

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Dr. Veres Zoltán:

Gondolatok a magyar ombudsman rendszer átalakítása kapcsán - Rendhagyó recenzió

Gabriele Kucsko-Stadlmayer: Europäische Ombudsman-Institutionen c. munkájáról az új magyar szabályozás tükrében

I. Bevezetés

Gabriele Kucsko-Stadlmayer: Europäische Ombudsman-Institutionen című munkája¹ a Springer Kiadónál jelent meg 2008-ban Bécsben, német és angol nyelven² egyaránt. A kötet jelentőségét az is mutatja, hogy - igaz nem a mű egésze, hanem csak az összehasonlító jogi elemzés és az egyes országok közül a magyar szempontból jelentősnek tűnő államok bemutatása (mintegy 290 oldal a csaknem 600 oldalas eredeti műből) - magyar fordításban is megjelent.³ A Magyar kiadás abban is eltér az eredetitől, hogy a hazai ombudsmani rendszert nem a kötet 2007-es állapotokat tükröző kutatásai alapján, hanem a 2008-as változásokat is tartalmazó Utószó keretében tárgyalja. A hazai biztosi rendszer azonban a 2012. januárjában hatályba lépő rendelkezések következtében ismét jelentős átalakuláson megy keresztül, ezért az új szabályok elemzésével külön is foglalkozunk. A Magyar kiadás nem tartalmazza az eredeti műben mintegy száz oldal terjedelmű táblázatokat és diagramokat, valamint az ezt követő Függelékben elhelyezett, a kutatás során az egyik információforrás szerepét betöltő és az egyes intézményekhez eljuttatott kérdőíveket sem, hanem ehelyett a két oldalas Függelék a magyar biztos tevékenységével kapcsolatban tartalmaz három diagramot és egy táblázatot.

¹ A könyv teljes címe eredeti nyelven: Europäische Ombudsman-Institutionen: eine rechtsvergleichende Untersuchung zur vielfältigen Umsetzung einer Idee.

² Az angol cím: European Ombudsman-Institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea.

³ Ld.: Gabriele Kucsko-Stadlmayer (szerk.): Európai ombudsman-intézmények. Összehasonlító jogi elemzés az ombudsman-eszme gyakorlatban történő meghonosításának különféle formáiról. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. A német kiadás alapján válogatta Szabó Máté - Péterfalvi Attila. Fordította: dr. Sziklay Júlia. A továbbiakban **Magyar kiadás** megjelöléssel hivatkozunk rá.

Az ombudsman, mint az alapjogok érvényesülésének (egyik) őrzője ellenőrzi, hogy a pénzügyintézetek és az ügyfelek kapcsolatában, illetve a pénzügyi területet felügyelő szervek munkájában miként érvényesülnek az alapvető jogok. Miként arra a magyar biztos is rámutat, a pénzügyi területtől idegen az alapjogi érvelés, szemléletmód, ezért az országgyűlési biztos 2010. évi pénzügyi jogi projektjének célja, hogy a sajátos alapjogi érveléssel segítsen az érintetteknek „a technikai és szakjogági gondolkodás áttörésével a jogon túli értékek ismételt megtalálásában.”⁴ A jelenlegi pénzügyi-gazdasági válság ugyanis nem kezelhető csak gazdasági vagy jogi eszközökkel, hiszen a pénzügyi rendszer működéséhez nélkülözhetetlen bizalom ezekkel nem állítható helyre.

II. A választott mű keletkezési körülményei, jelentősége

A mű szerzője, Gabriele Kucsko-Stadlmayer a bécsi egyetem professzora, 1985-ben habilitált. Számos emberi jogokkal foglalkozó szervezet tagja, vezetője, így többek között a Velencei Bizottság tiszteletbeli tagja, az emberi jogi tanácsadó testület vezetője, az osztrák alkotmánybíróság póttagja. Számos publikációja jelent meg (többek között a hivatalnokokra vonatkozó jogi előírások, európai jogi kérdések és egyéb tárgykörben), emellett számos jelentős mű társszerzője (a legjelentősebbnek talán az osztrák alkotmányjog kommentárját tekinthetjük).⁵

Mint azt a magyar kiadás előszava rögzíti, Gabriele Kucsko-Stadlmayer mellett Joachim Stern és Brigitte Kofler bécsi kutatók működtek közre a kutatás során. Az elkészült csaknem 600 oldalas mű nemcsak az európai, hanem az Európa Tanács tagországainak ombudsman intézményeit is bemutatja.⁶

A mű jelentőségével kapcsolatban már utaltunk arra, hogy több nyelvre is lefordították. Emellett figyelemre méltónak tartjuk a kutatás során alkalmazott azon módszert is, hogy az információk jó részét az egyes államok ombudsman intézményei felé kiküldött kérdőívekből nyerték.⁷ Az ily módon történő ismeretszerzésnek ugyanis megvan az az előnye, hogy ezáltal egyrészt a tételes jogi

⁴ Hajas Barnabás (szerk.): Pénzügyi jogi projekt. ÁJOB Projektfüzetek 2011/3. Kiadó: Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2011. 5. o. Az anyag az Interneten is elérhető: www.obh.hu/allam/2010/pdf/penzugyi.pdf (2011-12-05)

⁵ <http://www.kucsko-stadlmayer.at/cv.html> (2011-12-05)

⁶ Magyar kiadás 9. o.

⁷ A kutatás módszertanának leírását ld. a 3.-4. oldalon.

szabályokból esetleg észrevétlenül maradó részletekre, vagy nyilvánosan nem elérhető, de a működés szempontjából fontos előírásokra (pl. belső szabályzatok, utasítások) is fény derülhet, másrészt az intézmény jellegéből fakadóan igen lényeges, az egyes ombudsmanok által kialakított önértelmezés, szerepfelfogás is megismerhetővé válhat. Természetesen ez a módszer nem lehet kizárólagos, hiszen az intézményekre vonatkozó joganyag alapos feldolgozása nem mellőzhető, már csak azért sem, mert - mint a Szerkesztő is utalt rá - nem minden kérdőívre kaptak teljes körű választ a megkeresett intézményektől. Mindenesetre a kutatás során a különböző módszerekkel összegyűjtött hatalmas anyag mennyisége, valamint annak rendszerezett formába öntése már önmagában is figyelemre méltó teljesítmény, amit többek között a Nemzetközi Ombudsman Intézet (IOI) támogatása is jelez.

III. A mű felépítése, szerkezete, stilisztikai jellemzői

A könyv tartalmilag két nagy részre bontható: egy tulajdonképpen általános és egy különös részre. Míg az előbbi az általános szervezeti, hatásköri és eljárási kérdések tárgyalását követően megkísérel tipizálni, modelleket felállítani a kutatás során összegyűjtött információk alapján, addig az utóbbi az egyes országok ombudsman intézményeit tekinti át, s végül az Európai Ombudsman bemutatásával zárul. Az ezt követő harmadik rész - mely a Magyar kiadásból ebben a formában sajnálatos módon kimaradt - 'Táblázatok és diagramok' (Tabellen und Diagramme) címet viseli, majd a kötetet Függelék zárja le, amely az egyes nemzeti ombudsmanoknak eljuttatott kérdőíveket tartalmazza, mely ugyancsak kimaradt a Magyar kiadásból. Ez tartalmi szempontból nem jelent különösebb problémát, de a módszertani kérdések iránt érdeklődő olvasók esetleg hiányolhatják.

'Az európai ombudsman-intézmények jogi struktúrája - összehasonlító jogi elemzés' címet viselő „általános rész” mintegy 70 oldalt ölel fel. Az ebben leírtak fő erényét abban lehet megjelölni, hogy az elemzéshez kiválasztott szempontok vizsgálatával véleményünk szerint sikerült a rendkívül szerteágazó megoldások ellenére jól megragadni az intézmény lényegét képező kérdéseket - úgy mint a függetlenség biztosítása; a hozzáférhető, gyors és ingyenes eljárás és az elsősorban preventív eszközök alkalmazása, illetve a hatóságokkal való együttműködés a jogsértések esetén. A jobb áttekinthetőséget szolgálja, hogy a Szerzők megpróbálják a sokszínű intézményeket tipizálni, bár e

törekvésüket csak bizonyos kompromisszumok árán lehetett megvalósítani, mint erre maguk is utalnak: a legfőbb problémát az jelentette, hogy az egyes nemzeti szabályozások rendkívül sokszínűek a hatáskörök vonatkozásában is, ezért csak „ideáltipikus” modellek alakíthatók ki, melyek a valóságban a bemutatott tiszta formájukban nem igazán fordulnak elő. További nehézséget okozott, hogy a korábban elterjedt, Linda Reifhez köthető, klasszikus és hibrid modelleket megkülönböztető osztályozás pontosításra szorul.⁸ Megválaszolandó kérdésként merült fel az is, hogy jogi vagy funkcionális (vagy esetleg más egyéb) szempont alapján történjen-e a rendszerezés, a Szerzők végül a hatáskörök szerint végezték el a csoportosítást, kialakítva egy „klasszikus”, egy „jogállami” és egy „emberi jogi” modellt. A tipizálás problémáit jól jellemzi, hogy a Szerzők is elismerik: az emberi jogi modellhez számítható intézmények fele a jogállami modellhez is sorolható (ld. 68. o.).

Bár formailag az első részhez tartozik, attól tartalmi szempontból elkülönül annak I. fejezete, mely egyfajta feladat-megjelölésnek és módszertani útmutatónak is felfogható. Először néhány jellemző vonás kiemelésével megkísérli megvilágítani az ombudsman fogalmának lényegét, majd röviden szól magáról a kutatási projektről és az annak során felmerülő nehézségekről. Ezt követően a vizsgálat kereteit jelöli ki, rámutatva a földrajzi és tartalmi korlátokra. Földrajzi szempontból nem is helytálló a korlátozás kifejezés, hiszen a vizsgálat alá vont országokon végigtekintve olyan államok is feltűnnek, melyek földrajzi értelemben nem tartoznak Európához (például Izrael, Kazahsztán). Ami a tartalmi lehatárolást illeti, nehézséget okozott az intézmények számbavétele során a változatos elnevezésük (például Ausztriában a Nép Ügyvédje, Macedóniában Népi Ügyész, Spanyol- és Olaszországban Népi Jogvédő, francia területen Mediátor megjelölés van használatban), de a főbb sajátosságoknak megfelelő hivatalok az elnevezésbeli különbség ellenére a vizsgálat tárgyát képezték. Nem foglalkoztak viszont a Szerzők a speciális feladatkörrel megbízott ombudsmanok, valamint a magánszektorban (például bankoknál, biztosítóknál) ilyen elnevezés alatt tevékenykedő formációk bemutatásával. Szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy a Szerkesztő a Nemzetközi Jogász Egylet által adott definíció mellett foglalt állást. Eszerint az ombudsman az „alkotmány vagy a törvényhozás (...) által létrehozott intézmény, melyet a (...) parlamentnek felelős független és

⁸ A klasszikus jelző ebben a kontextusban az International Bar Association által adott meghatározáshoz köthető, míg a hibrid modell az ehhez képest speciális jogkörökre utal. Ld. Reif, Linda C.: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Leiden, 2004. 2. o.

magas rangú köztisztviselő irányít. Hatóságok, hivatalnokok, munkáltatók vagy egyéb önálló szervezetek eljárása miatt hozzá panasszal forduló személyek sérelmeit vizsgálja saját hatáskörben. Jogosult a sérelmet orvosló intézkedések kezdeményezésére és jelentések kibocsátására.”⁹

Meglátásunk szerint ez a meghatározás tipikusan jogi szempontú, ennek megfelelően objektivitásra és pontosságra törekszik, de talán túlságosan is „steril”; nélkülözi az intézmény eszmeiségére történő utalást. Az „ombudsman-eszme” lényegét talán abban lehetne megragadni, hogy ez az intézmény a polgár kiszolgáltatott helyzetének gyors, rugalmas és hozzáférhető eljárás keretében történő orvoslására hivatott a bürokratikus gépezet túlkapásaival szemben.¹⁰

Az egyes nemzeti jogrendek ombudsmanokra vonatkozó szabályait taglaló „különös rész” véleményünk szerint túlzottan sematikus és leíró jellegű, ugyanazokat a szempontokat (alkotmányos háttér, működő ombudsman-intézmények, történeti és jogi háttér, szervezet, jogállás, ellenőrzési jogkör, hatáskör, gyakorlat, reform elképzelések) próbálja végigzongorázni minden egyes országban. Emiatt sokszor vontatott, egyhangú, bár épp ezáltal alkalmas arra, hogy minél könnyebben összehasonlítható képet adjon az egyes államokban működő sokszínű intézményekről. Mégis úgy gondoljuk, hogy ezáltal a megkülönböztető jegyek háttérbe szorulnak, kevésbé érzékelhetők, ezért szerencsésebbnek tartottuk volna nem ebben a rendszerben, hanem esszé jellegű tanulmányokban bemutatni az egyes nemzetek biztosi intézményeit, az Olvasóra bízva ezek alapján az összehasonlítást, mivel így az alkalmazott - és korábban, a mű jelentőségéről szólva általunk méltatott - kutatási módszer előnyeit megítélésünk szerint nem sikerült kellően kiaknázni.

Itt szeretnénk szólni röviden a magyar fordításról, ugyanis megítélésünk szerint Sziklay Júlia, az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának munkatársa kiváló munkát végzett. Kiemeljük, hogy nem ragaszkodott minden áron az eredeti szöveg szó szerinti fordításához - elkerülve ezáltal a magyartalan mondatokat -, de a tartalmát a magyar nyelv szabályainak megfelelően pontosan visszaadta. A szövegek tanulmányozása során tapasztaltuk, hogy a német nyelvre időnként jellemző hosszú, terjengős mondatokat bátran szétszedte, ezáltal is elősegítve az olvasottak jobb megértését.

⁹ Idézet Caidentől, in International Handbook of the Ombudsman. Evolution and Present Function. Westport, London, 1983. 44. o. Idézi: Magyar kiadás, 23. o.

¹⁰ Oosting definíciója alapján, ld. uő: Essential Elements of Ombudsmanship. In Rief, Linda C.: The Ombudsman Concept. Edmonton, 1995. 14. o.

IV. A mű aktualitása

Miként a könyv Bevezetésének első mondata is jelzi, az „ombudsman-eszme” a XX. század folyamán páratlan népszerűsége tett szert: az Alberta Egyetem Nemzetközi Ombudsman Intézetének taglétszáma jó harminc év alatt 36-ról 125-re nőtt,¹¹ és az eredeti svéd megoldáshoz képest az egyes nemzeti sajátosságokra is tekintettel rendkívül változatos formációk alakultak ki. A fejlődési folyamat pedig korántsem tekinthető lezártnak. A tárgyalt téma aktualitása magyar szempontból is vitathatatlan: hazánkban a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvénnyel¹² egyidejűleg az ombudsmanokra vonatkozó eddigi szabályozást is új váltja fel: az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (továbbiakban: *Obtv.*) helyébe az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: *Új Obtv.*) lép, valamint az Alaptörvény 30. cikke is tartalmaz néhány fundamentális rendelkezést a kérdést illetően.

A hazánkban végbemenő változásokkal kapcsolatban a szakma rendkívül megosztott: főként az eddigi önálló szakombudsmanok,¹³ illetve egyes civil szervezetek (ld. különösen az adatvédelmi biztos kapcsán a 2.3. pont alatt írtakat) fenntartásaikat hangoztatják, ugyanakkor például Szabó Máté, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa alapvetően jónak tartja a változások irányát, fő érvként az alapjogok egységes érvényesítésére hivatkozással.¹⁴ Szabó az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának elnökéhez írt levelében¹⁵ arra is rámutatott, hogy a jelenleg hatályos rendszerben Magyarországon az általános hatáskörű biztos kompetenciáját illetően a maradék-elv jellemző, azaz csak olyan ügyekben járhat el, amelyekre az egyes szakombudsmanok hatásköre nem terjed ki. Ez pedig amellet, hogy ellentétes az elnevezés nyelvi jelentésével, hatásköri határterületek esetén kifejezetten káros lehet, hiszen nehezen feloldható párhuzamosságokhoz, összeütközésekhez vezet. A központosított struktúra mellett érvelt Takács Albert korábbi általános

¹¹ Ld. az 1 számú lábjegyzetet.

¹² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) - továbbiakban: *Alaptörvény*.

¹³ Ld. Fülöp Sándor: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának véleménye az alapvető jogok biztosáról szóló törvény tervezetéről c. dokumentumot a http://www.jno.hu/hu/pdf/jno_obtv_velemen.pdf (2011-12-25) oldalon, illetve ennél is keményebb hangot üt meg a kisebbségi ombudsman honlapján közzétett, Kállai Ernő 2011. június 23-án elhangzott parlamenti felszólalásának írott változatát tartalmazó, Ennyit ér a kormánypártok közjogi és politikai garanciája? Ennyit ér a szava, Szájer Úr? c. írás a <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-695-enyit-er-kormanypartok-kojogi-es.html> (2011-12-25).

¹⁴ Ld. pl. <http://www.jogiforum.hu/hirek/25380> (2011-12-30)

¹⁵ Elérhető: http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/allampolgari_jogok_biztosa.pdf (2011-12-30)

helyettes ombudsman is, hangsúlyozva, hogy a biztosi poszt, mint alkotmányos tisztség csak egy személyt illethet meg. Takács megengedhetőnek tartja a helyettesek választását, azonban álláspontja szerint ezek a személyek nem alkotmányos tényezők.¹⁶

Az új szabályozással kapcsolatos legfontosabb ellenérveket - a szakombudsmanok által közzétett és előbbiekben hivatkozott dokumentumok alapján - a következők szerint foglaljuk össze: először megkíséreljük bemutatni, hogy miben is áll az új szabályozás lényege, majd megjelöljük, hogy koncepcionálisan milyen problémák merülnek fel a szabályozás kapcsán, ezt követően pedig az egyes védendő értékekkel (jövő generációk érdekei, nemzeti és etnikai kisebbségek jogai, adatvédelem) kapcsolatos visszalépésekre hívjuk fel a figyelmet. Végül részben a jelen recenzió tárgyát képező műben foglalt ismeretek alapján, nemzetközi szemszögből röviden értékeljük a jelenlegi, illetve a januártól hatályos magyar rendelkezéseket.

1. Az ombudsmanokra vonatkozó új szabályozás lényege és koncepcionális kritikája

A 2012. januárjától hatályba lépő változások lényegét röviden abban foglalhatjuk össze, hogy az eddigi négy biztosból álló struktúra helyett az új rendszer két státuszba osztja fel a pozíciókat: a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) veszi át a megszűnő adatvédelmi biztos szerepét, míg a további három reszortot az alapvető jogok biztosába, mint általános ombudsmani pozícióba integrálja azzal, hogy két helyettese a jövő nemzedékek és a kisebbségi jogok terén zajló folyamatokat kíséri figyelemmel.¹⁷ Az alapvető jogok biztosát és két helyettesét az Alaptörvény értelmében hat évre az Országgyűlés választja meg,¹⁸ míg azonban az ombudsmant a köztársasági elnök javaslatára, addig a helyetteseket az általános biztos javaslatára.¹⁹ A NAIH elnökét pedig a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre.²⁰

Átfogó jelleggel a következő bírálatokat fogalmazhatjuk meg a januárban hatályba lépő új magyar biztosi rendszerre vonatkozó rendelkezések kapcsán:

¹⁶ Takács Albert levele Salamon Lászlónak. Elérhető: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/corvinus.pdf> (2011-12-30).

¹⁷ Szirmák Erik: Ombudsmani intézmény az új rendszerben. Méltányosság Politikaelemző Központ. http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp-ombudsman_111220.pdf (2011-12-30)

¹⁸ Alaptörvény - AZ ÁLLAM, 30. cikk (3) bek.

¹⁹ Új Obtv. 6.§ (1) bek, valamint 7.§ (1) bek.

²⁰ Szirmák: i.m.

(i.) Az Alaptörvény megfogalmazása szerint a „helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el.”²¹ Ezzel szemben az Új Obtv. értelmében a helyettesek csupán az alapvető jogok biztosának utasítható beosztottjainak tekinthetők, akik önálló feladat- és jogkörökkel, szervezettel nem rendelkeznek. Mindössze javaslattételi szerepkörük van, amint ezt a törvényszövegben található ígék is pontosan érzékeltetik: figyelemmel kísér, tájékoztat, javasol, közreműködik.²² Mindez oda vezet, hogy a helyettesek megfelelő hatáskör és szervezeti bázis hiányában ténylegesen nem tudják *ellátni* az Alaptörvényben rájuk ruházott kötelezettségeiket. Ezzel az alkotmányos kereteket törvénnyel szűkítő megoldással kapcsolatban találó a kisebbségi ombudsman megjegyzése, miszerint „az első alkotmányellenes sarkalatos törvény” épp az Új Obtv. lesz.

(ii.) A helyettes biztosok alárendelt, másodrendű helyzetét tovább erősíti, hogy őket az alapvető jogok biztosának javaslata alapján választja meg az Országgyűlés, és felettük az Új Obtv. értelmében a munkáltatói jogokat az alapvető jogok biztosa gyakorolja.²³ Mint arra Fülöp Sándor „zöld ombudsman” rámutat, az lenne közjogi szempontból elfogadható, hogy egy parlament által választott közjogi tisztség betöltője csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek legyen alávetve. Itt említjük meg, hogy a helyettesek ugyanakkor egyetlen köztisztviselő felett sem gyakorolnak munkáltatói jogkört, így semmilyen apparátussal nem rendelkeznek. Ezek tükrében nem túlzó az a megállapítás, hogy szakombudsmanok ezt követően csak a „nevükben léteznek”, hiszen pozíciójuk önálló apparátus és valódi jogkör hiányában névleges csupán.

(iii.) Az új szabályokkal megvalósítani kívánt „koncentrált alapjogvédelem” koncepciója alkotmányjogi szempontból nehezen igazolható, hiszen az alapjogok köre és azok védelme egyre differenciáltabb, specifikusabb képet mutat az elmúlt időszak fejlődési tendenciái alapján. Emellett figyelemre méltónak tartjuk Sólyom László megjegyzését, miszerint a szakombudsmanok által képviselt érdekeknek kell, hogy „legyen egy arca”, hiszen az ombudsman az által hat, hogy megjelenik a nyilvánosság előtt és képviseli ezeket az érdekeket.²⁴

²¹ Alaptörvény - AZ ÁLLAM, 30. cikk (3) bek.

²² Ld. az Új Obtv.-nek a helyettesek feladat- és hatásköréről szóló 3.§ (1) és (2) bekezdésének a)-e) pontjaiban írt rendelkezéseit.

²³ Új Obtv. 4.§ (1)-(2) bek.

²⁴ <http://m.168ora.hu/itthon/solyom-az-egyszemelyes-ombudsmani-rendszert-kritizalta-78330.html?print=1> (2011-12-28)

(iv.) A minél teljesebb kép érdekében megemlítjük, hogy az általánosnak mondható trendekkel szemben - melyek inkább még több szakombudsman létrehozását szorgalmazzák (erről részletesebben a IV. pont alatt szólunk) - a Sárközy Tamás nevével fémjelzett államreform - melynek egyik jelszava az állam karcsúsítása - is csak annyit rögzít, hogy nincs szükség több szakombudsmanra. A jelenleg működő biztosokkal kapcsolatban viszont azok megtartása és a velük esetleg párhuzamosan működő intézmények megszüntetése mellett foglal állást.²⁵

2. Kritikai megjegyzések az egyes szakombudsmanok önállóságának megszüntetésével kapcsolatban

2.1. Specifikusan a „zöld ombudsman” szempontjából releváns észrevételek

Az Új Obtv. már a fent bemutatott okok miatt is ütközik az Alaptörvénnyel, az alkotmányellenesség azonban még szembetűnőbb a jövő nemzedékek érdekeinek védelme kapcsán:

(i.) Egyrészt ugyanis a szabályozás a visszalépés tilalmába ütközik,

(ii.) másrészt pedig nem tartalmazza a környezetvédelem szempontjából nélkülözhetetlen garanciákat.

AD (i.) Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V.20.) AB határozatában rögzítette, hogy a környezeti, természeti értékek véges javak, az élethez való jog alapjai, és pusztulásuk gyakran visszafordíthatatlan. Erre tekintettel a környezetvédelem elért szintjét csak igen szigorú feltételekkel, a szükségességi/arányossági követelmények alapján lehet korlátozni. Fülöp Sándor szerint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa „független jogállása, sajátos feladatköre, hatásköre és intézkedései révén a hazai környezetvédelmi jog kiemelkedő jogintézményeként a jogi szabályozással biztosított védettség magas szintjét jelenti. Eltűnése, illetve az intézmény kiüresedése olyan jogi lehetőségek és eszközök elvesztését jelenti, amelyek hatékonyan szolgálták a környezeti konfliktusok megelőzését, megoldását.”²⁶ Ennek a visszalépésnek semmilyen elfogadható alkotmányos indoka nincs.

²⁵ Sárközy Tamás: Államszervezeti problémák - Fejlesztési javaslatok 15. o. In: Vizi E. Szilveszter - Teplán István - Szentpéteri József (szerkesztők): Előmunkálatok a társadalmi párbeszédhez. Gazdasági és Szociális Tanács, 2006. 11-19. o.

²⁶ Fülöp: i.m. 5. o.

AD (ii.) A környezet, illetve a jövő generációk érdekeinek védelme sajátos terület, melynek egyik alapvető jellemvonása, hogy elveit csak a ma érvényesülő érdekekkel és jogokkal - nem egyszer olyan alapvető jogokat is értve ez alatt, mint például a tulajdonjog²⁷ - szemben lehet érvényre juttatni. Emiatt az általános jogkörrel rendelkező biztos intézménye nem minden esetben alkalmas arra, hogy a jövő generációk érdekeit megfelelően védje. Ezt felismerve alkották meg a jövő generációk biztosa intézményét. Az új Alaptörvény egyébként - üdvözlendő módon - kibővítette a környezet és a jövő generációk védelmére vonatkozó előírásokat,²⁸ így különösen érthetetlen, hogy mindezek biztosítására miért egy meggyengített, sőt lényegében megszüntetett ombudsmant delegál a törvényhozó. A hatályos Obtv-be épp azért kerültek be önállóan a 27/A-H §-ok - mutat rá Fülöp Sándor -, mert „a védett alapjogra tekintettel egészen más megközelítéssel és jogosítványokkal lehet hatékonyan védeni a környezeti érdekeket. Ezek eltűnésével (...) voltaképpen nem teszi lehetővé a jövő nemzedékek érdekeiért való fellépést a biztos számára. A panasz, az eljárás és az intézkedések megfogalmazása a ma élő egyének konkrét, egyedi alapjogsérelmének rendezésére alkalmas, de nem alkalmas az egészséges környezethez való jog, és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét szolgáló, az Alaptörvényben lefektetett követelmények megvalósítására.”²⁹

2.2. A kisebbségi ombudsmanra vonatkozó megfontolások

Az általános alkotmányossági aggályokat Kállai Ernő is megerősíti korábban hivatkozott parlamenti felszólalásában. Ezek mellett hangsúlyozza, hogy a jelenlegi rendszerben előállhat olyan helyzet, hogy ha véleménykülönbség alakul ki egy településen a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat között, akkor mindkét fél panaszát ugyanaz az ombudsman, az alapvető jogok biztosa vizsgálná ki. „Joggal lehet tartani attól, hogy az ilyen esetekben a számszerűen és érdekérvényesítési szempontból is kisebbségben lévő nemzetiségek önkormányzati, kulturális és nyelvi jogai háttérbe szorulhatnak más alapvető jogokhoz képest.”³⁰

2.3. Az adatvédelmi biztosi poszt teljes megszüntetése

²⁷ Ld. erről részletesen: Veres Zoltán: Környezetvédelmi szempontok a tulajdonjog korlátozásához. In: Iustum Aequum Salutare 2009/3. 257-284. o.

²⁸ Ld. erről az Alaptörvény XX.-XXI. cikkeit, illetve a Nemzeti Hitvallás 3. egységének 2. bekezdését.

²⁹ Fülöp: i.m. 4. o.

³⁰ Kállai: i.m. 5) pont.

Az adatvédelmi biztos helyébe lépő új intézménnyel (NAIH) szemben nem csak Jóri András - aki a biztosi posztnak a megválasztott ombudsman mandátumának lejáta előtti megszüntetését az uniós joggal szembenállónak nevezte³¹ -, hanem civil szervezetek is kemény kritikát fogalmaztak meg. Három szervezet - Eötvös Károly Intézet, Magyar Helsinki Bizottság, Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) egészen odáig ment, hogy közös kérelmében az Európai Bizottsághoz fordult és kezdeményezték, hogy a szervezet indítson eljárást Magyarország ellen. A kezdeményezés kapcsán az EU megkezdte az ügy kivizsgálását.³² Emellett a Társaság a Szabadságjogokért önállóan is foglalkozott az adatvédelmi biztos intézményének megszüntetésével. Az ezzel kapcsolatban kiadott állásfoglalás szerint, „amennyiben az Országgyűlés által választott szervből egy formálisan független, de az államigazgatási hierarchiába tartozó hatóság lesz, az egyértelmű gyengülést jelent, hiszen a közérdekű adatok nyilvánosságát elsősorban éppen azzal végrehajtó hatalommal szemben kell majd biztosítani a hatóságnak, amelytől a léte függ.” Figyelemre méltó a TASZ azon észrevétele, amely rámutat: az eddigi kötetlen eljárás helyett a NAIH eljárására a közigazgatás formalizált eljárási szabályai lesznek érvényesek, így e jogok érvényesítése bonyolultabbá válik. Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy a biztosi poszt megszüntetésével a titokminősítés fölötti független kontroll is megszűnik³³

2.4. Összegzés, konklúzió: a jogállam módszeres leépítése vagy szükségszerű átalakítás a hatékonyság jegyében?

Az átalakítások révén a végrehajtó hatalom az ombudsman esetében is egy, az eddiginél jobban központosított struktúrát épít ki, és különösen a NAIH esetében nagyon erősen tetten érhető a kormányzat befolyása az intézmény vezetésére. Az ellenzék a „fékek és ellensúlyok” lebontásának újabb stációjaként értékeli mindezt, és szakmai körök is aggódnak a függetlenség és egyes védendő értékek háttérbe szorulása miatt, valamint az elért eredményekhez képest visszalépésként értékelik az intézkedéseket. Az átalakítások azonban magukban hordozzák annak lehetőségét is, hogy egy „önálló, karakterileg jelentősebb, a nyilvánosságot jobban összpontosított struktúra épüljön ki,” és ezzel az intézmény számára alapvető jelentőségű reprezentáció is megerősödjön.³⁴

³¹ Ld. <http://www.origo.hu/itthon/20110708-interju-jori-andras-adatvedelmi-biztossal.html> (2011-12-30)

³² Ld. <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=491> (2011-12-30)

³³ Társaság a Szabadságjogokért állásfoglalása. Elérhető:

<http://tasz.hu/adatvedelem/veszelyeztet-i-az-informacios-jogokat-az-uj-alkotmany> (2011-12-28)

³⁴ Szirmák: i.m.

3. Az ombudsman intézmények szervezeti modelljei nemzetközi viszonylatban, különös tekintettel a szakombudsmanokra

Európa 49 államából 40-ben az ún. monokratikus modell működik, azaz egy általános biztoson alapuló rendszer érvényesül, azonban előfordulnak többszörös tagozódású státuszok is (például Belgiumban: Vallónia, Flandria, német és francia közösség ombudsmanjai). Az európai országok mintegy felében az ombudsmannak egyetlen helyettese sincs. A helyettest „alkalmazó” országok többségében csak egy ilyen személyt választanak, ugyanakkor Görögországban ötöt, Macedóniában ennél is többet.

A szakbiztosokkal kapcsolatban nehézséget jelent, hogy mit is értünk ezalatt a fogalom alatt, hiszen az ombudsman elnevezést alatt számos, a klasszikus meghatározásnak nem megfelelő intézmény, formáció is használja (ld. például a IV. pontban bemutatásra kerülő „betétbiztosítási ombudsmant” Magyarországon). A továbbiakban ezért ezalatt csak a parlamentnek felelős, független biztosokat vizsgáljuk. Ezek szerint 2010. szeptemberében a következő európai szakombudsanok léteztek:

- nyugdíjügyi Belgiumban;
- gyermekjogi Írországban, Franciaországban, Litvániában és Lengyelországban;
- honvédelmi Németországban és Norvégiában;
- esélyegyenlőségi Litvániában;
- adatvédelmi Magyarországon és
- kisebbségi Magyarországon.³⁵

V. A pénzügyi ombudsman, mint a pénzügyi szolgáltatók ügyfeleinek hatékonyabb jogvédelmét szolgáló eszköz?

Az ombudsmanoknak időről időre új kihívásokkal is szembe kell nézniük, amennyiben újabb és újabb társadalmi elvárások merülnek fel különböző jelenségek, folyamatok kapcsán. Ezek közül napjainkban az egyik legjelentősebb a pénzügyi szolgáltatók túlkapásaival szembeni védelem iránti

³⁵ Az adatok forrása Szabó Máté Salamon Lászlónak írt levele. Elérhető: http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/allampolgari_jogok_biztosa.pdf (2011-12-29)

igény, de jellemző, hogy számos civil szervezet, tudományos igényű írás és egyéb formáció különböző területeken szorgalmazza újabb és újabb biztosi intézmény felállítását.³⁶ Ezzel kapcsolatban a hazai ombudsmanok véleménye szerint nem több biztosra van szükség, hanem a jelenlegi hivatalok megerősítésére és bizonyos területeken szélesebb hatáskör biztosítására.³⁷ Bár jórészt egyetértünk ez utóbbi megállapítással, úgy gondoljuk, hogy Magyarországon a pénzügyi szolgáltatók ügyfeleinek védelme nincs megfelelően biztosítva, ezért keressük e személyi kör hatékonyabb jogvédelmének lehetséges eszközeit. Ennek érdekében először röviden áttekintjük a jelenlegi szabályozás hiányosságait, majd megvizsgáljuk, hogy milyen megoldásokkal lehetne rendezni ezt hazánkban is egyre nagyobb figyelmet kapó problémát.

Vizsgálódásaink megkezdése előtt a teljesség kedvéért szeretnénk felhívni a figyelmet arra, hogy tulajdonképpen létezik egy, a pénzügyi szolgáltatások egy szűk részterületével foglalkozó, ám meglehetősen sajátos ombudsmani intézmény: ez az ún. betétbiztosítási „ombudsman.” Ennek egyik speciális vonása, hogy nem jelenik meg létező személyként, hanem az Országos Betétbiztosítási Alap (OBA) munkatársai dolgozzák fel a hozzá írásban vagy elektronikus levélben beérkező panaszokat. Az OBA célja e biztos létrehozásával a betétesek bizalmának erősítése a bankok iránt. E „virtuális ombudsman” feladatköre az alábbiak szerint jelölhető meg: „vállalja a hitelintézet és annak ügyfele közötti - a betét és betétkezelés témakörébe, valamint a betétbiztosításról való tájékoztatás kérdéskörébe tartozó - esetleges ügyfél-problémák pártatlan és korrekt megoldását.” Függetlensége és pártatlansága folytán az intézmény alkalmas lehet arra, hogy közreműködjön a felek között felmerült vita megoldásában. Emellett ismeretterjesztő funkciókat is ellát: az intézményt bemutató honlap kifejezetten biztatja az olvasókat, hogy keressék meg a betétbiztosítási ombudsmant a betétbiztosítással kapcsolatos kérdésekkel kapcsolatban. Ha valamely megkeresés nem tartozik a hatáskörébe, a kérelmezőt a megfelelő szervezethez irányítja.³⁸ Nyilvánvaló azonban, hogy e sajátos intézmény nem említhető „egy lapon” az Országgyűlés által választott ombudsmanokkal.

³⁶ Ld. pl. a fogyasztóvédelmi ombudsman tekintetében: Fekete Orsolya: A fogyasztóvédelmi ombudsman. De iurisprudencia et iure publico, 2011/2. In: http://www.dieip.hu/2011_2_04.pdf (2011-12-30); a gyermekvédelmi ombudsman tekintetében: <http://www.emla.hu/nosza/anyag/ch05s09.html> (2011-12-30).

³⁷ Hajas Barnabás-Péterfalvi Attila-Szabó Máté: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa Magyarországon. 289. o. In: Gabriele Kucsko-Stadlmayer (szerk.): Európai ombudsmani intézmények. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 277-290.

³⁸ <http://www.oba.hu/oba/hu/betetvedelem/erdekedelem> (2011-12-31)

1. A mai magyar pénzügyi fogyasztóvédelem rendszere nagy vonalakban és a rendszer anomáliái

1.1. A pénzügyi fogyasztóvédelem fontosabb hazai szervei

A magyar pénzügyi fogyasztóvédelem rendszerében több szervezet is ellát különböző feladatokat. Bár általánosan elterjedt az a kijelentés, hogy 2009 óta a pénzügyi fogyasztóvédelmi feladatokat hazánkban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (továbbiakban: PSZÁF) látja el, ez a megállapítás leegyszerűsítő és nem teljesen fedi a valóságot, ugyanis a pénzügyi fogyasztóvédelem teljes spektrumát lefedő területek közül számos esetben nem a PSZÁF, hanem egyéb hatóságok, szervezetek rendelkeznek hatáskörrel. Így a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) jár el a következő esetekben:

- a piaci verseny érdemi érintettsége esetén, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok kapcsán a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat³⁹ tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv.),
- megtévesztő reklám és jogellenes összehasonlító reklám esetén a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Grt.),
- jelentős piaci erővel rendelkező kereskedő felett visszaéléssel kapcsolatos felügyelet esetén a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) rendelkezései alapján a hivatal hatáskörébe tartozó ügyekben.

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése esetén az alábbi hatóságok járnak el:

- Általános hatáskörrel a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (NFH) jár el, kivéve a piaci versenyt érdemben érintő ügyeket (ez a GVH hatásköre), illetve a PSZÁF által felügyelt ügyeket.

³⁹ Tisztességtelen a kereskedelmi gyakorlat, amikor a pénzügyi szervezet nem az elvárható szintű szakismerettel, illetve nem a jóhiszeműség és tisztesség alapelveinek megfelelően jár el, és így rontja a fogyasztó lehetőségét arra, hogy tájékozott döntést hozzon.

Az Fttv. általában is tiltja a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot, de két magatartástípust külön nevesít: a megtévesztő és az agresszív gyakorlatot. Megtévesztő gyakorlat:

- valótlan információ közlése
- valós tény megtévesztésre alkalmas módon való közlése
- jelentős információ elhallgatása
- jelentős információ félreérthető, érthetetlen módon való közlése

Agresszív gyakorlat a zaklatás, kényszerítés. Ezen kívül konkrét magatartásokat is felsorol a törvény az ún. „feketelistán”, melyek minden körülmények között tiltottak. Ilyen például: „a fogyasztó azonnali döntéshozatalra készítése céljából annak valótlan állítása, hogy az áru csak nagyon korlátozott ideig áll rendelkezésre és ezáltal a szolgáltató a fogyasztót megfosztja a tájékozott döntéshez szükséges időtől és alkalomtól”.

- A PSZÁF jár el a pénzügyi szervezeteket érintő ügyekben, ha azok nem a versenyt érintik.
- A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) jár el a versenyt érintő valamennyi ügyben, ideértve a reklámok meghatározott körét is (pl. ha az egy országos műsorszolgáltatást végző műsorszolgáltatón keresztül valósul meg). A jogsértés nem tartozik a GVH hatáskörébe, ha az csak címkén, használati és kezelési útmutatóban, illetve egyes speciális, külön jogszabályban előírt tájékoztatási követelmények megsértésével valósul meg (ez utóbbi esetben, pénzügyi szervezetek vonatkozásában a PSZÁF jár el).

A felsoroltakon kívül meg kell még említeni a Magyar Nemzeti Bankot (MNB) azzal, hogy bár a jegybanknak ugyan nincsenek közvetlen fogyasztóvédelmi jogosítványai, de a pénzügyi stabilitást támogató szerepkörében az MNB a fogyasztókat, illetve a pénzügyi szolgáltatókat érintő kockázatokra is felhívja a figyelmet, sőt, javaslatokat is tesz azok mérséklésére. Ilyen volt a Felügyelettel közösen kiadott ajánlás a devizahitelezés kockázatainak kezelésére. Az MNB továbbá „jelzi azokat a kockázatokat, amelyek a fogyasztók érdekeit, illetve a pénzügyi rendszer stabilitását veszélyeztetik, illetve megkeresés esetén szakértői segítséget ad a PSZÁF-nak egyes szakmai kérdésekben.”⁴⁰

Itt szeretnénk nyomatékosan hangsúlyozni, hogy a különböző, pénzügyi tárgyú szerződésekkel, azok teljesítésével, illetve a teljesítés elmaradásából származó igényekkel kapcsolatban polgári jogi bíróságok járnak el, ezért a szerződésbe történő beavatkozásra egyik felsorolt szervnek sincs hatásköre.

A fentiekben túlmenően meg kell még említeni a rendelkezésre álló alternatív - azaz az állami igazságszolgáltatáson kívüli szervek által lefolytatott - vitarendezési lehetőségeket. Ebbe a körbe Magyarországon⁴¹ a békéltető testületek és esetleg a mediátor eljárása sorolható. Ami a békéltető

⁴⁰ <http://xn--pnz-bma.info.hu/bovultek-a-pszaf-jogositvanyai.html> (2011-12-27)

⁴¹ Az alternatív vitarendezés további lehetőségét illetően ld. pl.: Horváth Henrik: Alternatív pénzügyi vitarendezés az EU-ban és Magyarországon. In: Fogyasztóvédelmi Szemle, 2004. szeptember: http://www.fvszemle.hu/archivum/2004_szeptemberi_szam/kilato/alternativ_penzugyi_vitarendezezes_az_eu_ban_es_magyar_orszagon/ (2011-12-27).

testületeket illeti, a pénzügyi szférával kapcsolatos működésük nem kellően hatékony, mint erre számos kritika⁴² is utal, többek között az alábbi okok miatt:

- a pénzügyi szolgáltatóknak gyakorta nem áll érdekükben közreműködni, mert inkább kivárrják a bírósági döntés megszületésének hosszú idejét;
- a pénzügyi szolgáltatók alaposan kimunkált általános szerződési feltételeit (ÁSZF) nem csupán nehéz megtámadni, de az a legjobb esetben is csak a bíróságon lehetséges, ennek hiányában viszont, az ÁSZF alapján a szolgáltatónak van igaza;
- nem csupán a pénzügyi szolgáltatók, de a PSZÁF is úgy véli, hogy a békéltető testületek nem kellően jártasak a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatban, ezért a szolgáltatók gyakran nem is tekintik vitapartnernek a békéltető testületeket és az eljárás során nem is képviseltetik magukat. Emellett a PSZÁF is elismeri,⁴³ hogy a békéltető testületek nem rendelkeznek megfelelő kompetenciákkal, eszközökkel ahhoz, hogy feladataikat hatékonyan elláthassák. Ezek ismeretében nem csoda, hogy a pénzügyi szolgáltatók gyakran a döntések végrehajtására nem fordítanak figyelmet.

Az utolsóként említett problémára megoldást jelenthet, hogy a PSZÁF keretein belül 2011. július 1-jén megkezdte működését a Pénzügyi Békéltető Testület (PBT), melyre a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény V. fejezete tartalmaz szabályokat. Ezzel a pénzügyi békéltetés kikerült az általános, fogyasztóvédelmi törvény szerinti békéltetés köréből, és egy külön erre a célra létrehozott speciális fórum hatáskörébe került, melynek kifejezett célja a gyors, hatékony és a fogyasztó számára ingyenes eljárás megteremtése. Újdonság, hogy a PBT immár szerződéses jogviszonyok megítélésére is felhatalmazást kapott, a pénzügyi szervezetek együttműködésének elérésére pedig a figyelmeztetéstől a bírság kiszabási terjedő eszköztár áll rendelkezésére.⁴⁴ A PBT működésének első száz napját értékelő sajtótájékoztató szerint a fent ismertetett célok elérésre az intézmény alkalmasnak bizonyult, ugyanakkor a pénzügyi szektor „óvatos és kiváráó magatartása napjainkig tart annak ellenére, hogy a testület elé kerülő ügyszám

⁴² Részletesen ld. Újlaki-Vácz László „Konzultatív fórum a békéltető testületek szerepéről és lehetőségeiről a pénzügyi-biztosítási szolgáltatások fogyasztói vitarendezésében” c. összeállítását a <http://tamop.ofe.hu/inet/osszefogas/hu/menu/hirek/nyitorend.html> (2011-12-27) oldalon.

⁴³ Ld. http://www.pszaf.hu/data/cms2319766/PBT_sajtotajekoztato_10_13.pdf (2011-12-27)

⁴⁴ A PBT működésének első száz napja alatt az együttműködési kötelezettség megsértése miatt 16 millió forint bírság kiszabására került sor. http://www.pszaf.hu/data/cms2319766/PBT_sajtotajekoztato_10_13.pdf (2011-12-27)

időközben megközelíti az ezret.”⁴⁵ A PBT felállítása óta eltelt idő azonban álláspontunk szerint ahhoz még kevés, hogy hosszú távra érvényes, megalapozott megállapításokat tehessünk az intézmény sikeréről.

1.2. Két szék között a földre - a rendszer anomáliáinak néhány példája

Reményeink szerint a fenti alfejezetben bemutatott intézményi sokszínűség - és akkor a civil szervezetekről még nem is szóltunk - is érzékelteti, hogy adott esetben a fogyasztó nincs könnyű helyzetben, ha azt kell mérlegelnie, hogy melyik szervezetnél próbálja érvényre juttatni a pénzügyi intézményekkel szemben vélt igazát. E körben fokozottan igaz lehet, hogy a kevesebb néha több, hiszen előfordult, hogy egyes esetekben a PSZÁF és a NFH egymás között tologatták az ügyeket, mondván, hogy adott esetben nincs hatáskörük, ami végül oda vezetett, hogy egyik hatóság sem járt el, ami többek között a jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog súlyos sérelméhez vezetett - mutat rá az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése.⁴⁶ Bár azóta számos új jogszabályi rendelkezés született, nem zárható ki, hogy hasonló, negatív hatásköri vita esetén valamely ügy elbírátlan maradjon. Az ilyen helyzetek elkerülése érdekében szükség lenne egy olyan szervezetre, amely bármely pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatba hozható jogvitában eljárhat és köteles eljárni, döntése pedig kötelező a pénzügyi szolgáltatókra nézve azzal, hogy természetesen a bíróság előtti megtámadás jogát biztosítani kell.

További problémát jelent az eljárások elhúzódása. Az ombudsman is felhívta a PSZÁF elnökének figyelmét, hogy a Felügyelet fogyasztóvédelmi eljárásai során több esetben akár hónapokkal is túllépte a jogszabályban előírt ügyintézési határidőt.⁴⁷ Ezzel kapcsolatban a PSZÁF elnöke előadta, hogy a pénzügyi válság hatására a fogyasztói beadványok száma a korábbi időszakban tapasztaltakhoz képest többszörösére emelkedett, a Felügyelet kapacitásának változatlanul maradásával. A biztos a PSZÁF elnökének válaszát nem fogadta el, és hangsúlyozta, hogy „a panaszok nagy száma és a személyi feltételek szűkössége nem mentesítheti a közigazgatási szervet

⁴⁵ Ld a Menedzsment Fórum által szervezett Fókuszban a Pénzügyi Békéltető Testület konferencia tájékoztató anyagát, mely letölthető a <http://konferenciak.mfor.hu/67.html> (2011-12-27) oldalról.

⁴⁶ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Jelentése az OBH 4938/2008. sz. ügyben.

⁴⁷ A PSZÁF elhúzódó fogyasztóvédelmi eljárásáról AJB-146/2011.

a törvényben előírt ügyintézési határidő betartása alól. Az ügyfél érdeke, hogy a sérelmezett hitelintézeti magatartást mielőbb kivizsgálják és az eljárás ésszerű időn belül befejeződjön.”⁴⁸

2. Nemzetközi kitekintés: működő pénzügyi ombudsman intézmények

A jelen recenzió tárgyát képező mű nem vizsgálja a szakbiztosokat, hanem az általános hatáskörű ombudsmanokra koncentrál, mint ezt a Bevezetés keretében a tartalmi korlátozásokról szólva a Szerkesztő maga is hangsúlyozza (ld. 5. o.). Ezért a pénzügyi ombudsman intézmények vizsgálata során más forrásokra kell támaszkodnunk. Sajnálatos módon érdemi magyar nyelvű, széleskörű áttekintést nyújtó ismertetést nem találtunk erről a különbiztosági intézményről, viszont a pénzügyi szolgáltatásokkal foglalkozó ombudsmanok nemzetközi hálózatának honlapja felsorolja a hálózat tagszervezeteit,⁴⁹ amely kiindulópontként szolgálhat a komparatív vizsgálódásokhoz. A listát áttekintve azonban szembeötlő, hogy Magyarország is szerepel rajta, a Budapesti Békéltető Testület révén, mely azonban a magyar jog szerint nem tartozik az ombudsmanokra vonatkozó szabályozás hatálya alá. Szintén szembeötlő, hogy például az osztrák tagszervezet a „Dolgozói Kamra” (Arbeiterkammer) nevet viseli, mely saját meghatározása szerint elsődleges feladatának a hárommillió munkavállaló érdekképviseletét tekinti⁵⁰ - a mi fogalmaink szerint ez sem tipikus ombudsman jellegű intézmény. Ugyanakkor a listán szereplő szervezetek sokszínűsége is rámutat az ombudsman fogalom rugalmasságára, egyúttal bizonytalanságára.

A pénzügyi ombudsman ilyen elnevezés alatt az angolszász államokban jellemző, de ezen kívül ebbe a kategóriába sorolható intézmény működik a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos alternatív vitarendezési fórumként Belgiumban, Dániában, Finnországban, Franciaországban, Görögországban, Írországban és Olaszországban is.⁵¹ Európai szinten a határokon átnyúló pénzügyi jogviták rendezésének fórumaként a FIN-NET hálózat vehető igénybe, melynek jó néhány ombudsman elnevezésű intézmény tagja van (pl. Görögország, Belgium, Finnország, stb).⁵²

⁴⁸ AJB-146/2011.

⁴⁹ <http://www.networkfso.org/Links.html> (2011-12-30)

⁵⁰ <http://www.arbeiterkammer.com/online/die-arbeiterkammern-56751.html> (2011-12-30)

⁵¹ Horváth Henrik: Alternatív pénzügyi vitarendezés az EU-ban és Magyarországon. In: Fogyasztóvédelmi Szemle, 2004. szeptember. Elérhető:

http://www.fvszemle.hu/archivum/2004_szeptemberi_szam/kilato/alternativ_penzugyi_vitarendezes_az_eu_ban_es_magyar_oroszagon/ (2011-12-30)

⁵² Részletesen ld. a szervezet honlapját: http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/members_en.htm (2011-12-30).

2.1. Angolszász finansial ombudsman

Nagy-Britanniában például sajátos ombudsmani rendszert alakítottak ki, melynek különlegessége, hogy a különböző területekre specializálódott egyes szakombudsmanok egy személyben jogosultak az ügy érdekében kötelező döntést hozni. A rendszer folyamatosan egyre inkább termék- és szolgáltatás-specifikussá vált: 1981-ben hozták létre a biztosításügyi, 1986-ban a bankügyi ombudsmant. 1993-ban megalakították az akkor 14 biztosból álló Brit és Ír Ombudsmanok Társaságát. Az ehhez történő csatlakozáshoz az alábbi konjunktív tagsági feltételeknek kellett megfelelni:

- függetlenség az adott ombudsmant létrehozó, finanszírozó szervezettől;
- hatékonyság;
- tisztességes és jogszabályoknak megfelelő eljárási rend kialakítása;
- közjogi felelősségre vonhatóság megteremtése.

2000-ben egyesítették a pénzügyi szektorral kapcsolatban tevékenykedő ombudsman intézményeket, megalapítva a Financial Ombudsman Service-t. Ennek keretében az ún. chief ombudsman vezetésével működik három principal ombudsman (banki, befektetési és biztosítási területek szerint) és 13 ombudsman. Panaszt természetes személyek, illetve az évi egymillió fontnál kisebb forgalmat bonyolító gazdasági társaságok terjeszthetnek be a szervezethez. Az eljárás során az ombudsman megkísérel egyezséget létrehozni a felek között. Ennek sikertelensége esetén részletes vizsgálatot folytat le, majd az eljárás döntéssel zárulhat, mely a pénzügyi szervezetre kötelező, a fogyasztó számára azonban nyitva áll a bírósági út igénybevételeének lehetősége.⁵³

2.2. A finn megoldás

A Finnországban működő Consumer Complaint Board-ot 1987-ben hozták létre, jelenleg The Finnish Financial Ombudsman Bureau néven működik.⁵⁴ A szervezetben egyenlő arányban képviseltetik magukat a fogyasztók és szolgáltatók. Az eljárás célja egyezség megkísérlése a felek között. A

⁵³ Dézsi Andrea: A fogyasztói vitarendezés alternatív megoldásai az Európai Unióban. In: Debreceni Jogi Műhely 2009/1. Elérhető:

http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2009/a_fogyasztoi_vitarendezes_alternativ_megoldasai_az_europai_unioban/ (2011-12-30)

⁵⁴ Ld. a honlap angol verzióját: <http://www.fine.fi/index.php> (2011-12-30).

meghozott döntések jogszabályon alapulnak és egyik fél számára sem kötelezők. Az ezt el nem fogadó szolgáltatók azonban „feketelistára” kerülnek.⁵⁵

3. Gondolatok a magyar pénzügyi fogyasztóvédelem hatékonyabbá tételéről az ombudsman intézmény szemszögéből

A fentiekben röviden áttekintettük a jelenlegi magyar pénzügyi fogyasztóvédelemre hivatott intézményrendszert és rámutattunk, hogy a sokszereplős, bonyolult hatásköri szabályokkal átszőtt struktúra nem kellően hatékony. Ezért, bár az ombudsman intézmények szerepét általánosságban pozitívan értékeljük, úgy gondoljuk, hogy a jelenlegi hatóságok, szervezetek mellé - az azok hatáskörére vonatkozó jelenlegi rendelkezések változatlanul hagyása mellett - nem lenne célszerű még egy pénzügyi biztos posztot is létrehozni. Mindazonáltal, a rendszer hatékonyságának növelése kapcsán nézetünk szerint az alábbi megoldások jöhetnek szóba az ombudsman intézmény e körben történő esetleges alkalmazása kapcsán:

(i) ha az 1. pontban bemutatott intézmények vonatkozó hatásköreit jelentősen átalakítanák oly módon, hogy a pénzügyi ombudsman valamennyi, pénzügyi fogyasztóvédelmet érintő kérdést illetően hatáskörrel rendelkezne, a többi szervezet pedig egy „profiltisztítás” után ezen a területen nem rendelkezne kompetenciákkal, elkerülve ezzel az intézményi párhuzamosságokat;

(ii) az eddigi általános ombudsman hatáskörét kifejezetten ki lehetne terjeszteni a pénzügyi intézményekre, így külön poszt létrehozására nem kerülne sor;

(iii) fogyasztói panaszokat kezelő intézmények szervezetén belüli „ombudsmanok” felállítása.⁵⁶

AD (i) Egy ilyen elképzelés megvalósítása esetén természetesen szükséges lenne, hogy az ombudsman rendelkezzen bírságolási jogkörrel is, hiszen enélkül nem tudná hatékonyan ellátni a fogyasztók védelmét. Persze ezzel kapcsolatban rögtön felmerül, hogy egy ilyen, hatósági jellegű tevékenység idegen a magyar ombudsman- felfogástól és szabályozástól, de az adatvédelem terén számos országban az adatvédelmi biztos rendelkezik ilyen jogkörrel,⁵⁷ sőt az adatvédelmi

⁵⁵ Horváth Henrik: i.m.

⁵⁶ Fekete Orsolya felvetése alapján. Ld. uó: A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein - kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire c. doktori értekezés tézisei. Szeged, 2011. 13. o.

⁵⁷ Ld. ezzel kapcsolatban az adatvédelmi biztos 2011. márciusi országgyűlési beszédét:

<http://abiweb.obh.hu/abi/index201.php?>

[menu=fooldal/aktualis/2011/marcius&dok=fooldal/aktualis/2011/marcius_20110401140250](http://abiweb.obh.hu/abi/index201.php?menu=fooldal/aktualis/2011/marcius&dok=fooldal/aktualis/2011/marcius_20110401140250) (2011-12-31)

jogszabályok értelmében a magyar adatvédelmi ombudsman is gyakorolhat egyes hatósági jogköröket.⁵⁸

Természetesen szóba jöhetne még nem országgyűlési szintű biztos létrehozása is, ezt a megoldást azonban azért nem tartjuk megfelelőnek, mert az ilyen intézmények álláspontunk szerint sem kellő ismertséggel, sem kellő tekintéllyel nem rendelkeznek társadalmi szinten, mintegy „félhivatalos” szervezetnek számítanak a közfelfogás szerint, mint ezt az állatvédelmi ombudsman kapcsán kifejezésre is juttatták.⁵⁹ Egy ilyen, ismeretlen és súlytalan ombudsman pedig nyilvánvalóan nem tudná garantálni a pénzügyi szolgáltatásokat igénybevevők hatékony védelmét.

AD (ii) Mielőtt ezt a javaslatot górcső alá vennénk, meg kell jegyezni, hogy az állampolgári jogok biztosa bizonyos körben eddig is vizsgálódott egyes pénzügyi magatartások kapcsán. Az Obtv. értelmében ugyanis az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság vagy közszolgáltatást végző szerv a kérelmező számára alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott - feltéve, hogy az illető a közigazgatás szervezetén belül rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésre.⁶⁰ Érdekes módon a hatóság fogalmát a törvény - taxatív módon - meghatározza,⁶¹ a közszolgáltatást végző szerv definíciójával viszont adós marad. Így a biztosok feladata annak meghatározása, hogy adott esetben mit tekintenek közszolgáltatónak. Az országgyűlési biztosok által kialakított gyakorlat minden esetben közszolgáltatónak tekinti „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.”⁶² (Az Új Obtv. pedig - részben a kialakított gyakorlat alapján - már meghatározza a közszolgáltatás fogalmát.⁶³)

⁵⁸ Az adatvédelmi biztos hatósági jogköreivel kapcsolatban ld. Hegedűs Bulcsú: Az adatvédelmi biztos - szakombudsman vagy adatvédelmi hatóság? 37. o. In: Collega 2006. évi 2-3. szám, 34-37. o. Elérhető: http://www.kre.hu/portal/doc/collega/10evf_2-3.pdf (2011-12-30).

⁵⁹ „Ilyen hatékonyságot növelő tényező Czerny Róbert „félhivatalos” állatvédelmi „ombudsman”-sága is, amelyről részletesen olvashatunk ebben a kitűnő könyvben.” (Prof. Dr. Csányi Vilmos) <http://kecskemeten.hu/esemenynaptar/kulturalis-esemeny/Czerny-Robert-allatvedelmi-ombudsman-dedikalja-koenyvet> (2011-12-31)

⁶⁰ Obtv. 16.§ (1) bek.

⁶¹ Ld. Obtv. 29.§ (1) bek.

⁶² Ezt az álláspontot az állampolgári jogok biztosságának helyettese alakította ki az OBH 6501/2001. sz. ügyben.

⁶³ Ld. Új Obtv. 18.§ (2) bekezdését:

Közszolgáltatást végző szerv - függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik -

a) az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv,

Ezek alapján ugyanakkor még mindig nem világos, hogy mi alapján és milyen körben vizsgálhatja az ombudsman a pénzügyi intézmények egyes tevékenységeit. Ezért nézzünk egy konkrét példát: a lakáscélú állami támogatások nyújtása állami feladat, azonban a jogalkotó az ezzel kapcsolatos feladatok jó részét különböző, piaci alapon működő hitelintézetekre és biztosítótársaságokra delegálta. Emiatt a lakáscélú állami támogatásokkal kapcsolatos feladatok lebonyolításával összefüggésben az ombudsmanok közszolgáltatást végző szervnek tekintik a pénzügyi intézményeket.⁶⁴

A jelenlegi gyakorlat rövid bemutatása után térjünk vissza azon javaslatunk elemzéséhez, melyben az általános biztos hatáskörének pénzügyi szolgáltatásokra történő kiterjesztését szorgalmaztuk. E megoldás előnye többek között, hogy nem igényelné külön poszt létrehozását, viszont megpróbálna reflektálni az e körben felmerülő társadalmi igényekre. Az Új Obtv. azonban elmulasztotta a biztos kompetenciáknak e terület egészére történő kiterjesztését, így az e körben történő vizsgálódás egyelőre elméleti jelentőségű.

AD (iii) Az idézőjel alkalmazásával is utaltunk rá, hogy egy ilyen megoldás nem fér bele a klasszikus ombudsman fogalmi körébe, ezért érdemben nem vizsgáljuk. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy e módszer alkalmazása nyilvánvalóan az intézmény, de legalábbis az elnevezés „inflálódásához” vezetne.

VI. Összegzés

Az alkotmányozási folyamat 2011-ben történő lezárulásával nem fejeződtek be Magyarország közjogi átalakításának munkálatai, hiszen számos jogszabály vár még kidolgozásra, melyek az Alaptörvény által kijelölt kereteket hivatottak kitölteni. Bár a biztos struktúra megváltoztatása az Új Obtv. elfogadásával és a NAIH létrehozásával látszólag nyugvópontra jutott, az éles szakmai viták - illetve esetlegesen az Európai Bizottság majdani döntése az adatvédelmi biztos megszüntetésével

b) a közüzemi szolgáltató,

c) az egyetemes szolgáltató,

d) az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet,

e) a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint

f) a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

⁶⁴ Hajas Barnabástól kapott tájékoztató e-mail.

kapcsolatban előterjesztett panasz ügyében - arra engednek következtetni, hogy e területen számítani lehet további változásokra a közeljövőben. Az ombudsman intézmény nemzetközi népszerűsége, elterjedtsége folytán változatos megoldások jöttek létre, olyannyira, hogy az elnevezést már olyan formációkra is alkalmazzák, melyek távol kerültek a klasszikus értelemben vett biztosoktól (sokan ezért már a megjelölés védelmét szorgalmazzák). A sokszínű ombudsman intézmények közötti eligazodásban irányítúként szolgálhat a Gabriele Kucsko-Stadlmayer szerkesztésében közreadott Europäische Ombudsman-Institutionen című munka, mind a témával behatóbban foglalkozó szakemberek, mind a laikus érdeklődők számára.

Lezárva: 2011. december.