

III.2.1.2 Előkészítés II: Ombudsmani panaszok, jelentések begyűjtése, feldolgozása. Jogi háttéranyagok, hatóságok és módszertani intézmények tapasztalatainak feldolgozása

Készítette: Jász- Nagykun- szolnok Megye Esély Szociális Közalapítvány

Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet

TÁMOP 5.4.1.



1. A FOGYASZTÓVÉDELEM ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

A fogyasztóvédelem megjelenése és jelenkori értelmezése a fogyasztói társadalom kialakulásához kapcsolható. A fogyasztói társadalomra jellemző a tömeges, nagy mennyiségű, iparszerű ártermelés és a termelők közti verseny. A termelés és a verseny szabályozásán túl, azonban fokozatosan kialakult az igény a fogyasztói érdekek védelmére, így a fogyasztóvédelem a gazdaságpolitika kiemelt területévé vált, mert a fogyasztók, különösképpen az elégedett fogyasztók elengedhetetlenek egy jól működő gazdaság szempontjából. “A fogyasztóvédelem a gazdaságpolitika olyan horizontális területe, amelynek alapvető célja a fogyasztónak a gyártóval, szolgáltatóval, illetve a forgalmazóval szembeni érdekérvényesítésének biztosítása.”¹

A fogyasztó, mint személy nem egyértelműen meghatározott és a „fogyasztói társadalom” kifejezés sem “egy szigorú, tudományosan leírt fogalom, nincs egyértelmű definíciója vagy teljesen egységesnek mondható jelentése, különböző szerzők kissé más és mást értenek rajta és legtöbbször meg se magyarázzák, csak konstatálják, hogy fogyasztói társadalomban élünk”².

Ezért is fontos tisztázni, de legalábbis értelmezni, körülírni a fogyasztóvédelemmel kapcsolatban a fogyasztó fogalmát és a fogyasztó védelmének aspektusait.

Ki is a fogyasztó? “Fogyasztó az, ki létező javakat szükségleteinek kielégítésére felhasznál, tágabb értelemben pedig mindenki, ki javakat, illetve azok értékét célszerű vagy célszerűtlen módon megsemmisíti”; írja a Pallas nagylexikon. Tág értelemben tehát a fogyasztó az, aki fogyaszt, tehát vásárol, rendelkezik, használ bizonyos dolgot vagy szolgáltatást. Legtöbbször a fogyasztó fogalmának meghatározásával jogban találkozunk, mivel “alapvetően egy jogviszony keletkezésében lesz valaki fogyasztó”³, így egyes esetekben a fogyasztó fogalmának más értelmezéseivel is találkozunk. “Fazekas Judit (2002) Fogyasztóvédelmi jog című könyvében több értelmezést is összegyűjtött; az első meghatározás szerint a fogyasztó az az egyén, aki megvásárol egy terméket vagy szolgáltatást. Így aki szolgáltatást vesz igénybe vagy vásárol valamit fogyasztási célból az fogyasztó. A második megfogalmazás szerint a fogyasztó olyan személy, aki a piacon a kereskedő céggel üzletet köt.”⁴

Az 1997. évi, fogyasztóvédelemről szóló CLV. törvény meghatározása szerint a fogyasztó “az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységi körén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy, aki árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz, vagy az áruval kapcsolatos

1 <http://fogyasztovedelem.eu/index.php?action=fogyasztovedelem>

2 Nagy Gábor: Fogyasztói sérelmek Magyarországon (kézirat)

3 Nagy Gábor: Fogyasztói sérelmek Magyarországon (kézirat)

4 Nagy Gábor: Fogyasztói sérelmek Magyarországon (kézirat)

kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje”. A szintén 1997. évi gazdasági reklámtevékenységről szóló LVIII. törvény már ettől eltérően határozza meg ugyanezt a fogalmat. Ezen törvény szerint fogyasztó “minden olyan természetes és jogi személy, valamint jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, aki felé a reklám irányul”. A Polgári Törvénykönyv szerint pedig fogyasztó “a gazdasági vagy szakmai tevékenység körén kívül eső célból szerződést kötő személy”. „Fazekas Judit (2002) szerint problémát jelent a jogalkalmazásban, hogy nem sikerült összehangolni a különböző jogforrásokban szereplő fogalmakat, leginkább azért, mert azokban az esetekben, amikor egy jogszabály nem értelmezi, hogy az adott esetben kit kell fogyasztónak tekinteni, akkor nem derül ki, hogy melyik megfogalmazást kell alkalmazni.”⁵

A fogyasztó fogalmának meghatározásából következik a fogyasztás fogalma. A “fogyasztás” már kevésbé jogi, mint inkább gazdasági fogalom, amelyet legegyszerűbben a mikroökonómia szempontjából lehet meghatározni. A fogyasztás “a termékekre és szolgáltatásokra fordított jövedelem”⁶, vagyis “A javak felhasználása a szükségletek kielégítésére.”⁷ A fogyasztás fogalmával kapcsolatban így felvetődik a kérdés, hogy mi is a fogyasztó alapvető célja. A definíciókból adódóan természetesen a szükségletek kielégítése, azonban a szükségletek különböző formáiból adódóan más és más fogyasztói motivációkkal találkozhatunk.

“A szükséglet az emberi élet anyagi és kulturális feltételeinek biztosításhoz szükséges javak és szolgáltatások iránti hiányérzet.”⁸ A szükségletek a történelem során folyamatosan változtak, a velük kapcsolatos hiányérzet a fejlődés alapvető mozgatórugója. A szükségletek időről időre újraképződnek, tehát végtelenek. A szükségletek, sokféleségük miatt, többféleképpen csoportosíthatóak. Léteznek “teljes, effektív és latens szükségletek”⁹ kielégíthetőségük szerint; anyagi és szellemi szükségletek, megjelenési formájuk szerint; termelési és fogyasztási szükségletek, felhasználásuk szerint; egyéni és közösségi szükségletek, ha a kiváltó ok szerint különböztetjük meg őket. Ezen tanulmány szempontjából, pedig talán a leglényegesebb csoportosítás a fontosság szerinti csoportosítás. E szerint a szükségletek elsőrendűek, másodrendűek, illetve harmadrendűek. Az elsőrendű szükségletek közé a létfenntartáshoz elengedhetetlen igények tartoznak, emiatt ezeket minden más igény előtt igyekszik kielégíteni a fogyasztó. “A másodrendű szükségletekhez azok az igények tartoznak, amelyek kielégítésével ugyan nem emberi létünket tartjuk fenn, de életszínvonalunkat növeljük velük (mobiltelefon, személyi számítógép, utazás, személygépkocsi). Harmadrendű szükségleteknek a luxusjellegű igényeket nevezzük, amelyeket nem mindenki érhet el (ékszerek, műtárgyak, drága élvezeti cikkek,

5 Nagy Gábor: Fogyasztói sérelmek Magyarországon (kézirat)

6 <http://www.lizingpercek.hu/szotar/F-1>

7 <http://www.taninfo.hu/palyakezdo/pk/fogalmak.html>

8 http://tanulokozosseg.mindentudo.hu/s_doc_server.php?id=3331.

9 http://tanulokozosseg.mindentudo.hu/s_doc_server.php?id=3331

sportautó, luxusjacht).”¹⁰ A szociális szolgáltatások szempontjából azért lényeges ez a csoportosítás, mert ezen szolgáltatások az elsőrendű szükségleteket elégítik ki, illetve segítik kielégítésüket. Ha tehát a fogyasztót úgy tekintjük, mint a fogyasztás által szükségleteit kielégítő egyént, a szociális szolgáltatást, pedig az elsődleges szükségleteket biztosító szolgáltatásnak, akkor az ilyen jellegű szolgáltatások igénybevevőjét is tekinthetjük fogyasztónak.

A fogyasztó, a fogyasztás, valamint a szükséglet fogalmához nem kapcsolódik szorosan, de a fogyasztóvédelem szempontjából lényeges a fogyasztói sérelem meghatározása. Nagy Gábor szerint “a fogyasztói sérelem a termék vagy szolgáltatás vásárlásának időpontjában, illetve annak használata során ért sérelem a fogyasztással kapcsolatban. Ez lehet hibás teljesítés, tisztességtelen szerződés, termékhiba, de emellett természetesen az összes többi fogyasztás során tapasztalt visszaélés is ide tartozik.”¹¹ Ha az előző bekezdés gondolatmenetét vesszük alapul, hogy a szociális szolgáltatások igénybevevője mennyiben tekinthető fogyasztónak, az is felmerül, hogy egyrészt a szociális szolgáltatások fogyasztója “támaszthat-e igényt, mint fogyasztó bizonyos minimumokra? Másrészt a szociális intézménynek mennyire kell kielégíteni a fogyasztó/kliens szükségleteit?”¹² Többek között ezen kérdésekre próbál ezen tanulmány választ találni, ezért ennek kifejtése a további fejezetekben történik.

A fogyasztók védelmének Európai Unió és magyar történetéről és szabályozásáról szintén a további részekben lesz szó, ezen pontban azonban a fogalmak behatárolása miatt, szükséges bemutatni a fogyasztóvédelem alapvető elemeit is.

A fogyasztóvédelem célja, ahogyan az első bekezdésben szerepel, a fogyasztó érdekérvényesítésének biztosítása. “A fogyasztóknak mindennapos ügyleteik során számtalan olyan kérdésben kell dönteniük, amely közvetlenül érinti egészségüket, biztonságukat és nem utolsósorban a pénztárcájukat. Az ezekkel kapcsolatos tudatos döntések meghozatalához a fogyasztóknak ismerniük kell a jogaikat.” A fogyasztóvédelemhez kapcsolódik a fogyasztóvédelmi jog, amely “a fogyasztói jogok érvényre juttatásának eszköze.”¹³ Ezen jogág célja egyes értelmezések szerint a fogyasztó aktív védelme, tehát a fogyasztó effektív védelme a termelők, forgalmazók, szolgáltatók visszaéléseitől. Más felfogás szerint a fogyasztónak aktívan kell részt vennie érdekei, igényei érvényre juttatásában. Ezen felfogás szerint, tehát a fogyasztóvédelmi jog célja a fogyasztó támogatása és jogi segítségnyújtás biztosítása. A fogyasztóvédelmi jog, az értelmezésektől függetlenül, lényegében a fogyasztó alapvető jogaira, tehát a fogyasztóvédelem öt elvére épül. Az európai Unióban a fogyasztó érdekeinek elvei a fogyasztók egészségének és

10 http://tanulokozosseg.mindentudo.hu/s_doc_server.php?id=3331

11 Nagy Gábor: Fogyasztói sérelmek Magyarországon (kézirat)

12 Nagy Gábor: Fogyasztói sérelmek Magyarországon (kézirat)

13 http://rkk.bmf.hu/dti/letoltesek/kip_jog/ea_jogialapok2005_v1.pdf

biztonságának védelme; a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelme; a fogyasztók tájékoztatása és oktatása; a fogyasztói kárigény érvényesítése és a fogyasztók képviselése.

A fogyasztóvédelem fontos része, az elvek mellett a fogyasztói igények érvényesítésének mikéntje, hogy a fogyasztó milyen formában tud érdekeinek ténylegesen érvényt szerezni. Erre hivatott a fogyasztóvédelmi intézményrendszer és az igazságszolgáltatás, melyeket a további fejezetek részleteznek. Fontos megemlíteni, azonban, hogy “az egységes és magas szintű fogyasztóvédelem elérése csupán állami eszközökkel nem oldható meg.”¹⁴ Ezek mellett elengedhetetlen a tudatos fogyasztói magatartás és az erős civil érdekérvényesítés, valamint szükség van alternatív vitarendezési fórumok működtetésére is.

2. FOGYASZTÓVÉDELEM AZ EU-BAN: VÁZLATOS TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS, JOGI SZABÁLYOZÁS ÉS INTÉZMÉNYI KERETEK JELENLEGI HELYZETE

A klasszikus fogyasztóvédelem alapjai messzire nyúlnak vissza a történelemben. “Árutermelő, kereskedő és eladó között alapjaiban más viszony volt a 20. század előtt, a közvetlenebb kapcsolat és egyedi(bb) előállítási folyamatok a maitól eltérő fogyasztási igényekkel és szokásokkal kapcsolódtak össze.”¹⁵ A fogyasztóvédelem kialakulása, ahogyan az előző fejezetben is szerepel a fogyasztói társadalom kialakulásához kapcsolódik.

Hivatalos formában, azonban először az ENSZ Fogyasztói Érdekvédelmi Alapokmánya tartalmaz fogyasztóvédelmi alapjogokat. Ezen okmány szerint a fogyasztónak joga van “az alapvető szükségletekhez; a biztonsághoz; a tájékoztatáshoz; a választáshoz; a képviselőhöz; a kártérítéshez; a fogyasztók oktatásához; az egészséges környezethez.”¹⁶

Az Európai Unió megalakulásának második fontos lépése volt az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) létrehozása után, a Római Szerződés, melyben “a hat tagállam elhatározta, hogy felépíti az Európai Gazdasági Közösséget (EEC), amelynek alapja az áruk és a szolgáltatások széles skálájára kiterjedő közös piac. 1968. július 1-jén teljesen eltörlik a hat ország közötti belső vámokat, illetve közös politikákat is bevezetnek a 60-as évek folyamán, mégpedig a kereskedelem és a mezőgazdaság területén.”¹⁷ A határok nélküli közös belső piac automatikusan szükségessé teszi a közös szabályozást, mivel eltérő szabályozások mellett nem érvényesülhet az egységes és elvárt magas szintű uniós érdekvédelem és nem jöhet létre teljes fogyasztói bizalom.

14 <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1139&articleID=32432&ctag=articlelist&iid=1>

15 <http://mathom.dura.hu/mszeib/diakok/fogyasztoved.htm>

16 <http://www.csalan.hu/fogyasztovedelem/segithetunk/segithetunk>

17 http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_2/index_hu.htm

“Az Európai Unió már régen felismerte a fogyasztóvédelem jelentőségét. A közösségi politika kialakulását megelőzően azonban óriási különbségek mutatkoztak az egyes országok fogyasztóvédelmi rendszereiben és az ezt megvalósító jogi eszközökben. Ezek a különbségek nagyban hozzájárultak a közösségi szintű politika kialakulásához, mely annak biztosítására jött létre, hogy a fogyasztók egyre fontosabb szerepet játszassanak az egységes belső piacon, miközben magas szintű védelmet élveznek.”¹⁸

Az említett Római Szerződésben azonban a közös piac létrehozása mellett egységes fogyasztóvédelmi szabályozásról nincs szó. A közös piac kialakítása azonban sikeresnek bizonyul, ugyanis 1972-ben megszületnek a döntések a közösség első bővítéséről, emellett ugyanezen évben az állam- és kormányfők csúcstalálkozóján először merül fel a közös fogyasztóvédelmi politika kialakításának szükségessége is. “Nem sokkal ezután jelent meg az Európai Bizottság első – az 1975-1980 közötti időszakra szóló – akcióprogramja.”¹⁹ Az akcióprogram rendkívül széles területet érintő, általános szociálpolitikai célokat foglalt magában. Tartalmazta a foglalkoztatási helyzet és az élet- és munkakörülmények javításának célkitűzését és elemei közé tartozott a szélesebb körű párbeszéd kialakítása a Közösség gazdasági és szociális döntéseinek meghozatalában. Az akcióprogram mellett 1975-ben kiadták a Fogyasztói Jogok közös piaci Magna Chartáját. Ebben az alapvető jogok öt kategóriája szerepel, amelyek összecsengenek a már említett ENSZ alapokmányban szereplő elvekkel. Ezen jogok a következők: az egészségvédelemhez és biztonságához való jog; a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelméhez való jog; jog a kárigény érvényesítéséhez; az információhoz és oktatáshoz való jogosultság és a képviselőhez vagy meghallgatáshoz való jog. “Ebben az időszakban fogalmazódott meg a fogyasztóvédelem horizontális jellege és a fogyasztók érdekeinek integrálási szükségszerűsége a közösségi politikába. Az Egységes Okmány elfogadását követően indult be a fogyasztóvédelem területén a lendületesebb jogalkotás, amely a fogyasztók érdekeinek magas szintű védelmét fogalmazta meg. Kitért az általános termékbiztonságra, a tisztességtelen szerződésekre, a határon átnyúló fizetésekre, valamint a távolsági eladásokra.”²⁰

“Ezután a harmonizációs munka célterületei voltak a félrevezető reklám és hirdetés elleni védelem, a hibás termékek által okozott károk, valamint a tisztességtelen vagy egyenlőtlen ügyletek, szerződési feltételek, agresszív szerződéskötési feltételek szabályozása. Az 1981-1985-ös időszakban paradigmaváltás következett be, az addigi vásárlóból és igénybevevőből fogyasztó lesz.

18 Kutatószolgálati jelentés a fogyasztóvédelemről; összeállította: dr. Péter Kitti

19 Kutatószolgálati jelentés a fogyasztóvédelemről; összeállította: dr. Péter Kitti

20 http://eu-tanacsado.natscorporation.com/document/eu_fogyved_tort.PDF.

Ebben az időben külön cselekvési és támogatási programot dolgoznak ki a szegények, mint fogyasztási szempontból speciális réteg számára.”²¹

“A második és a harmadik akcióprogramot követően 1986 hozott jelentős változást. Bevezették a fogyasztó fogalmát és felhatalmazták a Bizottságot különböző javaslatok kidolgozására a fogyasztók védelme és egy magas szintű védelem alapjainak megteremtése érdekében.”²² Ez év június 23-án az “Európai Tanács határozata alapján a fogyasztóvédelmet integrálták az Alapokmányba.

A Római Szerződés további módosításai révén került be és fejlődött a fogyasztóvédelem, mint önálló közösségi politika, meghatározva alapvető jogi kereteit. Emellett a Szerződés általános elvei is megállapítják, hogy a Közösség köteles hozzájárulni a fogyasztóvédelem megerősítéséhez. A fogyasztóvédelmi politika az évek során ún. horizontális politikává vált.

A Bizottság akcióprogramjai 1990-től a korábbi öt helyett hároméves intervallumokra születtek annak érdekében, hogy növelni tudják a jogalkotás hatékonyságát. Az egyes akcióprogramok nyomán számos olyan kötelező jogszabályt alkottak, amelyek jogharmonizációra szólították fel a tagállamokat. Irányelvek születtek a termékek általános biztonságára, az élelmiszerek címkézéséről, a fogyasztói hitelekéről és a fogyasztói szerződések tisztességtelen szerződési feltételeiről.

A fogyasztóvédelmi politikában igazi fordulatot a maastrichti Szerződés hozott, mert “a Szerződésbe külön fogyasztóvédelmi címet iktatott be, s ezzel azt a közösségi politika szintjére emelte. Ezt követően az 1996-1998 közötti akcióprogram három prioritást emel ki”²³. A három prioritás pedig a pénzügyi szolgáltatások, a közszolgáltatások és az élelmiszer termékek, mint kiemelt szektorok meghatározása mellett a fogyasztók képzésének hangsúlyozása és a kelet-európai és a fejlődő országok támogatása saját fogyasztóvédelmi politikájának érdekében.

“Egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy a fogyasztóvédelem az Európai Unió legfrekvenciáltabb területe. Éppen ezért fontos az egyenlőségen alapuló kapcsolatok kiépítése, a fogyasztóvédelem szabályozása, védelme, szankcionálása. Hiszen, ha jól működik, az szavatolja biztonságunkat, egészségünket, jövőnket.”²⁴

A kilencvenes évek közepén kirobbant kergemarhakór hatással volt a fogyasztóvédelemre, leginkább az élelmiszerek biztonsága szempontjából. Részben a járvány következményeként, részben pedig az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződés “rendelkezéseinek hatására elkészült az 1999-2001 időszakra vonatkozó akcióterv, mely fő cselekvési pontjaiban megfogalmazódott, hogy a

21 http://tanulokozosseg.mindentudo.hu/s_doc_server.php?id=2909

22 <http://mathom.dura.hu/mszeib/diakok/fogyasztoved.htm>

23 Kutatószolgálati jelentés a fogyasztóvédelemről; összeállította: dr. Péter Kitti (Országgyűlési Könyvtár)

24 eu-tanacsado.natscorporation.com/document/eu_fogyved_tort.PDF

fogyasztóvédelem szempontjait egyéb közösségi politikákban is érvényesíteni kell a fogyasztói képviselőket és képzést, a fogyasztók egészségének megőrzését és biztonságát, valamint a fogyasztók gazdasági érdekeit.”²⁵ Ez a fogyasztóvédelmi program lényegében az alapjogok erőteljesebb érvényesítését és az új kihívásokhoz való alkalmazkodást hangsúlyozta. Az Európai Unió Bizottsága ebben a szerződésben megerősítette a fogyasztói érdekek védelmét, s kimondta azt is, hogy a fogyasztóvédelem egyben hozzáadott értéket teremt. Ez azért jelentős, mert ez által mindazon vállalkozások, „melyek eleget tesznek a fogyasztóvédelmi követelményeknek, piaci pozíciójukat is erősítik, mivel csak azon vállalkozások tudnak hosszán sikeresek maradni, amelyek elnyerik a fogyasztók bizalmát.”²⁶

A következő akcióprogram a 2002-2006-os időszakra vonatkozott. A kétezres évek elejének akcióprogramja háttérében a 2004-ben tíz ország csatlakozása által kibővülő belső piac kihívásai álltak. A Bizottság a fogyasztók számára egyszerűbb és egységesebb szabályozás kialakításának szükségességét fogalmazta meg. Kiemelt témává vált az információ könnyebb elérhetősége és a jogérvényesítési mechanizmus hatékonyabbá tétele. A stratégia három célja így egy egységesen magas szintű közösségi fogyasztóvédelmi politika kialakítása, a fogyasztóvédelmi előírások hatékony végrehajtása és a fogyasztói szervezetek bevonása a közösségi politikákba.

A következő állomás a fogyasztóvédelmi politika fejlődésében az európai Bizottság két részből álló dokumentuma, amely 2005-ben jelent meg és tartalmazott egy közleményt, "Egészség- és Fogyasztóvédelmi Stratégia" címmel, illetve egy javaslatot, "Közösségi program az egészség- és a fogyasztóvédelemre vonatkozóan a 2007-2013 közötti időszakra" címmel, egy határozat megalkotására. A határozati javaslat szintén két részből áll, két európai parlamenti és tanácsi határozatból, "Az egészségügy területén közösségi cselekvési program (2007-2013)" címmel, valamint "A fogyasztóügyi politika területén közösségi cselekvési program (2007-2013)" címmel. Az utóbbi „kiegészíti, támogatja és nyomon követi a tagállami politikákat és hozzájárul a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, valamint információhoz való joguk erősítéséhez, oktatásukhoz és ahhoz, hogy megszervezzék saját érdekeik védelmét.”²⁷

„A fogyasztóvédelem a jelenleg hatályos közösségi jog – a Nizzai Szerződés kategorizálása szerint párhuzamos hatáskörbe tartozik.”²⁸ A párhuzamos hatáskör arra utal, hogy a közösségi jogalkotás kiegészíti a nemzeti jogot, de a közösség csak akkor gyakorolja hatáskörét, ha a tagállam

25 eu-tanacsado.natscorporation.com/document/eu_fogyved_tort.PDF

26 <http://mathom.dura.hu/mszeib/diakok/fogyasztoved.htm>

27 Kutatószolgálati jelentés a fogyasztóvédelemről; összeállította: dr. Péter Kitti (Országgyűlési Könyvtár)

28 A fogyasztóvédelem jelene és jövője Európában; kutatószolgálati elemzés, készítette: Békési Attila, Elekházy Nóra (Országgyűlési Könyvtár)

nem tudja ellátni feladatát. Az Európai Unió fogyasztóvédelmi szabályozása a már említett öt elismert alapjogra épül, melyet hivatalosan a Fogyasztói Jogok közös piaci Magna Chartájában adtak ki. Ezen jogok ismételten “a fogyasztók egészségének és biztonságának védelme, a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelme, a fogyasztói jogokról való tájékoztatás és azok oktatása, a jogorvoslathoz, a kárigények érvényesítéséhez való jog, valamint jog a fogyasztói érdekek képviseléséhez fogyasztói részvétellel.”²⁹

Fontos kijelenteni, hogy ezek a jogok csak a végső felhasználókat illetik meg, tehát csak azokra vonatkozik a fogyasztóvédelem, akik nem üzleti célból szereznek meg valamely dolgot vagy élnek bizonyos szolgáltatással. Ebből következően fogyasztónak alapvetően a természetes személyek tekinthetők.

A fogyasztóvédelmi szabályozás célja, a fogyasztói érdekek védelmében, hogy megfelelő műszaki-biztonsági előírások által biztosítva legyen a fogyasztó személyi biztonsága és egészsége és biztonságos áru, illetve szolgáltatás kerüljön piacra. A fogyasztók gazdasági érdekeinek védelmében a szabályozás kiterjed a tisztességtelen szerződési feltételek, hátrányos kölcsönszerződések és megtévesztő reklámok kiküszöbölésére. A szabályozás célja továbbá, hogy a fogyasztók valamennyi valós tájékoztatást megkapjanak az áruval vagy szolgáltatással kapcsolatban és rendelkezzenek érdekeik érvényesítéséhez szükséges lehető legtöbb ismerettel.

A kibővülő Európai Unió Alkotmányszerződése a fogyasztóvédelmet a megosztott hatáskörök között, az Unió hatáskörei cím alatt említi először. Az Unió politikáját és működését az alkotmányszerződés III. része szabályozza részletesen. A szerződés ezen részének 5. cikke kimondja, hogy a fogyasztóvédelem követelményeit figyelembe kell venni az Európai Unió egyéb politikái és tevékenységei meghatározásakor, illetve végrehajtásakor. “A fogyasztóvédelem külön politikaként a III. fejezetben kapott helyet, annak a 6. szakaszát alkotja, és a korábbiakhoz hasonlóan összesen egy, a III./132 cikk foglalkozik a témakörrel.”³⁰

A fogyasztóvédelemmel kapcsolatos jogalkotást, végrehajtást és egyéb jogi tevékenységet a közösségi fogyasztóvédelmi intézményrendszer látja el, mely két nagy csoportra bontható. Az egyik csoport azon intézményeket foglalja össze, melyek a közösség közigazgatási rendszerébe tagozódva végeznek akár jogalkotási, akár végrehajtási, akár egyéb típusú tevékenységeket. Ebbe a csoportba tartozik a Fogyasztóvédelmi és Egészségügyi Főigazgatóság, melynek “elsődleges feladata (152. cikk) a fogyasztóvédelmi jogalkotás előkészítése és felügyelete. Ezenkívül e főigazgatóság felelős a piacfelügyelettel, a termékbiztonsággal kapcsolatos feladatok ellátásáért, a fogyasztóvédelmi és

²⁹ http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=5

³⁰ Kutatószolgálati jelentés a fogyasztóvédelemről; összeállította: dr. Péter Kitti (Országgyűlési Könyvtár)

egészségügyi kérdésekkel foglalkozó szakértői bizottságok működtetéséért. Jelentős szerepet tölt be a fogyasztóvédelmi politika más politikákban történő integrálása során, valamint a fogyasztók egészségét veszélyeztető kockázati tényezők felismerésében és kezelésében. Végül nem elhanyagolható kötelezettsége a kapcsolattartás a fogyasztóvédelmi érdek-képviselői szervezetekkel.”³¹ Szintén az első csoportba tartozik a Termékbiztonság intézményrendszere, az ún. RAPEX, amely “a közösségi és tagállami intézményi struktúra összekapcsolódása, együttműködése és a csatlakozásra való felkészítés példájaként is szolgál a termékbiztonság területén jelenleg is működő átfogó, többszintű intézményrendszer.”³² Ide tartozik még a Fogyasztók Bizottsága (Consumer Committee) és a Szabványosítás Fogyasztói Érdekképviselőinek Európai szövetsége (ANEC). Az előbbi “elsődlegesen konzultációs szerv, melynek feladata a fogyasztóvédelmi politika tárgykörébe tartozó kérdések tekintetében közösségi szintű egyeztetés.”³³ Utóbbinak pedig “fő célja, hogy a szabványokat létrehozó egyes közösségi szintű döntések során a fogyasztói érdekek a lehető legteljesebb mértékben érvényesüljenek. Az ANEC tagállami szinten is jelentős szerepet játszik, például megfigyelők segítségével ellenőrzi, hogy a fogyasztói jogok e területen is maradéktalanul érvényesüljenek.”³⁴

A fogyasztóvédelmi intézményrendszer másik csoportjába “sorolhatók azok a lényegében nemzetközi fogyasztóvédelmi szervezetek, amelyek részben vagy egészben a tagállamok területén működő nemzeti fogyasztóvédelmi érdek-képviselői szervezetek tömörítik. Ezek elsődleges célja a hatékony kommunikáció biztosítása a nemzeti szervek és a közösségi szervek között, valamint a fogyasztók számára.” Ide tartozik az Európai Fogyasztóvédelmi Szervezet, az információszerzést és információcserét biztosító EURO COOP, az Európai Fogyasztók Jogi csoportja, az Európai Termékbiztonsági Végrehajtó Fórum (PROSAFE), valamint az Európai Fogyasztók Szövetsége (AEC).

A jogviták eldöntése és az eljárási szabályok kidolgozása a Bizottság irányelveire és ajánlásaira figyelemmel a tagállamok hatáskörébe tartozik. Az Európai Bizottság ajánlására a fogyasztói jogviták esetén a bírósági eljárások egyszerűsödtek, lehetővé váltak a bíróságon kívüli eljárások, továbbá az ingyenes vagy kedvezményes jogi tanácsadás igénybevétele is. A bírósági eljárások közös jellemzői közé tartozik a perindítás egyszerűsége mellett az, hogy az ügyvédi

31 Kutatószolgálati jelentés a fogyasztóvédelemről; összeállította: dr. Péter Kitti (Országgyűlési Könyvtár)

32 Kutatószolgálati jelentés a fogyasztóvédelemről; összeállította: dr. Péter Kitti (Országgyűlési Könyvtár)

33 Kutatószolgálati jelentés a fogyasztóvédelemről; összeállította: dr. Péter Kitti (Országgyűlési Könyvtár)

34 Kutatószolgálati jelentés a fogyasztóvédelemről; összeállította: dr. Péter Kitti (Országgyűlési Könyvtár)

képviselő nem kötelező és a bíróság előzetesen kísérletet tehet a felek közötti egyezség létrehozására.

A bíróságon kívüli eljárások “megelőzhetik, kiegészíthetik vagy helyettesíthetik a bírósági eljárásokat. Tagállamonként más-más fórumok léteznek (választott bíróság, békéltetés stb.), eltérő szabályokkal és döntési joghatással.”³⁵ Az alternatív testületekkel szemben támasztott EU-elv a pártatlanság, az átláthatóság, az egyenlő elbánás, a hatékonyság, a jogszerűség és a felek képviselőhöz való joga.

Harmadik lehetőségként áll fenn a jogviták rendezésére a közérdekű keresetindítás joga. “Tagállamonként változó, hogy ki jogosult a fogyasztók nevében, kollektív szinten eljárást indítani. Ezek lehetnek meghatározott társadalmi szervezetek vagy közigazgatási hatóságok is.”³⁶

3. FOGYASZTÓVÉDELEM MAGYARORSZÁGON: TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS, JOGI KERETEK, INTÉZMÉNYEK, EREDMÉNYEK³⁷

Bár a fejlett piacgazdaságokban a fogyasztóvédelem, mint társadalmi igény már 1960-1970 között megjelent, Magyarországon ugyanez csak másfél évtizedes késéssel fogalmazódott meg, a piacgazdaság hiánya miatt.

Az 1989-1990-ben bekövetkező rendszerváltással a fogyasztóvédelem iránti igény intenzívebben jelentkezett. Ennek okai között megemlíthetjük, hogy a javak és a nyugati piacokon érvényesülő kereskedelmi módszerek, hirdetési szokások is begyűrűztek az országba, és - sok pozitív hatás mellett - felerősítették a fogyasztó kiszolgáltatottságát. A társadalom szerkezetében fokozatosan változások következtek be, hasonló rétegződés jött létre, mint a közepes fejlettségű ipari társadalmakban. A jövedelemkülönbségekben a piaci viszonyok fejlődésével egyre erőteljesebb differenciálódás tapasztalható. Ebben a gazdasági-társadalmi szituációban a gazdaságirányítással szemben jogos követelményként fogalmazódott meg az úgynevezett szociális piacgazdaság iránti igény, vagyis egy olyan gazdaságpolitika, amely képes a piaci rendszer működtetését összehangolni a fogyasztók érdekeinek, biztonságának védelmével. Ennek első szervezeti jeleként 1991-ben létrehozták a fogyasztói érdekvédelem állami feladatainak ellátására a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséget, majd érzékelhetően megélénkült a fogyasztóvédelmi jogalkotás. Sorra születtek meg a fogyasztóvédelem szempontjából jelentős jogszabályok, amelyek közül - a teljesség igénye nélkül - a legfontosabbak a következők: 1991-ben a tartós fogyasztási

35 http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=5

36 Kutatószolgálati jelentés a fogyasztóvédelemről; összeállította: dr. Péter Kitti (Országgyűlési Könyvtár)

37 Kutatószolgálati jelentés a fogyasztóvédelemről; összeállította: dr. Péter Kitti (Országgyűlési Könyvtár)

cikkek kötelező jótállásáról szóló kormányrendelet, 1993-ban a termékfelelősségről szóló törvény, 1994-ben a házaló kereskedésről szóló miniszteri rendelet, 1995-ben az élelmiszerekről szóló törvény, 1996-ban a versenytörvény, 1997-ben a gazdasági reklámról szóló törvény. A törvény szintű jogalkotási folyamat betetőzéseként 1998-ban hatályba lépett a fogyasztóvédelmi törvény, valamint a Polgári Törvénykönyv fogyasztói szempontból jelentős módosításokon esett át, mely elsősorban az általános szerződési feltételeket és a szavatossági normákat érintette. Ezt követően – részben jogharmonizációs kötelezettségünknek eleget téve – több kormány- és miniszteri rendelet megalkotására került sor. Ennek részeként szabályozták a távollévők között kötött szerződéseket, az ingatlanok időben megosztott használati jogának megszerzésére irányuló szerződéseket, a fogyasztói forgalomba kerülő áruk és szolgáltatások árának feltüntetését. Emellett törvényt fogadtak el az elektronikus aláírásról, illetve az elektronikus kereskedelemről, mely szintén tovább erősítette a fogyasztóvédelmi politika hazai fejlődési folyamatát.

A fogyasztóvédelemről szóló törvényt az országgyűlés 1997. december 15-én fogadta el. Az elsődleges jogalkotói cél az volt, hogy a törvényi szabályozásnak és az intézményrendszernek biztosítania kell a fogyasztók egészségének és biztonságának, vagyoni érdekeinek védelmét, a hatékony és gyors jogorvoslat, a megfelelő tájékoztatás és információhoz jutás lehetőségét és a fogyasztói oktatást, valamint a fogyasztói érdekek képviseletét. A törvény deklarálja a már említett, az Európai Unióban elismert öt fogyasztói alapjogot, amelyek a fogyasztóvédelmi szabályozás alapját képezik (a fogyasztók egészségének és biztonságának védelme; a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelme; a fogyasztók oktatáshoz és tájékoztatáshoz való joga; a jogorvoslat és a kárigény érvényesítésének joga; a fogyasztói érdekképviselet).

A törvény preambuluma, tehát deklarálja a fogyasztók alapvető érdekeit és azok biztosítását, az általános rendelkezések pedig meghatározzák a fogyasztó, az áru, a szolgáltatás és a fogyasztói forgalom fogalmát. A törvény második fejezetében a fogyasztók életének, egészségének és biztonságának védelméről, vagyis az általános termékbiztonságról rendelkezik. A további szabályozási területek a fogyasztók vagyoni érdekeinek védelme; a fogyasztók tájékoztatása (címkézés, használati-kezelési útmutató); megfelelőség tanúsítvány és az árak feltüntetése és csomagolása; a fogyasztók oktatása; a fogyasztói igények bírósági eljáráson kívüli érvényesítésének rendszere (békéltető testület); a fogyasztóvédelem állami, önkormányzati és érdek-képviseleti intézményrendszere és végül, de nem utolsó sorban, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség és a területi fogyasztóvédelmi felügyelőségek eljárását.

Az anyagi jogokban deklarált fogyasztói jogok azonban nem sokat érnek akkor, ha érvényesíthetőségüknek hiányzik az intézményes feltétele. A fogyasztói igények alapvetően két úton, ahogyan az európai fogyasztóvédelmi szabályozás taglalásakor említettük, bírósági (judiciális) és adminisztratív (extrajudiciális, out-of-court) eljárás keretében érvényesíthetők. A két eljárás

egymáshoz való viszonyát vizsgálva fogyasztói jogviták rendezésének elsődleges eszköze a bírósági igényérvényesítés, amelyet mint az igazságszolgáltatáshoz való alkotmányos jogot az alkotmány 57. §-a deklarál. Tekintettel azonban arra, hogy a bírósági igényérvényesítés költséges, hosszadalmas, bonyolult és idegőrlő eljárás, egyre inkább terjednek a bírósági út elkerülését, megelőzését célzó igényérvényesítési formák, amelyek különösen kisebb ügyekben hatékonyabban szolgálhatják a fogyasztók érdekeit. A fogyasztóvédelmi törvény a bírósági út elkerülését segítő új extrajudiciális igényérvényesítési fórum, az úgynevezett békéltető testület felállításáról rendelkezett.

A polgári peres eljárási törvény (Pp.) 1998-ban elfogadott módosítása a kis pertárgyértékű ügyekben gyakorlatilag egyfokúvá tette az eljárást, mert csak szűk körben van lehetőség fellebbezésre. Tekintettel arra, hogy a fogyasztói jogviták értéküket tekintve általában e körbe esnek, ez mindenképpen megkönnyítette a jogkereső sértett fogyasztó helyzetét azzal, hogy az eljárás lényegesen egyszerűbbé és gyorsabbá vált. A Pp. általános rendelkezései mellett kiemelt igényérvényesítési eszköz a közérdekű kereset intézménye. A magyar jogrendben a közérdekű kereset fogalmával több jogterületen is találkozhatunk, így polgári jogi általános szerződési feltételek, a versenyjog, a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem területén. Témánk szempontjából az első három tárgykörben indítható közérdekű kereset érdemel kiemelt figyelmet.

A Polgári Törvénykönyv közérdekű keresetre vonatkozó rendelkezéseit a 2006. évi III. törvény jelentősen módosította. Az új szabályok közérdekű kereset indításának jogát csak fogyasztói szerződések esetében teszik lehetővé. A fogyasztóvédelmi törvény 39. §-a a fogyasztóvédelmi jog egész területére kiterjedő eszközként határozza meg a közérdekű keresetindítás lehetőségét. A törvény szerint közérdekű kereset indítható az ellen, aki jogszabályba ütköző tevékenységével a fogyasztók széles körét érintő vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz. A törvény azonban nem értelmezi, hogy mely jogszabály megsértése jogosít fel közérdekű kereset indítására, így feltételezhető, hogy bármely, a fogyasztók jogait érintő jogszabály megsértése megalapozhatja azt. A közérdekű kereset mindazonáltal nem zárja le a fogyasztó útját az egyéni igényérvényesítéstől. A közérdekű kereset alapján hozott ítélet ugyanis nem érinti a fogyasztónak azt a jogát, hogy a jogsértővel szemben a polgári jog szabályai szerint igényét érvényesítse. A közérdekű kereset harmadik lehetőségét a versenytörvény 92. §-a szabályozza. A törvény úgy rendelkezik, hogy „az ellen, aki a törvénybe ütköző tevékenységével a fogyasztók széles körét érintő vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz, a fogyasztók érdekvédelmét ellátó szervezet, továbbá a Gazdasági Versenyhivatal - a hatáskörébe tartozó ügyben, ha a jogsértést határozattal megállapította – vagy tagjai tekintetében a gazdasági kamara pert indíthat a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítésére akkor is, ha a sérelmet szenvedett fogyasztók személye nem állapítható meg”.

Az alternatív vitarendezési eszközök mellett a bíróságok előtti igényérvényesítési procedúra egyszerűsítése is előtérbe került annak érdekében, hogy az alkotmányban garantált igazságszolgáltatáshoz és jogorvoslathoz való jog gyakorlása egyszerűbbé válhasson. Ennek keretében a peres eljárás gyorsítását szolgálja a kisebb perértékű ügyekben az egyfokú ítélezés lehetősége, valamint a közérdekű keresetindítás lehetőségének bővülése. Egyezően a másik két közérdekű keresettel a versenyjogi populáris akció alapján hozott ítélet is nyilvánosságra hozható. A bíróság feljogosíthatja az igény érvényesítőjét, hogy az ítéletet országos napilapban közzétegye. Mindhárom populáris akció mellett érvényesíthetők a külön jogszabályban meghatározott egyéb polgári jogi jogkövetkezmények, illetőleg szabálysértési vagy büntetőeljárás is indítható a jogsértő ellen.

A fogyasztóvédelmi törvény, a fentebb említettek mellett a bírósági jogvitarendezés alternatívájaként új vitarendezési fórum, a békéltető testület felállítását határozta el. Az Európai Unió tagállamaiban és más országokban is létező hasonló fórumok a bírósági rendszer mellett hatékony alternatív vitarendező funkciót töltenek be, és segítik a gyors, olcsó és egyszerű jogérvényesítést. A fogyasztóvédelmi törvény szerint a területi gazdasági kamarák feladata olyan békéltető, egyezséget létrehozó fórum működtetése, melybe a gazdasági kamarák és a fogyasztók érdekképviselőit ellátó szervezetek azonos számú képviselőt delegálnak. Ideális esetben a probléma feloldását végző független és pártatlan testület eljárásának eredményeként a vita úgy oldódik meg, hogy az mindkét fél érdekeit - jogait és kötelezettségeit - szem előtt tartva mindkét fél megelégedésére szolgáljon, ezzel biztosítva az „egyezség” önkéntes végrehajtását. Jogorvoslati eljárásként az illetékes megyei bíróságtól kérhető a határozat érvénytelenítése taxatíván meghatározott esetekben. A határozat önkéntes végrehajtásának hiányában a határozat végrehajtási záradékkal látható el, s így a végrehajtói apparátust igénybe véve, állami kényszerrel lehet érvényt szerezni az abban foglalt rendelkezéseknek.

A békéltető testület eljárása, illetve döntése azonban, csakúgy nem zárja ki azt, hogy a fogyasztó bírósághoz forduljon igényei érvényesítésével, mint ahogyan a közérdekű kereset sem.

4. A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK FOGYASZTÓVÉDELMI ASPEKTUSAI

A szociális szolgáltatások fogyasztóvédelmi aspektusait a fogyasztóvédelem és a szociális szolgáltatások közötti kapcsolat dilemmáin keresztül kell bevezetni, mivel a két terület összekapcsolódása bizonyos kérdéseket vet fel. Annak ellenére, hogy a szociális szolgáltatások és a fogyasztóvédelem kapcsolata nem egyértelmű, a szociális szolgáltatások jelenlegi szabályozása is tartalmaz a felhasználók érdekeit védő rendelkezéseket. Ezt hivatott bemutatni ezen fejezet második

része, a fogyasztóvédelmi szempontok alkalmazási nehézségeivel együtt. A harmadik részben pedig a fogyasztóvédelmi irányelvek szükségessége melletti érvek kerülnek bemutatásra.

4.1. DILEMMÁK (JOGI, GAZDASÁGI, SZOCIÁLPOLITIKAI)

A fogyasztóvédelem, ahogyan a fogalmi és történelmi áttekintésből kitűnik, leginkább jogi és gazdasági jellegű szabályozóeszköz, mely a piacgazdaságot befolyásolja. Ennek ellenére a fogyasztóvédelem vizsgálható szociálpolitikai szempontból is. Amennyiben ebből a szempontból közelítjük meg “a fogyasztást és a fogyasztóvédelmet, akkor elsősorban a fogyasztás során bekövetkező társadalmi hátrányokat kell szemügyre vennünk. Ezek a hátrányok leginkább a gazdaságon belül, a piac működésének következtében jönnek létre.”³⁸ Ahogy arról már szó volt, a piac és a gazdaság fejlődésének mozgatórugója a szükséglet, mint hiányérzet. “A szükséglet kielégítés – sokszor az alapvető szükségletek is – azonban nagyban függnek a fogyasztó társadalmi helyzetétől, elsősorban anyagi lehetőségeitől, de befolyásoló tényező lehet a lakhely vagy az életkor is.”³⁹ Ha ebből a szempontból vizsgáljuk tehát a fogyasztóvédelmet, láthatólag jelentősen összekapcsolódik a társadalom hátrányos helyzetű rétegeinek problémáival.

A dilemma lényege azonban az, hogy a szociális szolgáltatásokra, melyek egyértelműen nem piaci jellegű szolgáltatások a jelen szabályozás szerint, lehet-e a fogyasztóvédelem szabályait alkalmazni.

4.2. A FOGYASZTÓVÉDELMI SZEMPONTOK MEGVALÓSULÁSA A JELENLEGI SZABÁLYOZÁSBAN, A FOGYASZTÓVÉDELMI SZEMPONTOK ALKALMAZÁSÁNAK NEHÉZSÉGEI

A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSA⁴⁰

A magyarországi szociális szolgáltatások rendszerét elsősorban az 1993. évi a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló III. törvény szabályozza. A törvény nyolc fejezetben meghatározza a törvény célját, hatályát, a szociális igazgatás szerveit és azoknak egyes eljárási szabályait, a pénzbeli ellátások, természetbeni ellátások és szociális szolgáltatások formáit és szabályait. A törvény preambulumban kimondja, hogy az Országgyűlés a szociális ellátás feltételeinek biztosítása, a nemzetközi egyezményekben meghatározott szociális jogok érvényre

38 Nagy Gábor: Fogyasztói sérelmek Magyarországon (kézirat)

39 Nagy Gábor: Fogyasztói sérelmek Magyarországon (kézirat)

40 http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99300003.TV

juttatása érdekében, a társadalmi szolidaritás alapján, valamint a jövő nemzedékért és a szociális segítségre szorulóként érzett felelősségtől vezérelve alkotta a törvényt. A törvény középpontjában tehát a szociális jogok szerepelnek, melyet első látásra nehéz összeegyeztetni a gazdasági jellegű fogyasztóvédelmi, illetve fogyasztói joggal. A két terület lényegi eltérése, hogy míg a fogyasztóvédelem alapvetően piaci jogviszonyokban valósul meg, addig a szociális szolgáltatások, melyek mindaddig nonprofit szolgáltatások, amíg az állam a szolgáltató. Természetesen léteznek nem állami szociális ellátások, de ezeknek a szabályozása már nem a szociális törvény hatálya alá tartozik.

Az előbbi értelmezést tekintve tehát a fogyasztóvédelem intézményét nem lehet a szociális szolgáltatásokra alkalmazni. Ugyanakkor a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvényben implicite jelen vannak a fogyasztóvédelem elvei, tehát a fogyasztó gazdasági érdekeinek védelme, a tájékoztatás és oktatás elve, a képviselő és meghallgatás elve, az egészség biztonság védelme, valamint a kártérítés és jogorvoslat joga. A továbbiakban az ezen elvekkel összecsengő rendelkezéseket emeljük ki.

A törvény, csakúgy mint más törvények, az általános rendelkezések keretében meghatározza célját. Az első paragrafus kimondja, hogy a cél a szociális biztonság és megőrzése érdekében meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit, valamint érvényesítésének garanciáit. Fogyasztóvédelmi szempontból véleményünk szerint ezen paragrafusban az érvényesítés garanciáinak meghatározása jelentős, hiszen a garancia biztosítása a fogyasztóvédelem egyik fontos területe.

Az első fogyasztóvédelmi elv a fogyasztó gazdasági érdekeinek védelme. Amennyiben a szociális szolgáltatás jogosultját tekintjük fogyasztónak, a szociális törvény a jogosult gazdasági érdekeit védi elsősorban a jövedelem pontos meghatározásával. A negyedik paragrafusa részletesen kifejti, hogy mely bevételek minősülnek jövedelem és melyek nem, illetve mi számít vagyonnak a törvény értelmezésében. A fogyasztó gazdasági érdekeit védi továbbá a szociális szolgáltatások térítési díjának meghatározásáról szóló rész. A 114. paragrafus kimondja, hogy ha a törvény másként nem rendelkezik, a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokért térítési díjat kell fizetni. A további szakaszok meghatározzák, hogy mi alapján kell meghatározni a térítési díjat és kik a kötelezettek annak megfizetésére. Az igénybevevő gazdasági érdekeit védi, hogy a térítési díj csökkenthető, amennyiben a kötelezett jövedelmi és vagyoni viszonyai ezt indokoltá teszik.

A térítési díjról szóló rendelkezésekben a gazdasági érdek védelmén kívül más fogyasztóvédelmi elvek is érvényesülnek. A tájékoztatáshoz való jog jelenik meg a 115. paragrafus második bekezdésében, amely meghatározza, hogy az intézményvezető köteles tájékoztatni az igénylőt a térítési díj összegéről az ellátás igénybevétele előtt. Ugyanez a paragrafus a meghallgatáshoz való jogot is érvényre juttatja, ugyanis a negyedik bekezdés kimondja, hogy “ha az

ellátott, a törvényes képviselője vagy a térítési díjat megfizető személy a személyi térítési díj összegét vitatja, illetve annak csökkentését vagy elengedését kéri, a (2) bekezdés szerinti értesítés kézhezvételétől számított nyolc napon belül a fenntartóhoz fordulhat. Az állami fenntartó a térítési díj összegéről határozattal dönt.” A következő bekezdésben a meghallgatáshoz való jog mellett a jogorvoslathoz való jog is érvényesül. Ezen bekezdés szerint “ha az ellátott, törvényes képviselője vagy a térítési díjat megfizető személy a térítési díj egyházi vagy nem állami fenntartó által megállapított összegét vitatja, a bíróságtól kérheti a térítési díj megállapítását. A bíróság jogerős határozatáig a korábban megállapított térítési díjat kell megfizetni.”

A törvény általános szabályait lefektető rendelkezésekben szintén találkozunk a tájékoztatáshoz való joggal. Az ötödik paragrafus második bekezdése kimondja, hogy a szociális hatáskört gyakorló szerv tájékoztatást nyújt a törvény szerinti pénzbeli és természetbeni ellátások igénybevételi feltételeiről és az igényléshez szükséges iratokról, a törvényben meghatározott személyes gondoskodást nyújtó ellátásokkal és szolgáltatásokkal kapcsolatban a helyben igénybe vehető ellátások és szolgáltatások köréről, feltételeiről és az igénybevétel eljárási kérdéseiről. Az esetleges jogosultak így pontos információhoz juthatnak milyen feltételekkel válhatnak szociális szolgáltatást igénybevevővé.

Az előbbiek alapján látható, hogy bizonyos szakaszokba beépülve érvényesülnek a fogyasztóvédelmi alapjogok. A törvénynek ugyanakkor, lényegében az egész ötödik fejezete az ellátást igénybevevők fogyasztóvédelmi jellegű érdekeit biztosítja. Az ötödik fejezet az intézményi jogviszony szabályait határozza meg, amely jogviszony fogyasztói jogviszonynak tekinthető az ellátott szempontjából. A fejezet első címe az általános szabályok keretén belül rendelkezik többek között, a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményekben ellátottak jogairól, az ellátott-jogi képviselőről, tájékoztatási kötelezettségről és a jogosultak érdekvédelméről, melyek összekapcsolhatóak az egyes fogyasztóvédelmi alapelvekkel, csakúgy mint a már említett térítési díjjal kapcsolatos rendelkezések, melyek ezen fejezet harmadik címében szerepelnek. A következőkben az első címből fentebb kiemelt rendelkezéseit részletezzük.

A 94/E paragrafus a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményekben ellátottak jogairól általános rendelkezésként kimondja, hogy a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi ellátást igénybe vevő ellátottnak joga van szociális helyzetére, egészségi és mentális állapotára tekintettel a szociális intézmény által biztosított teljes körű ellátásra, valamint egyéni szükségletei, speciális helyzete vagy állapota alapján az egyéni ellátás, szolgáltatás igénybevételére. Ezen szakasz tehát érvényre juttatja a fogyasztó egészségvédelmének elvét. Az ellátott-jogi képviselő a törvény értelmében az a személy, aki a személyes gondoskodást nyújtó alap- és szakosított ellátást biztosító intézményi elhelyezést igénybe vevő, illetve a szolgáltatásban részesülő részére nyújt segítséget jogai gyakorlásában. Közvetve tehát tekinthetjük a “szociális szolgáltatás

fogyasztója” képviselőjének, mellyel önmagában érvényesül a képviselőhez való fogyasztói alapjog. Feladatait áttekintve pedig kitűnik a szolgáltatást igénybevevő tájékoztatáshoz való jogának, meghallgatáshoz való jogának, jogorvoslathoz való jogának érvényesülése. Így például az ellátott-jogi képviselő feladata a tájékoztatásnyújtás az ellátottat érintő alapjogok tekintetében, segítségnyújtás panaszok megfogalmazásában, intézkedés kezdeményezése jogsértő gyakorlat megszüntetése érdekében, továbbá intézkedés megtételének kezdeményezése a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok felé.

A 95. és 96. paragrafusok a tájékoztatási kötelezettség szabályait határozzák meg, melynek alapja, hogy a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátás feltételeiről a kérelem benyújtásakor a kérelmezőt tájékoztatni kell. A paragrafusok meghatározzák a tájékoztatás formáját, idejét és tartalmát. A jogosultak érdekvédelmével kapcsolatban a 97. paragrafus kimondja, hogy az intézményvezető az ellátás igénybevételekor a fenntartó által jóváhagyott intézményi házirend egy példányát átadja a jogosultnak, továbbá a házirendet az intézményben jól látható helyen ki kell függeszteni és gondoskodni kell arról, hogy az a jogosultak hozzátartozói és az intézmény dolgozói számára folyamatosan hozzáférhető legyen. A 99. paragrafus pedig az intézmény fenntartójának kötelességévé teszi a jogosultak érdekvédelmét szolgáló fórum kialakítását.

Összefoglalva az 1993. évi a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló III. törvényről írottakat, elmondható, hogy a törvényben jelen vannak a szociális szolgáltatások jogosultjainak érdekeit védő rendelkezések. Annak ellenére elmondható ez, hogy ezeket a rendelkezéseket nem kifejezetten fogyasztóvédelmi célzattal hozták, illetve az említett dilemmák miatt egyelőre nem eldöntött, hogy a szociális szolgáltatás igénybevevője fogyasztónak tekinthető-e, és hogy a szociális szolgáltatást lehet-e fogyasztóvédelmi szempontú terméként kezelni.

AZ ÁLLAMPOLGÁRI JOGOK ORSZÁGGYÜLÉSI BIZTOSÁNAK ÉVES BESZÁMOLÓIRÓL⁴¹

A fogyasztóvédelmi szempontok megvalósulását kutatva a jelenlegi szabályozásban, illetve gyakorlatban áttekintettük az 1996 és 2009 között megjelent az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának éves jelentéseit. Bár az ombudsmani vizsgálatok alapvetően az emberi és állampolgári jogok érvényesülését helyezik középpontba, a jelentésekből a fogyasztóvédelmi érdekek megvalósulásaira is lehet következtetni. A következőkben kiemeljük a szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos vizsgálati következtetések fogyasztóvédelmi jellegét.

Az 1995-től 1998-ig készült ombudsmani beszámolók szerkezetükben valamelyest eltérnek a későbbiektől. Az 1995-1996 és 1997 évi beszámolóban “Az állampolgári jogok helyzete az

41 <http://www.obh.hu/>

egészségügyi és intézményes szociális ellátó-rendszer átalakulása során” címmel találkozhatunk a szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos ügyek összefoglalójával. Az 1995-1996. évi beszámolóból kiderül, hogy “az egészségügyi rendszer és az intézményes szociális ellátórendszer átalakítása egyes területeken válsághelyzet kialakulásához vezetett. A kórházi ágyak csökkentése, kórházak, egészségügyi utókezelők bezárása az érintetteket súlyos helyzetbe hozta. Miközben az említett intézményrendszer radikális reformja leginkább kapacitáscsökkentés formájában folyik, addig a még működő intézményekben az állampolgárok egyre érzékenyebben reagálnak emberi jogaik megsértésére, egyre gyakrabban panaszolják az őket ért sérelmeket, kiszolgáltatott helyzetüket.” A beszámoló tanulsága szerint “sok és többirányú panasz érkezett szociális otthonokból, amelyek az ellátás színvonalát, a szakszerű bánásmód hiányát, esetenként a saját tulajdonnal való rendelkezés korlátozását sérelmezték. Egy önkormányzat fenntartásában működő szociális otthon lakója panaszában például kifogásolta az élelmezés mennyiségét és minőségét, valamint a pénzellátási, pénzkezelési gyakorlatot. Sérelmezte, hogy a gondozottak többhavi zsebpénzüket nem kapták meg.” Fogyasztóvédelmi jellegét tekintve ezen ügyeknek látható, hogy az ellátottak gazdasági érdekeinek védelme és az egészséghez és biztonságához való fogyasztói joga sem érvényesült kellően. Az 1997-es beszámoló azonban már pozitív eredményeket taglal. E szerint “a személyes gondoskodást nyújtó intézmények működésével kapcsolatos vizsgálatok hatékonyságát nagymértékben elősegítette az ajánlásunk nyomán 1997-ben hatályba lépett 161/1996. (XI. 7.) Kormányrendelet, amely a megyei közigazgatási hivatalok hatáskörébe utalta az említett intézmények működésének engedélyezését. Ellenőrzési jogosítványokat állapított meg számukra az otthonokban gondozottak emberi jogainak érvényesülésére. Az újonnan biztosított jogosítvány érvényesítésével kapcsolatos tapasztalatokat az országgyűlési biztos szakértők bevonásával vitatta meg a megyei közigazgatási hivatalok vezetőivel. Azóta az előbb említett hatóságokat számos alkalommal kérte fel az egyes panaszok vizsgálatára.” A beszámolóból azt is megtudjuk, hogy “az országgyűlési biztos az előző beszámolási időszakban a tárgykörben tett többi ajánlásának többsége is kedvező fogadtatásra talált.” A fentebb idézetekből tehát kiderül, hogy az érdekek sérelmét több esetben is sikeresen tudták kezelni.

Az 1998-as beszámolóban nincsen a szociális ellátásokkal kapcsolatos külön fejezet, a vonatkozó ügyeket a különböző emberi jogok tematikája szerint foglalják össze. Az 1999. évi jelentésből azonban kiderül, hogy “az időskorúak ápoló-gondozó otthonainak átfogó vizsgálatát 1998-ban végeztük el először. Azt követően többen újabb panaszokat nyújtottak be, amelyek megint csak a helyszínen lefolytatott átfogó vizsgálatban voltak tisztázhatóak.” Az 1998. és 1999. évi vizsgálatokban a legtöbb sérelem az ellátottak egészséghez való jogát érte, ugyanis több időotthon sem tartotta be az előírt követelményeket. Az 1999-es beszámoló az időseket ellátó intézmények mellett összefoglalja a fogyatékosokat ápoló-gondozó otthonokkal kapcsolatos vizsgálatokat. Ezen

otthonok átfogó vizsgálata először 1996-ban végezte az ombudsman, majd a bejelentéseket előre nem bejelentett vizsgálatokkal ellenőrizték. Az esetek legtöbbszörében az egészségvédelme sérült, mivel több otthonban minimális orvosi jelenlét sem volt biztosítva. Emellett fogyasztóvédelmi szempontból lényeges, hogy az érdekképviselő sem valósult meg. A jogorvoslathoz való jog szempontjából a beszámoló szerint az ombudsman “felkérte a legfőbb ügyészt, hogy intézkedjen az ápolást, gondozást nyújtó, bentlakásos intézmények ügyészi felügyeletének hatékonyabb ellátásáról. A legfőbb ügyész helyettese az ajánlást nem fogadta el, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa azonban fenntartotta azt, és teljesíthetőségét ismételten megfontolásra ajánlotta. Ennek nyomán megegyezés alakult ki abban, hogy a hasonló esetekben az ügyészség a tudomására jutott súlyos törvénytelenségek megszüntetése érdekében rövid időn belül folytatja le a működés-felügyeleti eljárást. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője az ajánlást elfogadta. A magánintézet igazgatója ellen folyó büntetőeljárás még nem fejeződött be.”

A következő évi beszámoló vonatkozó fejezetéből kitűnik, hogy a fogyatékos otthonokkal és rehabilitációs intézetekkel kapcsolatban 2000-ben egy új típusú panasz is érkezett. A panaszosok a gondozottak áthelyezésének jogszerűségét és célszerűségét kifogásolták. Ezen esetekben azonban érvényesült a tájékoztatás és meghallgatás joga, ugyanis a beszámoló leírja, hogy az egyik intézmény esetében az intézet vezetése szülői értekezletet tartott, ahol tájékoztatták a szülőket az áthelyezés indokairól, továbbá a szülőknek alkalma nyílt, hogy kifejezhessék az áthelyezéssel kapcsolatos kifogásaikat. 2000-ben az időseket ápoló-gondozó otthonokban végzett egyedi vizsgálatokban azt a következtetést lehet levonni, hogy a legtöbb problémát még mindig a megfelelő számú intézményi szakdolgozó hiánya, a szociális szolgáltatás igénybevételéről szóló megállapodások tartalmi hiányosságai, a házirendek fogyatékoságai, az érdek-képviselői fórumok működésének hiányosságai, az elégtelen mentálhigiénés gondozás, az ellátás tárgyi feltételeinek, valamint a tisztálkodáshoz szükséges anyagokkal történő ellátás hiányosságai jelentik.

2001-ben az ombudsmani beszámoló a bentlakásos ellátó intézményekkel kapcsolatos ügyek mellett külön alfejezetben taglalja a hajléktalan ellátás helyzetét. “A személyes gondoskodást nyújtó intézményekben végzett vizsgálatok a tulajdonhoz, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, a szociális biztonsághoz, az emberi méltósághoz, a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához, valamint az egészséges környezethez fűződő alkotmányos jogok érvényesülését elemezte.” A hajléktalanok ügyeivel kapcsolatos fejezetben a beszámoló leírja, hogy a tárgyévben is kevés panasz érkezett hajléktalanoktól. Az utcán élő emberek érdekérvényesítő képessége ugyanis rendkívül alacsony. A szociális szakemberek azok érdekében tudnak szót emelni, akik már kapcsolatba kerültek egy szociális ellátó intézménnyel. Az országgyűlési biztosok emiatt fordítanak különös figyelmet a hajléktalanok problémáira, és az ilyen esetekben gyakran hivatalból indítanak vizsgálatot. A hajléktalansággal kapcsolatos problémák

leggyakrabban az élethez és emberi méltósághoz való jog, a diszkrimináció tilalma és az esélyegyenlőség biztosításának állami célkitűzése, a szociális biztonsághoz, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmének veszélyét hordozzák.

“2002-ben hat, a bentlakásos intézményekben élők alkotmányos jogainak érvényesülését számon kérő vizsgálati jelentés készült. Az eljárások – hasonlóan az előző évek ügyeihez – legtöbbször a jogállamiságból fakadó jogbiztonság, illetve a tisztességes eljárás követelményét, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogot érintették. Ezek egyidejű sérelme mellett állapította meg az országgyűlési biztos egy alkalommal szociális biztonsághoz, illetve a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogokkal összefüggésben keletkezett visszásságot. A bentlakásos intézményekben végzett számos vizsgálat, illetve azok tapasztalatainak közreadása ellenére is még mindig tetten érhetők a minimálisan szükséges orvosi jelenlét hiányával és ezzel összefüggésben a gyógyító és rehabilitáló tevékenységgel összefüggő fogyatékoságok.”

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2003. évi beszámolójában ismételten megjelenik, hogy “az országgyűlési biztos tevékenységének kezdetétől kiemelt figyelmet fordít a társadalom azon tagjaira, akik szociális, egészségügyi okokra visszavezethetően, koruknál vagy egyéb sajátos helyzetüknél fogva nehezen tudják érdekeiket érvényesíteni.” A beszámolási időszakban érkeztek panaszok a különböző intézményekből a lakótársak, az intézmények dolgozóinak, vezetőinek személyére vonatkozóan. Tekintettel az intézményekben működő érdekképviselői fórumokra, az országgyűlési biztos azokban az esetekben, ahol ezt elegendőnek találta, azt javasolta választleveleiben a hozzá fordulóknak, hogy használják ki a mindennapi élet apróbb, leginkább az együttlakást érintő panaszok esetében az érdekképviselői fórum biztosította lehetőségeket. Az eljárások a vizsgált, illetve érintett alkotmányos jogok szempontjából a jogállamiságból fakadó jogbiztonság, illetve a tisztességes eljárás követelményét, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, a szociális biztonsághoz, az emberi méltósághoz, illetve a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogokat érintették.”

A 2003-as beszámolóban ismét előtérbe kerül a hajléktalanok ellátása. Ebben az évben két új intézmény felállításával vált lehetővé a hatékonyabb együttműködés a hajléktalan emberek, az ellátók, valamint a közöttük gyakran csak közvetítő ombudsman között. A hajléktalansággal összefüggő állami szerepvállalást koordinálni hivatott miniszteri biztos, illetve az esélyegyenlőségi kormányhivatal feladata – egyebek mellett – e hátrányos helyzetű réteg gondjainak enyhítése is.

2004-ben is jelentős számú panaszbeadvány érkezett az országgyűlési biztos hivatalához a különböző bentlakásos intézmények (időseket, fogyatékosokat, pszichiátriai betegeket ellátó szociális intézmények) lakóitól az előző évekhez hasonlóan. A panaszok számának növekedéséhez hozzájárult, hogy az év folyamán nőtt a bentlakásos intézményekben az ellátottak száma. A

beszámoló szerint általános megállapításokat nehéz tenni, hiszen míg az időseket ellátó intézményekbe költözők aránya növekedést mutat, a különböző speciális intézményekben élők aránya inkább stagnál. A civil szervezetek jelzéseiből az országgyűlési biztos hivatala arról is értesült, hogy megtorpanni látszik a tartós bentlakást biztosító intézmények fokozatos átalakításának és a kisközösséget befogadó lakóotthonok kiépítésének folyamata, és szűkülnek a lakóotthonok létesítésére szánt pénzügyi források is. Ugyanakkor az intézményekre vonatkozó szabályok közé a szociális szolgáltatás feltételeit, minőségi, szakmai szabályait kiegészítve egyre több, az intézményekbe költözők jogait, érdekeit védő garanciális rendelkezést építettek, megelőzendő az egyre inkább piacivá váló szolgáltatásra árnyékot vető visszaéléseket. Ezek kidolgozását az országgyűlési biztos is különös nyomatékkal szorgalmazta.

Témánkat tekintve, a bentlakásos intézményekkel kapcsolatos ügyek mellett, “az országgyűlési biztos a 2004. évi munkájában a hajléktalan emberek alapjogai érvényesülésének kérdésköre egy megújult szemléletű szociális program keretében került előtérbe. Míg korábban csak az alapjogok sérelmének veszélyére hívtuk fel a figyelmet – ideértetve a súlyosan hátrányos helyzetű, otthontalan emberek számára elsődleges létkérdést is –, a múlt évben az életminőség javításáról, a munka világába való integrációról is szólhattunk. Már nem csupán koncepciókról és programokról számolhatunk be, hanem a megvalósult kezdeti lépésekről is.”

A 2005. évi beszámoló tanulsága szerint a bentlakásos intézményekkel kapcsolatos ügykörre továbbra is jellemző, hogy az ombudsmanhoz fordulók elsődlegesen az intézményi ellátást, az ételmezést, a gondozási tevékenységet, az ápolók szakképzettségének hiányát, a térítési díjak összegét, valamint az elhelyezés tárgyi körülményeit kifogásolják. Az országgyűlési biztos fellépésének eredményessége ebben az évben is teljes volt, ajánlásait és kezdeményezéseit az érintettek valamennyi esetben elfogadták és a lehetőségekhez mérten, költségvetésük függvényében megtették a szükséges intézkedéseket a kifogásolt állapotok mielőbbi felszámolása érdekében.

Csakúgy, mint az előző évi beszámoló, a 2005. évi is külön foglalkozik a hajléktalan-ellátás ügyeivel. A 2004 évhez hasonlóan, amikor is a panaszok általában az átmeneti szálláslehetőség megszűnésekor ismét az utcára kerülők aggodalmairól, illetve a különböző pénzbeli segélyek kiutalásának jogszerűségével voltak kapcsolatosak, addig 2005-ben az életminőséget kifogásoló, az emberi méltóságot sértő körülményekről, eljárásokról szóló panaszokkal, illetve beszámolókkal találkoztunk. Közülük két ügyben, a jogbiztonság sérelme mellett az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben állapított meg visszasságot a biztos.

A 2006-os beszámolási időszakban továbbra is számos panasz érkezett a személyes gondoskodást nyújtó bentlakásos intézményekben élőktől, azok hozzátartozóitól, néhány esetben az ott dolgozóktól. Az ellátott panaszosok jellemzően az intézményi ellátást, az ételmezést, a gondozási tevékenységet, az ápolók szakképzettségének hiányát, a térítési díjak összegét,

valamint az elhelyezés tárgyi körülményeit kifogásolják. A beszámolási időszakot tekintve a biztosok az ellátás minősége miatt visszásságot nem állapítottak meg, megjegyzendő azonban, hogy vizsgálati lehetőségeik az ilyen jellegű – ételek mennyiségére, minőségére vonatkozó – hiányosságok feltárására nem megfelelőek. A képviselő követelményének szempontjából jelentős, hogy a tapasztalatok szerint egyre többen veszik igénybe az ellátottak érdek-képviselői fóruma és az ellátott-jogi képviselő által biztosított lehetőségeket a lakótársak, az intézményben dolgozók magatartását kifogásoló panaszaink rendezésére, azonban a biztoshoz fordulók között még mindig többen vannak azok, akik beadványukban a képviselőt érintő bizalmatlanságukat fejezik ki. A biztosok fellépésének eredményessége a beszámolási időszakban a bentlakásos intézmények tekintetében teljes volt, ajánlásait és kezdeményezéseit az érintettek valamennyi esetben elfogadták, és a lehetőségekhez mérten, költségvetésük függvényében megtették a szükséges intézkedéseket a kifogásolt állapotok mielőbbi felszámolása érdekében. A 2006-os beszámoló szerint a hajléktalan emberek alapjogi érvényesülésének konkrét panasz alapján történő vizsgálatára ebben az évben csupán néhány esetben került sor. A hajléktalanokkal kapcsolatos panaszok rendszerint nem a hajlék nélkül élő emberektől, hanem az ún. normálisan élőkől érkező, a hajléktalan emberek életmódját kifogásoló, annak látható nyomai miatt neheztelő beadványok voltak.

2007-ben a bentlakásos szociális intézményekből érkező panaszok jellemzően az intézményi, illetve személyi térítési díj mértékére, valamint az intézmény működésére, ezen belül a lakókkal szemben tanúsított bánásmódra vonatkoztak. A panaszok ellenére azonban a vizsgálatok tapasztalatai azt mutatják, hogy az intézmények szemlélete egyre inkább ellátott-központúvá válik. A lakók közül egyre többen veszik igénybe az ellátottak érdek-képviselői fóruma, illetve az ellátott-jogi képviselő által biztosított lehetőségeket a lakótársak, az intézményben dolgozók magatartását kifogásoló panaszaink rendezésére. Ellátott-jogi képviselő kivétel nélkül valamennyi intézményben működik, elérhetőségükről, fogadóóráikról a lakók minden esetben megfelelő tájékoztatást kapnak.

A hajléktalanokkal kapcsolatos ügyeket tekintve a beszámolóból kiderül, hogy a 2007. évi beszámolási időszakban már nem a hajléktalanokat ellátó rendszer hiányosságai, a finanszírozás átláthatóságának és hatékonyságának esetleges ellentmondásai merültek fel valamely civil segítő szervezet részéről, hanem a hajlék nélkül élő emberek emberi méltóságán esett csorba miatt folytatott a biztos vizsgálatot, melyet egy szociális munkás panasza alapján rendelt el.

A következő két év tematikája eltér a korábbiaktól. A 2008-as és 2009-es beszámoló az egyes alkotmányos jogok szerint csoportosítja a hivatalhoz érkezett ügyeket. A szociális ellátások közül a bentlakásos intézményekkel kapcsolatos ügyek összefoglalása és elemzése “Az élethez és emberi méltósághoz való jog érvényesülésének tendenciái” címszó alatt jelennek meg. A 2008-as

beszámolóból kiderül, hogy az élethez és az emberi méltósághoz való jog

s-, fogyatékos- vagy gyermekotthonok). Már 2007 őszén projekt indult a hajléktalanok jogainak védelmében, melyről a 2008-as beszámoló részletes összefoglalót ad. Néhány nagy horderejű

-

szakmai háttérrel dolgoztak fel, és tártak a szakma, a nyilvánosság és a politikai döntéshozók elé.

A 2009. évi beszámoló tematikája az előző évihez hasonlóan, tehát nem taglalja külön a bentlakásos intézményekkel, mint szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos ügyeket. A legfrissebb beszámolóban a szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos ügyek a fogyatékossgal élők viszonylatában és a szociális rendszer és a szociális segélyezés helyzetének elemzésével foglalkozó részben jelennek meg. Utóbbi leginkább a bentlakásos intézmények térítési díjával kapcsolatos ügyeket taglal, az előbbi lényege pedig, hogy a

-

személyek egészségügyi, szociális ellátásának

séget garantáló megoldás. Az országgyűlési biztos kiemelt feladata az emberi jogok védelmének előmozdítása, a jogok érvényesülését elősegítő intézkedések megvalósítása. A projekt összefoglalójából kiderül az is, hogy az 1999 és 2002 között érkezett bentlakásos ott

-

képességet valamilyen fokban korlátozó gondok miatt álló emberek munkavállalásának nehézségei, a fogyatékossg mértékét megállapító bizottságok szakmai protokolljának hiánya (2005), a fogyatékossg támogatások rendszere (2006), az akadálymentességet hiányoló számos panasz vizsgálata. A felsőoktatásban tanuló vak hallgatók számára a tananyag hozzáféréseinek nehézségei ugyancsak fontos előzménye volt a projektmunkájának. Kifeje

képességet kizáró gondnokság alatt állók válasza

k tekintetében a részvétel jogát.

4.3. ÉRVEK A FOGYASZTÓVÉDELMI IRÁNYELVEK SZÜKSÉGESSÉGE MELLETT A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK KÖRÉBEN A MINŐSÉGVÉDELMEK BEMUTATÁSÁN KERESZTÜL

Az ember életében alapvetően minden viszony szabályozott valamilyen formában, melynek nem kell szükségszerűen jogi vagy gazdasági jellegű szabályozásnak lennie, sőt a hétköznapi élet társas viszonyait íratlan, változó, kötetlen szabályok határozzák meg. Ez azért lényeges, mert a szabályozás egyfajta biztonságot, viszonyítási alapot nyújt. A fentebb részletezett szociális törvény rendelkezései is biztosítják, hogy a törvény célja megvalósuljon, tehát a szociális biztonság megteremtése és megőrzése érdekében a törvény meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit, valamint érvényesítésének garanciáit. A szociális szolgáltatások körében is fontos tehát, hogy az igénybevevő számára a szolgáltatás megfeleljen az előírtaknak. Annak ellenére, hogy a fogyasztóvédelem nem azonosítható a minőségvédelemmel, ha áttekintjük az alapvető minőségbiztosítási eszközöket, illetve a minőség-ellenőrzés alapelveit és összevetjük a fogyasztóvédelem alapelveivel és mindezt kivetítjük a szociális szolgáltatásokra, voltaképpen szempontokat és érveket kapunk a fogyasztóvédelmi irányelvek szükségessége mellett a szociális szolgáltatások körében.

2004-ben először januárban majd júniusban készült tanulmány a SZOLID projekt megbízásában a szociális szolgáltatások minőségbiztosításával kapcsolatban. A korábbi a Dr Hegyesi Gábor által összeállított vitaanyag a szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos minőségpolitikáról szól a megreformált szociális törvényben. A későbbi, Dr Veress Gábor által készített pedig, mint háttéranyag a szociális törvény megreformálásához, szintén a szociális szolgáltatások minőségbiztosításának jellemzőit és követelményeit mutatja be. Ezen két tanulmány összefoglalásával szeretnénk bemutatni az összefüggéseket a minőségbiztosítás és a fogyasztóvédelem elvei között a szociális szolgáltatásokban. Itt tehát szociális szolgáltatások jellemzőit, a velük kapcsolatos minőségbiztosítás ismérveit és rendszerét, végül pedig a minőségbiztosítás eszközeit, valamint a minőség-ellenőrzés alapelveit mutatjuk be.

A szociális szolgáltatások ember-ember kapcsolatú szolgáltatások, tehát alapvető jellemzőjük, „hogyan ember-ember kapcsolatú szolgáltatások, vagyis mind a szolgáltatást, mind a szolgáltató ember, így je, hogy ember-ember kapcsolaton alapul.”⁴² Ugyanakkor a szociális szolgáltatások közszolgáltatások is, így nincs irántuk „szabadpiaci való

ködtetésének feltétele a közpiaci jelleg, vagyis a szolgáltatást nem fizeti ki a tényleges fogyasztó, hanem a társadalomnak kell azt fizetnie.”⁴³ További lényeges jellemzőjük, hogy “e

k

42 Veress Gábor: A szociális szolgáltatások minőségbiztosítása
(www.allamreform.hu/.../Veress_Gabor_A_szocialis_szolgaltatasok_minosegbiztositasa.pdf)

43 Veress Gábor: A szociális szolgáltatások minőségbiztosítása
(www.allamreform.hu/.../Veress_Gabor_A_szocialis_szolgaltatasok_minosegbiztositasa.pdf)

„sikereseknek”.⁴⁴ A szociális szolgáltatások tehát közpiaci jellegük és erkölcsi megalapozottságuk miatt nem képzelhetők el nyereségérdekeltségűnek, hanem csak nonprofit szolgáltatásnak.

A szociális szolgáltatások minőségbiztosításának is több egyedi jellemzője van. Fontos az igénybevevő állapota, mivel a „szociális szolgált

bbé tétele.”⁴⁵ Ebből következően a szolgáltatási folyamat célja is ez, ezért „a szociális szolgáltatás folya szakmai protokollok is csak iránymutatók, ajánlások lehetnek.”⁴⁶ Az előbbiekből következően a folyamat megfelelősége helyett érdemes a szociális szolgáltató megfelelőségét értelmezni. Lényeges ezek mellett a szociális szolgáltatások eredménye („terméke”), amely a folyamat által előidézett változásként észlelhető, amely általában szintén egyedi. Megfelelőséget, tehát ezen állapotváltozásra vonatkozóan írhatunk elő. Az állapotváltozás mérhetőségére

ügyfél, a szociális szolgáltatásért s intézmény, a szociális szolgáltatást nyújtó szolgáltató, intézmények, valamint a társadalom elégedettsége, azaz az igényeik kielégítése által átadott érték. Nyilvánvaló, hogy

(ügyfél) elégede

pillanatnyi ügyfél-igény kielégítése. Relatív pont

a szociális szolgáltatást nyújtó szolgáltató elégedettsége is, hiszen ezek nagy

„⁴⁷

ségének fenntartása é

44 Veress Gábor: A szociális szolgáltatások minőségbiztosítása (www.allamreform.hu/.../Veress_Gabor_A_szocialis_szolgaltatasok_minosegbiztositasa.pdf)

45 Veress Gábor: A szociális szolgáltatások minőségbiztosítása (www.allamreform.hu/.../Veress_Gabor_A_szocialis_szolgaltatasok_minosegbiztositasa.pdf)

46 Hegyesi Gábor: A szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos minőségpolitika a megreformált szociális törvényben (www.allamreform.hu/.../Hegyesi_Gabor_A_szocialis_szolgaltatasokkal_kapcsolatos_mino.pdf)

47 Hegyesi Gábor: A szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos minőségpolitika a megreformált szociális törvényben (www.allamreform.hu/.../Hegyesi_Gabor_A_szocialis_szolgaltatasokkal_kapcsolatos_mino.pdf)

–
tartalmaznia k – – ségbiztosítási rendszerének

– – készen rögzített – követelményeket, a szo

vel is egy

ségét és

amennyiben lehetséges, akkor

ségmutatókat

használ és elégedettség-vizsgálatokat végez.”⁴⁸

A jellemzők felsorolása után fontos meghatározni az alapvető minőségbiztosítási eszközöket, illetve a minőségellenőrzés alapelveit. Az alapvető minőségbiztosítási eszközök közé tartozik a szolgáltatás

rzés, tanácsadás a szolgáltatások fejlesztésére vonatkozóan (a módszertani központok által). Ebből látható, hogy a szociális szolgáltatások minőségbiztosítása akkor valósítható meg kielégítően, ha maguk a szolgáltatások pontosan és részletesen szabályozottak, mivel csak akkor határozható meg mi számít “minőségi” szolgáltatásnak, amely viszonyítási alapot ad.

Tanulmányunk témája szempontjából a szociális szolgáltatások minőségbiztosításával kapcsolatban leglényegesebbek a minőség-ellenőrzés alapelvei, mivel ezek párhuzamba hozhatók a már korábban felsorolt fogyasztóvédelmi alapelvekkel. Fontosnak tartjuk, azonban megjegyezni, hogy a fogyasztóvédelem klasszikus értelemben a profitorientált szolgáltatásokra vonatkozik, ahol a szolgáltató a profitot tekinti elsődlegesnek, így értelemszerűen nagyobb szükség van a fogyasztó védelmére. Ez pedig ellentétben áll a szociális szolgáltatások non-profit jellegével, amely az igénybevevőt tekinti elsődlegesnek. A szolgáltatások minőségvédelmével azonban a szociális szolgáltatás “fogyasztójának” védelme is érvényre jut. A fogyasztóvédelmi alapjogok megvalósulását, emellett már átekintettük a szociális szolgáltatásokat jelenleg szabályozó törvényre vonatkoztatva.

48 Hegyesi Gábor: A szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos minőségpolitika a megreformált szociális törvényben (www.allamreform.hu/.../Hegyesi_Gabor_A_szocialis_szolgaltatasokkal_kapcsolatos_mino.pdf)

A minőség-ellenőrzés egyik alapelve, hogy fókuszban az ügyfél és a neki nyújtott szolgáltatás áll. Ezen elvet kapcsolatba lehet hozni azzal a fogyasztóvédelmi alapjoggal, mely a fogyasztó gazdasági érdekeinek védelmét biztosítja. A szociális szolgáltatások fogyasztóvédelmi vizsgálata során, így az igénybevevő érdeke további biztosítékot kap, amellet, hogy a szolgáltatás maga a “fogyasztó” érdekében van. A minőségbiztosítás következő alapelve, hogy a szolgáltatás értékelése a már megállapított standardok szerint történik, amely kapcsolatba hozható a fentebb említett minőségbiztosítási eszközökkel és a fogyasztóvédelemben szereplő tájékoztatáshoz és oktatáshoz való joggal. Nem elég ugyanis a standardok megléte, hanem fontos, hogy az igénybevevő tisztában legyen velük. A további három minőségellenőrzési alapelvet összefoglalva érdemes említeni, mivel ezek a fogyasztóvédelem szempontjából mind a képviselethez és meghallgatáshoz való jogot juttatják érvényre. Ezen alapelvek közé tartozik, hogy az ellenőrzés a rendszeresen gyűjtött, megbízható információkon és azok elemzésén alapul, továbbá, hogy az ellenőrzési folyamat tervezésében a szolgáltatók, ügyfelek is részt vesznek, valamint az ellenőrzés konklúzióit az ellenőrző szervezet visszacsatolja a szervezetnek. Ezen elvekből lényeges a megbízható információ fogalma, hiszen csak az igénybevevő vagy annak hozzátartozója/képviselője lehet az egyik legmegbízhatóbb információforrás, amennyiben a szolgáltatás minőségéről van szó. Emellett lényeges azon pont, amely az ügyfelek részvételét mondja ki az ellenőrzési folyamat során, amely kifejezetten a meghallgatáshoz való jogot érvényesíti.

A fogyasztóvédelmi alapelvek minőségbiztosítási elvekkel való összevetése során kimaradt két fogyasztóvédelmi alapjog, mégpedig az egészséghez és biztonsághoz való jog és a kártérítéshez való jog. Utóbbival kapcsolatban a szociális szolgáltatások jelenlegi kártérítési elveit részletesen kifejtettük az 1993. évi III. törvény kapcsán. A polgári jog szerint a kártérítés szabályai arra adnak választ, hogy valamely kárt kinek kell viselnie. Fő szabály szerint annak, aki azt jogellenesen és felróhatóan okozta. A szociális szolgáltatásokra vetítve itt az a kérdés, milyen károk léphetnek fel a szolgáltatások nyújtásakor és ki felelős azokért. Az előbb említett egészséghez és biztonsághoz való fogyasztóvédelmi alapjogot feleslegesnek tűnhet a szociális szolgáltatásokra adaptálni, mint fogyasztóvédelmi vagy minőségvédelmi elvet, mivel a szociális szolgáltatások alapvetően a szociális biztonság lehető legmagasabb szintjét kell, hogy megvalósítsák a rászorulóknak számára. Ugyanakkor, ha úgy tekintjük az egészség és biztonság védelme a legfontosabb elv a szociális szolgáltatások fogyasztóinak védelmében, ugyanis ha ezen jogok sérülnek, a szociális szolgáltatás nem valósítja meg alapvető célját.

5. A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK FOGYASZTÓVÉDELMI IRÁNYELVEI KIDOLGOZÁSÁNAK LEHETSÉGES SZEMPONTJAI

Befejező fejezetünkben az Európai Unió Szociális Védelmi Bizottsága által a szociális szolgáltatásokra kidolgozott minőségi keretrendszert mutatjuk be, amely egyúttal alapot biztosít a szociális szolgáltatások fogyasztóvédelmi elveihez. A keretrendszer célja, hogy az EU-n belül közös megegyezést alakítson ki a szociális szolgáltatásokról, azáltal hogy azonosítja a minőségi elveket, amelyeknek a szolgáltatásoknak meg kell felelniük. A minőségi keretrendszer emellett módszertani iránymutatást is ad, amely segíthet a szociális szolgáltatások megszervezésében és finanszírozásában az illetékes hatóságoknak. A keretrendszer alkalmazása önkéntes jellegű, mivel egyelőre nem képezi kötelező dokumentum részét, hanem inkább a Szociális Védelmi Bizottság konszenzusát tükrözi. Ugyanakkor eléggé rugalmas ahhoz, hogy a tagországok regionális és helyi kontextusban is megfelelően tudják alkalmazni. A keretrendszer alapján először a szociális szolgáltatásokat mutatjuk be, majd a szolgáltatásokra vonatkozó minőségi elvek aspektusait, majd a minőségi elvek módszertani kidolgozásának elemeit. Ezen tematika hasonlóságot mutat az előző fejezet utolsó részével, ez a fejezet azonban azért lényeges, mert általános európai uniós sztenderdeket mutat be.

Elsőként tehát az a kérdés, hogy mit is tekintünk szociális szolgáltatásnak az Európai Unióban. A keretrendszer itt a Közösség lisszaboni programjának végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény definícióját adja meg a szociális szolgáltatásokról. E szerint a szociális szolgáltatások egyrészt a törvény által előírt és a különböző szerveződésű, kiegészítő szociális védelmi rendszerek, amelyek az élet alapvető kockázatait fedik le, másrészt ezen szolgáltatások a közvetlenül az egyénnek nyújtott más alapvető szolgáltatások. Ezen szolgáltatások eltérőek lehetnek a kulturális és történelmi különbségek hatására, ugyanakkor elengedhetetlenek az alapvető európai uniós célkitűzések végrehajtásához, mint például a társadalmi integráció vagy a gazdasági növekedés. A keretprogram emellett egy másik bizottsági közlemény⁴⁹ alapján meghatározza a szociális szolgáltatások célkitűzéseit és alapelveit. A szociális szolgáltatások feladata gyakran egy sor különleges cél elérése. Ilyen cél többek között az embert középpontba helyező szolgáltatások, létfontosságú emberi szükségletek kielégítésére szerveződtek, különösen tekintettel a társadalom kiszolgáltatott helyzetben lévő tagjainak szükségleteire. A szociális szolgáltatások emellett megelőző és a társadalmi összetartozást szolgáló szerepet töltenek be a népesség egésze számára, jövedelmi szintre és vagyonra való tekintet nélkül. Hozzájárulnak továbbá a diszkriminációmentességhez, a nemek közötti egyenlőséghez, az emberi egészség védelméhez, az életszínvonal és az életminőség javításához, valamint az esélyegyenlőség biztosításához, ezáltal fokozva az egyének abbéli képességét, hogy a társadalomban teljes értékű szerepet játszanak. E célokat tükrözi az, ahogyan e szolgáltatásokat megszervezik, nyújtják és finanszírozzák. Ezek

lényegében azt részletezik mennyire fontos a szociális szolgáltatások megszervezésekor, hogy alkalmazkodjanak az egyéni, kulturális, történelmi különbségekre és arra, hogy személyre szabottan szervezzék meg a szolgáltatásokat.

A keretprogram következő része átfogó minőségi elveket ad a szociális szolgáltatásokra, a szolgáltatók és felhasználók közötti kapcsolatra, valamint a szolgáltatók, hatóságok és egyéb érdekelték közötti kapcsolatra vonatkozóan, valamint a szociális szolgáltatásokba fektetett fizikai és társadalmi tőkével kapcsolatban. A szociális szolgáltatásoknak egyszersmind jogilag, anyagilag és fizikailag is hozzáférhetőnek kell lenniük. Emellett, ahogyan már korábban említettük nagyon fontos a személy-központúság és folyamatosság, csakúgy, mint az hogy szolgáltatások folyamatosan rendelkezésre álljanak és átfogó segítséget nyújtsanak. Továbbá fontos, hogy elsősorban a "termékre", tehát a szolgáltatás által elért eredményre, fejlődésre kell koncentrálni.

A keretrendszer a szolgáltató és felhasználó közötti kapcsolat minőségi szabályozására két fő elvet ad meg, melyeket minőségi kritériumokkal részletez. Az első alapelv a felhasználó alapvető jogainak tiszteletben tartása. Ennek kritériumai a megfelelő információ szolgáltatása az aktuális és lehetséges felhasználók számára, amely minőségi összefoglalót és független értékelést is tartalmaz. Az információt a fogyatékkal élő emberek számára is igényeiknek megfelelően kell biztosítani. szükséges, hogy az eljárások átláthatóak, felhasználóbarátok legyenek és rendelkezésre álljon a lehetőség panasztételi eljárásra is. A fizikai, pszichológiai vagy pénzügyi visszaélések elkerülése érdekében nagyon fontos a jó szabályozási keret és ellenőrzési mechanizmus kialakítása. További kritérium, hogy a szociális szolgáltatásokban dolgozók és önkéntesek megfelelő képzésben részesüljenek a jogon alapuló személy-központú ellátásokat illetően. Ezzel elkerülhető a hátrányos megkülönböztetés és elősegíthető a nagyobb odafigyelés az egyéni sajátosságokra. A felhasználók jogainak tiszteletben tartása érvényesül emellett azzal is, ha támogatják integrációjukat a helyi közösségbe, továbbá ellátásuk alatt biztosítják adataik védelmét. A második alapelv a felhasználó és szolgáltató közötti kapcsolatot illetően a részvétel és felhatalmazás elve, melynek célja, hogy a felhasználók és képviselőik vagy családtagjaik aktívan részt vegyenek a szolgáltatások tervezését illető döntésekben és azok kivitelezésében, értékelésében. Ezen kritériumok ismételt a fogyasztóvédelmi alapjogokat idézik, melyeknek igen fontos eleme a képviselethez és meghallgatáshoz való jog.

A Szociális Védelmi Bizottság keretprogramjának következő pontja két minőségi elvet fogalmaz meg a szolgáltatók, hatóságok és más érdekelték közötti kapcsolatra vonatkozóan. Az egyik az együttműködés a köz-és magánszektorok között, tehát többek között a helyi hatóságok, a felhasználók érdekképviselői szervei és a civil szervezetek között. A második alapelv a helyes kormányzás, amely arra utal hogy a szociális szolgáltatásoknak a nyitottság és átláthatóság elve alapján kell működniük, tiszteletben tartva az európai, nemzeti, regionális és helyi törvényhozást.

A szociális szolgáltatások humán és fizikai tőkéjének elvei szintén további két minőségi kritériumrendszer alkotnak a keretrendszeren belül. A szociális szolgáltatásokat jól képzett és illetékes dolgozóknak kell ellátniuk, megfelelő munkakörülmények között, tiszteletben tartva munkavállalói jogok tiszteletben tartásával. Emellett nagyon fontos a kielégítő infrastruktúra, tehát a megfelelő tárgyi környezet, amelyben a szolgáltatások megvalósulnak és amely megfelel az egészségügyi és biztonsági előírásoknak.

A Szociális Védelmi Bizottság által kidolgozott keretrendszer utolsó fejezete a minőségi eszközrendszer módszertanának elemeit mutatja be, amelyet a tagállamok használhatnak a megfelelő szintű fejlesztéshez a szociális szolgáltatások terén. Ezen eszközök segítenek megvalósítani a korábban kifejtett elveket. A módszertani elemek nemcsak hasznosak lehetnek a hatóságoknak, hanem segíthetnek kifejleszteni és alkalmazni az ún. minőségi eszközöket, összhangban a saját szükségleteikkel és egyéni feltételeikkel. A módszertani elemeket a keretprogram alapján a következőkben hat szemszögből közelítjük meg.

Elsősorban azt kell meghatározni mi is egy minőségi eszköz? A minőségi eszközök egy adott szolgáltatás bizonyos céljaira irányulnak, azokat vizsgálják és pontos visszajelzést adnak az adott szolgáltatás egyedi kontextusairól. Természetüktől függően egy eszköz lehet objektív és szubjektív, illetve minőségi és mennyiségi. A mennyiségi és objektív eszközök a számszerűen meghatározott értékeket jelentik, míg a minőségi és objektív eszközök a számszerűen nem meghatározható, de objektív módon ellenőrizhető jellemzőkként határozhatók meg, mint például egy szituáció vagy jellemző megléte vagy hiánya. Továbbá harmadikként a minőségi és szubjektív eszközök, melyek egy-egy értékelésre vagy véleményre utalnak. A minőségi eszközöket egyértelművé kell tenni, az ellentmondások elkerülése végett, különösen olyan esetekben, mikor minőségi és szubjektív eszközöket kell elfogadni, az országok közötti összehasonlíthatóság érdekében.

Egy másik aspektus a minőségi eszközök vizsgálatára a begyűjtött adatok értékelése, összehasonlítása, valamint ennek alapján a dinamikus változók meghatározása, mint például erős és gyenge pontok vagy szélsőségek elérése. A minőségi eszközök következő fajtái a különböző befolyásoló tényezők közötti kapcsolatot ragadják meg, amelyek hatással vannak a szociális szolgáltatásokra. A ráfordítást középpontba helyező minőségi eszközök a szociális szolgáltatások jellemzőit hivatottak összegezni. A magas szintű szociális szolgáltatások nyújtásához szükséges feltételeket mutatják be, ugyanakkor nem biztosítják a megfelelő eredmény elérését. A szolgáltatás folyamatához kapcsolódó eszközök a szolgáltatás kivitelezését mérik és bizonyítékokra alapozva összegzik minőségét. Az eredmény-központú minőségi eszközök feladata annak megítélése, hogy a felhasználók egyes csoportjainak mely szociális szolgáltatás elégíti ki leginkább igényeit.

A minőségi eszközöket a fenti két megközelítésen kívül érvényességi szempontból is szükséges vizsgálni. A minőségi eszközöknek statisztikailag érvényesítettnek kell lenniük és a legjobb módszertani gyakorlatnak megfelelően kell kialakítani őket. Minimalizálni kell az adatgyűjtéshez kapcsolódó hibákat, melyek a félrevezető meghatározásokból, kétértelmű kérdésekből, vagy a kérdező, vagy feldolgozó elfogultságából fakadnak. A minőségi eszközöknek idővel bizonyítani kell megbízhatóságukat és fontos hogy elkerüljék az előre nem látható tényezők vagy önkénye kiigazítások miatti ingadozásokat. Emellett szükséges még egy érvényesítési eljárás, mely az eszközök megbízhatóságát célozza.

A keretprogram fentebb említetteken túl meghatározza, hogy minőségi eszközöket számszerű, logikai vagy kategorikus értéként következetesen kell kifejezni, tekintet nélkül természetükre (szubjektív, objektív, minőségi, mennyiségi). A tagállamok különböző szociális és szervezeti felépítés miatt azon eszközök bevezetését, melyek különösen érzékenyek a strukturális változásokra vagy bizonyos problémákat generálhatnak az adatgyűjtésben vagy feldolgozásban kerülni kell.

Ötödik aspektusa a minőségi eszközöknek a rendelkezésre álló adatokra vonatkozik, ugyanis a források rendelkezésre állása kritikus pont az ellenőrzésben, mivel a minőségi eszközök fejlesztése nagyban függ az időszakos adatok összehasonlításától. Az adatok rendelkezésre állása ugyanakkor függ az eszközök természetétől. A mennyiségi és objektív eszközökhöz szükséges adatok a nemzeti és nemzetközi statisztikákban találhatók meg, a minőségi és objektív eszközököz szükségesek pedig helyi, regionális, nemzeti és európai szintű adminisztratív adatokban illetve különböző tanulmányokban és jelentésekben. A minőségi és szubjektív eszközökhöz adatokat szolgáltathatnak többek között a nemzeti statisztikai hivatalok, melyek felméréseket és közvéleménykutatásokat végeznek.

A keretprogram utolsó aspektusként a fogékonyságot vagy érzékenységet említi. A minőségi eszközöknek megfelelőnek kell lenni a végrehajtott intézkedések mérésére, hogy fel lehessen mérni a kitűzött célok és minőségi elvek megvalósulását. Emellett megfelelően fogékonynak kell lenniük, hogy a megfelelő szolgáltatás célozza a megfelelő igényeket és hogy felismerjék az esetleges kiszolgáltatottságot, kockázatokat veszélyeket.

6. ÖSSZEFOGLALÓ

Tanulmányunk célja, hogy szakmai háttéranyagok alapján bemutassa a fogyasztóvédelem lehetséges elemzési pontjait és implementálási nehézségeit a szociális szolgáltatások területén. Ehhez elsősorban a fogyasztóvédelem fogalmát tisztázzuk, majd európai uniós és magyarországi történetét, különös tekintettel az öt alapvető fogyasztói jogra, melyek alapján véve a

fogyasztóvédelem lényegét képezik. Ezután bemutatjuk a szociális szolgáltatások jelenlegi szabályozását, valamint azt, hogy abban hogyan jelennek meg az előbb említett alapelvek. A fogyasztóvédelem bizonyos megvalósulási formáját hivatott bemutatni a ombudsmani gyakorlat áttekintése is a szociális szolgáltatások terén. További két fejezet pedig a szociális szolgáltatások minőségi és minőségvédelmi elveit ismerteti és azt hogy ezek, hogyan hozhatók összefüggésbe a fogyasztóvédelem szabályaival. Arra a következtetésre jutottunk, hogy gazdasági jellegére tekintettel a fogyasztóvédelem intézménye szorosan értelmezve nehezen kapcsolható össze a non-profit jellegű szociális közszolgáltatásokkal. A fogyasztóvédelem alapvető elvei azonban olyan általános elveket fogalmaznak meg, amelyeket a szociális szolgáltatások „fogyasztóira” is értelmezhetünk és szükséges értelmeznünk.