

**A Társaság a Szabadságjogokért álláspontja
a jogszabályok
előkészítésében való társadalmi részvételről szóló T/1382törvényjavaslatról**

I. Általános észrevételek

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) örömét fejezi ki, hogy a Kormány a jogalkotás során a társadalmi egyeztetést prioritásként kezeli. Véleményünk szerint azonban nem szükséges egy külön törvényt alkotni a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről (továbbiakban: Javaslat), hanem a meglévő szabályrendszer erősítését és kiegészítést tartjuk célszerűnek.

Álláspontunk szerint a Javaslat nem orvosolja a jogalkotás nyilvánosságát jelenleg szabályozó elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (továbbiakban: Eitv.) hiányosságait, sőt, egyes elemeiben visszalépést jelent a társadalmi egyeztetés jelenleg érvényes szabályaihoz képest. Kifejezetten káros lépésnek gondoljuk a lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény (továbbiakban: Lbt.) hatályon kívül helyezését, amely a korrupciós folyamatok feltárását nehezíti. A TASZ a lobbizásra vonatkozó szabályok bővítését, alkalmazásuk ellenőrzését, és nem az eltörlésüket tartja szükségesnek.

A Tervezet a jogalkotás nyilvánossága körében átemeli az Eitv. harmadik részét, és azt pár garanciális, a TASZ által is támogatott intézménnyel egészíti ki. Ilyen újítás a közvetlen egyeztetés, a jogszabály végrehajtásával kapcsolatos problémák észrevételezésének a lehetősége. Ezeknek a bevezetésével egyetértünk, ahogy támogatjuk azt is, hogy a véleményt nyilvánító magánszemélyek és társadalmi szervezetek álláspontja is megjelenik a minisztériumi honlapokon, mert ez teret biztosít a valódi demokratikus vitának. Probléma azonban, hogy az Eitv. általános szabályai és fogalomrendszere nem fog vonatkozni a minisztériumokban zajló jogalkotásra, amennyiben az egy külön törvényként lép hatályba. Jobbiztonsági szempontból sem célszerű megbontani a szabályozást, hiszen a jogkereső közönségnek egy helyett kettő jogszabályt kell megtalálnia, értelmeznie. A jogrendszer egysége és áttekinthetősége fontos társadalmi érdek. Elfogadhatónak tartjuk, hogy a jelen Tervezettel párhuzamosan készülő jogalkotásról szóló törvénytervezet szabályai között kapjanak helyet a jogalkotás átláthatóságát és az abban való társadalmi részvételt rendező normák. Utóbbi esetben az Eitv. általános rendelkezéseinek fogalom meghatározásait is át kell ültetni.

II. Részletes észrevételek

Észrevétel az 5.§-hoz

A Javaslat figyelmen kívül hagyja, hogy jogszabályt nem kizárólag a Kormány valamely tagja által vezetett minisztérium jogosult előkészíteni. A Javaslat nem rendezi a köztársasági elnök, az Országgyűlés bizottságai, és az országgyűlési képviselők által kezdeményezett törvényjavaslatokat. Jellemző munkamódszer – ahogy ezt a jelenlegi javaslattal kapcsolatos eljárás is bizonyítja -, hogy egy pénteken benyújtott képviselői indítvány általános vitára alkalmasságát hétfőn megtárgyalja a kijelölt bizottság, majd ugyanezen a napon kerül sorra és zárul le az általános vita. A benyújtott javaslatához ezután pedig módosító javaslatot sem lehet fűzni. Így sértül az állampolgárok és szerveződések észrevételezési és javaslatételi jogosultsága, továbbá aggályos, hogy a javaslatokról szavazással döntő parlamenti képviselők sem tudnak érdemben beleszólni a jogalkotási folyamatba. A TASZ szerint ki kell bővíteni a

Tervezet tárgyi hatályát, hogy ne fordulhasson elő, hogy egy egyéni képviselői indítványra minösszesen egy hét leforgása alatt módosuljon az Alkotmány.

A Javaslat **túlzott mértékben, megfelelő garanciák nélkül, nemzetközi szerződésekbe ütköző módon enged teret a társadalmi részvétel főszabálya alóli kivételnek.**

A Javaslat 5.§ (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy a Magyar Köztársaság különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, külügyi, pénzügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné. A TASZ szerint ez indokolatlanul tág körben biztosít a Javaslat mérlegelési lehetőséget a jogalkotónak arra, hogy korlátozza a társadalmi részvételt. Az elkészült jogszabálytervezetek közérdekű adatok, amelyeket a Javaslat – hasonlóan más törvényekhez – különleges módon szabályoz. Azonban a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. LXIII. (Avtv.) törvény rendelkezései és szellemisége kell, hogy meghatározza a vonatkozó speciális normákat is. Az Avtv. lehetővé teszi a nyilvánosság korlátozását többek közt honvédelmi, nemzetbiztonsági, külügyi és központi pénzügyi érdekek védelme céljából. Az Avtv. ugyan az adatfajták meghatározásával együtt teszi lehetővé a nyilvánosságkorlátozást. Ezt – az adatfajták pontos meghatározását - a jelenlegi Javaslat nem teszi meg, de legalább tartalmilag összhangban van az Avtv.-vel. **A környezetvédelmi és természetvédelmi érdekek** védelmét azonban nem ismeri az Avtv. Kiemeljük, hogy a 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben, az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről (továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) nemzetközi kötelezettségvállalást jelent. Az **Aarhusi Egyezmény** 6. cikke szerint a „nyilvánosságot közzététel vagy egyéni tájékoztatás útján, a környezeti döntéshozatali folyamat korai fázisába, megfelelően, időszerűen és hatékonyan tájékoztatni kell.“ Az Egyezmény kimondja, hogy a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárások lehetővé kell tegyék a nyilvánosság számára, hogy írásban vagy esetlegesen közmeghallgatás formájában előterjesszék megjegyzéseiket, elemzéseiket. Az Alkotmány 7.§ (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. **A TASZ álláspontja szerint a Javaslat ellentétes az Aarhusi Egyezménnyel, hazánk nemzetközi kötelezettségvállalásaival.**

Hasonlóan aggályos az (5) bekezdése, miszerint mellőzhető a társadalmi egyeztetés, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik. A rendkívül általános megfogalmazás korlátlan lehetőséget biztosít a jogalkotónak, a „kiemelkedő közérdek“ teljesen támpontok nélkül alkalmazható korlátozási lehetőséget jelent. A törvényalkotási eljárásban ismert a sürgősségi javaslat, amely véleményünk szerint kielégítően biztosítja a gyors és rugalmas jogalkotást. Ilyen tág diszkrecionális jogkör esetében lehetősége nyílik a jogszabály elkészítéséért felelős minisztereknek a társadalmi részvétel és a nyilvánosság főszabályának kiüresítésére.

Észrevétel a 6.§-hoz

A jogalkotás átláthatóságát biztosító szabályok **betartásáért a szakminiszter a felelős** - rögzíti a Javaslat. Magától értetődő, hogy a hierarchikusan felépülő államigazgatási intézményt vezető személy felel a törvények betartásáért, azonban ez a rendelkezés egy lex imperfecta, hiszen jól működő, hatékony szankció nem kapcsolódik a mulasztáshoz. Nyilvánvaló, hogy a miniszter nem saját maga fogja a honlapon megjelentetni a tervezeteket, koncepciókat, hatástanulmányokat, ezért célszerű lenne kötelezővé tenni a minisztériumokban **egy tisztviselő kinevezését**, aki a minisztériumi honlapokon való közzétételért és a tartalom

naprakész állapotáért felelne. Az Eitv. szabályai érvényesülésének egyik nagy akadálya, hogy nem kikényszeríthetőek, önkéntes jogkövetésen alapulnak, aminek következtében a különböző minisztériumi honlapok változó képet mutattak a törvény hatályba lépése óta, és mutatnak jelenleg is. Mindenképpen szükségesnek tartjuk egy olyan garanciarendszer kidolgozását, amely megfelelően biztosítja majd a Javaslatban foglaltak megvalósulását. Az Eitv. 4.§ (5) bekezdése értelmében az „e törvény szerinti kötelezettségek megszegése külön jogszabályban meghatározott büntetőjogi és fegyelmi felelősséget keletkeztet”. Ez a rendelkezés nem szerepel a Javaslatban, amely **nem utal semmilyen felelősségi formára**. Megjegyezzük, hogy a büntető törvénykönyv 177/B.§ visszaélés közérdekű adattal tényállása eltúlzott megoldás, véleményünk szerint a büntetőjog eszközeinél kevésbé drasztikus szankciókat kell alkalmazni. Hatékony megoldás lenne az Eötvös Károly Intézet által javasolt **szervezeti felelősség** bevezetése, mivel „az információs szabadság területén a kötelezetti oldalon alapvetően szervezetek állnak, így az ő jogsértő tevékenységük szankcionálása az elsődleges érdek.”¹ A szervezeti felelősség mellett kiegészítő jelleggel kell alkalmazni a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény **fegyelmi eljárásra** vonatkozó rendelkezéseit. Álláspontunk szerint a Javaslatnak a tényleges közzétételért felelős köztisztviselő kijelölésére vonatkozó miniszteri kötelezettség mellett rögzítenie kell, hogy a köztisztviselő mulasztása esetén kötelező fegyelmi eljárást kezdeményezni. A fegyelmi felelősség anyagi szabályait a minisztériumok belső szabályzatában kell kialakítani, amely a miniszter felelőssége marad. E szabályok megalkotása az Adatvédelmi Biztos ellenőrzése alatt kell, hogy álljon.

Észrevételek a 10.§-hoz

A jelenleg hatályos szabályokhoz képest kifejezetten visszalépés, hogy a Javaslat nem rögzíti, hogy az általános társadalmi egyeztetésre nyitva álló határidő csak különösen indokolt esetben lehet 15 napnál kevesebb. Ennek elhagyásával azt a rosszhiszemű gyakorlatot legitimálja a Kormány, hogy a mindenkori jogalkotó nem biztosít megfelelő időt egy szakmailag megalapozott vélemény elkészítésére. A következetesen betartandó eljárási szabály hiányának következménye az, hogy a véleményezési jog biztosítása könnyedén és jogszerűen kijátszható lesz.

Észrevétel a 13.§ és 18.§-hoz

A Javaslat leginkább aggodalomra okot adó változtatása, hogy a **közvetlen egyeztetés intézménye váltja fel a lobbitevékenység szabályozását**. Az Lbt. hatályon kívül helyezését a Javaslat azzal indokolja, hogy az Lbt. nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, továbbá a módosítás következtében mindenki számára egyenlően lesznek a feltételek a jogszabályok előkészítése során az adott szabályozással kapcsolatos vélemények kifejtésére. Ez súlyos következményekhez vezet, és **növeli a korrupció esélyét, mert a közhatalmi döntéshozatal átláthatatlanságát eredményezi**.

A közvetlen egyeztetés intézménye alapvetően támogatandó újítás, azonban semmiképpen nem helyettesítheti az Lbt.-ben rögzített normarendszert. A közvetlen egyeztetés lényege, hogy a szakminiszter szoros együttműködést alakíthat ki civil szervezetekkel, egyházakkal, érdekképviseleti szervezetekkel, köztisztviselőkkel, felsőoktatási intézményekkel, tudományos intézetekkel, és gazdasági szféra képviselőivel *a jogalkotás során*. Az együttműködési megállapodás megkötésére a miniszter döntése alapján kerül sor, tehát kizárólag a miniszter belátására van bízva, hogy mely szervezetekkel kíván együttműködni. Bizonyos keretek között a minisztériumnak joga kell legyen, hogy egy adott kérdés kapcsán mely szervezettel kíván együttműködni, ám ez önkényes döntéshozatalhoz, indokolatlan megkülönböztetéshez nem vezethet. Véleményünk szerint minden civil szervezetnek legyen lehetősége stratégiai

¹ Eötvös Károly Intézet: Az elektronikus információs szabadság jogi garanciáinak felülvizsgálata, 2009, 44.o.

partnerségi viszonyt kezdeményezni, és az attól való elzárkózásra kizárólag megalapozott szakmai érvek esetében kerülhessen sor.

Az Lbt.-nek a TASZ által is több alkalommal hangsúlyozott hiányossága, hogy a civil szféra képviselői nem tartoznak a hatálya alá, mert kizárólag megbízás alapján, üzletszerűen folytatott tevékenység minősül lobbizásnak. Ennek részben elégséges orvoslása lehet a közvetlen egyeztetés, hiszen a kiválasztott civil szervezetek lobbistához hasonló státuszt kapnak. A lobbizás azonban több a jogalkotásban való részvételnél: minden, a közhatalmi döntés befolyásolását vagy érdekérvényesítést célzó tevékenység ide tartozik. A lobbista kapcsolatot teremt a politika és a közhatalmi szféra képviselői, valamint a gazdasági élet szereplői között, hogy egy bizonyos döntést - tehát nem feltétlenül jogszabály megalkotását - befolyásoljon. A lobbista befolyásolhat és kezdeményezhet egyedi döntést, ajánlatot tehet. A javaslat által tervezett megoldás nem teremti meg annak lehetőségét, hogy egy civil szervezet, egyház, szakszervezet, stb. jogszabályalkotást, egyedi döntéshozatalt kezdeményezzen, hanem e szereplők **kizárólag a minisztérium által felkínált folyamatokba vehetnének részt.**

A lobbizás sokféle, előre meg nem határozható tevékenységet takar, ezért az Lbt. nem tevékenységi oldalról történő szabályozást jelent. A lobbizás a teljes közhatalmi szervezetrendszerre, és nem kizárólag a központi államigazgatás jogalkotásért felelős vezetőire vonatkozóan tartalmaz előírásokat.

Sajnálatos és a TASZ által sem vitatott tény, hogy az Lbt. nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Ennek több összetevője van. A regisztrált lobbizás nem hatékony, mert a lobbisták meglévő jogosultságainak érvényesülését nem biztosítja a jog - itt elsősorban a személyes meghallgatás lehetősége, és a beadványokra való válaszadási kötelezettségre gondolunk. Ennek eredménye, hogy a lobbista a jogkerülő utat választja, mert nem kap választ a beadványaikra, nem fogadják őt. Olyan szabályozást kell megalkotni, hogy **megérje a transzparens lobbizást választani az informális, korrupciós mechanizmusok helyett**, mert utóbbi kevésbé hatékony, és a szankcionálása következetes. A törvény hatályon kívül helyezése további negatív üzenetet is hordoz: a Kormány nem tekinti partnernek a gazdasági élet szereplőit, és nem biztosít ellenőrizhető érdekkijárási lehetőséget nekik.

A lobbitorvény díszfunktionalitásának elsődleges oka a közhatalmi döntéshozók oldaláról a törvényi kötelezettségek be nem tartása, és a lobbistákkal történő együttműködésre való nyitottság hiánya. A döntéshozók nem jelzik az Lbt. szabályai megkerülését jelentő érdekérvényesítést, holott a közhatalmi szervet olyan esetben is tájékoztatási kötelezettsége terheli, ha a lobbitevékenységet olyan személy végzi, aki nem szerepel a konstitutív nyilvántartásban, mint regisztrált lobbista. Ennek az oka, hogy a közhatalmi döntéshozók oldalán nincsen olyan kényszerítő erő, amely a szabályok betartására ösztönözne. Az Igazságügyi Hivatal honlapjának alapos áttanulmányozásából az látszódik, hogy van olyan minisztérium, amely az Lbt. hatálybalépése óta eltelt idő alatt egyetlen tájékoztatót sem küldött. Ennek az abszurd helyzetre azonban nem a törvény eltörlése az adekvát lépés a Kormány részéről, hiszen ezzel lemond egy rendkívül fontos jogintézményről anélkül, hogy érdemben azt pótolná. Az Lbt. szabályai túlnyomórészt a lobbistára, és nem a döntéshozóra vonatkozó kötelezettségekből áll, szankcionálni is kizárólag a lobbistát lehetséges. A legkomolyabb szankcionálási eszköz a lobbitevékenységet felügyelő Igazságügyi Hivatal kezében a tízmillió forintig terjedő bírságolás lehetősége a bejelentés és regisztráció nélküli lobbizás esetére. Ez jól mutatja a lobbista és a közhatalmi döntéshozó közötti az egyenlőtlen szabályozási helyzetet.

Az Lbt. eltörlése legitimálja az informális keretek között kialakult és működő érdekérvényesítést. A Kormány ezzel a döntéssel lemond az átláthatóságot célzó mechanizmusról, és tágabb **teret enged korrupciós csatornák érvényesülésének.** Teljesen életszerűtlen, hogy a Lbt. hatálybalépése óta egyetlen komoly nagyberuházás kapcsán ne lett volna érdekérvényesítő tevékenység, holott az Igazságügyi Hivatal lobbitevékenységet felügyelő részlegének a nyilvántartása ezt a képes mutatja. A jogszerű lobbitevékenység hatékonyságát növelő - ideális esetben azt kizárólagosság tévő - szabályozásra van szükség. A TASZ szerint ez a közhatalmi döntéshozók számára előírt kötelezettségekkel, szankciókkal, a szervezeti kultúra fejlesztésével érhető el.

III. Összefoglalás

A TASZ álláspontja szerint az Eitv. és az Lbt. működési zavarai részben vezethetőek vissza a jogszabályokra, és elsődlegesen az állam és állami vezetők felelőssége a szabályok tényleges érvényesülésének hiánya. A Kormány kinyilvánított szándéka, miszerint a jogalkotási folyamatot átláthatóvá kívánja tenni, hangozatos jelszó, de jelen helyzetben csúsztatásnak tűnik, a Javaslat pedig **szimbolikus jogalkotásnak nevezhető**, hiszen a hatályos is előírja a jogalkotás átláthatóságát és a társadalmi részvétel biztosítását. A Javaslatnak olyan kiegészítő szabályozást kellene megteremtenie, amely kellő garanciát jelent arra, hogy ne a mindenkori hatalom motiváltságától függjön az Eitv. rendelkezéseinek betartása, ennek azonban a Javaslat nem tesz eleget. A közpénzek, közhatalmi döntések terén szintén politikai nyilatkozatok tucatjait olvashatjuk a kormányzati oldalról, ám az azokban megfogalmazottaknak nagyban ellentmond az Lbt. eltörlésének ötlete: ha a lobbitorvény betarthatósága és alkalmazásának hiánya a probléma, akkor arra semmiképpen sem a törvény eltörlése, hanem inkább módosítása és az alkalmazás megfelelő ellenőrzése a megoldás.