítással kapcsolatos ügyeket, stb. Megállapította, hogy az állami vagy önkormányzati szervek a tulajdonukban álló honlapokkal kapcsolatos döntések, eljárások során nem hatóságként, hanem közszolgáltatóként járnak el. Ebben az esetben a tevékenység tartalmának vizsgálata alapján közigazgatási szervek nem hatósági tevékenysége is minősülhet közszolgáltatásnak.

Hajas ugyanakkor kiaknázatlan lehetőségekről beszél, amikor a közszolgáltató-teszt alkalmazásának, azaz a fogalom kiterjesztésének lehetőségeit vizsgálja. E körben olyan tevékenységeket említ, amelyek a közszolgáltató-tesztnek megfelelnek, de ombudsmani vizsgálat tárgyát eddigiekben nem képezték. Például: egyetemes elektronikus szolgáltatók (pl.

³⁵ KALTENBACH Jenő: Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről. (2003. január 1.-december 31.) Magyar Közlöny 95. szám. II. kötet. 439-442. pp.

³⁶ HAJAS Barnabás: A közszolgáltatást végző szervek fogalmáról. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest. 2008. 137-170. pp.

internet), egyetemes postai szolgáltató, a közszolgálati műsorokat szóró rádió- és televízió műsorszóró (az Antenna Hungária Rt. tevékenységének kizárólagossága 2004. május 1. után megszűnt) tevékenysége; a jogi személyeket és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságokat terhelő bankszámlaszerződés-kötési kötelezettség vonatkozásában, valamint a bírósági végrehajtásról szóló törvényben írt kötelezettségük teljesítése kapcsán³⁷ a pénzügyi szolgáltatók tevékenysége.

Megállapítható tehát, hogy a tevékenységek részletes, tartalmi elemzése lehetőséget adna az ombudsmani hatáskör magánszféra felé való részbeni nyitására, ami az e téren megjelenő számos fogyasztói panasz részbeni orvoslását jelenthetné. Számos fogyasztói panasz azonban így is ombudsmani hatáskörön kívül maradna. A probléma lehetséges megoldásának kifejtésére az alábbiakban vállalkozom.

4. A fogyasztóvédelmi ombudsman bevezetésének lehetősége

Egy új intézmény létesítésekor mindig körültekintően kell mérlegelni a fennálló jogrendbe való illeszkedését, különösen külföldi minta átvétele esetén. A fentiekben már utaltam arra, hogy az ombudsman fogalma a nemzetközi standardok figyelembe vétele esetén is egy rugalmas fogalom, ami az adott állam viszonyaihoz jól alakítható. Kiemelendő, hogy az újabb tendenciák nem csupán az ombudsman-intézmény területi elterjedését, hanem az egyes államokon belüli differenciálódását és inflálódását hozták magukkal. Amint azt fentebb látható volt, az Európa Tanács minimumkövetelményei a parlament által kinevezett ombudsmanról szólnak.³⁸ Ehhez képest egyre gyakoribb a kormány, a szakminiszter, egyes államhatalmi szervek, sőt gazdasági szereplők által kinevezett biztos, akiről – amint azt Varga Zs. András megállapítja – saját területükön valóban ombudsmannak „látszanak”.³⁹ Azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az ombudsman eredetileg nem egy általános panasz fórum, hanem a közigazgatás feletti (külső) kontrollt biztosító szerv. A kérdés, hogy az eredeti svéd-modellhez való ragaszkodás okán ellenezzük-e a parlamenten kívüli szerv általi kinevezést, a hatáskör magánszervezetekre való kiterjesztését, ad absurdum az ajánlás helyett hatósági jogkör gyakorlását bizonyos kérdésekben, vagy tekintve, hogy példát a modelltől való eltérésre is bőven találunk, támogatjuk azt.

³⁷ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 79/A-83.§§-ai.

³⁸ Bár a fentiekben jeleztük, hogy önmagában egy követelmény nem teljesítése, még nem zárja ki az ombudsmannak minősítést.

³⁹ VARGA ZS. András: i.m. (2004.) 43. p.

Akár az egyik, akár a másik mellett tesszük le a voksunk, látni kell, hogy az újabb (szakosított) ombudsmanok bevezetésének másik veszélye is van, ami az ombudsman-infláció egy újabb aspektusát jelenti. Az ombudsman intézményének hatékonysága nagymértékben függ a tisztséget betöltő személytől. Azt, hogy ajánlásait megfogadják, vagy süket fülekre találnak, befolyásolja, hogy a biztos képes-e maga mellé állítani a parlamenti- és a sajtónyilvánosságot, végső soron az egész társadalmat. Minél több biztos van, ez a figyelem annál több személy között oszlik meg, ami az intézmény által nyújtott védelem elértéktelenedéséhez vezethet.⁴⁰

Önmagában ez a tény azonban nem akadályoz meg abban, hogy egy újabb biztos bevezetésének lehetőségén gondolkodjam, hiszen – ahogy arra Majtényi László is utalt – az ombudsman feladatainak jellege és hatásköri szabályai miatt különösen alkalmas a jogait és jogos érdekeit képviselni kevésbé képes, „sérelmüket még artikulálni sem tudó”, kiszolgáltatottabb embereknek és azok csoportjainak védelmére.⁴¹ Ebből következően a fogyasztók védelmére is alkalmas eszköznek tűnik. Indokoltságát a rendkívüli mennyiségű fogyasztói panasz adja, amit a közigazgatási szervek kénytelenek és képtelenek megfelelően kezelni, a hatáskör hiányában jelentős részük elutasításra kerül.

A szakirodalomban az újabb szakombudsmanok bevezetése kapcsán egy újra és újra visszatérő figyelmeztetéssel találkozhatunk, mégpedig: arra kell vigyázni, hogy a biztosok számának növelése ne vezessen az intézmény kiüresedéséhez.⁴² A kérdés valóban megfontolást igényel, mivel feltehetőleg csak utólag, az intézmény létrehozatala után derülne ki, hogy a biztosok nagy száma miatt elaprózódott a rájuk irányuló figyelem. Érdekességképpen érdemes megemlíteni, hogy az egyes államokban milyen eszközökkel próbálják megelőzni az inflálódást. Új-Zélandon például az intézmény tekintélyének védelme érdekében az ombudsman megjelölés csak törvény alapján vagy a vezető ombudsman előzetes engedélye alapján használható. A szabály megszegőjével szemben pénzbírság alkalmazható.⁴³

4.1. A parlamenti ombudsman

Külön biztos választására a hatályos Alkotmány rendelkezései szerint egyes alkotmányos

⁴⁰ SOMODY Bernadette: Jogállami paradoxon – A sikeres ombudsmani jogvédelem sajátosságai. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest. 2008. 102-103. pp.

⁴¹ MAJTÉNYI: i.m. 78. p.

⁴² V.ö. SOMODY i.m. 103-104. pp., BARANYI-KÁSA-LÁPOSSY-SIMON-TÍMÁR: i.m.129. p.

⁴³ SZIKINGER: i.m. 43. p.

jogok védelme érdekében van lehetőség.⁴⁴ Jelenleg az alaptörvény – amint arra már fentebb is utaltam – nem tartalmaz utalást sem a fogyasztókra, sem az azokat megillető jogokra. Találkozhatunk azonban olyan véleménnyel – Fazekas Judit tollából – amely szerint az állampolgárok gazdasági és szociális jogainak védelmében bevezethető lenne a fogyasztóvédelmi szakombudsman.⁴⁵ Ezt magam is elképzelhetőnek tartanám, amennyiben a felsorolt védendő jogokat kiegészítjük az igazságszolgáltatáshoz való joggal.

Sőt, figyelemmel az új Alkotmány elkészítésének tervére, nem tűnik utópisztikusnak annak felvetése sem, hogy más országok alkotmányaihoz hasonlóan a készülő magyar Alkotmányban is szerepeljenek a fogyasztók alapvető jogai.⁴⁶ Figyelemmel az Európai Unió Alapjogi Chartájára is, indokoltnak tartom az alapvető fogyasztói jogoknak az új Alkotmányban való megjelenítését.

Az előfeltételek tisztázását követően kiemelt problémakör az esetlegesen létrehozandó fogyasztóvédelmi szakombudsman jogköre.⁴⁷ A jelenlegi magyar helyzetet taglaló fejezetben részletesen kifejtettem, hogy a fogyasztók panaszainak döntő hányada a magánszférában tevékenykedő szervezetekkel szembeni. Bár ezt a képet némileg árnyalhatja, ha a biztosok a Hajas Barnabás által felvázolt tartalmi megközelítést figyelembe véve határozzák meg a közszolgáltatók fogalmát. Erre tekintettel látszólag fölösleges lenne egy a panaszok egy jelentős hányadával foglalkozni nem jogosult intézmény létrehozása.

Nem példa nélküli ugyanakkor a magánszférára kiterjedő tevékenységet folytató biztos sem, amint azt a hazai palettát végigtekintve, az adatvédelmi biztos esetében látjuk. Sőt ez az ombudsman további specifikumként hatósági jogkört is gyakorol. A kérdés, hogy mennyiben kivételes ez a jogkör, felmerülhet-e más biztosok esetében?

A kérdés nem elméleti jellegű, amit az is mutat, hogy a 2000/43/EK irányelv⁴⁸ implementálásával kapcsolatban komolyan megfontolásra került a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosa jogköreinek kibővítése és hatósági jogkörökkel való felruházása. Más kérdés, hogy a döntésre jogosultak végül az Unió kötelezettség folytán ellátandó hatósági jogköröket egy újonnan létrehozott szervhez, az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz

⁴⁴ Alkotmány 32/B.§ (4) bekezdés

⁴⁵ FAZEKAS Judit: i.m. (1995.) 232. p.

⁴⁶ A portugál alkotmány lényegében a már többször hivatkozott fogyasztói alapjogokat deklarálja, míg a svájci alkotmány elsősorban a fogyasztót megillető gazdasági jogokra összpontosít. V.ö. GYARMATI András: i.m. 323. p.

⁴⁷ A fogyasztóvédelmi ombudsman jogköreire vonatkozó vizsgálódásaim valamennyi később tárgyalandó biztosra is vonatkoznak.

⁴⁸ A TANÁCS 2000/43/EK IRÁNYELVE (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról

telepítették.⁴⁹

Úgy tűnik, hogy jelenleg többséginek tekinthető az az álláspont, hogy az ombudsman tevékenysége kevésbé összeegyeztethető a hatósági jogkörök gyakorlásával. Erre utal az Egyenlő Bánásmód Hatóság felállításán túlmenően Varga Zs. András adatvédelmi biztosról szóló elemzése, amikor más biztosokhoz képest annak „furcsa” és „különös” feladatairól beszél.⁵⁰ Ennél is direkter azonban az a javaslat, ami az adatvédelmi biztos hatósági nyilvántartás vezetésével kapcsolatos feladatait, és a felügyeleti teendőit egy külön adatvédelmi hatósághoz telepítené.⁵¹

Annyi bizonyos, hogy a parlament által választott fogyasztóvédelmi biztosnak az Ewa Letowska által említett tanító szerepnek kiemelten meg kellene felelnie, és hangsúlyosan kezelni a fogyasztói passzivitás kérdését.

4.2. A kormány által kinevezett ombudsman

A jelenlegi magyar jogrendszerben nem található olyan biztos, aki a kormánytól nyeri el tisztségét, azonban a hatályos szabályok alapján sem kizárt a kinevezés lehetősége. A kiindulópont a kormány közismert alkotmányban meghatározott feladata, mely szerint védi és biztosítja az állampolgárok jogait, és jogosult rendelet kibocsátására. Ez összhangban áll a fogyasztók jogait védő ombudsman felállításával.

Nem szükséges, hogy a szakombudsmani intézmény létrehozásáról az Alkotmány rendelkezzen, elegendő törvényi vagy akár kormányrendeleti szintű szabály. Az utóbbi kapcsán problémát jelenthet, hogy az ombudsman tevékenysége törvényi szintű szabályt megkövetelő jogokat érinthet.

A kormány-ombudsman jogállásának két neuralgikus pontja a minisztériummal, illetve a miniszterrel, valamint a parlamenti ombudsmanokkal való viszonyrendszer. Varga Zs. szerint az a tény, hogy a miniszter a kormány tagja, a vele szemben lefolytatott ombudsmani eljárásban a felelősség bizonytalanságát okozná, így az ombudsman hatáskörét a miniszteri szint alatt célszerű meghúzni. A minisztérium esetében pedig az általa gyakorolt törvényességi felügyelet jelenthet problémát, az ugyanis bizonyos mértékben párhuzamosságot jelentene az ombudsmani vizsgálattal. Erre tekintettel a hatáskörök pontos tisztázása szükséges.

⁴⁹ A két megoldás előnyeiről és hátrányairól részletes elemzést olvashatunk Szajbély Katalinnál. V.ö. SZAJBÉLY Katalin: Összeegyeztethető-e az ombudsman jogköre a hatósági tevékenységgel? In: Tíz éves a magyar ombudsmentörvény. Kiadja az Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2004. 138-171. pp.

⁵⁰ VARGA ZS. András: i.m. (2004.) 148. p.

⁵¹ SZIKINGER: i.m. 50. p.

A kormány-ombudsman hiányára tekintettel semmiféle hagyományai nincsenek nálunk a parlamenti ombudsman és a kormány által kinevezett biztos eljárása közötti összhang megteremtésének. Az a tény, hogy a parlamenti biztos alkotmányos intézmény, a kormány által kinevezett biztos pedig nem, az intézmények között egyfajta hierarchiát jelent. Nem lehetne kizárni, hogy a kormány ombudsmanjához fordulást követően a parlamenti biztosok előtt keressen orvoslást valaki panaszára, ellenkező esetben ugyanis ezzel egy törvényi vagy rendeleti szintű szabály korlátozná az Alkotmányban biztosított kontrollmechanizmust.

A kormány-ombudsman megbízását – figyelemmel arra, hogy tisztségét a kormánytól nyerné el – a kormány megbízásához lenne célszerű kötni. Ahhoz azonban, hogy valóban ombudsmannak nevezhessük, teljesülnie kellene a függetlenség alapvető ismérvének. Az utasíthatóságát tehát ki kellene zárni, elmozdítását pedig az alkalmatlanság, illetve a méltatlanság eseteire korlátozni.

A kormány-ombudsman nagy előnye, hogy a kormány a parlamenti többség akaratától függetlenül érvényt szerezhet a fogyasztóvédelmi politikájában foglaltaknak, és Alkotmánymódosítás nélkül létrehozhatja az fogyasztóvédelmi ombudsman intézményét. A jelenlegi politikai erőviszonyok miatti helyzet okán ez az előny háttérbe szorul azzal a hátránnyal szemben, miszerint a kívánatos modellben nem célszerű a miniszter ellenőrizhetőségét biztosítani.⁵²

4.3. Ombudsman, mint a szakminiszter által kinevezett biztos

A miniszter által kinevezhető biztos kapcsán *mutatis mutandis* megismételhetők az előbbi fejezetben kifejtettek. A biztos kinevezéséhez itt sem szükséges Alkotmány módosítás, elegendő a miniszteri rendeleti szintű szabályozás. A miniszter és a kormányt az előzőekhez hasonlóan nem vizsgálhatná. Figyelemmel a miniszteri pozíció kormányhoz képest „változékonyabb” voltára, Varga Zs. András a miniszteri ombudsman megbízását is a kormányzati ciklushoz kötné. Az utasíthatóság kizártsága és az elmozdíthatóság korlátozása ugyancsak az előbbiekhöz hasonlóan kellene, hogy alakuljanak.

Éppen a központi kérdésként kezelendő függetlenség ismérve az egyik oka annak, ami miatt a hatályos szabályozásban létező Oktatási Jogok Miniszteri Biztosa nem minősül az Európa Tanács által meghatározott ismérvek szerinti ombudsmannak. A két intézmény

⁵² V.ö. VARGA ZS. András: i.m. (2004.) 183-186. pp.

hasonlóságát elismerve – az „alsóbb szintű” ombudsmanok kapcsán már többször idézett Varga Zs. – az oktatási biztost ombudsmani típusú intézménynek nevezi.⁵³ Az eljárásának jogvédelmi célzata kétségtelen, ám a korlátozások nélkül gyakorolható kinevezési és felmentési, munkáltatói jogkör a miniszter részéről, valamint az a tény, hogy nem külső, hanem belső jogorvoslati eszköznek tekinthető, nem teszi „valódi” ombudsmanná a miniszteri biztost.

4.4. Egyéb ombudsmanok

Korábban már utaltam rá, hogy az ombudsman intézmény inflálódása az eredeti modelltől távolodó új típusú biztosok létrejöttéhez vezetett. A hierarchia alsóbb fokán álló államigazgatási szervek, de akár pénzügyi intézmények is létrehozhatnak „ombudsmani” tisztséget. Hangsúlyozni kell, ezek az intézmények mind a svéd ősmoddeltől, mind az Európa Tanács ombudsman-minimumától számos ismérvt tekintetében már eltávolodtak, de a jogvédelmi, illetve a panaszkezelő funkciójuk fennáll.

A hatályos magyar jogot vizsgálva példaként kell említenünk a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság köztisztviselőjeként működő Hírközlési és Média Biztost. A tisztség korábbi elnevezése – ami a Hírközlési Fogyasztói Jogok Képviselője volt – jobban tükrözte, hogy az intézményt kifejezetten specifikus fogyasztói jogok védelmére hozták létre. A Biztoshoz a hírközlési ágazat fogyasztói, azaz az előfizetők és a felhasználók, valamint a fogyasztói érdekek képviseletét ellátó társadalmi szervezetek fordulhatnak. Hasonlóan az országgyűlési biztoshoz, nem csupán a jogsérelem, hanem a sérelem bekövetkezésének közvetlen veszélye esetén is benyújtható bejelentés. Lehetőség van a hivatalbóli eljárásra is.

A biztos tevékenységének fontos szegmense a korábban is említett tanító, oktató szerep, ami a bejelentő tájékoztatásában testesül meg (jogairól, kötelezettségeiről, eljárási lehetőségeiről, az őt megillető jogorvoslatokról). A szolgáltatók irányában adatok, információk, felvilágosítás kérésére van lehetősége, aminek a szolgáltató 15 napon belül köteles eleget tenni. Kifejezett aktivitásra (üzlethelyiségbe való belépés, iratokba való betekintés, stb.) tehát nincs lehetősége. Felszólíthatja a szolgáltatót valamely intézkedés megtételére, ágazati szabály vagy előfizetői szerződés megsértésének megszüntetésére. Ha a szolgáltató ennek nem tesz eleget, akkor a Biztos a Hatóság hivatalbóli eljárását kezdeményezi (illetve más hatósághoz is fordulhat ennek érdekében). Ez azt is jelenti, hogy

⁵³ V.ö. VARGA ZS. András: i.m. (2004.) 187. p.

továbbra is a hatóság mérlegelési körébe tartozik, hogy az eljárást megindítja-e, a Biztos csak becsatornázza az információt. A bejelentőt értesítési jog illeti meg a vizsgálat eredménye, illetve az esetleges intézkedések tekintetében.

A fentiek alapján egyértelmű, hogy a Hírközlési és Média Biztos tevékenységének célja a fogyasztók jogvédelme egy speciális, a hírközlési ágazatban. Köztisztviselői jogállása, korlátozott intézkedési lehetőségei, valamint az „anyahatósága” hivatalból indított eljárásához való egyértelmű kötöttsége részben megfosztják az ombudsman klasszikus ismérveitől. Az azonban kétségtelen, hogy a megoldás egy kiváló modellt nyújt a fogyasztói panaszok kielégítő kezelésére; emellett információt nyújt a hatóságnak, lehetővé teszi a hivatalbóli eljárás lehetőségét, ugyanakkor nem terheli azt a Ket. szerinti eljárás lefolytatásának nehézségeivel.

A szabályozás részletes ismertetését azért láttam indokoltnak, mert a világgazdasági válság által még inkább felszínre hozott sekélyes fogyasztói pénzügyi kultúra és a helyzetet kihasználó pénzügyi intézmények kettősére reagálva a PSZÁF részéről is kifejezett igény mutatkozik egy a sajtóban csak pénzügyi ombudsmannak nevezett személy kinevezésére.⁵⁴ Az előző modell átvétele a PSZÁF már ismertetett fogyasztóvédelmi szabályozásának újabb módosítását tenné ugyan szükségessé, de a pénzügyi biztos vagy pénzügyi fogyasztói jogok képviselője megfelelőbb megoldás lenne a fogyasztói problémák megoldására, mint a jelenleg alkalmazott rendszer.

5. Záró gondolatok és *de lege ferenda* javaslatok az ombudsmani intézménnyel kapcsolatban

Egyes fogyasztóvédelmi problémák megoldására, így elsősorban a fogyasztók komplex informálására, sőt egyes szervezetek tevékenységének befolyásolására alkalmas intézményként az ombudsman alkalmazásának lehetőségéről gondolkodtam. E körben a lehetséges fogyasztóvédelmi ombudsmani tisztséggel kapcsolatos legfontosabb kívánalmak összegzését, és a bemutatott számos megoldási lehetőség közül választást vállaltam magamra.

A fogyasztóvédelmi jogszabályok átfogó felülvizsgálatát tartom szükségesnek abban a tekintetben, hogy melyek azok a fogyasztóvédelmi feladatot ellátó hatóságok, amelyek hatósági tevékenységének olyan jelentős hányadát teszi ki a fogyasztói panaszok

⁵⁴ A megjelölést egy újabb lökést jelenthet ahhoz, hogy az országgyűlési biztosok az új-zélandi szabályozáshoz hasonlóan „levédessék” a név használatát.

(bejelentések, kérelmek) kezelése, amely hatósági munka egyéb területeinek rovására megy, így a hivatalbóli eljárásaira fordítható erőforrásai túlzott mértékben lecsökkennek. Ezen hatóságoknál megfontolandó a *fogyasztói biztos* poszt felállítása. Ez egyrészt az említettek szerint hatékony fóruma lehetne a fogyasztóktól érkező bejelentések kezelésének, a fogyasztók jogairól és kötelezettségeiről való tájékoztatásával, megfelelő fórumhoz való irányításukkal a fogyasztók elégedettségét váltaná ki. Másrészt alkalmas lenne bejelentések szűrésére, és a szükséges esetekben a hatóság hivatalbóli eljárásának kezdeményezésére. Fontos előny lenne a szakértelem biztosítottága a tisztségre kinevezett személynél, aki hangsúlyosan az adott hatóság személyzeti állományába tartozó köztisztviselő lenne. Ebben az esetben tehát nem beszélhetünk valódi ombudsmanokról.⁵⁵

A javaslatok körében másodikként a névhasználat problémakörére térnék ki. Aggasztónak látom az ombudsman-fogalom kritikátlan használatát, ami valóban hozzájárulhat az ombudsman-intézmény tekintélyének csökkenéséhez. Erre tekintettel javaslom, hogy az Obtv. rögzítse: az állampolgári jogok országgyűlési biztosa (ombudsman) kifejezést kizárólag a parlament által választott országgyűlési biztosok esetében lehet használni. Ebben az is újdonság lenne, hogy az Obtv. az eddigiekben magukra a parlament által választott biztosokra sem alkalmazta az ombudsman megjelölést. A szakirodalom viszont igen, így megfontolandó annak jogszabályi szinten való rögzítése. Az új-zélandi szabályozáshoz hasonlóan szintén az Obtv. tételes jogi szabályával tiltanám más, ombudsmani-típusú jogvédelmet nyújtó szervezetek a megjelölés használatát, illetve az állampolgári jogok országgyűlési biztosa engedélyéhez kötném azt.

A jelenlegi politikai helyzetben reális lehetőségként merül föl a fogyasztóvédelmi ombudsman, mint parlament által választott szakombudsman létrehozása.⁵⁶ A külön biztoshoz szükséges alkotmányos alapjog érintettsége kevésbé vitathatóvá válna, ha az országgyűlés az újonnan megalkotandó Alkotmányban rögzítené a legfontosabb fogyasztói alapjogokat, azaz az egészséghez, a biztonsághoz, a tájékoztatáshoz, az érdekképviselőkre létrehozásához, a jogorvoslathoz való jogot, és valamennyi állami szerv kötelezettségévé tenné azok biztosítását az eljárásuk során.

A fogyasztói jogok deklarációját ettől függetlenül is kívánatosnak tartom. Ezzel és a fogyasztóvédelmi ombudsman létrehozásával a jogalkotó kifejezésre juttatná a

⁵⁵ Egy átfogóbb tanulmány keretében a szerző kimutatta, hogy a fogyasztóvédelmi hatáskörrel rendelkező államigazgatási szervek közül a például a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) esetében egyértelműen indokolt lehet a pénzügyi jogok fogyasztói biztosának tisztsége.

⁵⁶ Értsd: a szakirodalomban gyakran gátló tényezőként említett kétharmados többsége a jelenlegi politikai hatalomnak megvan.

fogyasztóvédelem iránti elkötelezettségét, ami a társadalomnak a kérdés kezeléséhez való hozzáállásának megváltozását is kiválthatja. Az ombudsman eljárása hatékonyan járulhatna hozzá a fogyasztói aktivizmus felélénküléséhez, az érdekérvényesítő képesség erősödéséhez. Mindez még akkor is érvényes, ha a „konzervatív” modellt, azaz a magánszférát nem érintő, a közigazgatás külső kontrollszerepére szorítkozó, hatósági eszközökkel nem rendelkező ombudsmant vizsgálom. Ne feledjük: a hatósági jogkör gyakorlása sem egyenlő a bírságotlással! A fentiekben erre számos alkalommal rámutattam. Más kérdés, hogy bírságotlással joggal egyáltalán nem rendelkező hatóság nincsen. A fogyasztói jogok fokozottabb védelme érdekében ugyanakkor megfontolandó lenne az ajánlás kibocsátása mellett a bírósághoz fordulás lehetőségének rögzítése.

Figyelembe véve mindemellett az ombudsman-intézmény inflációjával kapcsolatban kifejtett veszélyeket, a javaslatom szélesebb körű megvitatását tartom szükségesnek. Nem vitás, hogy a fogyasztóvédelem profitálna a szakombudsman bevezetéséből. De vajon az ombudsmani intézmény összességében profitálna-e? Nem következne-e be a többek által említett kiüresedés? Ezen kérdések megválaszolásához a vizsgált résztémát tágabb összefüggésbe kell helyezni, erre azonban nyilvánvalóan nem vállalkozhatom.

Amennyiben az előbbi vita eredménye a fogyasztóvédelmi szakombudsman felállításának lehetőségéről nemleges eredményre vezetne, úgy minimálisan – a gyermekek jogaihoz hasonlóan⁵⁷ – a Fogyasztóvédelmi törvényben kellene rögzíteni, hogy a fogyasztó alkotmányos jogainak védelmét az országgyűlési biztos a maga sajátos eszközeivel segíti. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának így a jelenlegi helyzetéhez hasonlóan feladata lenne, hogy a fogyasztók jogait érintő alkotmányos viaszasságokat kivizsgálja, és orvoslásuk érdekében megtegye azokat az általános vagy egyedi intézkedéseket, amelyekre a jogszabály feljogosítja. Ebben az esetben a fogyasztókkal kapcsolatban kivizsgált esetek és az ezekből levonható következtetések az évenkénti ombudsmani beszámoló hangsúlyos fejezetévé kellene, hogy váljanak. Csakúgy, mint, mint az átfogó vizsgálatok tapasztalatai, és a fogyasztói jogokkal kapcsolatos ajánlások.

⁵⁷ A gyermekjogok és az ombudsmani tevékenység összefüggéseiről részletesen ld. RÓZSÁS Eszter: A gyermekjogi ombudsman. Nemzetközi Közlöny. 2008/2. 57-65. pp.

Felhasznált irodalom

- BARANYI Bertold – KÁSA Imre – LÁPOSSY Attila – SIMON Ákos – TÍMÁR Kinga:* Az ombudsman jogfejlesztő szerepének lehetőségei és korlátai. Tízéves a magyar ombudsmantörvény. Kiadja az Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2004.
- DINSDALE Jane:* Az Európa Tanács és az ombudsmanintézmény. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. november 21-22. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997.
- GÖNCZÖL Katalin – KÓTHY Judit:* Ombudsman 1995-2001. Helikon Kiadó, Budapest, 2002.
- HAJAS Barnabás:* A közszolgáltatást végző szervek fogalmáról. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 2008.
- HALMAI Gábor:* Hatalommegosztás vagy alapjogvédelmi monopólium. Alkotmánybíróság kontra ombudsmanok. Fundamentum 2001/1.
- HOLLÓ András:* Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa. Magyar Közigazgatás 1990. december XL. évfolyam 12. szám.
- LETOWSKA Ewa:* Az ombudsman feladatai a politikai átalakulás hajnalán. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. november 21-22. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997.
- MAJTÉNYI László:* Ombudsmann. Állampolgári Jogok Biztosa. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.
- OOSTING Marten:* Az ombudsman feladata a demokratikus társadalomban. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. november 21-22. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997.
- ORTON Frank:* Az etnikai alapú hátrányos megkülönböztetés elleni harc módozatai. In: Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után. Nemzetközi konferencia. Budapest, 1996. november 21-22. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1997.
- RÓZSÁS Eszter:* A gyermekjogi ombudsman. Nemzetközi Közlöny. 2008/2.

SOMODY Bernadette: Jogállami paradoxon – A sikeres ombudsmani jogvédelem sajátosságai. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest. 2008.

SZAJBÉLY Katalin: Összeegyeztethető-e az ombudsman jogköre a hatósági tevékenységgel? In: Tízéves a magyar ombudsmantörvény. Kiadja az Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2004.

SZIKINGER István: Az ombudsman alapjogvédelmi tevékenysége és az alanyi jogérvényesítés más intézményei. In: Tízéves a magyar ombudsmantörvény. Kiadja az Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2004.

VARGA ZS. András: Az ombudsman szerepe a végrehajtó hatalom ellenőrzésében. In: Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. 2007. december 3-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Kiadja az Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest. 2008.

VARGA ZS. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.

WEEKS Kent M.: Ombudsmen around the world. A comparative chart. Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1978.