

Társadalmi szervezetek a jogalkotásban

A kötetet írták:

Dénes Balázs (III. fejezet)
Fridli Judit (IV. fejezet)
Heuer Orsolya (III-IV. fejezet)
Pap András László (I-II. fejezet)
Tóth Gábor Attila (IV. fejezet)

Az anyaggyűjtésben részt vettek:

Baltay Levente
Dénes Balázs
Heuer Orsolya
Pucsok Albert

A kötetet szerkesztette:

Fridli Judit
Paskó Ildi

Kiadja a Társaság a Szabadságjogokért
A kötet megjelenését a Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány támogatja.
Budapest, 2000. május
ISBN 963 00 2860 3

Tervezte: Pintér József
Nyomda:

T Á R S A S Á G A S Z A B A D S Á G J O G O K É R T

TASZ

Tel/fax: 214-7102
E-mail: tarsasag@elender.hu
Honlap: <http://www.c3.hu/~hclu/>
Adószám: 18067109-1-41

Társadalmi szervezetek a jogalkotásban

Előszó

I. fejezet: A társadalmi szervezetek jogalkotásban való részvételének szabályairól

1. A véleményezési jog vizsgálatának alapkérdései
2. Jogszabályi háttér
3. Mire jogosítják föl a hatályos szabályok a társadalmi szervezeteket?

II. fejezet: Milyen javaslatok születtek a társadalmi szervezetek véleményezési jogának bővítésére?

1. Képviselői indítványok az első parlamenti ciklusból (1990-1994)
2. Képviselői indítvány a második ciklus végéről (1999. május)
3. Kormánykoncepció a jogalkotásra vonatkozó szabályok korszerűsítéséről (1999. június)

III. fejezet: Létrejön-e együttműködés a társadalmi szervezetekkel a jogalkotás folyamatában?

1. A minisztériumok tárcalistái
2. Törvénytervezetek az Interneten
3. Országgyűlési bizottságok

IV. Fejezet: A véleményezési jog gyakorlása során szerzett civil tapasztalatokról

1. Egy körkérdés összegzése a társadalmi szervezetek véleményezési aktivitásáról
2. Hogyan kerülhetünk föl tárcalistára?
3. Álláspont - a TASZ parlamenti sorozatának értékelése
4. A jogalkotási szabályok megsértése miatt tett panaszok

Összegzés

Előszó

A Társaság a Szabadságjogokért kiemelt jelentőséget tulajdonít annak, hogy az általa képviselt jogok - adatvédelem, közérdekű adatok nyilvánossága, önrendelkezési jog, szólásszabadság - törvényi szabályozása összhangban álljon az alkotmánnyal és a nemzetközi jogi előírásokkal. Jogi reform tevékenységünk a fenti alapjogok újabb területekre való kiterjesztésére is irányul. Az emberi jogok új területeken fogalmazódnak meg az olyan kérdések kapcsán, mint a betegjogok, az eutanázia, az ártalomcsökkentő drogpolitika, az egészségügyi adatok bizalmas kezelése.

Tevékenységünk során élünk azzal a jogunkkal, hogy a jogszabályok előkészítése illetve parlamenti megvitatása során kifejtjük véleményünket a napirenden lévő szabályozás alapkérdéseiről, megoldásairól. A kormányt az alkotmány kötelezi arra, hogy feladatai ellátása során együttműködjön a civil szervezetekkel. A jogalkotás folyamatában való részvételt törvény biztosítja az érdekelt szervezeteknek. Véleményüket ki kell kérni a jogalkotási program összeállításán és a tervezeteket meg kell küldeni számukra.

A Társaság a Szabadságjogokért 1994-ben történt megalakulása óta aktívan keresi a jogalkotás folyamatában való részvétel lehetőségét. Noha törvényben foglalt jogát kívánja érvényesíteni, amikor megpróbálja elérni, hogy a kormányzat társadalmi listáira felkerüljön, hogy a tervezeteket kellő rendszerességgel megkapja, hogy az egyeztetés folyamatát megismerhesse, törekvése mégis akadályokba ütközik. Ugyanakkor azt tapasztaltuk – a három éve indított és a parlamenti jogalkotáshoz kapcsolódó TASZ Álláspont sorozatunk a legmegfoghatóbb példa erre –, hogy a törvényjavaslatokról előadott véleményünket a szakemberek és a politikai döntéshozók is felhasználják munkájuk során.

Ilyen tapasztalatok indítottak arra, hogy vizsgálódjunk más civil szervezetek körében is: milyen eredménnyel jártak hasonló törekvéseik. Szemügyre vettük továbbá a jogalkotási eljárás szabályait: mennyire alkalmasak a civil szervezetek véleményezési jogának biztosítására. Sorra vettük a javaslatokat, melyeket az elmúlt időszakban egy-egy képviselő, illetve a kormány készített a kérdés szabályozására. Megkerestük egyes kormányzati szervek és parlamenti intézmények képviselőit is, kíváncsiak voltunk, ők hogyan fogadják a civil kezdeményezéseket. E négy terület:

- a jogalkotás szabályozása, illetve az annak megújítására tett kísérletek,
 - a kormányzati és parlamenti intézmények gyakorlata,
 - harminc civil szervezet körében végzett felmérés,
 - valamint a TASZ saját kezdeményezései során szerzett tapasztalatok
- szolgáltak e kötet forrásául. Az összegyűjtött tényeket és véleményeket elemezve állítottuk össze a kötet végén található javaslatainkat.

Javaslatunk a jogi szabályozás átalakítására irányulnak. Olyan eljárást

kezdeményezünk a civil szervezetek jogalkotásban való részvételére, amely megvalósulása esetén az eddiginél gyorsabb, szélesebb körű részvételt és nagyobb nyilvánosságot biztosítana. Ugyanakkor mentesítené a kormányzati szervezeteket számos olyan kötelezettségüktől – listavezetés, vélemények széles körű megküldése, egyeztető fórumok összehívása –, mely terhes feladatokat rótt rájuk anélkül, hogy hatékonytá tette volna a civil szervezetekkel való együttműködést. Célunk, hogy a kötet olvasóit is meggyőzzük a javasolt változtatások szükségességéről és várható pozitív társadalmi hatásairól.

Köszönetünket szeretnénk kifejezni azoknak, akik segítsége nélkül a kötetben szereplő értékes tapasztalatokat nem tudtuk volna az Olvasó elé tárni. Mindenekelőtt annak a harminc civil szervezetnek, melyek képviselői kérdőívünket kitöltötték és megosztották velünk kritikai észrevételeiket is. Köszönet illeti a minisztériumok és országgyűlési bizottságok azon munkatársait, akik a TASZ munkatársait fogadták és kérdéseiket megválaszolták.

I. fejezet: A társadalmi szervezetek jogalkotásban való részvételének szabályairól

1. A véleményezési jog vizsgálatának alapkérdései

Ha a társadalmi szervezetek nagyobb szerepet nyernek a jogalkotási eljárásban, ez növeli a jogalkotást kísérő társadalmi konszenzust és javítja a jogkövetést. Egyaránt szolgálja a közérdekű adatok nyilvánosságát, valamint a petíciós jog alkotmányos érvényre juttatását.

Előljáróban szükséges leszögezni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogalkotási törvényben foglalt egyeztetési kötelezettség a jogszabály alkotmányossága tekintetében klasszikus *lex imperfecta*; elmaradása ugyanis nem vezet a megalkotott jogforrás alkotmányellenességéhez. A taláros testület több határozatában is megerősítette fenti álláspontját:

„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, ha a jogszabály-előkészítő szervek a jogalkotásról szóló törvény idézett szabályalkotási követelményeit nem tartják be, ez a kötelezőszegés önmagában nem elégséges ok a kiadott jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására. A jogszabályok elkészítésére vonatkozó törvényi előírások megsértése csupán a jogalkotó államigazgatási, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg¹. A jogalkotási törvény rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak abban az esetben eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az alkotmány valamely rendelkezésébe is ütközik. Az alkotmány 7. § (2)

¹ A szerző kiemelése

bekezdése értelmében ugyan a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, ez a rendelkezés azonban nem emelte az alkotmány szintjére a törvény normáit.”²

„Az alkotmány 36. §-ának az a megfogalmazása, hogy "feladatának ellátása során a kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel", a kormány számára tevékenysége ellátásához **módszerbeli ajánlást** jelent (...) Az alkotmányos ajánlás annál sokkal tágabb értelmű és általánosabb kötelezettség, minthogy abból közvetlenül levezethető lenne az indítvánnyal érintett jogszabály alkotmányellenessége.”³

„Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy 1987 után – mind az időközben hatályon kívül helyezett társadalmi vita intézménye, mind pedig a szakszervezetek jogalkotási folyamatba való intézményes beillesztése – a korábbi, alapvetően államigazgatási típusú jogalkotás dominanciáját volt hivatva ellensúlyozni, társadalmpolitikai tényezők bekapcsolásával. A hatalmi ágak megosztására épülő államszervezetben azonban szükséges az állami és érdekképviseleti funkciók pontos elhatárolása, ezért a jogalkotás – mint közhatalmi tevékenység – nem tehető függővé a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szakszervezetek állásfoglalásaitól.”⁴

A jogalkotói és alkotmányértelmezői mentalitás tévedhetetlenül kiolvasható a fenti sorokból: az egyeztetés elmaradása a jogszabály utólagos normakontroll által történő megsemmisítését nem eredményezi.

Az alábbi észrevételek kizárólag azokra a koncepcionális szabályokra vonatkoznak, melyek a társadalmi szervezetek helyét jelölik ki a jogalkotás-előkészítésben. Álláspontunk szerint az érdekképviseleti szervezetek hasonló tárgyú szerepvállalását, valamint a gazdasági lobby kérdéskörét külön kérdésként szükséges tárgyalni. A jelen kötet kizárólag a civil szervezetek véleményezési jogával foglalkozik.

Ahhoz, hogy a társadalmi szervezetek véleményezési joga érvényre juthasson, két alapvető feltételnek kell teljesülnie: a véleményezés tárgyául szolgáló tervezetek illetve törvényjavaslatok hozzáférhetőek kell legyenek, a beérkezett vélemények feldolgozására és egyeztetésére áttekinthető eljárásban sort kell keríteni.

A hatályos szabályozás során leginkább Az alkotmány 64. §-ban megfogalmazott **petíciós jog**, valamint a jogalkotási törvény egymáshoz vett viszonyát szükséges elemezni, a javaslatételhez nélkülözhetetlen előterjesztések kézhezvételéhez pedig a **közérdekű adatok nyilvánossága** biztosít jogi alapot.

² 14/1992. (III. 30.) AB határozat

³ 30/1991. (VI. 5.) AB határozat

⁴ 7/1993. (II. 15.) AB határozat

2. Jogszabályi háttér

Az alábbi jogszabályhelyek szolgálnak a társadalmi szervezetek jogalkotásban történő részvételének közjogi alapjaként:

1) A Magyar Köztársaság alkotmányának 36. és 64. paragrafusai fogalmazzák meg a kormányzati munka (és azon belül a jogalkotás) társadalmi nyitottságának, valamint az állampolgári petíciós jog alapjait.

36. § Feladatának ellátása során a kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel.

64.§ A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.

2) A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény specializált, kimondottan a jogalkotási eljárást meghatározó szabályrendszere tartalmazza a társadalmi szervezetek számára biztosított jogok katalógusát. Találunk itt elvi egyeztetési előírást a tervezet-előkészítés és a jogalkotási program vonatkozásában, valamint jogorvoslati (intézkedés kérése a kormánytól), hatásköri (22.§, és 38.§) és a határidőkre (31. §) vonatkozó rendelkezéseket.

19. § Az állampolgárok - közvetlenül, illetőleg képviseleti szerveik útján - közreműködnek az életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában.

20. § A jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviseleti szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.

21. § (1) A kormány a törvények, törvényerejű rendeletek és egyes jelentős kormányrendeletek előkészítése, továbbá meghatározott körben a jogszabályok átfogó felülvizsgálata céljából ötéves időszakra szóló programot állapít meg.

(2) A kormány a jogalkotási programról és végrehajtásáról beszámol az Országgyűlésnek.

22. § (1) A jogalkotási program előkészítéséért az igazságügy-miniszter a felelős.

(2) A jogalkotási program összeállításához ki kell kérni a minisztereknek, az országos hatáskörű szervek vezetőinek, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek, a

társadalmi szervezeteknek és érdekképviselői szervezeteknek, valamint a fővárosi és a megyei önkormányzatoknak a javaslatait.

(3) A jogalkotási program előterjesztésével egyidejűleg az igazság- ügyminiszter beszámol a kormánynek a korábbi jogalkotási program végrehajtásáról és a jogszabályok hatályosulásának tapasztalatairól.

23. § A jogszabály tárgya szerint hatáskörrel rendelkező, illetőleg a kijelölt miniszter, államtitkár, országos hatáskörű szerv vezetője (a továbbiakban: szakminiszter) felelős a jogszabály előkészítéséért, így különösen azért, hogy a szabályozás szükséges és a tervezett megoldások alkalmasak a kitűzött cél elérésére.

25. § (1) A kormány elrendelheti, hogy jelentős jogszabálytervezet előkészítésére az igazságügy-miniszter, illetőleg a szakminiszter kodifikációs bizottságot alakítson.

(2) A kodifikációs bizottságban részt vesznek az érdekelt állami szervezeteknek, társadalmi szervezeteknek, érdekképviselői szervezeteknek, valamint a megfelelő tudományágnak a képviselői is.

(3) A kodifikációs bizottság állásfoglalásairól a jogalkotó szervet tájékoztatni kell.

27. § A kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetről véleményt nyilvánítanak

a) a miniszterek,

b) a szabályozásban érdekelt országos hatáskörű szervek vezetői, továbbá

c) az érdekelt társadalmi szervezetek és érdekképviselői szervek.

29. § A miniszteri rendelet és az államtitkári rendelkezés tervezetét meg kell küldeni véleményezésre más, a szabályozásban érdekelt miniszternek, országos hatáskörű szerv vezetőjének, társadalmi szervezetnek és érdekképviselői szervnek.

31. § (1) A véleménynyilvánítás határidejét a tervezet előkészítőjének úgy kell megállapítania, hogy a véleményező megalapozott véleményt adhasson, és azt a tervezet elkészítésénél figyelembe lehessen venni.

(2) A határidő megállapításakor a jogszabálytervezet terjedelmére és a véleményező szerv testületi jellegére is tekintettel kell lenni.

32. § A jogszabály tervezetével egyidejűleg meg kell küldeni véleményezésre a végrehajtási jogszabály tervezetét is.

37. § (1) A törvénykezdeményezés jogát, a kezdeményezés módját és a törvényalkotás rendjét az alkotmány és az Országgyűlés ügyrendje szabályozza.

(2) Ha társadalmi szervezet vagy érdekképviselői szerv a kormánynek törvény kezdeményezését javasolja, erről tájékoztatni kell az Országgyűlés elnökét és az illetékes országgyűlési bizottságot.

(3) A törvényjavaslatot - ha az Országgyűlés ügyrendje kivételt nem tesz - legalább harminc nappal az Országgyűlés ülészsaka előtt be kell terjeszteni.

38. § (1) *Ha az országgyűlési bizottság vagy az országgyűlési képviselő törvényt kezdeményez és az Országgyűlés az indítványt elfogadja, a kormányt vagy az illetékes országgyűlési bizottságot bízta meg a törvényjavaslat előkészítésével.*

(2) Ha az országgyűlési bizottság vagy az országgyűlési képviselő általa előkészített törvényjavaslatot terjeszt elő, az Országgyűlés dönt a törvényjavaslat napirendre tűzéséről.

(3) A törvényjavaslat tervezetének a véleményezésre bocsátásáról és - az Országgyűlés döntése alapján - a társadalmi vita megszervezéséről a kormány gondoskodik.

39. § *A kormány által kezdeményezett törvény javaslatát a kormány nevében az általa kijelölt miniszter, államtitkár terjeszti az Országgyűlés elé.*

41. § (1) *A kormányrendelet megalkotására a kormány által megállapított szabályok az irányadók.*

(2) A kormány az általa kezdeményezett törvénytervezetének előkészítése során a szabályozás fő kérdéseiben előzetesen állást foglal.

42. § *Az önkormányzati rendelet előkészítésének, a tervezet társadalmi vitájának, továbbá a rendelet megalkotásának a szabályait az önkormányzatokról szóló törvény és végrehajtási rendelete, valamint az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata tartalmazza.*

43. § *Ha a miniszter, az államtitkár az országos hatáskörű szerv vezetője, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, a társadalmi szervezet vagy az érdekképviselői szerv azt észleli, hogy a jogszabály előkészítésére vagy a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályt megszegték, intézkedés végett a kormányhoz fordulhat.*

3) A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény III. fejezete tartalmazza a véleményezés szempontjából meghatározó fontosságú közérdekűségi normákat; azaz a közérdekű, így kötelezően hozzáférhetővé teendő adatok kritériumrendszerét, a közérdekűség alóli kivételek körét, az eljárási határidőket (20. §), valamint a jogorvoslati (adatvédelmi biztos, bíróság) lehetőségeket.

19. § (1) *Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben - ideértve a gazdálkodásával kapcsolatos ügyeket is - köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.*

(2) Az (1) bekezdésben említett szervek rendszeresen közzé vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb - így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra vonatkozó - adatokat. E szervek hatáskörében eljáró személyek neve és beosztása - ha törvény másként nem rendelkezik - bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat.

(3) Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot - az adatfajták meghatározásával - törvény

a) honvédelmi;

b) nemzetbiztonsági;

c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;

d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;

f) bírósági eljárásra tekintettel

korlátozza.

(4) Az (1) bekezdésben említett szervek hatáskörében eljáró személynek a feladatkörével összefüggő személyes adata a közérdekű adat megismerését nem korlátozza.

(5) Ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a keletkezését követő harminc éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti.

20. § (1) A közérdekű adat megismerésére irányuló kérelemnek az adatot kezelő szerv a kérelem tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül, közérthető formában tesz eleget. Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről annak tárolási módjától függetlenül - költségtérítés ellenében - a kérelmező másolatot kérhet.

(2) A kérelem megtagadásáról - annak indokaival együtt - 8 napon belül írásban értesíteni kell a kérelmezőt.

(3) A közérdekű adat közléséért az adatkezelő szerv vezetője - legfeljebb a közléssel kapcsolatban felmerült költség mértékéig - költségtérítést állapíthat meg. A kérelmező kérésére a költség összegét előre közölni kell.

(4) A 19. § (1) bekezdésében említett szervek évente értesítik az adatvédelmi biztost az elutasított kérelmekről, valamint az elutasítások indokairól.

21. § (1) Ha a közérdekű adatra vonatkozó kérését nem teljesítik, a kérelmező a bírósághoz fordulhat.

(2) A megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani.

(3) A pert a megtagadás közlésétől számított 30 napon belül az ellen a szerv ellen kell megindítani, amely a kért felvilágosítást megtagadta.

(4) A perben fél lehet az is, akinek egyébként nincs perbeli jogképessége.

(5) Az egész országra kiterjedő hatáskörű szerv ellen indult per a megyei (fővárosi) bíróság hatáskörébe tartozik. A helyi bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben a megyei bíróság székhelyén lévő helyi bíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság jár el. A bíróság illetékességét az adatközlést nem teljesítő szerv székhelye (működési helye) alapítja meg.

(6) A bíróság soron kívül jár el.

(7) Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelő szervet a kért közérdekű adat közlésére kötelezi.

22. § E fejezet rendelkezései nem alkalmazhatók a közhitelű nyilvántartásból történő - külön törvényben szabályozott - adatszolgáltatásra.

4) A jogalkotási törvény biztosítja az eljárásba bekapcsolódni kívánó társadalmi szervezetek speciális (témakör-specifikus) szabályrendszerét, a végrehajtására kiadott 11/1977. (III. 30.) minisztertanácsi rendelettel egységes szerkezetbe foglalt a javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény vonatkozó paragrafusai pedig az állampolgári (így a társadalmi szervezetek számára is nyitva álló) petíciós jog általános megfogalmazását adják. Egyazon érem két oldalaként míg a jogalkotási törvény (jogalkotási törvény) az állami szervek számára ír elő kötelezettséget, addig a nyelvezetében elavult, ám hatályában fenntartott 1977-es jogszabály az állampolgárok és társadalmi szervezetek jogát rögzíti.

... A közérdekű bejelentések, javaslatok és panaszok előterjesztése és elintézése része a szocialista demokratizmusnak.

Tv. I. § A törvény célja, hogy az állampolgárok közérdekű bejelentéseinek, javaslatainak és panaszainak előterjesztését, vizsgálatát és érdemi elintézését egységesen szabályozza.

Tv. 2. § A közérdekű bejelentéseket, javaslatokat és panaszokat e törvény szerint kötelesek elintézni:

a) az állami szervek, vállalatok, intézetek, intézmények

Tv. 4. §

(2) A közérdekű javaslat társadalmilag hasznos cél elérésére irányuló kezdeményezés.

(3) A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

Tv. 5. § (1) A közérdekű bejelentést és javaslatot szóban vagy írásban lehet megtenni az elintézésre ügykör szerint hivatott szervhez (2. §).

(2) Ez a szerv a nagyobb jelentőségű közérdekű bejelentés elintézéséről felettes szervét tájékoztatni köteles.

Vhr. 2. § (1) A szóbeli bejelentést - kérelemre - az elintézésre hivatott szerv köteles írásba foglalni.

(2) A jegyző a nála szóban előterjesztett közérdekű bejelentést, illetőleg javaslatot köteles írásba foglalni, akkor is, ha az elintézés nem tartozik a hatáskörébe.

Vhr. 3. § (1) A felügyeletet ellátó szerv, illetőleg az ügyészség maga dönti el, hogy a hozzá közvetlenül érkezett közérdekű bejelentést, illetőleg javaslatot saját hatáskörében vizsgálja-e meg, vagy azt az elintézésre hivatott szervhez továbbítja.

(2) Az ügyészség a hozzá érkezett közérdekű bejelentés, illetőleg javaslat megvizsgálására felhívhatja akár az elintézésre hivatott szervet, akár annak a felettes szervét. A szerv a vizsgálatot köteles lefolytatni és annak megállapításairól, valamint a megtett intézkedésről tájékoztatni az ügyészséget.

Vhr. 4. § Az elintézésre hivatott szerv vezetője, illetőleg az általa megbízott személy dönti el, hogy a bejelentést - tartalmától függően - közérdekű bejelentésként, javaslatként, vagy panaszként kell-e elintézni.

Tv. 6. § Ha a közérdekű bejelentést, illetőleg javaslatot nem az elintézésre hivatott szervhez tették meg, azt nyolc napon belül oda át kell tenni. Az áttételről a bejelentőt, illetve javaslattevőt egyidejűleg értesíteni kell.

Tv. 7. § Az elintézésre hivatott szerv a közérdekű bejelentőt és javaslattevőt meghallgatja, ha azt a bejelentés tartalma szükségessé teszi.

Tv. 9. § (1) A közérdekű bejelentést, illetőleg javaslatot az elintézésre hivatott szerv köteles az ügy megvizsgálása és a tényállás megállapítása alapján elintézni.

(2) A korábbival azonos tartalmú ismételt, továbbá a névtelen bejelentés vizsgálata mellőzhető.

Vhr. 6. § (1) A közérdekű bejelentések és javaslatok intézésére vonatkozó rendelkezések megtartásáért az elintézésre hivatott szerv vezetője felelős.

(2) A szerv vezetője jelöli ki a közérdekű bejelentések és javaslatok intézéséért felelős személyt, illetőleg szervezeti egységet.

Tv. 10. § (1) A közérdekű bejelentések és javaslatok vizsgálatában és elintézésében eljáró és közreműködő szervek kötelesek az ügy érdemi vizsgálása érdekében haladéktalanul megtenni a szükséges intézkedést.

(2) A közérdekű bejelentéseket, illetőleg javaslatokat általában harminc napon belül el kell bírálni.

(3) Ha a vizsgálat előreláthatólag hosszabb ideig tart, erről a bejelentőt (javaslattevőt) harminc napon belül tájékoztatni kell, az elintézés várható időpontjának közlésével.

Tv. 11. § (1) Az elintézésre hivatott szerv a vizsgálat befejezésekor a tett intézkedésről vagy annak mellőzéséről köteles a bejelentőt (javaslattevőt) írásban haladéktalanul értesíteni. Az állásfoglalás indokait is közölni kell.

(2) Az írásbeli értesítés mellőzhető, ha az elintézésről a bejelentőt (javaslattevőt) szóban tájékoztatták és a tájékoztatást tudomásul vette.

Vhr. 8. § Ha az írásbeli értesítést mellőzték, az elintézés módját az ügyiratra fel kell jegyezni.

Tv. 24. § (1) Ez a törvény a kihirdetése napján lép hatályba; rendelkezéseit a hatálybalépést követően benyújtott közérdekű bejelentésekre, javaslatokra és panaszokra kell alkalmazni.

(2) E törvény végrehajtásáról a Minisztertanács gondoskodik.

Vhr. 12. § (1) A miniszterek, az országos hatáskörű szervek vezetői és a tanácsok végrehajtó bizottságai kötelesek a hozzájuk, illetőleg a felügyeletük (állami törvényességi felügyeletük) alá tartozó szervekhez érkezett közérdekű bejelentések, javaslatok, panaszok alakulását és intézését rendszeresen figyelemmel kísérni és ennek tanulságait kétévenként elemezni.

(2) Az (1) bekezdésben említett szervek vezetői, illetőleg a tanácsok végrehajtó bizottságai kötelesek a közérdekű bejelentések, javaslatok és panaszok intézésének rendjét és tartalmát legalább ötévenként, illetőleg a felügyeleti ellenőrzés keretében ellenőrizni és a tapasztalatokat átfogóan értékelni.

Vhr. 13. § A tömegtájékoztatási szervek vezetői kötelesek a közérdekű bejelentések, javaslatok és panaszok intézése rendjének és módszerének megfelelő nyilvánosságot biztosítani.

Vhr. 14. § A társadalmi szervezetek, továbbá a szövetkezetek országos érdekképviseleti szervei sajátos eszközeikkel segítik elő a közérdekű bejelentések, javaslatok és panaszok intézésére vonatkozó rendelkezések végrehajtását.

Vhr. 15. § A Tv. alapján előterjesztett közérdekű bejelentés, javaslat és panasz illetékmentes.

5) A parlamenti, közelebbről a bizottsági jelenlét szabályait a Magyar Köztársaság Országgyűlésének házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) országgyűlési határozat alábbi paragrafusai határozzák meg:

73. § (1) A bizottság elnöke a bizottság ülésére szakértőt hívhat meg, aki az ülésen tanácskozási joggal vesz részt. Szakértő meghívására - a szakértő személyének megjelölésével vagy anélkül - a bizottság tagjai is tehetnek javaslatot, melyről a bizottság dönt.

(2) A képviselőcsoportok tagjai - képviselőcsoportonként - egy-egy szakértőt vihetnek magukkal a bizottság ülésére, az adott napirendi pont tárgyalására. A bizottság ülésein ezek a szakértők akkor szólalhatnak fel, ha erre a bizottság engedélyt ad.

74. § (1) A bizottság ülését a bizottság elnöke készíti elő, hívja össze és vezeti.

141. § (1) Az Országgyűlés főtitkára jegyzéket vezet azokról a bejegyzett országos érdekképviseleti és társadalmi szervezetekről, amelyek kérik jegyzékbe vételüket.

(2) A jegyzékbe vételi kérelemben meg kell jelölni az érdekképviseleti és társadalmi szervezet

- nevét, székhelyét, címét;

- működési területét (célját);

- ügyintéző és képviseleti szervét;

- képviseletére jogosult személyeket, ezek címét.

(3) Az Országgyűlés elnöke a jegyzékbe vett érdekképviseleti és társadalmi szervezetek listáját évente hivatalos lapban közzéteszi.

A fentiek értelmezésére az Ügyrendi bizottság – mint a házszabály értelmezésért felelős bizottság - az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi bizottsága elnökének AIB/181-1/1999. sz. megkeresésére – 28/1998-2002. ÜB. általános érvényű állásfoglalásában (1999. november 4-én) az alábbiakat állapította meg:

A házszabály 81. § (2) bekezdése szerinti jegyzékben szereplő érdekképviseletek és társadalmi szervezetek számára a házszabály bizottsági ülésen való részvételi, illetőleg felszólalási jogot

nem biztosít. A bizottsági ülésre kötelezően meghívandókon (házsabály 71-72. §-a) kívül mást a bizottság ülésére nem kell meghívni. Így a jegyzéken szereplő szervezetek képviselőit nem kell a bizottság ülésére meghívni, a házsabály azonban nem tiltja, hogy a bizottság a jegyzékben szereplő szervezetek képviselőinek meghallgatását rendelje el a házsabály egyéb rendelkezései szerint.

A bizottsági ülés előkészítése a házsabály 74. § (1) bekezdése szerint az elnök feladata, ezért a jegyzékben szereplő szervezetektől érkezett írásbeli észrevételeket, véleményeket, megkereséseket az elnök – a bizottság ülésezési rendjének szabályai szerint – köteles a bizottság tagjaival megismertetni.

6) A kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) kormányhatározat vonatkozó pontjai megerősítik a jogalkotási törvény előterjesztés-egyeztetési előírásait, illetve konkretizálják azok procedurális rendjét.

12. Ha a kormány a jogi szabályozás indoklásának vizsgálatára szakértői bizottságot hozott létre, annak jelentését az előterjesztéshez csatolni kell.

22. Jogszabály megalkotására irányuló előterjesztések előkészítésénél a jogalkotásról szóló törvény előírásaira kell figyelemmel lenni. Az ilyen előterjesztéseket egyeztetni kell az ügyben érdekelt országos önkormányzati, társadalmi és érdekképviseleti szervekkel, valamint országos köztestületekkel.

23. Minden előterjesztés tervezetét el kell juttatni a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkárának. A kísérőlevélben tájékoztatást kell adni arról, hogy a tervezet - egyeztetés céljából - mely közigazgatási, társadalmi és egyéb szerv részére került megküldésre.

29. A véleményt az előterjesztés megérkezésétől számított tizenöt nap alatt kell az előterjesztővel közölni. Ha az előterjesztés súlya vagy más szempont indokolja, a véleményadásra tizenöt napnál hosszabb időtartamot kell biztosítani. Átfogó jogszabályalkotásra irányuló előterjesztés, valamint testületi állásfoglalás kérése esetén a véleményezési határidő általában harminc nap.

30. A kormány által meghatározott esetben, vagy ha ezt fontos ok feltétlenül szükségessé teszi, a határidők általában öt munkanapnál nem rövidebb tartamban is megállapíthatók (soronkívüliség). Az előterjesztést ilyenkor a miniszter, az államtitkár vagy az országos hatáskörű szerv vezetője bocsátja véleményezésre.

31. Az előterjesztő az észrevételezővel a véleményeltérést egyezteti. Az egyeztetés és az egyet nem értés tényét, valamint azt, hogy a véleményező az észrevételt fenntartotta, az előterjesztésben a név megjelölésével fel kell tüntetni. Ha az érintett határidőben nem nyilvánított véleményt, az előterjesztésben ennek tényére kell utalni.

Az észrevétel elfogadása vagy a vitás kérdésben való megegyezés esetén az eredetileg észrevételt tevőt egyetértőként kell feltüntetni.

33. A társadalmi érdekegyeztetés rendjére külön jogszabályok, illetőleg megállapodások irányadók.

3. Mire jogosítják föl a hatályos szabályok a társadalmi szervezeteket?

A jogszabály előkészítése során

A parlamenti eljárási rendtől eltérően, a kormányzati szintű jogalkotási eljárás esetében a jogalkotási törvény több explicit rendelkezést is tartalmaz a társadalmi szervezetekkel folytatandó egyeztetési eljárásról. A 20. § alapján a társadalmi szervezeteket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek "az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik" a 22. § (2) alapján a jogalkotási program összeállításához ki kell kérni javaslataikat; a 27. § b) pontja alapján a társadalmi szervezetek véleményt nyilvánítanak a kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetről; valamint (a 29. § alapján) hasonló a követendő eljárás a miniszteri rendelet és az államtitkári rendelkezés tervezetét illetően is. A törvény 31. § (1) bekezdése még egy általános, ésszerűségi generálklauzulát is bevezet a határidők tekintetében, amikor előírja, hogy "a véleménynyilvánítás határidejét a tervezet előkészítőjének úgy kell megállapítania, hogy a véleményező megalapozott véleményt adhasson, és azt a tervezet elkészítésénél figyelembe lehessen venni." A kormány ügyrendjének 22. pontja megerősíti a jogalkotási törvény rendelkezéseit, kimondván, hogy a "jogszabály megalkotására irányuló előterjesztések előkészítésénél a jogalkotásról szóló törvény előírásaira kell figyelemmel lenni" és egyeztetni kell az ügyben érdekelt társadalmi szervezetekkel, továbbá az előterjesztés tervezetével tájékoztatni kell adni a koordinációt ellátó Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkárát, hogy a tervezetet eljuttatták a társadalmi szervezetekhez. A véleményezésre adott határidő is pontosabb meghatározást kap, mint a jogalkotási törvényben, a 29-30. pont kimondja ugyanis, hogy a "véleményt az előterjesztés megérkezésétől számított tizenöt nap alatt kell az előterjesztővel közölni. Ha az előterjesztés súlya vagy más szempont indokolja, a véleményadásra tizenöt napnál hosszabb időtartamot kell biztosítani. Átfogó jogszabályalkotásra irányuló előterjesztés, valamint testületi állásfoglalás kérése esetén a véleményezési határidő általában harminc nap. A kormány által meghatározott esetben, vagy ha ezt fontos ok feltétlenül szükségessé teszi, a határidők általában öt munkanapnál nem rövidebb tartamban is megállapíthatók (soronkívüliség). Az előterjesztést ilyenkor a miniszter, az államtitkár vagy az országos hatáskörű szerv vezetője bocsátja véleményezésre."

A fenti kimerítő és látszólag kielégítő szabályrendszer ellenére a kormány előtt, illetve a minisztériumban zajló jogszabály-előkészítés kevésbé transzparens, mint a parlamenti döntéshozatal. Pedig igen fontos lenne, hogy a civil szervezetek áttekinthető eljárás során

bekapcsolódhassanak a jogszabály-előkészítés folyamatába, hiszen az esetek jelentős részében a tárca-előkészítés döntően kihat a törvény végleges formájára, ugyanakkor a jogalkotásnak ez a szakasza még kevésbé átpolitizált, több lehetőség nyílik a szakmai érveken nyugvó befolyásolásra.

A létező tárcalisták ellenére sem folyik egyeztetés, a tervezetszövegek megküldése esetleges, rendszertelen, és nemegyszer önkényes.

A javaslatok parlamenti megvitatása során

Az adatvédelmi törvény 19. §-a, amely előírja, hogy az állami szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását; rendszeresen közzé- vagy más módon megismerhetővé és hozzáférhetővé tenni a tevékenységével kapcsolatos legfontosabb adatokat – magába foglalja valamennyi, a ház elé került tervezet (a benyújtás pillanatától számítva: javaslat) nyilvánosságát.

Az Országgyűlés honlapján közzéteszik a törvényjavaslatok szövegét. Az informatikai szolgáltatás az adatszolgáltatás törvényi kötelezettségén alapul. Valamennyi törvényjavaslat közérdekű, így nyilvános és a ház által közzéadható adatot képez. Az adatvédelmi törvény 19. § (3)-ban foglalt generális tiltó szabály hiányában valamennyi, az Országgyűlés elé kerülő javaslat nyilvános és hozzáférhető *kell*, hogy legyen. Közérdekű (és a petíciós jog tárgyaként kiemelten fontos) adatról lévén szó, a hozzáférhetőség követelménye (titkosítás hiányában) elvileg kérés nélkül teljesítendő törvényi előírás. A jelenlegi megoldás – a törvényjavaslatok Interneten történő megjelentetése - a parlamenti informatikai rendszer kielégítő karbantartásával és frissítésével alkalmas arra, hogy biztosítsa a véleményezés elsőszámú feltételét.

Bár a törvény-előkészítés folyamatába történő bekapcsolódás biztosítására több nyugat-európai országban találunk alkotmányjogilag formalizált különjárást,⁵ az alkotmányban és a házszabályban megállapított fennálló rendszer - álláspontunk szerint egyébként helyesen - igen szűk körben teszi csak lehetővé, hogy a plénumon a képviselőkön vagy a kormány képviselőin kívül más is szót kaphasson. Így a különböző társadalmi- és érdekszervezetek fellépésének célja és iránya (a képviselőkkel folytatott különböző informális egyeztetések mellett) az országgyűlési bizottságok (az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, ügydöntő, és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szervének) tevékenysége lett.

⁵ pl. Svájcban a Vernehmlassungsverfahren, Ausztriában a Begutachtungsverfahren, Svédországban a „remiss-eljárás”.

Amint a jogszabályismertetőben olvashattuk, az Ügyrendi bizottság döntése alapján, a társadalmi szervezeteknek a meghallgatás kikényszerítésére (vagy akár követelésére) joguk nincsen (azt mindössze kérhetik), ám a bizottsági többség, illetve a bizottság elnökének döntése és meghívása alapján részvételi és felszólalási lehetőségük van, illetőleg az elnök köteles a társadalmi szervezetek észrevételeit ismertetni a bizottság tagjaival.

Mindenesetre a fenti módon hozzáférhetővé tett (illetve teendő) közérdekű adatra az érintett társadalmi szerv a jogalkotási törvény szellemében⁶ és a (frazéológiájában anakronisztikus, ám hatályos) 1977-es jogszabályok alapján jogosult reagálni (azt véleményezni, tárgyában „közérdekű javaslatot” tenni), illetve ugyanezen jogszabályok alapján jogosult javaslatának vizsgálatára és valamilyen formájú visszajelzésre.

A törvény homályos fogalmazása indokolja az alacsonyabb szintű és generálisabb tartalmú jogszabályokra való hivatkozást, az Országgyűlés Hivatala által vezetett (ún. lobby-) lista ugyanis érdemi tárgyalási jogosítványokat nem eredményez, pusztán a képviselők tájékoztatását szolgálja, a társadalmi szervezetek számára pedig csupán egy-egy parlamenti belépő megszerzésének lehetőségét kínálja.

Bár a gyakorlat (a honlap frissítése, a rendszer felhasználói értékelése, a bizottsági többség, illetve az elnök meghívási hajlandósága) változóan biztató tapasztalatokkal szolgál, ismételten szükséges hangsúlyozni, hogy a fent ismertetett jogszabályok értelmében a megkeresett parlamenti szerv (bizottság vagy hivatal) köteles a véleményező szervezetek javaslatait ismertetni a képviselőkkel, illetve további eljárásáról a társadalmi szervezetet megfelelő módon tájékoztatni.

Összefoglalva megállapítható, hogy a hatályos parlamenti jog akár megfelelő kereteket is biztosíthatna a társadalmi szervezetek számára, hogy a jogalkotás során gyakorolják véleményezési jogukat, a gyakorlat – az adatszolgáltatási és válaszadási szabályok sűrű megsértése – mégis arra vall, hogy a rendszer jelenlegi formájában nem működőképes.

⁶ A törvény koherenciájának gyengesége, hogy a parlamenti eljárás vonatkozásában még explicit deklarációt sem tartalmaz a véleményeztetés kérdésében.

II. Fejezet: Milyen javaslatok születtek a társadalmi szervezetek véleményezési jogának bővítésére?

1. Képviselői indítványok az első parlamenti ciklusból (1990-1994)

Kósáné Kovács Magda szocialista képviselő már röviddel az Országgyűlés 1990-es megalakulását követően⁷ benyújtott egy önálló képviselői indítványt,⁸ amelyben országgyűlési határozattal kívánt lehetőséget teremteni az érdekképviselők és társadalmi szervezetek számára, hogy az őket érintő törvényjavaslatokat a bizottsági ülésen (írásban vagy szóban) véleményezzék, az ülésre (az előterjesztő vagy a frakció javaslatára) meghívást kaphassanak, vagy azt maguk kezdeményezzék.

A javaslat indokául az a (törvényelőkészítési véleményezés szempontjából hátrányos és lényegében törvénysértő) gyakorlat szolgálhatott, hogy képviselői vagy bizottsági indítvány esetében a törvény homályos fogalmazása miatt az általános egyeztetési lehetőség leginkább elmélet maradt, és gyakorlati jelentőséget csak a kormány által előkészített javaslatok esetében kapott.

A burkolt házszabály-módosítást jelentő országgyűlési határozati javaslatot az Országgyűlés napirendre tűzte, de nem tárgyalta meg,⁹ az Alkotmányügyi bizottság ugyanis nem tartotta általános vitára alkalmasnak.

A képviselői indítvány általános jelleggel előírta volna a bizottság előtti véleménykifejtés jogát, ugyanakkor a meghívottak körének meghatározását (illetőleg az erre irányuló javaslat megtételét) az előterjesztő, illetőleg „önkéntes” kérelem esetén a bizottsági többség hatáskörébe utalta volna. Nem adott eligazítást továbbá a véleményezés alapjául szolgáló tervezetek és javaslatok megküldése, elérhetősége, vagy hozzáférése kérdésében sem.

⁷ 1990. május 8-án.

⁸ 13. számon

⁹ 37 „igen”, 286 „nem” és 15 „tartózkodás” mellett 1990 május 9-én a plénum elutasította.

2. A fenti problémát megoldandó, szintén a jogalkotási törvény módosításának¹⁰ vitájában, 1990 május 8-án, Mészáros István szabaddemokrata képviselő a törvény 2. §-át kiegészítő módosító javaslatot nyújtott be¹¹, az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslatokat tartalmazó „Törvénytervezetek Közlönyének” létrehozásáról.

A képviselő időközben visszavonta indítványát, így arról a Ház nem is szavazott.

2. Képviselői indítvány a harmadik ciklusból (1999. május)

A témánkba vágó javaslatok benyújtására (a jogalkotási törvény módosításának ismételt napirendre kerülésével) legközelebb kilenc év elteltével került sor. 1999. május 14-én¹² Csizmár Gábor és Kiss Péter szocialista képviselők törvényjavaslatot nyújtottak be¹³, amelynek értelmében (az ad hoc tervezetküldözgetési gyakorlatot felváltandó) az önkormányzati-, kormány-, és miniszteri rendelet kötelező véleményeztetése kiterjedne a bejelentkezett társadalmi szervezetekre.

A javaslat értelmében (a rendkívüli eljárás eseteit kivéve) a parlament, kormány vagy minisztérium elé kerülő jogszabály előkészítésének megkezdése előtt az előterjesztő köteles annak tényét hivatalos sajtóközleményben bejelenteni; amelyet követően a (sajtótájékoztatóban) megadott határidőig a társadalmi szervezetek véleményezésre bejelentkezhetnek.

A bejelentkezést követően legalább 15 napos válaszadási határidő tűzésével az előterjesztő köteles lett volna elküldeni (illetve nagyobb számú bejelentkező esetén megjelentetni) a tervezet szövegét és indokolását. Szintén előírás lett volna a véleményező civil szervezetek (figyelembe nem vett) álláspontjának a tervezet mellékletében történő feltüntetése.

¹⁰ Ekkor került ki a jogszabálysövegből a társadalmi vita intézménye.

¹¹ 12. számon

¹² Később visszavonták és öt nappal később új formában ismételten benyújtották.

¹³ T/1266 és T/1244-es számon

A javaslat indokolása alapján tehát „a jogszabálytervezetek véleményezési joga nem az egyes jogforrási szinteken vezetett listák alapján illetné meg bizonyos társadalmi szervezetek körét, hanem nyílt és ellenőrizhető módon (...) magukra a társadalmi szervezetekre lenne bízva.” Az indokolás szerint a véleményeztetési rendszer (amely a tervezett szabályozás egyfajta szakmai és politikai tesztje) így mind nyitottá (nem a tárca diszkréciója, avagy a „lobbylista” aktuális állapota döntene a véleményezésre jogosultak köréről), mind pedig (az érdeklődés hiányában felesleges anyagküldés elmaradása okán) költségtakarékossá válhatna -- amellet, hogy a civil szervezetek felelőssége (így vélhetőleg aktivitása is) is növekedett volna.

A javaslatot az alkotmányügyi bizottság nem vette tárgysorozatba,¹⁴ így június 21-én a jegyző bejelentette az indítvány elutasítását.

3. Kormánykoncepció a jogalkotásra vonatkozó szabályok korszerűsítéséről (1999. június)

Bővebben szükséges foglalkozni a kormány- és IM-konceptiókkal.

A jogalkotásra vonatkozó szabályok korszerűsítéséről szóló 1999. júniusi kormánykoncepció 7.a) pontja¹⁵, helyesen, törvényi keretek között kívánja rögzíteni a jogszabály-tervezetek véleményezésével kapcsolatos, valamint a válaszadásra rendelkezésre álló határidőt. Kérdéses ugyanakkor a dicséretes jogalkotói szándék konkrét tartalma, ugyanis a hatályos jogalkotási törvény 31. §-a is tartalmaz ilyen irányú előírást.

Hasonlóan támogatandó az elutasított észrevételek érdemi indokolási, és mind a véleményező, mind pedig a jogalkotó irányában fennálló tájékoztatási kötelezettség előírása.¹⁶

Szintén előremutató, régóta fennálló joghézag feloldására kerülne sor, amennyiben az önálló képviselői indítványok esetében az Országgyűlés hivatali apparátusának felelősségévé válna a törvényben előírt (a kormányzati szférához hasonló) egyeztetési eljárás lefolytatása.¹⁷ E téren sem világos ugyanakkor a

¹⁴ 1999. 06.16.

¹⁵ p. 10. 7. pont.

¹⁶ Uo.

¹⁷ Uo., 7./b) pont.

jogalkotó valódi és konkrét szándéka, hiszen a jogalkotási törvény hatályos (és különösebben nem követett) szövege szintén szolgálhatott volna az egyeztetési gyakorlat jogi alapjául.¹⁸

Ugyancsak örvendetes az országos érdekképviseleti szervek a jogalkotási terv összeállításának előkészületeibe illetve a tervezetek elkészítésébe történő bevonása, noha a hatályos szöveg szintén tartalmaz e tárgyú rendelkezéseket (így az alábbi restriktióktól eltekintve koncepcióbeli nóvum kevéssé lelhető fel).

Fontos, és remélhetőleg nem tudatos hiányosság ugyanakkor, hogy a hatályos törvény 22. § (2) bekezdésével ellentétben, társadalmi szervezetekről ehelyütt a koncepció¹⁹ nem szól.

E kérdéshez szükséges megemlíteni, hogy jogi definíció hiányában a Csizmár-Kiss javaslat például - álláspontunk szerint helyesen - törölni kívánta az „érdekképviseleti szervek” kitétel, és inkább az egységes „társadalmi szervezet” fogalom használatát javasolta, hiszen „azon társadalmi szervezetek értelmezhetők (...) érdekképviseleti szervezeteknek, amelyek akár rendszeresen, akár alkalmilag vállalkoznak kisebb vagy nagyobb társadalmi csoport érdekeinek képviseletére, megjelenítésére. Az, hogy ezt mely szervezet teszi, saját elhatározásától, érintettségétől függ.”²⁰

A pozitívnak értékelhető koncepcióelemekről megállapítható, hogy kevés konkrétumot tartalmaznak, inkább a meglévő szabályok deklaratív, több esetben még a jelenlegihez képest is korlátozó tartalmú repetícióját adják.

Jóllehet a hatályos jogalkotási törvény 1987-ben megállapított szövege is használja a "társadalmi szervezetek által képviselt és védett értékek, valamint társadalmi viszonyok"²¹ kitétel, mint az egyeztetés a civil szervezetek irányában meghatározott hatásköri alapját, ám demokratikus viszonyok között a tervutasításos állammechanizmus reminesszenciáját idéző, érthetetlenül szűkítő és jogkorlátozó a koncepció két helyütt is kihangsúlyozott álláspontja,²² miszerint „a véleményezésbe

¹⁸ Bár gyakorlati jelentősége kevés, megjegyzendő, hogy (a jelenlegi elnöki ciklusokban elenyésző számú) köztársasági elnöki törvényjavaslatok során lefolytatandó egyeztetési eljárás kérdése szintén kevéssé rendezett.

¹⁹ 11. old. 8. pont

²⁰ Ld. a részletes indokolást.

²¹ 20. §

²² Ld. a részletes indokolást.

bevont szerv (személy) csak a feladatköréből eredően (sic!) tehet észrevételt azzal az igénnyel, hogy azokat vele egyeztessék.” A koncepció külön kiemeli, hogy „a jogszabály előkészítője nem lenne köteles megkérni a társadalmi szervezet véleményét az olyan jogszabálytervezettel kapcsolatban, amely nyilvánvalóan nem érinti a társadalmi szervezet tevékenységi körét, illetve az általa képviselt érdekeket.” Éppen fordított szabályozás lenne megfelelő, azaz a társadalmi szervezetek szabadon szükséges, hogy válogassanak az általuk véleményezni kívánt téma- és szabályozási körök között. Azért is érthetetlen a fenti szűkítés (eleve kérdéses, hogy ki lesz hivatott és jogosult a feladatkörbe tartozás vizsgálatára), mert a minisztérium vagy az Országgyűlés (törvényi) tájékoztatási kötelezettségének teljesítésével (honlap vagy hivatalos lap) éppen hogy a társadalmi szervezetek kezében lesz a véleményezési eljárás-kezdeményezés joga és lehetősége.

A koncepcióban foglalt szövegből egyébként nem derül ki, hogy mi lenne a sorsa a „tevékenységi kör hiányában” benyújtott véleményeknek, és egyáltalán, milyen szinten születhet döntés a kérdésben.

A tevékenységi kör meghatározásának kívánalma két szempontból is elfogadhatatlan. Egyrészt, mert nem megvalósítható: egy több területtel foglalkozó, pl. emberi jogi szervezet, vagy szélesebb jogterületet érintő komplex jogszabály esetében egyszerűen nem lehet meghatározni. Másrészt, mert nincsen rá kellő alap: a gazdasági társaságok, vagy a vállalkozói tevékenységet (is) folytató szervezetek esetében a (TEÁOR és egyéb jellegű) klasszifikáció célja a pénzügyi, számviteli, adójogi, illetve más szervezetek esetén (pl. „tartós közérdekű cél” esetén) is a vagyoni jogi kihatású tevékenységek elválasztása és behatárolása, nem pedig a tevékenységi kör tartalmi besorolása és minősítése.

Az igazságügyi miniszter által 1999 novemberében készített, *a társadalmi szervezetek, alapítványok, valamint köztestületek nyilvántartására és gazdálkodására vonatkozó törvénytervezet és az ehhez kapcsolódó törvénymódosítások koncepciójáról* szóló kormány-előterjesztés leginkább vagyoni jogi, számviteli és egyéb, a pénzügyi jog körébe tartozó indokból kíván átfogó nyilvántartást bevezetni. Az előterjesztés kevés témánk szempontjából releváns kitéletet tartalmaz, ám azt mindenképp szükséges leszögezni, hogy a pénzügyi jog terén hasznos regisztráció és klasszifikáció analógiája anakronisztikus és félrevezető, amennyiben azt a társadalmi

szervezetek tényleges tevékenységi- és javaslatvéleményezési körére is ki akarják terjeszteni.

Hiszen amíg egy gazdasági társaság tevékenységi körének az alapító okiratban történő meghatározását és az egyes tevékenységek meghatározott cégformához kötését²³ fogyasztóvédelmi és adóigazgatási szempontok indokolják; az egyesülési törvényben és a polgári törvénykönyvben foglalt alapítási-bejegyzési feltételek teljesítésén túlmenően elfogadhatatlan és jogszerűtlen bürokratikus előírások által korlátozni vagy akár nyilvántartani egy civil szervezet érdekeltégi és tevékenységi körét, illetőleg szűkíteni alkotmányos alapjogra épülő eljárási jogosítványait.

III. fejezet: Létrejön-e együttműködés a társadalmi szervezetekkel a jogalkotás folyamatában?

A minisztériumok tárcalistái

A minisztériumok vizsgálata során arra a kérdésre kerestünk választ: betartják-e a tárcák a jogalkotásra vonatkozó előírásokat, milyen módon tesznek eleget a társadalmi szervezetekkel való együttműködési kötelezettségüknek, illetve milyen sajátosságok figyelhetők meg az egyes tárcák esetében. A kérdőívekre adott válaszokból igen érdekes kép rajzolódott ki: a jogalkotásra vonatkozó eljárási szabályokat illetve a társadalmi szervezetekkel való együttműködés kötelezettségét szinte sehol nem értelmezik egyformán.

A felmérés során jártunk az Igazságügyi (IM), a Szociális és Családügyi (SzCsM), az Oktatási (OM), a Környezetvédelmi (KvM), az Egészségügyi (EüM) és a Belügyminisztériumban (BM), valamint a Miniszterelnöki Hivatalban (MEH). Az IM-ből választ kaptunk a Parlamenti és Társadalmi Kapcsolatok Titkárságáról, valamint egy önálló Kodifikációs Irodától is.

A társadalmi szervezetekkel való kapcsolattartásért felelős személyt vagy a minisztériumok „társadalmi kapcsolatok osztályán-főosztályán”, vagy a jogi főosztályokon találtuk meg.²⁴

²³ Például banki és pénzügyi tevékenységet csak a nagyobb befektetői biztonságot nyújtó részvénytársaság végezhet, betéti társaság nem.

²⁴ Az interjúk során a tárcák alábbi felelős tisztségviselői fogadták munkatársainkat:

A tárcalista vezetéséről

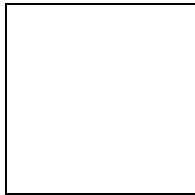
A Belügyminisztériumtól és a Szociális és Családügyi Minisztériumtól. azt a választ kaptuk, hogy nem vezetnek listát a véleményezésbe bevont társadalmi szervezetekről: Az előbbiben a társadalmi szervezetekkel a Sajtó és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya tartja a kapcsolatot, teljesen esetlegesen, és talán nem túlzás azt mondani, hogy önkényesen. „Ha van egy fontos ügy, akkor összehívjuk őket” közölte a főosztályvezető asszony. A jogi főosztály illetékese szerint egy esetben kapja meg „szakszervezet, érdekképviselői szervezet vagy társadalmi szervezet” a jogszabálytervezetet, éspedig akkor, ha a „főnök (a jogi főosztály vezetője) azt akarja, hogy elküldjük neki”. A Társaság a Szabadságjogokért 1998-ban kezdeményezte a Belügyminisztériumban, hogy nyissanak listát a véleményezésbe bevont, illetve a bejelentkező társadalmi szervezetekről. 1999. áprilisában a jogi főosztályvezető írásban közölte velünk, hogy hivatalból küldeni fogják a jogszabálytervezeteket. Azóta egyet sem küldtek.

A Szociális és Családügyi Minisztériumban sincs ilyen lista, létezik azonban a Szociális Tanács, valamint rétegtanácsok, s ezekben szerepelnek civil szervezetek is. A tanácsok intézménye független a jogalkotási törvénytől, a Fogyatékosügyi Tanácsot például az ún. esélyegyenlőségi törvény hozta létre. A SzCsM Társadalmi Kapcsolatok Főosztályán a lobbyista intézményét „pejoratívnak” tartják, sőt szerintük ezekre nincs is szükség, „ezért léteznek a tanácsok”. A különböző okokból létrejött tanácsok intézményével – mivel ezekben többek közt szerepelnek civil szervezetek is – a minisztérium úgy véli, hogy eleget tesz a jogalkotási törvény vonatkozó rendelkezéseinek. A tanácsokban összesen kb. 13 civil szervezet vesz részt. Az az álláspontjuk, hogy „aki számít, az benne van a tanácsokban”. Aki nincs benne, az ne

-
- Belügyminisztérium: Dr. Csányi Klára, a Sajtó és Társadalmi Kapcsolatok Főosztályának vezetője, és dr. Beke Aranka, Jogi Főosztály
 - Egészségügyi Minisztérium: Dr. Koncz József, a Jogi és Közigazgatási Főosztály vezetője
 - Igazságügyi Minisztérium: Sáriné dr. Simkó Ágnes, a Magánjogi Kodifikációs Iroda, és dr. Imre Sándor, a Parlamenti és Társadalmi Kapcsolatok Titkárságának vezetője
 - Miniszterelnöki Hivatal Civil Kapcsolatok Főosztálya: dr. Túróczi Ágnes kormánytanácsadó
 - Oktatási Minisztérium: Dr. Kis Norbert, a Jogi és Igazgatási Főosztály vezetője
 - Szociális és Családügyi Minisztérium: Batkiné Vas Anna, a Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya
 - Környezetvédelmi minisztérium: Dr. Gellér Zita, a Társadalmi Kapcsolatok Önálló Osztálya

is vegyen részt a jogalkotásban, következésképpen ha egy olyan szervezet szeretne hozzájutni egy jogszabálytervezethez, amelyik nem szerepel tanácsban, annak nem sok esélye van véleményezési joga gyakorlására.

A Belügyminisztériumon és a Szociális és Családügyi Minisztériumon kívül a többi vizsgált minisztérium listát vezet az érdekelt társadalmi szervezetekről, az Igazságügyi Minisztériumban pedig - tekintettel arra, hogy ott minden főosztály végez jogalkotási tevékenységet - az egyes főosztályoknak külön listájuk van. Azt, hogy az egyes minisztériumok az interjú során adott válaszaik alapján hány szervezettel tartják a kapcsolatot, az alábbi ábra mutatja:



A Miniszterelnöki Hivatal Civil Kapcsolatok Főosztálya nem társadalmi szervezeteket, hanem szakértőket tart nyilván. Megfogalmazásuk szerint a 74 szakértő, akivel kapcsolatban állnak, egyszersmind valamely társadalmi szervezetet képviselője. E listára vagy a MEH Civil Kapcsolatok Főosztályának az ajánlásával (!) vagy egy, már a listán szereplő szakértő ajánlásával lehet felkerülni.

Az Oktatási Minisztérium a szakmai felügyeleti szervvel történő egyeztetés után dönt arról, hogy melyik szervezet kerülhet föl a tárca listájára. Ez a lépés összeegyeztethetetlen a jogalkotási törvénnyel. A civil szervezetekkel való együttműködési kötelezettség nem gyakorolható oly módon, hogy önkényes korlátozáshoz vezessen a véleményezési jog gyakorlása terén.

A többi tárca listájára levélben előterjesztett kérés alapján lehet felkerülni. A Környezetvédelmi Minisztérium a bejegyzésről és az alapító okiratról kér másolatot a bejelentkezéshez. E követelményből is kitűnik, hogy e minisztériumban csakugyan megvalósul a törvény által előírt együttműködési kötelezettség a társadalmi szervezetekkel: létezik a lista és szabályozott módon lehet rá felkerülni. A minisztérium 1995-ben felhívást tett közzé hivatalos lapjában valamint egy számítógépes hálózaton keresztül a listára jelentkezés lehetőségéről. Hasonló felhívást tett közzé a Szociális és Családügyi Minisztérium 1999 májusában. A többi minisztériumban nem számoltak be arról, hogy aktív kezdeményezéssel éltek volna az érdekeltek körében.

Az Egészségügyi Minisztériumban is levélben lehet kérni a felvételt, de ha egy konkrét ügy kapcsán megismernek egy újabb társadalmi szervezetet, ez kiindulása lehet annak, hogy később őket is bevonják a véleményezőik körébe: „megismerjük az álláspontjukat valami kapcsán, azután pedig már rendszeresen kikérjük a véleményüket”.

A felmérés során kíváncsiak voltunk arra is, hogy az egyes minisztériumok használják-e saját tárca-listájuk összeállításához, frissítéséhez az országgyűlés főtitkára által vezetett „társadalmi szervezetek jegyzékét”. Igenlő választ adott az OM és az EüM, ahol meg is van a parlamenti civil lista. A többi minisztérium nem használja ezt a kitűnő forrásnak tekinthető jegyzéket, melyre a civil szervezetek egyébként egyszerű bejelentkezéssel tudnak felkerülni. A SzCsM-ben és a BM-ben nem is tudnak a fenti lista létezéséről, a MEH-ben sem használják a listát „forrásként”. Az IM Parlamenti és Társadalmi Kapcsolatok Titkárságának vezetője szerint felvették a kapcsolatot a jegyzéken szereplő szervezetekkel, de ugyanezen minisztérium Magánjogi Kodifikációs Irodáján „azért nem használják a parlamenti jegyzéket, mert átfedés lenne a saját listájukkal”.

A véleményezés határideje

A véleményezési jog gyakorlásának egyik fontos feltétele, hogy a szervezetek elegendő időt kapjanak a feladat elvégzésére. A jogalkotási törvény azt a

követelményt támasztja e téren a kormányzati szervekkel szemben, hogy a megadott határidő módot adjon a véleményezőnek megalapozott vélemény megformálására. A kormány ügyrendjében 15 napot ír elő a véleményezés határidejére, ennél kevesebbet csak kivételesen - sürgős előterjesztés esetében enged meg. A véleményezésre adott idő azonban még ebben az esetben sem lehet rövidebb öt napnál.

Megkérdeztük a tárcák illetékes munkatársaitól, hogy milyen időhatárt szabnak a véleményező szervezeteknek. A kapott válaszok szerint a határidő esetenként változik, de általában egy héttől 30 napig terjed. A TASZ saját véleményezési tapasztalatai és a harminc megkérdezett civil szervezet beszámolója alapján a tárcák által megadott időtartam rendre alatta marad az előírt minimumnak. Mint a kötet negyedik fejezetében szereplő társadalmi szervezetek válaszaiból látni fogjuk, az esetek többségében a véleményezésre adott idő még a soronkívüli előterjesztésekre előírt öt napos időtartamot sem éri el. Egyetlen olyan esetről számoltak be a megkérdezett civil szervezetek képviselői, amikor a határidő valóban tizenöt nap volt.

A jogszabály előkészítés feszes menetéről, s azon belül a véleményeztetés felgyorsított üteméről tanúskodnak a tárcák képviselőinek alábbi megnyilatkozásai. A BM jogi főosztályán a válaszadó szerint már a tárcák közötti egyeztetés során is „sokszor nekünk magunknak is csak 2-3 nap áll rendelkezésünkre a tervezet véleményezésére”. A SzCsM-ban pedig a Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya „igyekszik már a tárcaközi egyeztetés során elcsípni a tervezeteket, hogy maradjon idő a tanácsokon belüli egyeztetésre.” Valószínű, hogy a tárcakörözés után még kevesebb idő marad a minisztériumokon belüli véleményeztetésre (s ide tartozik a társadalmi szervezetek véleményeztetése is), hiszen a tárcaközi egyeztetés is azért ilyen rövid, mert az előterjesztőt a legtöbb esetben szorítja a határidő.

A beérkezett vélemények feldolgozása, egyeztetése

A szervezetek által benyújtott vélemények - melyhez minden minisztérium írásbeli formát követel meg – sorsa nehezen követhető nyomon. A kormány ügyrendje előírja, hogy a beérkezett véleményeket fel kell dolgozni, az előterjesztőnek a

véleményeltérést a véleményezővel egyeztetnie kell. A tárcák képviselőitől kapott válaszok alapján úgy tűnik, hogy a vélemények feldolgozása és egyeztetése nem azonos rendszer szerint működik az egyes tárcáknál. A véleményező szervezetek számára pedig nem követhető nyomon az egyeztetés menete: esetleges, hogy sor kerül-e rá, illetve hogy egyáltalán kit hívnak meg rá.

A SzCsM által működtetett tanácsokban részt vevő civil szervezeteknek – a tárca képviselője szerint – komoly esélyük van arra, hogy javaslataik bekerüljenek a törvénytervezetbe, de nem szabad elfelejteni, hogy pl. a Fogymatékosügyi Tanácsot sem civil szervezet képviselője, hanem az illetékes miniszter vezeti. A többi minisztériumban akkor kerül be a szervezetek javaslata a tervezetbe, „ha úgy látják, hogy értékes” (több minisztérium is ezt a választ adta). A kormány ügyrendjében előírt egyeztetés gyakorlati megvalósulása áttekinthetetlen, az esetek többségében nem kerül sor a véleményeltérések egyeztetésére. Nem valósulnak meg hiánytalanul azok a követelmények sem, melyeket a kormány ügyrendjéről szóló kormányhatározat az előterjesztővel szemben támaszt a véleményeztetés és az egyeztetés menetének és tartalmának az előterjesztésben történő feldolgozásáról. A véleményező szervezeteket nem értesítik arról, hogy a javaslataik bekerültek-e a későbbi törvényjavaslatba.

A kérdőív azon kérdésére, hogy mikor milyen civil szervezet vett részt tervezet előkészítésében, a MEH és az IM válaszadója is a „társadalmi szervezetek és alapítványok nyilvántartására és gazdálkodására” vonatkozó törvénytervezet és törvénymódosítások koncepciójának az esetét említette, mint „hatékony együttműködést a társadalmi szervezetekkel”. Nem tekinthető véletlennek, hogy a megkérdezettek többnyire a civil szervezetek működésére vonatkozó tervezeteket hozzák föl példaként. Az összegyűjtött tapasztalatok is azt mutatják, hogy ilyen tárgyú előterjesztések esetében vannak be szélesebb körben társadalmi szervezeteket a véleményeztetésbe. Ez a gyakorlat jól tükrözi azt a felfogást, amellyel e kötet összeállítása során kormányzati képviselők körében gyakran találkoztunk: a civil szervezeteket akkor kell bevonni a jogalkotás folyamatába, amikor e szervezetek működési feltételeire, tevékenységére vonatkozó jogalkotás zajlik. A társadalmi szervezetekkel való együttműködést nem úgy értelmezik, hogy a kormányzati szervek kötelezettsége az, hogy az érdekelt társadalmi szervezetek a

törvényes előírásoknak megfelelően, maradéktalanul élhessenek véleményezési jogokkal. Sokkal inkább elterjedt az a vélekedés, hogy a civil szervezetek bevonása a jogalkotás folyamatába lehetőség, melyhez partner szervezeteket a tárca maga választ magának. A véleményeztetés menetére vonatkozó szabályokat is meglehetősen szabadon kezelik az egyes tárcák.

A kapcsolattartás, információszolgáltatás formái

A szervezetekkel a kapcsolatot a minisztériumok általában levelezés útján tartják. A KM évente képviselteti magát a környezetvédő szervezetek éves országos találkozóján, s a havi egy szervezetek közti egyeztetésen is jelen vannak a minisztérium képviselői. Egy 1995-ös miniszteri rendelkezés óta a minisztérium félévente közzéteszi „jogalkotási tervét”. Működnek a minisztériumnak közönségszolgálati irodái, illetve maguk a civil szervezetek is működtetnek lakossági tanácsadó irodákat, melyek ugyancsak fontos szerepet töltenek be a minisztérium és a civil szervezetek közti kommunikációban .

A BM képviselője szerint „a jogalkotási törvény jelenlegi formájában illúzió, nem lehet egy minisztériumtól elvárni, hogy esetleg feleslegesen küldje el a tervezeteket egy csomó civil szervezetnek”.

Az Internetet a szervezetekkel való kommunikációra kellően kidolgozott rendszerben csak a KvM használja. A Zöldpók hálózatra elő lehet fizetni, a hozzáférés díja megfizethető, néhány ezer forint évente. A társadalmi szervezeteken kívül iskolák, önkormányzatok használják. E hálózat tagjai megismerhetik a tervezeteket is. A hálózatot bővítik, a minisztérium képviselője szerint azt szeretnék, hogy „még nyitottabb és informálisabb” legyen a rendszer.

A többi minisztériumnak is van honlapja, azonban a tervezetek szövegét nem teszik közzé az Internet útján. A BM illetékese szerint „a FVFM-ből néha átszólnak, hogy e-mailen átküldtek tárcakörzésre egy anyagot. Ilyenkor mi visszaszólunk, hogy küldjék el levélben, mert ez a számítógépes dolog nálunk nem működik”. A MEH-nek van egy Civilinfó nevű oldala, azonban itt sem lehet a tervezetekről informálódni. Az IM képviselője „aggályosnak tartja a «szigorúan titkos» tervezetek nyilvánosságra hozását” - vélelmezhető, hogy ezek a tervezetek azért nem olyan nagy részét képezik a jogalkotási munkának. Az Internettől az EüM-ban is félnek, „mert túl sokan

telefonálnának a nagy nyilvánosság miatt.”

Összegzés

A tárcák felelős munkatársaitól kapott válaszok alapján értékelésünk szerint két minisztériumban – az Egészségügyi Minisztériumban és a Környezetvédelmi Minisztériumban – valósulnak meg kellő rendszerességgel és tudatossággal a társadalmi szervezetekkel való együttműködésre vonatkozó előírások. Sajnálatos az, hogy a többi minisztérium mintha nem tudná elfogadni, hogy a tervezetek véleményezése során a társadalmi szervezetek hasznos és a tervezetbe beépíthető javaslatokkal állhatnak elő. A legtöbb helyen nyűgnek és felesleges dolognak tartják a civil szervezetek véleményének kikérését, holott önként rendelkezésre álló ingyenes szakértők segítségétől fosztják meg ezzel magukat. Azoknak a társadalmi szervezeteknek pedig, akiket még ez az ellenállás sem tántorít el a jogalkotásba való bekapcsolódás szándékától, nincs könnyű dolguk. A listára kerülés és a tervezetek megszerzése sokszor már ott megakad, amikor fel kell kutatni a lista vezetéséért felelős személyt. A véleményezés további menetében sem átláthatóbbak a szabályok.

Minisztériumok az Interneten

Vizsgálódásunk tárgy az volt, hogy a civil szervezetek tudnak-e informálódni az Interneten az egyes minisztériumokban zajló jogszabály-előkészítő munkáról.

Az egyik legfontosabb kérdés, megtalálhatók-e a jogszabálytervezetek az egyes tárcák honlapján. Az összes magyar minisztériumnak van Internetes honlapja, ugyanakkor egyetlen tárcánál sem találtuk annak nyomát, hogy a tervezeteket ezen a módon rendszeresen hozzáférhetővé tennék. A Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumának honlapján az „egyházi ügyek” menüpontból a tartalomjegyzék szerint el lehet érni törvényjavaslatokat, azonban a valóságban ilyenek nincsenek a tárca honlapján. A minisztériumok egy része nem a tervezeteket, hanem az általa fontosabbnak tartott jogszabályok szövegeit teszi elérhetővé a Neten, így pl. az Egészségügyi Minisztérium (EüM) honlapján a teljes egészségügyi törvényt, a Környezetvédelmi Minisztérium (KvM) oldalain pedig környezetvédelmi jogszabályokat lehet olvasni.

Kifejezetten jogszabály-előkészítéssel foglalkozó rész csak a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériumnál (FVM) található, azonban arról, hogy miként vonják be a civil szervezeteket ebbe a folyamatba, itt sem olvashatunk. Ugyanezen minisztérium honlapján a társadalmi kapcsolatokról és párbeszédéről szóló fejezetben sem található utalás a civil szervezetekre. Van ugyanakkor gazda-közönség-szolgálati iroda, ennek azonban nem az az elsődleges feladata, hogy a civil szervezetekkel való kommunikációt szolgálja.

Az FVM, az EüM, a Szociális és Családügyi Minisztérium (SzCsM), és a KvM oldalain a szervezetek információkat tudhatnak meg a pályázati lehetőségekről. A KvM és a SzCsM honlapjáról számos civil szervezet elérhető (utóbbi minisztérium esetében természetesen csak a tanácsokban szerepet vállaló szervezetek). Érdemi tájékoztatást kapnak a szervezetek a KvM-ben folyó munkáról. E minisztériumban ugyanis – mint arról az előző fejezetben már említést tettünk - működik a Zöldpók hálózat, melyen keresztül a civil szervezetek a tervezeteken és természetesen a pályázati lehetőségeken túl is számos információhoz juthatnak. A hálózat jelenleg átalakulóban van, korábbi formája szerint a használatához szükséges szoftvert a minisztérium ingyen biztosította, negyedéves díja pedig – szervezettípustól függően –

„a nullától a pár ezer forintig” terjedt.

Az Országgyűlés honlapján törvényeket és törvényjavaslatokat is találhatunk. Utóbbiak - mármint a Parlament elé benyújtott törvényjavaslatok - keresőrendszere elég bonyolult, nehéz benne tájékozódni. Aki például egy törvényjavaslatot szeretne megkeresni, jó ha tudja, hogy az „Iromány” címszó alatt találhatja meg. Az információkat folyamatosan frissítik, így azokból megfelelően nyomon lehet követni a parlamentben zajló jogalkotói munkát. Az előterjesztőről, indítványozóról szóló információkon kívül megtudható a rendszerből, hogy milyen stádiumban van egy-egy javaslat, melyik a kijelölt bizottság, stb.

A jogalkotás szempontjából különös fontossággal bíró Igazságügyi Minisztérium honlapján törvényjavaslatokat, törvénytervezeteket egyáltalán nem találhatunk. A tartalomjegyzék külön kiemeli viszont az EU harmonizáció szempontjából fontos, és külön lefordított EK jogszabályokat. A Miniszterelnöki Hivatal Civil Kapcsolatok Főosztálya működteti a Civilinfó nevű, Internetes tájékoztatórendszert. A szervezetek szakértői jelentkezhetnek e rendszeren keresztül a MEH által vezetett listára, valamint a pályázati lehetőségeket teszik e helyütt közzé. Egyetlen jogszabálytervezetet találtunk ezen a honlapon: a „társadalmi szervezetek és alapítványok nyilvántartására és gazdálkodására vonatkozó...” törvénytervezet. A civil szervezetek e honlapon keresztül jelezhetik észrevételeiket és véleményüket. A honlap alkalmas lehetne a kormányzat és a civil szervezetek közötti kapcsolattartásra, jelenlegi formájában azonban nem tartalmaz túl sok érdemi információt a jogalkotásba való bekapcsolódás lehetőségeiről.

A jelen helyzet összegzéséül elmondható, hogy a minisztériumok nem használják ki az Internetben rejlő lehetőségeket, pedig a társadalmi szervezetekkel való kapcsolattartásnak valószínűleg ez lenne a legolcsóbb, leggyorsabb és a legegyszerűbb formája. A társadalmi szervezetek jó része már ma is rendelkezik Internet-előfizetéssel és ez a kör a jövőben csak bővülni fog. A tervezeteknek a hálózat útján történő nyilvánosságra hozatala széles körű civil hozzáférést tenne lehetővé, s minden bizonnyal a véleményeztetés lebonyolítására is egyszerű eszközt kínálna. Amennyiben a tervezetről véleményt alkotó szervezet az Internet útján küldhetné meg javaslatait, a benyújtott vélemények is nyilvánosságot kapnának, ily

módon az egyeztetés menete is áttekinthetőbbé válna.

Országgyűlési bizottságok

Egy törvényjavaslat parlamenti vitájában a kijelölt bizottságok ülésein döntenek arról, hogy alkalmas-e a javaslat általános vitára illetve hogy a bizottság támogatja-e, s ha igen, milyen arányban az egyes módosító indítványokat. A bizottságok téma szerinti megoszlása biztosítja, hogy az adott szakterületen tevékenykedő országgyűlési képviselők - szakértők bevonásával - a közel 400 tagú Országgyűlés elé tárják egy-egy probléma szakmai megítélését, ezzel is iránymutatást nyújtva a vita és a szavazás menetére, az érvrendszer kialakítására.

A bizottsági állásfoglalások döntően meghatározzák egy-egy törvényjavaslat parlamenti vitájának alakulását, így a társadalmi szervezetek képviselői elsősorban a kijelölt bizottságok tagjait kell megnyerjék indítványaik képviseletére. Az indítvánnyal élő szervezetek számára döntő fontosságú, hogy véleményüket a javaslat megvitatására kijelölt bizottság tagjai kézhez kapják, illetve, hogy meghatározó jelentőségű törvényalkotás vagy jelentősebb véleményeltérés esetén szóbeli meghallgatásukra is sor kerülhessen.

A bizottsági ülésre vonatkozó szabályok az Országgyűlés házszabályában található. Ezek az előírások nagyvonalakban megszabják a társadalmi szervezetek részvételi lehetőségét a vitában, ill. megjelenésüket a bizottság ülésein. A házszabály iránymutatásai alapján az egyes bizottságok maguk döntenek arról, kit hívnak meg az egyes ülésekre, illetve kiknek adnak lehetőséget a megszólalásra.

Általános szabályként a házszabály 81. § (2) bekezdése szolgál, amely előírja, hogy „a képviselők számára lehetőséget kell biztosítani az adott ügyben érintett, az Országgyűlés főtítkára által vezetett jegyzékben szereplő bejegyzett, országos érdekképviseletek és társadalmi szervezetek véleményének a megismerésére”. Ugyanezen paragrafus (1) bekezdése a bizottságokra bízta saját működési rendjük meghatározását. A házszabály e rendelkezései megteremtik a társadalmi szervezetek bekapcsolódási lehetőségét a parlamenti vita meghatározott szegmenseibe, azonban nem teszik a bizottságok kötelezettségévé, hogy az érintett szervezetek számára biztosítsák az üléseken való részvételt. A társadalmi szervezetekkel való együttműködés megvalósítása már a bizottságokon múlik: ők döntenek annak mikéntjéről és gyakoriságáról.

Az Alkotmány- és igazságügyi bizottság elnöke a házszabály fent említett rendelkezésének értelmezését kérte az Ügyrendi bizottságtól, mint a házszabály értelmezéséért felelős bizottságtól. Az Ügyrendi bizottság úgy foglalt állást hogy a társadalmi szervezeteket nem kell meghívni a bizottsági ülésekre, azonban a házszabály nem tiltja, hogy a meghallgatásukat el lehessen rendelni. Az állásfoglalás szerint amennyiben írásbeli anyag – észrevétel, vélemény, megkeresés – érkezik a civilektől, akkor azt a bizottság elnöke köteles megismertetni a bizottság tagjaival. Olyan kötelezettsége azonban nincs a bizottságnak, hogy a jelentkező társadalmi szervezetnek lehetőséget teremtsen a személyes felszólalásra. A beérkezett vélemény továbbítása terén ugyanis a bizottság kötelezettsége azon alapul, hogy a

képviselőknél joguk van az érintett szervezetek véleményét megismerni²⁵. A társadalmi szervezeteknek azonban olyan joga nincs, hogy a parlamentben személyesen fejthessék ki álláspontjukat.

Vizsgálódásunk arra irányult, hogy az országgyűlés egyes bizottságai milyen gyakorlatot alakítottak ki a társadalmi szervezetekkel való együttműködés során. Kimutatható-e jelentősebb eltérés a különböző bizottságok fogadókészségében a civil kezdeményezések iránt.

Nyolc bizottság titkárának küldtük meg az általunk e célra kidolgozott kérdőívet azzal, hogy szeretnénk őket személyesen is felkeresni az ívek kitöltése céljából. Kérésünket azonban az Országgyűlés Bizottsági Főosztályának vezetője, aki az egyes bizottságok titkárainak munkáltatója, teljesíthetetlennek ítélte. Dr. Daku Magdolna szerint a kérdések politikai tartalma eleve kizárja, hogy a titkárok azokat megválaszolják. Ezután fordultunk az Országgyűlés főtitkárához, aki úgy foglalt állást, hogy az egyes bizottságok elnökei döntsenek arról, kívánják-e kitölteni a TASZ által megküldött kérdőíveket. Ilyen előzmények után a nyolc megkeresett bizottságból kettő elutasította a válaszadást, hatan vállalkoztak az ív kitöltésére. Az ő együttműködésüknek köszönhető, hogy némiképp hosszadalmasra sikeredett előkészítés után, de végül is sikerült betekintést nyernünk a bizottságok vizsgálódásunk tárgyául szolgáló tapasztalataiba.²⁶

A kérdőívet a megkeresett bizottságok közül az Alkotmányügyi valamint a Környezetvédelmi bizottság nem töltötte ki. Az Alkotmány- és igazságügyi bizottság elnöke elküldte számunkra az Ügyrendi bizottság fent idézett állásfoglalását, mint amely iránymutatásul szolgál számunkra a társadalmi szervezetekkel való kapcsolattartásban. Rövid levelében arra nem utalt, hogy miért zárkózik el a feltett kérdések megválaszolásától.

A Környezetvédelmi bizottság elnöke többszöri kérésünk ellenére sem válaszolt megkeresésünkre, munkatársai szóban közölték velünk, hogy nem vállalkoznak az ív kitöltésére.

Az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság válaszában kifejtette, hogy általában minden civil szervezetet érintő napirendi kérdéshez meghívja a témában jártas vagy érdekelt társadalmi szervezetet. Többször rendeztek bizottsági ülést azzal a céllal, hogy a bizottság tagjai meghallgathassák a társadalmi szervezetek álláspontját az adott kérdésben, például a menekültügyi törvény módosításáról. A

²⁵ házszabály 81. § (2) bekezdés

²⁶ Név szerint az alábbi bizottsági elnököknek és munkatársaknak szeretnénk megköszönni, hogy a hozzájuk eljuttatott ívet kitöltötték:

Szabó Imre, az Ifjúsági és sportbizottság elnöke és munkatársa, Buksza Zsolt

Dr. Arczt Ilona, az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság főtanácsadója

Dr. Kökény Mihály, az Egészségügyi és szociális bizottság elnöke és munkatársa, dr. Ferencz Éva

Edelényi Zsuzsanna, az Oktatási és tudományos bizottság tanácsadója

Fogarasi Ágnes, a Kulturális és sajtóbizottság munkatársa

Dr. Boros László, az Önkormányzati és rendészeti bizottság munkatársa

bizottság használja az Országgyűlés főtitkára által vezetett jegyzéket, de van saját nyilvántartásuk is az emberi jogi, a kisebbségi és a női szervezetekről, amelyre saját bejelentkezés alapján is fel lehet kerülni. Főszabályként – a házszabály előírása szerint – az elnök javaslatára küldik ki a meghívókat.

Ritkán fordul elő, hogy egy civil szervezet maga kezdeményezze meghívását a bizottság ülésére. A bizottság a napirendi pont előadójának javaslatára is hívott már meg szervezeteket. (Példaként említették, hogy legutóbb, az állampolgári jogok biztosával is egyeztetve, a fogyatékosok jogait képviselő szervezetek kaptak meghívást.) Ebben a parlamenti ciklusban még nem volt példa arra, hogy a bizottság valamelyik tagja arra tett volna javaslatot, hogy egy meghatározott társadalmi szervezetet vonjanak be a napirenden lévő javaslat megvitatásába.

Az Emberi jogi bizottság több esetben kérte társadalmi szervezet állásfoglalását valamely javaslat tárgyában, gyakoribb azonban, hogy maga a szervezet keresi meg a bizottságot véleményével, javaslataival és állásfoglalásaival. Ritkán fordul elő, hogy az ülés napirendjében előre szerepeljen, hogy valamely részt vevő szervezet képviselője fel fog szólalni. Erről inkább az elnök indítványára az ülés során szavaznak.

Az Országgyűlés Egészségügyi és szociális bizottságának elnöke örömmel üdvözölte felmérésünket, és hangsúlyozta, hogy a bizottság – feladatköréből adódóan – mindig törekedett arra, hogy a civil szervezetekkel, érdekképviselőkkel rendszeres kapcsolatot tartson. Hozzátette, hogy a bizottság munkájában a társadalmi szervezetek rendszeresen részt vesznek, véleményüket folyamatosan kikérik, és a beérkezett állásfoglalásokat eljuttatják a bizottság tagjai részére. Harmadik alkalommal szerveznek nyílt napot abból a célból, hogy a civil szervezetek képviselőivel személyesen is találkozzanak, kérdéseiket megválaszolják, javaslataikat meghallgassák.

Az Egészségügyi bizottság az adott napirendben érintett civil szervezeteket rendszeresen meghívja az ülésekre. A szervezeteket a bizottság által vezetett és folyamatosan frissített listáról választják ki, amelynek a kialakításánál többek között az Országgyűlés főtitkára által vezetett jegyzéket is alapul vették. Bármely bizottsági tag javaslatára is meghívhatnak szervezeteket. Előfordul, hogy a szervezetek bemutatkozó levéllel keresik meg a bizottságot, valamint a már meghívott, ill. nyilvántartásba vett szervezet ajánlására is bevonhatnak újabb szervezeteket.

A bizottság napirendjének előkészítésére rendszeresen írásbeli véleményt, állásfoglalást kér a civil szervezetektől. Amennyiben a szervezet azt kéri, hogy képviselőjét személyesen hallgassák meg, arra is módot adnak. Szakértői minőségben csak ritkán hívják meg társadalmi szervezet képviselőjét, ezt a feladatot többnyire az előterjesztő képviselője látja el (kormányképviselő, országgyűlési képviselő vagy a bizottság képviselője): ő ad tájékoztatást, és válaszol a feltett kérdésekre. A bizottság munkája során – akár a munkaterv összeállításánál, akár a bizottsági ülésen – az az országgyűlési képviselő, aki tagja a bizottságnak, javasolhatja civil szervezet képviselőjének meghívását, meghallgatását vagy a vitába más formában történő bevonását. A jegyzéken szereplő szervezetektől érkezett

írásbeli észrevételeket, véleményeket és megkereséseket az elnök – összhangban a házszabály rendelkezéseivel – a bizottság üléskezési rendjének szabályai szerint – a bizottság tagjaival megismerteti.

Az Egészségügyi bizottság ülései szinte kivétel nélkül nyilvánosak, és ezen ülések alkalmával a társadalmi szervezetek számára felszólalási lehetőségét biztosítanak. Minden esetben a szervezet kezdeményezésére az elnök dönt a felszólalásról a bizottság megkérdezésével.

Az Ifjúsági és sportbizottság megalakulása óta kapcsolatban áll a civilekkel (kb. 25 szervezettel, és a kapcsolatépítéshez használják az Országgyűlési jegyzéket is), és ha a szervezetek valamely témában érintettek, akkor a bizottság, illetve az elnök döntése alapján meghívót kapnak a bizottság ülésére. Szakértőként még nem kérték fel civil szervezet képviselőjét a bizottság előtt való megjelenésre, arra azonban több alkalommal is sort került, hogy az érintett szervezetektől meghatározott javaslat tárgyában írásbeli állásfoglalást kértek. Az egyes szervezetek döntően a bizottság elnökének meghívására – és nem saját kezdeményezésükre – képviseltetik magukat az üléseken. Amennyiben a szervezet jelen lévő képviselője kéri, a bizottság döntése alapján rendszerint felszólalási lehetőséget is kap.

Az Ügyrendi bizottság állásfoglalásával összhangban jár el az Ifjúsági és sportbizottság abban az esetben, amikor a társadalmi szervezet írásban keresi meg. Ekkor a szervezet véleményét a bizottság elnöke közreadja a bizottság tagjai között.

Az Oktatási bizottság - tanácsadója javaslata alapján - mindegyik bizottsági ülésre hív társadalmi szervezetet. Az 1993 óta állandósított lista alapján rendszeresen küldenek ki meghívókat. A hivatalos ill. szakmai munka során kialakult kapcsolat és a jelentkezés során felkerült szervezetek száma jelentős, de használják az országgyűlési jegyzéket is. Írásos előterjesztéseket a szervezetektől nem kérnek, de kérés nélkül is sok ilyen kapnak. Amennyiben a szervezet kéri, minden esetben meghívót küldenek az ülésre, szakértőként azonban ritkán hallgatják meg társadalmi szervezet képviselőit. Ebben a bizottságban többször is előfordult, hogy a bizottság egyik tagja kezdeményezte egy-egy szervezet meghívását. Az, hogy a szervezetek megjelent képviselői kapnak-e lehetőséget a felszólalásra, a bizottság tagjainak döntésén múlik.

A Kulturális és sajtóbizottság munkatársai napirendtől függően, rendszeresen hívnak meg társadalmi szervezeteket üléseikre. A meghívást kezdeményezők skálája széles: a bizottság elnöke, tagjai, szakértői és maguk a civil szervezetek is indítványozzák részvételüket. Amennyiben a szervezet maga kéri meghívását, és a téma miatt ez indokolt, abban az esetben képviselőjük jelen lehet az ülésen. A többi bizottsághoz hasonlóan használják az országgyűlési „lobbylistát”. A saját szakmai listájukon szereplő 20-30 szervezetet is részben e jegyzékről, részben a „Közéleti kézikönyv” alapján gyűjtötték össze. Írásban is kérnek véleményt különböző törvényjavaslatok tárgyalásához, az írásban megkapott anyagokat pedig eljuttatják a bizottsági tagokhoz. A Kulturális bizottság „intézményesítette” a szakmai, érdekképviseleti és egyéb társadalmi szervezetek meghallgatását olyan törvényjavaslatok esetében, amelyek gazdasági-társadalmi hatása széleskörű, és elfogadásuk, alkalmazásuk

jelentős változásokkal jár. A széles rétegeket érintő témakörökben a szervezetek meghallgatása önálló napirendi pontként szerepel a bizottság ülésén, egyéb esetben alkalmanként az elnök vagy a bizottsági tag kezdeményezheti, hogy fel is szólaljanak a szervezetek tagjai. Ebben a bizottságban sem jellemző, hogy adott kérdésben a szervezetek képviselői szakértőként kapnának meghívást a bizottság üléseire.

Az Önkormányzati és rendészeti bizottságba rendszeresen, - a napirendek tartalmától függően - a bizottság elnökének javaslatára hívnak meg civil szervezeteket. A bizottság az országgyűlési jegyzék mellett több saját listát is használ: az önkormányzati szövetségek listáján hét szervezet, a belügyi szakszervezetek listáján három szervezet szerepel. Erre a két listára a bizottság elnökének engedélyével lehet felkerülni; a jóval nagyobb, négyszázharminckilenc szervezetet tartalmazó országos érdekképviselői és társadalmi listán írásos kezdeményezés után lehet szerepelni. Egy adott törvényjavaslatról alkotott, a bizottsághoz írásban megküldött vélemény minden esetben eljuttatják a bizottsági tagokhoz. Az önkormányzati szövetségek képviselőivel a bizottság rendszeresen, és szinte minden esetben szakértőként működik együtt, a napirendtől függően a többi érdekképviselői szerv is szakértőként vesz részt a munkában. A meghívott civil szervezetek felszólalásáról az elnök és a bizottság határoz.

A bizottságok munkatársait arról is megkérdeztük, hogy mi a véleményük a törvénytervezetek, valamint a törvényjavaslatok Interneten való közzétételéről. A bizottságok egyetértenek abban, hogy – a jelenlegi gyakorlattal szinte egyezően – a benyújtás után a törvényjavaslatok megjelenjenek az Országgyűlés honlapján. A benyújtás előtt – tehát a kormány, vagy a minisztériumok által - történő megjelentetést többségben nem tartják szükségesnek vagy nem sok esélyt látnak rá, ill. erről az előterjesztő véleményét érzik mérvadónak. Egyedül az Ifjúsági és Sport bizottság foglalt úgy állást ebben a kérdésben, hogy mivel a jogalkotási törvény folyamatos egyeztetést ír elő a jogalkotó számára, elvárható, hogy még a parlamenti beterjesztés előtt megismerhetővé váljanak az Interneten is a tervezetek.

A témához tartozik, hogyan alakult a parlament civil irodájának a sorsa a közel múltban. 1995 őszén az akkori Országgyűlés elnöke, Gál Zoltán kifejezetten a társadalmi szervezetek kérésére egy információs ún. civil irodát és egy panaszirodát, alakított ki a Parlament épületén belül. A panasziroda fogadta az elnökhöz és a parlamenthez intézett kifogásokat, a civil iroda pedig háttérbázist nyújtott a jogalkotásba való bekapcsolódáshoz. A hetente háromszor nyitva tartó irodában hozzá lehetett jutni minden parlament elé kerülő anyaghoz, így a törvényjavaslatok, módosítók és egyéb indítványok szövegéhez. Az anyagok elektronikus úton is kereshetőek voltak; a szövegekről ingyen lehetett fénymásolatot készíteni. A hosszabb javaslatokat kölcsönzésre adták oda, és volt egy asztal, amelyen a társadalmi szervezetek saját anyagaikat rakhatták ki az érdeklődők számára. Az irodába nem kizárólag az Országgyűlés főtitkára által vezetett jegyzéken szereplő társadalmi szervezetek képviselői juthattak be.

Az iroda az előző parlamenti ciklus végéig állt fenn, működéséről évente beszámolót állított össze, a beszámoló megjelentetésekor sajtótájékoztatót is tartott. Nyílt napok rendezésével és évi rendszeres találkozók megszervezésével próbálták a civil szervezetek egymás közötti kapcsolatait is erősíteni, az iroda szolgáltatásait népszerűsíteni.

A kormányváltást követően ezt az intézményt megszüntették, szerepét a Társadalmi szervezetek bizottsága vette át. Hetente egyszer három órán át fogadják az érdeklődő szervezeteket. Hozzáférést biztosítanak a parlamenti anyagokhoz, az egyes törvényjavaslatok szövegét kérésre megküldik. Pályázatot írtak ki a civil iroda működtetésére és a pályáztatás befejezése után, terveik szerint még idén tavasszal, az irodát újra megnyitják az érdeklődő szervezetek számára.

Összegzésül

Az egyes bizottságoktól beérkezett válaszok arra vallanak, hogy a bizottságok egy része igyekszik eleget tenni annak a kötelezettségnek, amelyet a házszabály ír elő a társadalmi szervezetek bevonására. Az Ügyrendi bizottság állásfoglalása egyértelművé tette, hogy a bizottságoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a civil szervezetektől beérkezett anyagokat a bizottság tagjai megkapják. Így valósulhat meg a képviselőknek az a joga, hogy az érintett társadalmi szervezetek véleményét megismerjék.

Majd minden bizottság ülésére időről időre meghív társadalmi szervezeteket, a meghívás kezdeményezői többnyire nem maguk az érintett szervezetek, hanem a bizottság elnöke, tagjai és szakértői. A meghívásról - a házszabály előírásainak megfelelően - a bizottság elnöke vagy maga a bizottság dönt. Ezzel együtt a válaszok tanúsága szerint, amennyiben a szervezet maga kéri, ritkán utasítják el a meghívás teljesítését. A bizottságok közül többnek is saját társadalmi listája van, de az Országgyűlés főtítkára által vezetett jegyzéket is használják a szervezetek kiválasztásánál. Szakértőként azonban rendkívül kevés esetben vontak be civil szervezeteket a bizottságok munkájába. A bizottságok munkatársainak tapasztalataiból kiderül, hogy a társadalmi szervezetek felkérés nélkül is gyakran készítenek írásban összeállításokat, és csak néhány bizottság nem él beszámoló- és véleménykérési lehetőségével. Amennyiben írásos anyag érkezik, azt szétosztják a bizottságok tagjai között. A kérdőívre adott válaszok szerint, arra is módot adnak, hogy a civil szervezet megjelölt képviselője az ülésen – saját kérésére – fel is szólalhasson. Erre a bizottság elnökének hozzájárulásával kerülhet sor, illetve vannak bizottságok ahol a tagok szavaznak ebben a kérdésben. A jelenlegi szabályozás nem ír elő olyan kötelezettséget a bizottságok számára, hogy meghallgatást tartsanak a tervezet véleményező civil szervezetek számára. Ugyanakkor némely bizottság már rendszeresített elkülönített alkalmakat a társadalmi szervezetek képviselőivel való személyes találkozásra, álláspontjuk meghallgatására. Ezek az ülések azonban gyakran nem egy adott törvényjavaslatához kapcsolódóan kerülnek sora, hanem egy-egy területet képviselő társadalmi szervezetek képviselőinek tartják általános jelleggel.

IV. fejezet: A véleményezési jog gyakorlása során szerzett civil tapasztalatokról

1. Egy körkérdés összegzése a társadalmi szervezetek véleményezési aktivitásáról

A kérdésbe bevont szervezetekről

2000 januárjában kérdőívet küldtünk hatvan társadalmi szervezetnek. Arra vonatkozó kérdéseket tettünk föl nekik, hogy élnek-e véleményezési jogukkal az érdekeltségi körükbe tartozó jogszabályok előkészítése alatt, és milyen tapasztalatokat gyűjtöttek a kormányzervekkel való együttműködés során.

Igyekeztünk olyan társadalmi szervezeteket a kérdésbe bevonni, akikről valószínűsíthető volt, hogy vannak ilyen irányú tapasztalataik. Egy részüket ismertük, és tudtuk róluk, hogy résztvettek véleményeztetésben, más részükről célkitűzéseik alapján feltételeztük ugyanezt. Ilyenformán a válaszok nem reprezentálják, hogy a társadalmi szervezetek körében általában milyen mértékű a lobby-aktivitás, hiszen a kiválasztott szervezetek feltételezéseink szerint az átlagosnál aktívabbak ezen a téren. Magyarázat ez arra is, miért budapesti a megkérdezett szervezetek többsége, a fővárosi székhely a jogalkotás centralizáltsága miatt a társadalmi szervezetek esetében előnyt jelent a jogalkotásba történő bekapcsolódásnál.

A megkeresett hatvan szervezet közül harminc válaszolta meg a kérdőívet. Olyanok is voltak a válaszadók között, akik még nem próbálkoztak bekapcsolódni a jogalkotási folyamatba, sőt, tudomásuk sem volt erről a lehetőségről, de a többség vett már részt véleményezésben. A szervezetek többsége a rendszerváltást követően, az egyesülési törvény²⁷ hatályba lépése után, a kilencvenes évek elején alakult. Az alábbiakban közöljük a válaszadók listáját, akiknek értékes tapasztalatain az alábbi összefoglaló alapul:

A kérdőív kitöltésében résztvevő szervezetek

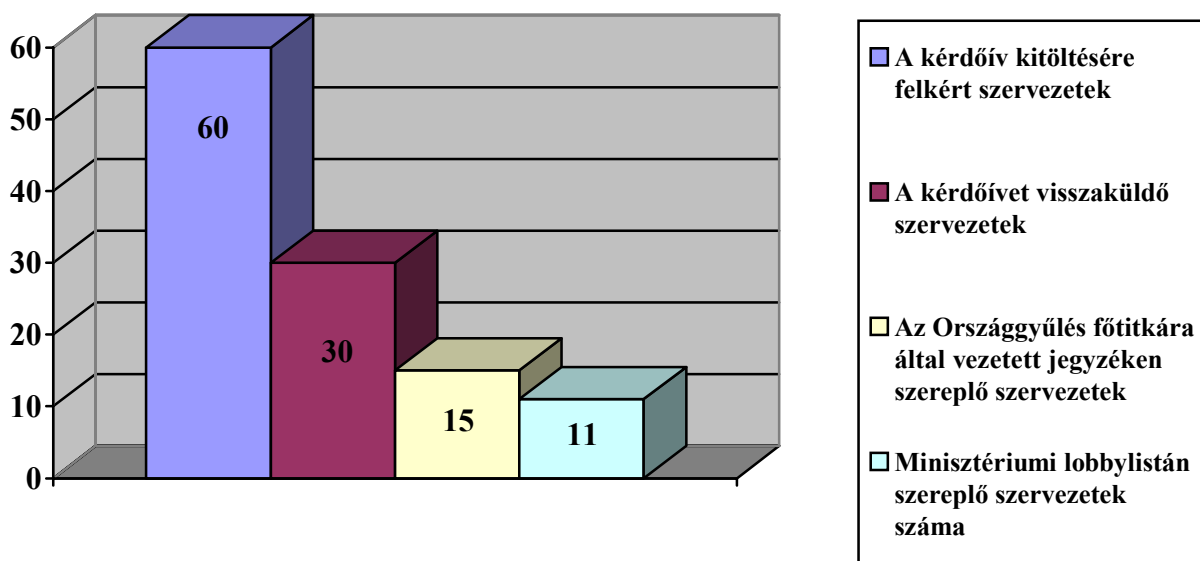
1. A Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány (CTF), Budapest

²⁷ 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról

2. Alkohol-Drogsegély Ambulancia, Veszprém
3. Autonómia Alapítvány, Budapest
4. Drogprevenációs Alapítvány, Budapest
5. Ébredések Alapítvány, Budapest
6. Értelmi Sérültek és Szakdolgozók Országos Érdekvédelmi Szövetsége (ÉSZOSZ), Budapest
7. Európai Roma Jogok Központja Alapítvány (European Roma Rights Center), Budapest
8. Habeas Corpus Munkacsoport, Budapest
9. Hulladék Munkaszövetség, Győr
10. Kék Pont Drogkonzultációs Központ és Ambulancia, Budapest
11. Korlátozottan Cselekvőképes Személyek Hozzá tartozóinak Érdekvédelmi Szövetsége (KÉSZ), Budapest
12. Lambda Budapest Meleg Baráti Társaság, Budapest
13. LÁNC, az Egészségkárosodott Emberek Szervezeteinek Szövetsége, Budapest
14. Magyar Emberi Jogvédő Központ (MEJOK), Budapest
15. Magyar Helsinki Bizottság, Budapest
16. Magyar Kórházzövetség, Budapest
17. Magyar Rákellenes Liga, Budapest
18. Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége, Budapest
19. Martin Luther King Egyesület, Budapest
20. Másképp Alapítvány, Budapest
21. MOTIVÁCIÓ Mozgássérülteket Segítő Alapítvány, Budapest
22. Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége, Budapest
23. Nonprofit Információs és Oktatási Központ (NIOK), Budapest
24. Nyilvánosság Klub Országos Egyesület, Budapest
25. Országos Dohányfüstmentes Egyesület (ODE), Budapest
26. Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért, Miskolc
27. Reflex Környezetvédő Egyesület, Győr
28. Szószóló Alapítvány a Betegek Jogaiért, Budapest
29. Vesebetegek Egyesületeinek Országos Szövetsége, Budapest
30. Zöld Akció Egyesület, Miskolc

1. grafikon

A társadalmi szervezetek listákon való szereplése



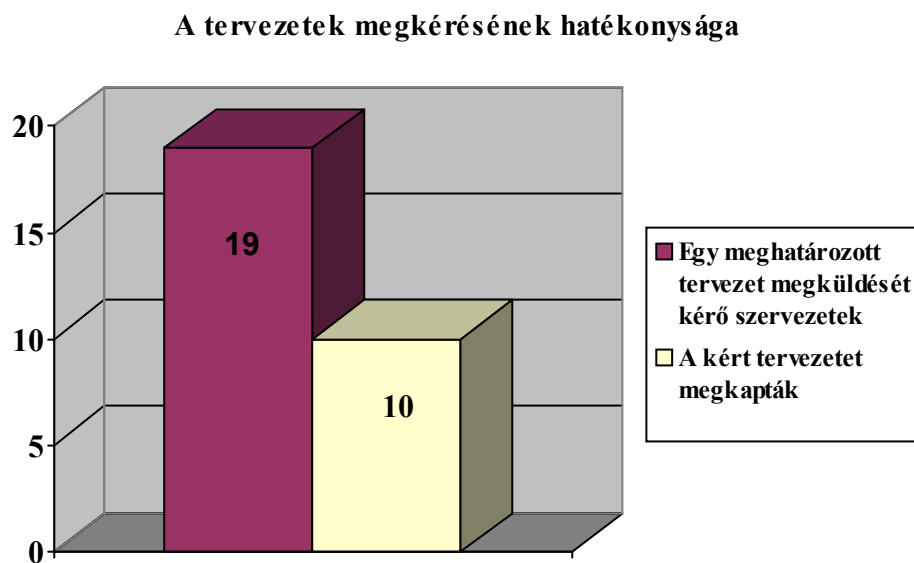
Hozzájutnak-e a tervezetek szövegéhez?

A jogalkotási törvényben szabályozott²⁸, a minisztériumok mint jogszabály-előkészítő szervek számára előírt véleményeztetési kötelezettségnek a tárcák ún. tárcalisták indításával igyekeznek eleget tenni. A listán szereplő társadalmi szervezeteknek elvileg elküldik a tervezeteket és bevonják az őket érintő szabályozás előkészítésébe. A kérdőívekből kiderül, hogy jogszabálytervezetet valaha is véleményező szervezeteknek csak a fele van jelen a minisztériumi tárcalistákon (a felvételük szinte minden esetben kérésükön alapult), azonban csak harmadának küldik meg a tervezeteket, akkor is alkalmanként és rendszertelenül. Ennél valamivel nagyobb arányban szerepelnek az Országgyűlés főtitkára által vezetett jegyzéken. A tervezetek véleményezésére vonatkozó kérdésekből azonban kiderül, hogy lényegesen többen véleményeztek jogszabálytervezetet, mint ahányan szerepelnek

tárcalistán. Ez arra vall, hogy az érdekelt szervezetek gyakran keresnek informális csatornát, amikor szükségük van egy tervezet szövegére.

A szervezetek jelentős részvételi szándékát mutatja, hogy milyen gyakran élnek ők maguk kezdeményezéssel a kormányiszervek irányába. A szervezetek többsége indítványozta már jogszabály megalkotását (a kérdések, problémák megjelölésével, sőt kidolgozott javaslatokkal is). Közel kétharmaduk pedig kérte valamely érdekeltségi körébe tartozó meghatározott tervezet megküldését. A minisztériumok azonban még a megkeresések esetén sem működtek együtt, hiszen a kezdeményezéssel élő szervezeteknek csak a fele kapta meg véleményezésre a kért anyagot.

2. grafikon



A véleményezés menetéről

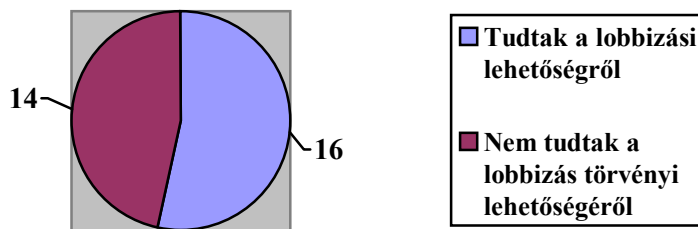
A válaszadó harminc szervezet egyharmada egyáltalán nem vett eddig részt a jogalkotásban, ők nagyobb részt nem is tudtak erről a lehetőségről. További négy-négy szervezet fennállása alatt egy, ill. két tervezetet véleményezett. A szervezetek

²⁸ 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról, 20. §

feléről mondható el, hogy valamelyest nagyobb rendszerességgel tudtak bekapcsolódni a jogszabályelőkészítés menetébe: azokat soroltuk ide, akik négy-öt alkalommal vettek már részt véleményeztetésben.

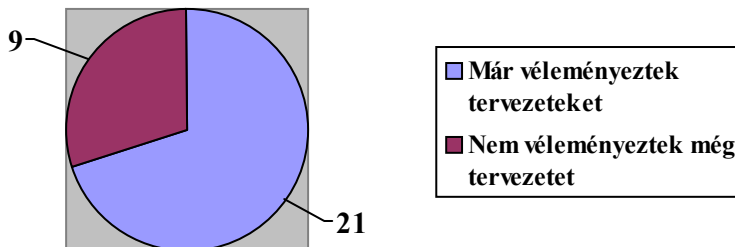
3. grafikon

A társadalmi szervezetek tudomása a jogalkotási eljárás szabályozásáról



4. grafikon: A szervezetek véleményezési tevékenysége

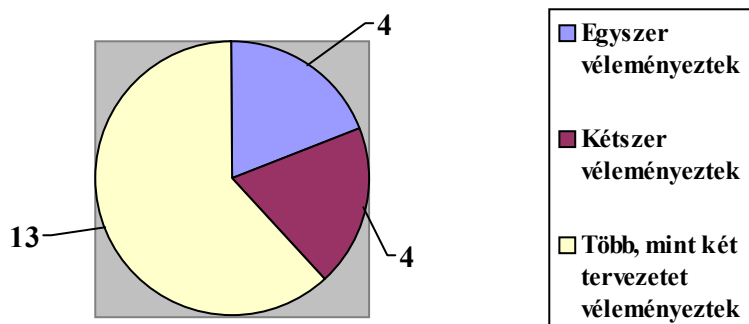
Véleményeztek-e már tervezeteket?



4/a.

4/b.

Hányszor véleményeztek tervezeteket?

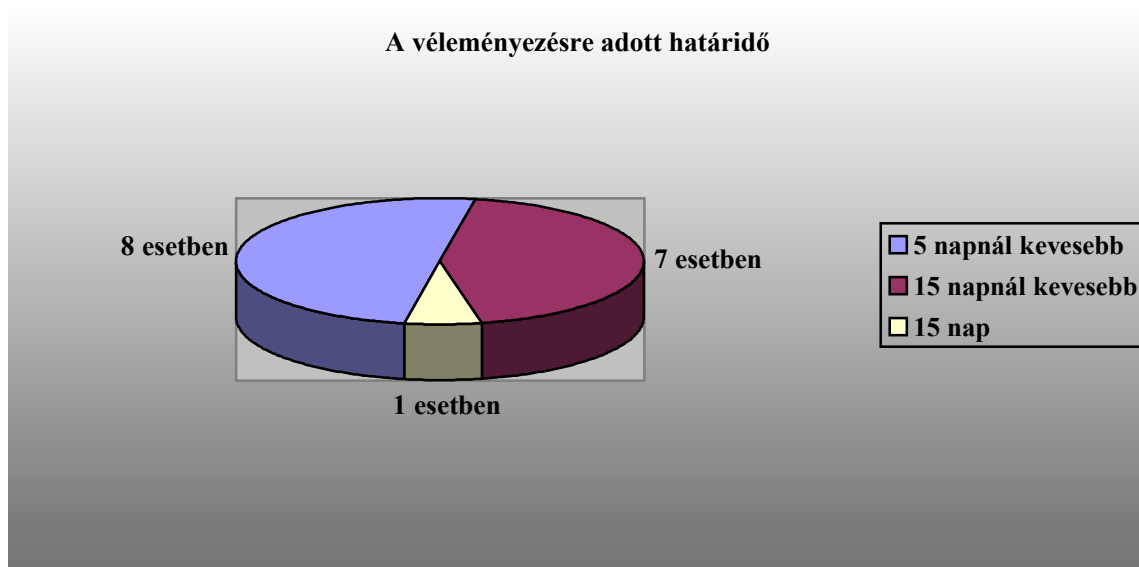


A szervezetek véleményüket nagyrészt írásban terjesztik be a jogszabály előkészítéséért felelős minisztériumba, nyolc szervezet esetében találtunk példát arra, hogy véleményüket személyesen is kifejtették.

A megalapozott vélemény kialakításához elengedhetetlen, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a feladat elvégzésére. Éppen ez volt az a terület, ahol a szervezetek tapasztalatai alapján a tárcák egyöntetűen eltérnek az előírásoktól. A véleményezésre adott határidő jóval alatta maradt a kormány ügyrendjében²⁹ - a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 31. § (1)-(2) bekezdésével összhangban – tizenöt napban meghatározott minimumnak, és csak egyetlen esetben érte el az előírt tizenöt napos minimumot, az összes többi esetben ennél kevesebb időt kaptak a szervezetek véleményük megfogalmazására. A kormány ügyrendje sürgős előterjesztés esetén (soronkívüliség) kivételképpen megengedi, hogy a véleményezésre adott határidő rövidebb legyen. Kiköti ugyanakkor, hogy öt napnál kevesebb ilyenkor sem lehet. A tárcák feltűnő gyakorisággal élnek a soronkívüliség lehetőségével, a válaszadó szervezetek tapasztalata azt mutatja, hogy az ilyen esetek felénél még az öt napot sem biztosították számukra. A válaszadó szervezetek szerint megalapozott vélemény kialakítására, két-három hétre volna szükségük. A felkészültségüket és a civil szféra igényeinek megalapozottságát támasztja alá, hogy a szervezetek 82%-a dolgozik jogászokkal, és többnyire ők, valamint a vezetőik közé tartozó szakemberek véleményezik a tervezeteket.

²⁹ 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat a kormány ügyrendjéről, 29. pont

5. grafikon



A véleményeltérések egyeztetéséről

A kormány ügyrendjéről szóló kormányhatározat³⁰ szerint a törvény előkészítőjének az ellentétes véleményeket egyeztetni kell a véleményezővel. A megkérdezett szervezetek közül nyolcan számoltak be arról, hogy a törvényelőkészítők egyeztettek velük az általuk felvetett javaslatokról. Elsősorban az egészségügyi, a fogyatékosok esélyegyenlőségéről és a közhasznú szervezetekről szóló törvény előkészítésekor kérdezték meg a civileket. Egyetlen szervezet említette, hogy köszönőlevélet kaptak. Egy szervezetnél fordult elő, hogy a minisztérium telefonon kívánta egyeztetni a véleményező és az előterjesztő közötti véleményeltérést, azonban a szervezet az egyeztetés lebonyolításának ezt a formáját nem tartotta elfogadhatónak.

A válaszadó szervezetek közül többen hozták föl példaként, hogy a közhasznú szervezetekről szóló törvény (valamint a személyi jövedelemadó 1 %-ának felajánlásáról szóló javaslat) előkészítése során sikerrel tudtak bekapcsolódni a törvényalkotás folyamatába. A minisztériumok tárcalistáiról szóló fejezetben már utaltunk arra, hogy a kormányiszervek képviselői körében gyakran találkoztunk azzal

a felfogással, hogy a civil szervezetek működési feltételeire vonatkozó általános jogszabályalkotás az a terület, ahol a társadalmi szervezetek kezdeményezéseinek, véleményezési jogának teret kell engedni. A fenti példák is e szűkítő értelmezés érvényesülésére utalnak.

A jogalkotási szabályok megsértése miatt tett panaszokról

A jogalkotási törvény 43. §-a szerint amennyiben a társadalmi szervezet azt észleli, hogy a jogszabály előkészítésére vagy a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályt megszegtek, intézkedés végett a kormányhoz fordulhat. Ezzel a joggal a választ adó szervezetek harmada élt. Panaszuk oka leggyakrabban az volt, hogy a társadalmi szervezetet kihagyták az őt érintő tervezetek véleményezéséből. Voltak olyanok akik, a véleményezésre adott idő rövidege miatt emeltek kifogást. A legtöbb panaszt amiatt nyújtották be, hogy a véleményüket nem vették figyelembe a tervezet véglegesítése során. Feltételezhető, hogy az ilyen irányú panaszok kiváltó oka a véleményeltérések egyeztetésének elmaradása. A válaszadók egyöntetűen úgy ítélték meg, hogy panaszuknak nem volt semmilyen eredményre - többnyire semmiféle választ nem kaptak rá. Csak egy olyan szervezet volt, amely beadványa nyomán megkapta az érdekeltségi körébe tartozó tervezeteket.

A civil vélemény megismertetése az országgyűlési képviselőkkel

A jogszabályjavaslatok parlamenti vitája során a társadalmi szervezetek számára az a leghatékonyabb módszer, ha a javaslat megtárgyalására kijelölt bizottság képviselőit igyekeznek megismertetni véleményükkel. A társadalmi szervezetek bizottsági üléseken való részvételéről az Országgyűlés házszabálya³¹ ad iránymutatást. Ennek értelmében a társadalmi szervezetek képviselőinek meghívása valamint szerepeltetése az ülésen olyan lehetőség, amelyről a bizottság maga dönt. A civil részvétel részletes szabályait a bizottságok saját maguk számára határozzák meg. Mint arról a harmadik fejezet záró tanulmányában már részletesebben beszámoltunk, az egyes bizottságok gyakorlata e téren jókora eltéréseket mutat. A házszabály jogosultságot teremt a képviselők számára azzal, hogy kimondja: jogukban áll

³⁰ 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat a kormány ügyrendjéről

³¹ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról, 73.§, 81.§

megismerni az érintett szervezetek véleményét a tárgyalt javaslatról. Mindezek ellenére a válaszolók többsége vett már részt bizottsági ülésen, többnyire nem saját kezdeményezésükre, hanem az adott bizottság meghívására. Ezekben az esetekben többnyire lehetőséget is kaptak arra, hogy az ülésen felszólaljanak.

Összegzés

Összefoglalásként elmondható, hogy a jogszabályban lefektetett kötelezettség alapján a civil szervezeteknek nem biztosítanak elég lehetőséget a jogalkotásba történő bekapcsolódásra a jogszabálytervezetek előkészítése során. A minisztériumok által vezetett tárcalisták nem működnek elvárható módon, még a listán szereplő szervezetek sem kapják meg kellő rendszerességgel véleményezésre a tervezeteket. A megkérdezett harminc szervezet a jelenleginél sokkal aktívabb szerepre törekszik a jogalkotás folyamatában. Értelmét látná annak, hogy véleményét megfogalmazza az általa képviselt ügyeket érintő jogszabály előkészítés során, s ehhez rendelkeznek is a megfelelő jogászi és szakmai háttérrel.

A civil szervezetek információhiányban szenvednek: nem tudnak sem a tervezett szabályozásokról, sem a folyamatban lévő előkészítés munkafázisairól. Az állam kötelessége, hogy az alapvető ismeretek megadásával is elősegítse a szervezetek bevonását a jogalkotási folyamatba. Ez rendkívül fontos, és mindkét oldal aktivitásán alapul: a minisztériumok feltétlenül közzé kell tegyék törvényhozási szándékaikat, a jogalkotás meghatározott szakaszaiban pedig már az előkészített tervezeteket; másik oldalon a társadalmi szervezetektől várható el – és a kérdőíves felmérés szerint feltételezhető is –, hogy adott tervezetek esetén a szervezetek jelezzék, hogy mely tervezetek megalkotása során élnének véleményezési jogukkal. Mindehhez alapvetően szükséges az eredményes információáramlás és a megfelelő időkeretek biztosítása. A TASZ Álláspontja szerint elfogadhatatlan, hogy az esetek többségében még a soronkívüliség miatt kérhető rövidebb időtartamot sem biztosítják a társadalmi szervezetek számára véleményük megfogalmazására. Néhány törvénytervezet – így a fogyatékosok esélyegyenlőségéről szóló törvénytervezet, a közhasznú szervezetekről szóló törvénytervezet - előkészítésénél sikeresen végrehajtott egyeztetést általánosítani kellene a jogalkotásban: a véleményt nyilvánító szervezetek

Álláspontját az előkészítőnek mindenképpen fel kell dolgoznia és értékelnie kell; magának az egyeztetés folyamatának pedig nagyobb hangsúlyt és nyilvánosságot kell kapnia.

2. Hogyan kerülhetünk fel tárcalistára?

A jogalkotási törvény 20. §-ában kimondja, hogy a társadalmi szervezeteket be kell vonni az általuk képviselt és védett érdekeket ill. társadalmi viszonyokat érintő jogszabálytervezetek előkészítésébe³². A jogalkotási törvény további, a szervezetek bevonására vonatkozó előírása hiányában a minisztériumok tárcalisták (ún. lobbyisták) indításával igyekeztek eleget tenni a törvényi kötelezettségnek. A listán szereplő szervezetekkel véleményeztettek: ezeknek a szervezeteknek küldték meg a jogszabályok tervezeteit a kormány döntése előtt, ezek közül a szervezetek közül hívtak meg résztvevőket az előírt előkészítési vitákhoz.

A Társaság a Szabadságjogokért 1997-ben fordult először az „érdekeltségi körébe” tartozó minisztériumokhoz (Népjóléti Minisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Belügyminisztérium), hogy kérje felvételét a tárcalistákra. A megkeresés eredményeként a Népjóléti Minisztérium munkatársai tervezetek megküldésével több alkalommal is kikérték a TASZ véleményét. Miután a kormány számos olyan törvényjavaslatot nyújtott be, amely kifejezetten a TASZ által képviselt, a lobbyistára való felvételnél megjelölt érdekeket érintette, és a másik két minisztérium esetében a tárcalistán való szereplésünk ellenére nem küldték meg a jogszabályok tervezeteit véleményezésre, újból kértük felvételünket a fenti minisztériumok listájára.

1998 márciusában ugyanazt a három minisztériumot kerestük meg kérésünkkel. Ekkor kiderült, hogy a Belügyminisztériumban nem is vezetnek ilyen listát. Ezt követően írásban kértük, hogy a többi, általunk ismert minisztériumhoz hasonlóan, a belügyminisztériumban is indítsanak társadalmi listát.

A TASZ tapasztalatai az indítványok után is hasonlóak voltak: annak ellenére, hogy eleget tettek a megkereséseinknek és felvették szervezetünket a lobbyistára, a Népjóléti tárcán és az IM büntetőjogi kodifikációs csoportján kívül más tárca nem vonta be a TASZ-t a tervezeteket véleményező társadalmi szervezetek körébe.

1999 tavaszán a Magyar Helsinki Bizottsággal és a Nemzeti és Kisebbségi Jogvédő Irodával együttesen azonos tartalmú levélben fordultunk meghatározott minisztériumokhoz a lobbyistára való felvételért. Ebben az időszakban a TASZ által megkeresett mindegyik minisztérium (így az Egészségügyi Minisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Belügyminisztérium, Ifjúsági és Sportminisztérium) újból megtette a listára való bejegyzést, a Magyar Helsinki Bizottságot pedig az Igazságügyi Minisztérium tárcalistájára vették fel, a Belügyminisztérium nem válaszolt megkeresésükre.

Az elmúlt két év alatt a Belügyminisztérium teljes mértékben elzárkózott attól, hogy a TASZ-t az általa megjelölt területeken bevonja a jogalkotási törvény által előírt véleményeztetésbe. Mivel az Igazságügyi Minisztériumban a jogterületenként létrehozott főosztályok saját listákat vezetnek, a tárcához küldött indítványunk ellenére csak a büntetőjog körébe tartozó néhány

³² 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról, 20. §

jogszabálytervezet jutott el szervezetünk munkatársaihoz, más jogterületen nem küldtek véleményeztetésre tervezeteket. Egy alkalommal véleményeztünk egy, a minisztérium által előkészített tervezetet, ez azonban saját kezdeményezésünkre történt. (1999 márciusában tudomást szereztünk arról, hogy a tárcánál a Ptk. egyes szabályainak felülvizsgálata folyik, és egyeztetésre kerül sor az érdekelt civil szervezetekkel. Megkértük a minisztériumot, hogy hívják meg szervezetünket is erre az egyeztetésre, és küldjék el számunkra a gondnoksági szabályok módosításának koncepcióját.) Az Ifjúsági és Sportminisztériumtól a társadalmi vitára bocsátás keretében kaptuk meg a nemzeti drogstratégiát.

Az Egészségügyi Minisztérium rendszeresen elküldi a tervezetek szövegét, azonban előfordult, hogy a betegjogok területén az egyik legfontosabb, a betegjogi képviselőkről szóló rendelet tervezetének véleményezéséből kihagyták szervezetünket. Hasonlókat tapasztaltunk az abortuszszabályok módosításakor, ahol csak többszöri kérés után sikerült megkapnunk - két napos határidővel - véleményezésre a tervezetet.

3. Álláspont – a TASZ parlamenti sorozatának értékelése

A Társaság a Szabadságjogokért megalakulásakor azokat a külföldi jogvédő szervezeteket tekintette példának, amelyek az egyedi ügyekben nyújtott jogsegély mellett jogfejlesztő tevékenységet is végeznek. A TASZ jogfejlesztő programja keretében a szabadságjogokat sértő jogszabályok megváltoztatásáért, új törvények megalkotásáért lép fel, a hatóságok jogsértő gyakorlatát bírálja, és beadványokkal fordul a különböző állami fórumokhoz (ombudsmanhoz, ügyészséghez, Alkotmánybírósághoz).

A TASZ jogfejlesztő, vagy más néven jogi reformtevékenysége elsősorban a parlamenti jogalkotásra összpontosít. Az Országgyűlés elé kerülő emberi jogi – elsősorban betegjogi, adatvédelmi és büntetőjogi – tárgyú törvényjavaslatokról elkészíti a *TASZ Álláspont* című kiadványát. 1997 tavaszától 2000 tavaszáig összesen tíz TASZ Álláspont jelent meg:

1. *Az egészségügyi adatok védelméről.* 1997 márciusában, az egészségügyi adatok kezeléséről szóló törvényjavaslat parlamenti vitájakor jelent meg. A kiadvány rögzíti az adatkezelés alkotmányos elveit, és értékeli a törvényjavaslatot: szól a betegtájékoztatásról, a járványügyi nyilvántartásról, a szexuális szokások regisztrálásáról, az anonim HIV-szűrésről és az orvosok feljelentési kötelezettségéről.

2. *A drogszabályok szigorításáról.* 1997 áprilisában jelent meg, amikor az Országgyűlés a Büntető törvénykönyv módosítására, a kábítószer-fogyasztással kapcsolatos szabályok szigorítására készült. Az Álláspont arra hívta fel a figyelmet, hogy minél jobban üldözik a kábítószereseket, annál rosszabbak a megelőzés és a gyógyítás esélyei. A TASZ éppen ezért azt javasolta, hogy a törvény indokolatlan szigorítása helyett készüljön felmérés a büntetőjogi gyakorlatról, emellett a kormányzat bővítse a terápiás és rehabilitációs lehetőségeket.

3. *Az egészségügyi törvény betegjogi rendelkezéseiről.* A kiadvány 1997 őszén készült el az új egészségügyi kódex előterjesztésekor. Részletesen foglalkozik az általános betegjogokkal (tájékoztatáshoz és beleegyezéshez való jog, az ellátás visszautasításának joga) és a speciális betegjogokkal (cselekvőképtelenek, pszichiátriai betegek jogai). Az Álláspont sorra veszi a javaslat azon rendelkezéseit, amelyek a betegek jogainak indokolatlan korlátozását teszik lehetővé, és javaslatokat fogalmaz meg a jogok érvényesíthetősége érdekében.

4. *A büntetőeljárás törvényjavaslatról.* 1997-98 telén tárgyalta a parlament az új büntetőeljárás törvény tervezetéről. A TASZ Álláspont elemzi a gyanúsítottak jogaira és az előzetes letartóztatásra vonatkozó szabályokat, emellett szól az egészségügyi adatok védelméről és a jogvédő szervezetek szerepéről a büntetőeljárás során.

5. *A drogszabályok szigorításáról.* 1998 őszén a kormány Európa egyik legszigorúbb drogszabályozását készült bevezetni. A TASZ kiadványa leírja, milyen káros hatásai vannak, ha az állam kizárólag az elrettentéstől, a büntetéstől vár eredményt a drogpolitikában. Az Álláspont részletesen bírálja a törvényjavaslatot, és a legtöbb esetben alternatívát mutat fel tervezett szabályozással szemben.

6. *Az egészségügyi törvény módosításáról.* Az 1999 tavaszán a parlament elé került törvényjavaslat az új egészségügyi kódex több betegjogi rendelkezését kívánta megváltoztatni. A TASZ felhívta a figyelmet arra, hogy a kezdeményezés ellentétes

nemzetközi dokumentumokkal, és több ponton csorbítja a betegek jogait. Az Álláspont foglalkozik a személyes szabadság korlátozásával, az egészségügyi adatok kezelésével, a kórházi etikai bizottságokkal és pszichiátriai betegek jogaival.

7. *A személyes adatok védelméről.* Az 1999. évi tavaszi ülészak végén az Országgyűlés négy olyan törvényjavaslatról tárgyalt, amely a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozását célozta. A TASZ Álláspont bemutatja, hogy az állami adatcentralizációs törekvések miatt az állampolgárok magántitkai egyre kevesebb védelmet élveznek. Emellett a kiadvány külön vizsgálja a bűnügyi és a közlekedési nyilvántartások szabályozásának adatvédelmi szempontból aggályos részeit.

8. *A dajkaterhességről.* A kormány 1999 októberében azt javasolta az Országgyűlésnek, hogy törvénymódosítással tiltsa be a dajkaterhességet. Az Álláspont egyrészt összefoglalja a külföldi gyakorlatot és a magyar szabályozás sajátosságait, másrészt kifejti, hogy a dajkaterhesség az önrendelkezési jogon és az egészségügyi ellátáshoz való jogon alapul, és megfelel a társadalom érdekeinek is.

9. *Az Internet szabadságáról.* 1999 decemberében az országgyűlési képviselők arról tárgyaltak, hogy a Büntető törvénykönyv hatályát kiterjesszék-e az Internetre. A TASZ Álláspont arra hívja fel a parlament figyelmét, hogy a törvénymódosítás sértené a szólásszabadságot, és jogbizonytalanságot eredményezne.

10. *Az abortusz-szabályok szigorításáról.* 2000 márciusában került az Országgyűlés elé az a kormányjavaslat, amely az abortusztörvény átfogó módosítását célozta. A TASZ Álláspontja szerint a javasolt módosítások a terhességmegszakítás szabályainak szigorítását eredményeznék, ahelyett, hogy ösztönző, szélesebb körű szolgáltatásokkal csökkentenék az abortuszok számát. A kiadvány több javaslatot fogalmaz meg – többek között – a fogamzásgátló szerek igénybevételével, az abortusz előtti tanácsadással és a terhességmegszakítás díjával kapcsolatban.

A jogszabályok előkészítése

A TASZ arra, törekszik, hogy folyamatosan nyomon kövesse a tevékenységi körébe tartozó új jogszabályok megalkotását a koncepciók megszületésétől a törvények elfogadásáig. Ennek érdekében figyelemmel kísérjük a kormány jogalkotási programját és a parlament napirendjét. Alapvető érdekünk, hogy időben tudomást szerezzünk a jogalkotási szándékról, a tervezett módosítások okáról, főbb irányairól, és hamar megismerhessük az elkészült normaszöveg-tervezeteket. Úgy ítéljük meg, hogy az emberi jogi tárgyú törvénytervezetek kidolgozói nem nélkülözhetik a jogvédő, jogfejlesztő szervezetek tapasztalatait, észrevételeit.

Az elmúlt évek ezzel szemben azt bizonyították, hogy a kormányzat a betegjogi, adatvédelmi, büntetőjogi és más hasonló tárgyú tervezetek előkészítésekor nem kíváncsi az emberi jogi szempontokra. Sőt, az esetek többségében a jogalkotási terveket a minisztériumok apparátusa igyekszik titokban tartani. A TASZ az utóbbi három évben minden, jogszabály adta lehetőséget kihasználta, hogy bekapcsolódhasson a jogalkotási folyamatba. Bejegyeztette magát az Országgyűlés főtitkára által a társadalmi szervezetekről vezetett jegyzékbe (a Magyar Köztársaság Országgyűlésének házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 141. §), több minisztériumnál kérte a felvételét az érdekvédelmi civil szervezetekről vezetett nyilvántartásba. Emellett számos esetben jelezte, hogy élni kíván azzal a törvényes

lehetőséggel, hogy részt vehet a jogszabályok tervezetének elkészítésében (a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 20. §).

Minden erőfeszítésünk ellenére – egy-két kivételtől eltekintve – a minisztériumok nem küldték el a TASZ számára a törvénytervezeteket. Ugyanakkor a Népjóléti Minisztérium, majd a névváltoztatás nyomán az Egészségügyi Minisztérium 1998-99-ben néhányszor kikérte a szervezet véleményét emberi jogi tárgyú rendeletek előkészítésekor. A TASZ minden ilyen megkeresés nyomán – a rendkívül rövid határidőn belül – írásban fejtette ki Álláspontját. (Példaként említhető az egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályairól szóló kormányrendelet és a szexuális szolgáltatást nyújtó személyek egészségügyi ellenőrzéséről szóló miniszteri rendelet tervezete.)

A törvények kodifikációjáról azonban rendszerint csak a sajtóból értesülhettünk. Egyetlen esetben fordult elő, hogy szervezetünk részt tudott venni törvényelőkészítésben. Az új egészségügyi kódex megalkotásakor a pszichiátriai betegek jogaival foglalkozó szakértői bizottságba meghívták a TASZ-nak a témával foglalkozó munkatársát. Másfajta kivételt jelentett az abortusz-törvény módosítása: az Alkotmánybíróság 1998 novemberében úgy határozott, hogy a törvényt 2000. június 30-ig módosítani kell. Ezért a TASZ – tudván, hogy a kormánzatnak foglalkoznia kell a kérdéssel – írásban eljuttatta javaslatait az illetékes tisztségviselőknél. (Munkatársunk 1996-tól 1998-ig részt vett a kábítószer-fogyasztás visszaszorítása érdekében létrehozott országgyűlési eseti bizottság munkájában, s így néhány jogszabály-tervezetről tudomást szerezhettünk. E bizottság tevékenysége azonban nem egy meghatározott jogszabály kidolgozására jött létre, ezért részvételünket nem tekinthetjük kodifikációs részvételnek.)

Az Álláspontok elkészítése

A TASZ Álláspont sorozat egyes számai a törvényjavaslatok parlamenti vitájakor jelennek meg. Számunkra meghatározó a jelentősége annak, hogy mikor vehetjük kézbe a tervezett normaszöveget. Ekkor foghatunk a TASZ Álláspont kidolgozásához és megszövegezéséhez, amit még a nyomdai munkáknak és a terjesztésnek kell követnie, amíg a kiadvány eljut a címzettekhez. Az eddigi tíz kiadványunk több mint fele úgy készült el, hogy akkor olvashattuk először a tervezetet, amikor azt a kormány már az Országgyűlés elé terjesztette. Az esetek egy részében informális csatornák segítségével jutottunk hozzá a tervezetekhez, az Országgyűlés elé beterjesztett törvényjavaslatokat pedig már nyilvános adatbázisokból is megismerhettük. Ha a kormányzat eleget tenne a jogalkotási törvényben előírt kötelességének, és bevonná szervezetünket az általunk képviselt területeket érintő jogszabályok előkészítésébe, valamint elküldené a kidolgozott koncepciókat és tervezeteket, akkor véleményünk kialakítására elegendő idő állna rendelkezésre. Mindezek hiányában azonban rendkívül megfeszített munkát és más programjaink időleges háttérbe szorítását igényli, hogy kellő szakmai színvonalú Álláspontot képviseljünk.

Álláspontunk szakmai megalapozottsága érdekében minden esetben konzultálunk az adott téma elismert szakértőivel: elméleti jogászokkal, ügyvédekkel és orvosokkal. Emellett igyekszünk felhasználni a külföldi és a hazai szakirodalmat. (A TASZ ennek érdekében rendszeresen figyeli és archiválja több tudományos folyóirat publikációit.)

Néhány példa: a büntetőeljárás törvényjavaslatról szóló Álláspont elkészítéséhez Bárd Károly és Szikinger István nyújtott segítséget; a drogszabályok szigorítása elleni két kiadványunkhoz felhasználtuk a TASZ jogsegélyszolgálatán dolgozó ügyvédek tapasztalatait; az adatvédelmi tárgyú TASZ Álláspontok sokat merítettek az adatvédelmi biztos éves beszámolóiból és jogeseteiből; az abortusz-Álláspont elkészítését megelőzően a tehességmegszakítást kérelmező nők számára tanácsadást nyújtó védőnőket kérdeztünk meg tevékenységükről, véleményükről.

Kiadott Álláspontjainkban hangsúlyozzuk, hogy a jogalkotók nem hagyhatják figyelmen kívül az alkotmányossági szempontokat és az Alkotmánybíróság esetjogát. Az alapelvek összegezése mellett mindig megfogalmazunk konkrét, szövegszerű javaslatokat is. Négy esetben a törvényjavaslat egyes paragrafusaihoz fűzött észrevételeinket, javaslatainkat a *TASZ Álláspont mellékletében* soroltuk fel (az egészségügyi adatok védelméről, az egészségügyi törvényjavaslat betegjogi rendelkezéseiről, a büntetőeljárás törvényjavaslatról és a drogszabályok szigorításáról szóló második Álláspont). A mellékletek elkészítésével az a célunk, hogy segítséget nyújtsunk a képviselőknek módosító indítványok benyújtásához. Paragrafusról paragrafusra haladva megjelöljük, mely bekezdéseket kellene elhagyni a szövegből, és helyükre – ha szükséges – milyen szöveg kerüljön. Hat TASZ Állásponthoz nem készült melléklet. Előfordult, hogy az egész törvényjavaslatot elutasítottuk (pl. az első drog-Álláspont és a dajkaterhességről szóló Álláspont), olykor a törvényjavaslat csak néhány paragrafusból állt (pl. az internet- és az abortusz-Álláspont), olykor pedig annyira későn jutottunk hozzá a tervezet szövegéhez, hogy nem maradt időnk a melléklet összeállítására (pl. a személyes adatok védelméről szóló Álláspont)

Az Álláspontok terjesztése

Kiadványunkat nyomdai úton állítjuk elő, és általában három-négyszáz példányban jelentetjük meg, rendszerint a törvényjavaslat parlamentbeli általános vitájának megkezdésekor. (A mellékletek kisebb példányszámban, fénymásolva készülnek.) A TASZ Álláspontok elsődleges címzettjei az országgyűlési képviselők és a minisztériumok szakemberei. Eljuttatjuk az Országgyűlés tisztségviselőinek, az emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság valamint az egészségügyi és szociális bizottság összes tagjának, az alkotmány- és igazságügyi bizottság emberi jogok iránt érdeklődő tagjainak, és mindazoknak a képviselőknek, akik foglalkoznak az adott törvényjavaslattal. A kiadványt emellett megkapják az érintett minisztériumok vezetői és kodifikátorai is. Arra törekszünk, hogy a politikai döntéshozók mellett a terület szakértői is megismerjék Álláspontunkat. A sorozat egyes darabjait a Társaság a Szabadságjogokért honlapjára is föltesszük.

Mindig nagy hangsúlyt fektetünk arra, hogy kiadványunk eljusson azokhoz az újságírókhoz, akik az emberi jogi ügyekkel foglalkoznak, és azokhoz is, akik a törvényhozásról tájékoztatják az olvasókat. A napilapok rendszerint beszámolnak a TASZ Álláspontjáról, általában a törvényjavaslatról szóló cikkek keretei között, olykor azonban önálló írás is foglalkozik véleményünkkel. (Leggyakrabban a Népszava és – újabban – a Magyar Hírlap tudósít jogi reform tevékenységünkről, és időnként tudósít rólunk a Népszabadság is.) Azt tapasztaljuk, hogy az újságírók érdeklődése elsősorban a TASZ Álláspont témájától függ: mindkét drogpolitikai kiadványunkat

élénk sajtóérdeklődés kísérte, és nagy volt a fogadókészség a betegjogi és az abortusztörvényről szóló Álláspontunk iránt is. Az Internet szabadságáról szóló írásunk szerzőjével több interjú is készült, és az egyik hetekig olvasható volt az Index, a legnépszerűbb internetes újság lapjain. A televízió híradásaiba ritkábban sikerült bekerülnünk. Az egészségügyi adatvédelmi Álláspontunkról az MTV1 A hét című műsorában beszéltünk, az abortusszal kapcsolatos véleményünket pedig a RTL Klub Országház című politikai magazinjában ismertették.

Vita az Országgyűlésben

A TASZ Álláspontok megjelentetésével arra törekszünk, hogy a törvényjavaslatok tárgyalásakor a képviselők vegyék figyelembe az alkotmányossági, emberi jogi szempontokat is. A vita mindig két szinten zajlik: a plenáris ülésen és a bizottságokban.

A plenáris ülés általában két fordulóban tárgyalja az előterjesztéseket. A miniszteri expozét és a bizottsági véleményeket követő általános vita a törvényjavaslat szükségességéről, céljáról és szabályozási elveiről szól. A részletes vita célja az, hogy a képviselők megismerjék egymás Álláspontját a módosítandó érintett paragrafusokról. Ebben a szakaszban már csak a módosító javaslatához vagy a módosító javaslattal érintett részhez lehet hozzászólni. A részletes vita lezárását követően kezdődik a szavazás.

A bizottságok a parlament javaslattevő, véleményező szervei. A TASZ által képviselt témákban az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság, az Egészségügyi és szociális bizottság, az Ifjúsági és Sport bizottság, valamint az Alkotmány- és igazságügyi bizottság játszik szerepet. A bizottságok állást foglalnak arról, hogy a törvényjavaslat alkalmas-e a parlamenti vitára, és a bizottságokban értékelik az egyes módosító indítványokat is.

A TASZ tapasztalatai szerint az érdemi szakmai vita sokkal inkább a bizottságokban, mint a plenáris üléseken zajlik. Munkatársaink számos olyan bizottsági ülést hallgattak végig, ahol TASZ Állásponttal érintett törvényjavaslatot tárgyaltak. Úgy tapasztaljuk, hogy az egészségügyi bizottságban és az emberi jogi bizottságban a – mindenkor – kormánypárti és ellenzéki képviselők többsége ismeri a tárgyalt témával kapcsolatos Álláspontunkat, és egyre gyakrabban fordul elő, hogy a vita kifejezetten a TASZ Álláspontban javasolt változtatásokról szól. Az egészségügyi törvény módosításakor (6. sz. Álláspont) az emberi jogi bizottság csak annak nyomán minősítette általános vitára alkalmasnak a törvényjavaslatot, hogy a kormány vállalta, a vita során figyelembe veszi a TASZ Álláspont felvetéseit: „Az általános vitára való alkalmasság egyhangú kimondása azért vált mégis lehetségessé, mert az előterjesztő képviselője (...) kötelezettséget vállalt némely emberjogi szempontú, a Társaság a Szabadságjogokért által is szorgalmazott korrekció érvényesítésére. (...) Azt ajánlottuk az előterjesztő szíves figyelmébe, hogy a TASZ alapos, megokolt, szakszerű, körültekintően szövegezett ajánlását vegyék tekintetbe, ezt próbálják meg beépíteni a módosító javaslatokba is.” (Kis Gábor, a bizottsági ajánlás előadójának felszólalása. Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve, 1999. tavaszi ülészak, 63. szám, 8487-8488. hasáb; Az Országgyűlés emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának T/996/2. sz. ajánlása.)

A plenáris üléseken ritkábban kerülnek szóba észrevételeink, ugyanakkor a

képviselők itt gyakrabban használják fel érvelésünket politikai eszközként. Példaként szolgálhat erre az egészségügyi adatkezelési törvényjavaslatához írt kiadványunk. Az általános vitát megnyitó nyolc vezérszónoklatból hat minden kétséget kizáró módon a TASZ Álláspont felhasználásával íródott. Mészáros István László (SZDSZ) a betegek jogainak védelmében szólalt fel, és érvelése nagyban támaszkodott a TASZ-kiadványra (Országgyűlési Napló, 1997. március 11. 30799. hasáb). A vezető kormánypárt szónoka, Schwarcz Tibor (MSZP) szó szerint is idézett Álláspontunkból, de csak azért, hogy vitázzon az abban foglaltakkal: „Itt szeretnék vitába szállni azokkal, akik a járványügyi bejelentési nyilvántartási rendszert kérik számon a törvényjavaslaton, mondván: személyiségeket, jogokat (sic!) sért a fertőző betegségek kötelező bejelentése. (...) Hasonlóan szeretném megvédeni a törvényjavaslatnak azon paragrafusait, ahol bűncselekmény gyanúja esetén az orvosok bejelentési kötelezettségét írja elő a törvénytervezet” (uo. 30806. hasáb). Ehhez hasonlóan védte a törvényjavaslatot az ellenzéki Surján László (KDNP), aki korábban, mint népjóléti miniszter, maga irányította e törvény előkészítését. Ő a TASZ Álláspontnak a HIV-fertőzöttek adatvédelmi jogaival kapcsolatos észrevételeit támadta (uo. 30809. hasáb). Tirts Tamás (Fidesz) vele ellentétben elfogadhatatlannak tartotta a törvényjavaslatot. Felszólalásában helyenként szó szerint ismertette a TASZ Álláspontot, és annak minden lényeges megállapítását a Fidesz Álláspontjaként közvetítette a parlament felé (uo. 30816. hasáb). A szintén ellenzéki Kis Gyula József (MDF) hevesen támadta az előterjesztést, mert semmibe veszi a betegek jogait az egészségügyben. Beszédéből kiderült, hogy jól ismeri Álláspontunkat (uo. 30819. hasáb). A kormánypárti Szolnoki Andrea (SZDSZ) majdnem szóról szóra ugyanazt mondta el, amit – alig tíz perccel korábban – Tirts Tamás. Egyedül a végkövetkeztetések különböztették meg a két felszólalást. Az ellenzéki politikus – a mi Álláspontunknak megfelelően – azt javasolta, hogy „az előterjesztő a törvényjavaslatot kérje vissza átdolgozásra”. A kormánypárti képviselő viszont pontosan ugyanazon érvek alapján támogatta az előterjesztést (uo. 30823. hasáb).

1997-ben, az egészségügyi adatkezelési törvény vitájakor a képviselők még úgy használták kiadványunkat, hogy nem említették meg: az érveket, észrevételeket a Társaság a Szabadságjogokért szolgáltatta. Később azonban – a rendszeressé váló TASZ Álláspontok hatására – már a plenáris üléseken is nyilvánvalóvá vált, hogy az emberi jogi szempontokat ez a civil szervezet próbálja érvényre juttatni. Az ellenzéki illetve kormánypárti szerep ma is meghatározó abban, hogy egy képviselő egyetértéssel említi-e a TASZ érveit, vagy épp ellenkezőleg, vitába száll azokkal. Jó példát szolgáltatott erre a dajkaterhesség betiltásáról folyó vita. Hende Csaba, az Igazságügyi Minisztérium politikai államtitkára a következőket mondta: „A Társaság a Szabadságjogokért nevű szervezet véleménye – amelyre Fodor képviselő úr már hivatkozott, és akiknek a brusúráját itt látom képviselő úr kezében – pedig még inkább megerősített abban, hogy jó úton járunk: már képviselő úr is fölemlítette a drogkérdést ennek az ügynek a kapcsán. Bizonyos összefüggést én is látok, azt nevezetesen, hogy éppen egy évvel ezelőtt vitatkoztunk e Ház falai között arról, hogy vajon szabadságjog-e a drogfogyasztás, mert az én testem az enyém, vagy pedig egy rendkívül veszélyes társadalomellenes cselekmény. És meg kell mondanom, hogy abban az időszakban éppen ez a Társaság a Szabadságjogokért nevű szervezet egy formailag is hasonló brosúráját bocsátott közre, amelyben a kormánynak a drogkérdésben végrehajtani tervezett szigorító politikáját ellenezte. Engem, ha nem

veszik zokon, a püspöki kar és a Legfelsőbb Bíróság véleménye mellett éppen ez az ellenkezés győz meg arról, hogy jó úton járunk. Köszönöm a figyelmüket (Taps a kormánypártok soraiban.)” Fodor Gábor (SZDSZ) a következőképp válaszolt: „Az államtitkár a vita előző részében még hivatkozott a Társaság az Alapvető Szabadságjogokért (sic!) szervezet kiadványára, amelyik valóban itt van nálam, örömmel használom – szeretném megmutatni. (Felmutatja a dokumentumot.) Az úgynevezett drogtörvénnyel kapcsolatos kiadványukat is örömmel használtam, nyilván az államtitkár úr is tudja, hogy közel három éve rendszeresen küldenek a parlamenti képviselőknek ilyen kiadványokat. (Hende Csaba bólogat.) Emlékszem rá, hogy 1997-ben, pont az egészségügyi törvény vitájakor az ellenzéki képviselők, Fidesz-MDF-oldalról, olvasták és mutatták fel a TASZ akkori kiadványait. Azt gondolom, a szervezet részére ez nagyon nagy dicséret, hogy egy civil szervezet ilyen komoly hatást tud gyakorolni a törvényhozásra az okos, értelmes előterjesztésekkel. Köszönöm a figyelmet. (Taps az MSZP és az SZDSZ padsoraiban.)” (A T/1517. sz. törvényjavaslat általános vitája, 1999. november 29.)

Az Álláspontok eredményessége

A TASZ eredményként értékeli, ha egy-egy törvényjavaslattal kapcsolatos Álláspontját ismerteti a sajtó, és a képviselők felhasználják a parlamenti vitában. Számunkra fontos szempont, hogy az emberi jogi, alkotmányossági megközelítés nyilvánosságot kapjon, megítélésünk szerint hosszú távon ennek komoly közvélemény-formáló hatása lehet. A legfontosabb kérdés mégis az, hogy a megszavazott törvényekben vajon fellelhető-e a TASZ Álláspont hatása. Vajon az általunk javasolt változtatások közül megjelenik-e néhány az elfogadott jogszabályokban?

A TASZ Álláspontok eredményessége nehezen mérhető. Javaslataink alapján megannyi módosító indítványt nyújtanak be a képviselők, sok esetben pedig érveink nyomán, szövegjavaslatunkat továbbgondolva, de attól némileg eltérő tartalommal terjesztenek elő módosító indítványt. A TASZ Álláspontok és azok mellékletei az esetek többségében paragrafusonként, olykor azonban még részletesebben, bekezdésenként fogalmazzák meg észrevételeinket. Az alábbi összehasonlító táblázat azt mutatja meg, hogy kiadványainkban hány szövegszerű javaslatot tettünk (második oszlop), azokból mennyi került be változtatás nélkül az elfogadott törvényekbe (harmadik oszlop), és hány olyan rendelkezés található az egyes jogszabályokban, amelyet módosító indítvány alapján és a TASZ javaslatától csak kevéssé eltérő szöveggel fogadott el az Országgyűlés (negyedik oszlop). A táblázat nem tartalmazza az általános és az egyetértő észrevételeinket, és azokat a javaslatainkat sem, amelyek a tárgyalt törvényjavaslattal kapcsolatban más jogszabályok elfogadására, megváltoztatására vagy hatályon kívül helyezésére irányultak.

A TASZ Álláspont száma	Összes javaslat (paragrafus vagy bekezdés)	A törvény teljesen megegyezik a TASZ javaslatával	A törvény részben megegyezik a TASZ javaslatával	Megjegyzés
1.	25	1	9	
2.	1	1	-	A TASZ Álláspont egy paragrafust érint.
3.	57	5	6	
4.	22	-	2	
5.	6	3	1	
6.	5	1	1	
7.	14	-	2	A TASZ Álláspont 4 törvényjavaslatot érint.
8.	1	-	-	A TASZ Álláspont egy paragrafust érint.
9.	1	-	-	A TASZ Álláspont egy paragrafust érint.
10.	8	?	?	A kézirat lezárásakor még nem fogadta el a törvényt az Országgyűlés.

Annak ellenére, hogy az adatsor nem tesz különbséget az egyes javaslatok jelentősége között, több értékelő következtetést is levonhatunk.

Három esetben fordult elő, hogy a TASZ Álláspont az elvek kifejtése mellett egyetlen javaslatot tartalmazott. Az első drogÁlláspontban (2. sz.) azt indítványoztuk, hogy az Országgyűlés ne szigorítsa a szabályokat, vagyis ne szavazza meg a törvényjavaslatot. Érvelésünk itt sikeresnek bizonyult. A dajkaterhességről (8. sz.) és az internet szabadságáról szóló (9. sz.) Álláspontban szintén a változtatás ellen fejtettük ki érveinket. Ezekben az ügyekben a nyilvánosság előtt sikeres érvelésünk a jogalkotókat nem győzte meg.

A három kódextervezethez készült TASZ Álláspont (egészségügyi adatkezelési törvény, egészségügyi törvény, büntetőeljárás törvény) tartalmazza a legtöbb javaslatot (1., 3. és 4. sz.). Leghatékonyabbnak az egészségügyi törvényjavaslathoz kapcsolódó kiadványunk bizonyult. Ebben minden bizonnyal közrejátszott az, hogy a TASZ sok speciális ismeretet, tapasztalatot halmozott fel a betegjogok terén.

A második drogÁlláspont (5. sz.) a szigorítás mellett rendkívül elkötelezett kormányzat törekvéseivel szállt szembe, és nem várt sikert ért el: a Btk. visszaélés kábítószerrel című tényállásának négy bekezdése nem a kormány előterjesztésének, hanem a TASZ észrevételeinek megfelelően módosult.

A TASZ eddig csak olyan törvényjavaslatokhoz szólott hozzá, melyeket a kormány terjesztett a parlament elé, és amelyeket mindig támogatott a kormánykoalíció. Ilyen esetben a törvényjavaslat teljes elutasítására vagy gyökeres megváltoztatására nincs sok esély. Amikor a TASZ több konkrét javaslatot fogalmazott meg a képviselőknek, a javaslatok közül legalább kettő mindig bekerült a törvénybe, öt törvény pedig szó szerint tartalmazza a TASZ szövegjavaslatait.

Összegezés

A Társaság a Szabadságjogokért úttörő szerepre vállalkozott, amikor elhatározta,

hogy rendszeresen megjeleníti az emberi jogi szempontokat a törvényhozásban, elsősorban a betegjogokat, az adatvédelmet és a bűnüldözést érintő törvényjavaslatok kapcsán. A kormányzat nem tesz eleget törvényes kötelezettségének, és nem vonja be szervezetünket az alapjogi tárgyú törvények előkészítésébe. Emiatt általában a TASZ Álláspontok című kiadványunkban tudjuk először megfogalmazni észrevételeinket. Az elmúlt három év tapasztalataink azt mutatják, hogy kiadványunk sikeres: főbb állításainkat közli a sajtó, és ami a legfontosabb a képviselők felhasználják érveinket a törvényjavaslatokról folyó vitákban. Az eddigi tíz TASZ Álláspont olyan időszakban született, amikor a jogalkotásban az emberi jogok korlátozása került napirendre. Egymást érik a rendszerváltás idején kidolgozott emberi jogi garanciákat csorbító törvénymódosító tervezetek. A TASZ Álláspontok kiadásával hozzájárultunk ahhoz, hogy a parlamenti vitákban továbbra is megjelenik az alkotmányos jogokra hivatkozó érvelés. Emellett az Álláspontoknak abban is szerepük van, hogy a betegek jogait és a drogfogyasztók jogait érintő törvénymódosítások kevésbé korlátozzák az egyéni jogokat, mint azok a szabályok, amelyek a kormány előterjesztésben eredetileg szerepeltek.

4. A jogalkotási szabályok megsértése miatt tett panaszok elbírálásáról

Az előző fejezetekben összefoglalt tapasztalatok arról tanúskodnak, hogy a kormányzati szervek nem tesznek eleget kellő rendszerességgel és módszerességgel annak a kötelezettségüknek, hogy a társadalmi szervezeteket bevonják a jogalkotás folyamatába. A civil szervezetek alkotmányban biztosított véleményezési joga sérelmet szenved, valahányszor figyelmen kívül hagyják véleményezési szándékukat. Mit tehetnek a jogalkotásra vonatkozó törvényi előírásokat figyelmen kívül hagyó intézményekkel szemben?

A jogalkotási törvény 38. paragrafusa szerint amennyiben egy társadalmi szervezet "azt észleli, hogy a jogszabály előkészítésére vagy a jogalkotásra vonatkozó szabályt megszegették, intézkedés végett a kormányhoz fordulhat". Az eljárás szabályait a törvény nem ismerteti, a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályok megsértéséhez nem rendel szankciókat – sőt, többnyire felelősöket sem jelöl ki. Várható-e, hogy a panaszát előterjesztő szervezet érdemi választ kapjon?

A megkérdezett civil szervezetek egyike sem kapja meg kellő rendszerességgel véleményezésre a tervezeteket. A véleményezési határidők nem teszik lehetővé, hogy megalapozott véleményt adjanak. A válaszolók egyharmada tett panaszt emiatt; egyetlen nagyobb szervezet számolt be arról, hogy kifogásai nyomán a minisztérium változtatott véleményeztetési gyakorlatán. Többségük úgy fogalmazott, hogy panaszára nem kap érdemi választ, sokan emiatt értelmét sem látják a hivatalos levelezgetésnek.

A Társaság a Szabadságjogokért rendkívül fontosnak tartja, hogy a véleményezési joguk gyakorlásában hátráltatott szervezetek megfogalmazzák panaszukat. Ez persze csak akkor várható el tőlük, ha érdemi válaszra számíthatnak. Erre azonban a jelen helyzetben kevés esély van. Állításunk alátámasztására röviden ismertetnénk három olyan panaszunk történetét, amelyet a kötet összeállításának időszakában (2000 januárja és márciusa között) nyújtottunk be.

Panasz jogalkotási mulasztás miatt a közvetítői tanácsok ügyében

Ebben az esetben egy törvény előterjesztésének elmaradása miatt tettünk panaszt a jogalkotási program előkészítéséért felelős miniszternél. Indítványunkban arra kértünk választ az igazságügy-minisztertől, miért nem született meg a közvetítői tanácsokról szóló törvény. Az egészségügyi törvény (1997.évi CLIV.) 34.paragrafusában rendelkezett arról, hogy 2000 január elsejétől álljanak föl a közvetítői tanácsok a betegek és az egészségügyi szolgáltatók közötti jogviták rendezésének elősegítésére. A közvetítői tanácsok működéséről – az egészségügyi törvény előírásának értelmében – a megadott határidőig törvényt kellett volna alkotni. A TASZ mint a betegjogok érvényesülését egyik fő célkitűzésének tekintő jogvédő szervezet, tájékoztatást kért arról, hogy miért nem született meg a rendelkezésre álló másfél évben a törvény, és mikorra várható a tervezet beterjesztése. Tudomásunk volt arról, hogy az egészségügyi minisztérium kezdeményezte az igazságügyi tárcánál a törvény megalkotását, a kormány a 2000. év első félévi jogalkotási programjában azonban ilyen tárgyú törvényjavaslat nem szerepelt. Így továbbra is fennáll az a jogellenes helyzet, hogy a közvetítői tanácsok

– törvényi szabályozás híján – nem működhetnek.

Ezért arra kértük az igazságügyi tárca vezetőjét, hogy vizsgálja ki a mulasztás okát és tájékoztasson minket arról, hogy milyen lépéseket tervez annak mielőbbi pótlására. Az indítványra a közigazgatási államtitkár formai választ küldött; az érdemi kérdéseket nem válaszolta meg. Mindössze arról biztosította szervezetünket, hogy a közvetítói tanács működését szabályozó törvény megalkotása "folyamatban van". Sem arról nem adott felvilágosítást, hogy miért alakult ki a jogellenes helyzet, sem pedig arról, hogy mikor zárul a törvény előkészítése, és mikor terjesztik a javaslatot a kormány, majd az Országgyűlés elé.

Panasz a betegjogi képviselőkről szóló rendelet véleményeztetésének elmaradása miatt

Biztatóbb választ kaptunk az egészségügyi minisztertől arra a panaszunkra, hogy szervezetünket nem vonták be a betegjogi képviselők tevékenységét szabályozó rendelet tervezetének véleményeztetésébe. A miniszter - levelének tanúsága szerint - intézkedett, hogy társaságunkat "több figyelemmel kezeljék". Arra a kérdésünkre, hogy miért nem kaptuk meg véleményezésre az egyik legfontosabb betegjogi vonatkozású jogszabály tervezetét, nem túlzottan szakszerű, de őszinte választ kaptunk: "«a betegjogi képviselők» szabályok előkészítésénél hiba történt. Nem tudom miért nem kapták meg az anyagokat."

Feltehetően a miniszter úr föllépésének köszönhető, hogy ezt követően megkaptuk véleményezésre a terhesség-megszakítás szabályait módosító törvény tervezetét – igaz, véleményünk kialakítására mindössze két napot hagyott a minisztérium. Minthogy ez a határidő a kormány ügyrendjében a rendkívüli sürgősséggel előkészítendő jogszabálytervezetknél megengedett öt napnál is kevesebb, véleményünk megküldésével egyidejűleg a sérelmeztük a szűkös határidőt a tervezetet megküldő államtitkárnál. Levelünkre nem érkezett válasz. A tervezetet a véleményezés határnapján terjesztették a kormány elé, így elmondhatjuk, hogy az előterjesztő önmagának is módfelett kemény határidőt szabott a civil javaslatok feldolgozására.

Panasz a kormányhoz a jogalkotási szabályok megsértése miatt

A miniszterelnökhöz azért fordultunk beadvánnyal, mert a TASZ Álláspontja szerint a dajkaterhességre vonatkozó szabályok módosításakor a jogszabály előkészítói több ponton is megsértették a jogalkotási eljárás szabályait.

Indítványunkban kértük a kormányt és a miniszterelnököt, hogy alakítsa ki álláspontját az általunk beterveztett panaszról, és tájékoztasson bennünket a szükségesnek tartott intézkedésekről:

Magyar Köztársaság **kormány**

Dr. Orbán Viktor

miniszterelnök

Budapest, 2000. január 21.

Tisztelt Miniszterelnök Úr!

Alulírott Baltay Levente ügyvivő, a **Társaság a Szabadságjogokért** képviselőjében, hivatkozva a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 43. §-ára, – amely szerint „ha a társadalmi szervezet vagy az érdekképviselői szerv azt észleli, hogy a jogszabály előkészítésére vagy a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályt megszegték, intézkedés végett a kormányhoz fordulhat”, – az alábbi

indítvánnyal

fordulok Önhöz.

Az Országgyűlés 1999 decemberében T/1517. szám alatt tárgyalta a végül 1999. évi CXIX törvényként elfogadott, az államszervezetre vonatkozó egyes törvények, továbbá az ingatlan-nyilvántartásról, az egészségügyről, valamint a halászatról és horgászatról szóló törvények módosításáról szóló törvényjavaslatot.

Álláspontunkat, miszerint a törvényjavaslat előkészítése, beterjesztése és parlamenti megvitatása során sérültek a jogalkotásra vonatkozó törvényi előírások, az alábbiakkal kívánjuk alátámasztani.

I. A törvényjavaslatot az előkészítés szakaszában nem véleményeztették az arra jogosult társadalmi szervezetekkel

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 36. §-a szerint, feladatainak ellátása során a kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel. A jogalkotásról szóló törvény 19. és 20. §-ai szerint az állampolgárok – közvetlenül, illetőleg képviselői szerveik útján – közreműködnek az életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában. A jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviselői szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik. A jogalkotási törvény 27. § c) pontja szerint a kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetről véleményt nyilvánítanak „az érdekelt társadalmi szervezetek és érdekképviselői szervek”.

A Társaság a Szabadságjogokért hosszú ideje vesz részt az egészségügyi ellátáshoz fűződő jogok védelmét érintő jogszabályok társadalmi vitájában, Álláspontunkat kiadványaink és a sajtó útján tárjuk a nyilvánosság, valamint a jogszabályok előkészítői és alkotói elé. Annak érdekében, hogy a jogalkotásról szóló törvényben számunkra biztosított véleményezési jogunkkal élhessünk, a készülő jogszabályokról időben értesülhessünk, és azokról véleményünket kifejtessük – az általunk képviselt szabályozási körök megjelölésével –, több minisztérium ún. lobbylistájára – köztük az

Egészségügyi Minisztérium és az Igazságügyi Minisztérium nyilvántartásába, valamint az Országgyűlés főtitkára által vezetett jegyzékre – is feliratkoztunk. A listákra történt felvételünkről értesítést is kaptunk.

Bár a törvényjavaslat a dajkaterhesség törvényes megszüntetésével az egészségügyről szóló törvény egyik jelentős, alapvető jogokat érintő részét kívánta megszüntetni, és az előadottak alapján társaságunk a témában érintett társadalmi szervezet, a fenti törvényjavaslatot véleményezésre nem kaptuk meg.

A fentiekben kifejtettek figyelembe vételével – Álláspontunk szerint – az Igazságügyi Minisztérium megsértette a jogalkotási törvény idézett előírásait, amennyiben szervezetünket korlátozta abban, hogy éljen véleményezési jogával.

II. A törvényjavaslat kodifikációjában a szakminiszter nem vett részt

A jogalkotásról szóló törvény 24. § (2) bekezdés a) pontja szerint a „szakminiszter a törvényjavaslatok tervezetét az igazságügy-miniszterrel együtt készíti el, és terjeszti a kormány elé”.

Az igazságügy-miniszter, annak ellenére, hogy a hivatkozott törvényjavaslat az egészségügyi törvény módosítására is irányult, nem a szakminiszternek számító egészségügyi miniszterrel együtt alkotta meg a tervezetet. A szakminiszter sem a törvény kormányzati előkészítésében, sem a törvényjavaslat parlamenti vitájában nem kapott érdemi szerepet. Ezzel a jogszabály előkészítője megsértette az idézett törvény cikk előírásait.

III. A törvényjavaslat előkészítésébe nem vonták be az ETT Humán Reprodukciós Bizottságát

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 186. § (3) bekezdés c) pontja alapján a Humán Reprodukciós Bizottság kifejezett feladata „a reprodukciós eljárásokat érintő jogszabályok és szakmai szabályok véleményezése, javaslattevés megalkotásukra, illetőleg módosításukra”. Az Egészségügyi Tudományos Tanácsról szóló 10/1997. (V. 23.) NM rendelet 7/A. § (3) bekezdés ab) pontja kimondja: a Humán Reprodukciós Bizottság véleményt nyilvánít „a működési területét érintő jogszabályok, módszertani levelek és a szakmai irányelvek tervezeteiről”.

Bár a törvényjavaslat azzal a céllal készült, hogy az egészségügyről szóló törvény fontos módosításaként szűkítse az igénybe vehető reprodukciós eljárások körét, a Humán Reprodukciós Bizottságot a törvényjavaslat előkészítésébe nem vonták be, sőt a Bizottságot később sem kérték fel véleménynyilvánításra. Ezzel a jogalkotásról szóló törvény előírásai mellett az egészségügyről szóló törvény rendelkezéseit is megsértették.

IV. A jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság alkotmányos követelménye sérült a törvényjavaslat megszerkesztése során

A Magyar Köztársaság Alkotmánya 2. § (1) bekezdése kimondja; „A Magyar Köztársaság (...) jogállam”. Az Alkotmánybíróság 42/1995. (VI.30.) ABh. számú határozatában a törvények szerkesztési elvét vizsgálva megállapítja, hogy a jogállamiság magában foglalja az Országgyűlés „hatékony működésének követelményét, amely elképzelhetetlen a törvényszerkesztés és törvényelőkészítés egyfajta racionális rendje nélkül”. Bizonyos esetekben „elkerülhetetlen a korábbi törvények egész sorának egy törvényben való módosítása vagy hatályon kívül helyezése”, vagy előfordul, hogy „a korábbi, széttagolt szabályozás helyébe egy átfogó, kódex jellegű törvény lép”. Hasonló a helyzet a „deregulációs törvények” esetében is. Ez a fajta megoldás azonban „a törvényalkotásban ritkán előforduló, kényszerszülte kivétel lehet csupán”.

Az Alkotmánybíróság megfogalmazza, hogy a törvényjavaslat előterjesztőjének számításba kell vennie, hogyha egy törvényben több korábbi törvényt kíván módosítani, akkor „nagyértékben nehezíti az egyes képviselők és képviselőcsoportok alapos felkészülését és felelősségteljes döntését”, és a nehézségek „fokozott mértékben jelentkeznek a jogszabály címzettjeinél: a különböző jogalkalmazó szerveknél és az állampolgárok körében”.

A fenti elvekkel ellentétben az 1999. évi CXIX törvény egyszerre hét törvényt módosít, amelyek között – kis kivételekkel – semmiféle tartalmi összefüggés nem mutatható ki. Az egészségügyről szóló törvény – hasonlóan az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvényhez és a halászatról és a horgászatról szóló törvényhez – a többi módosítástól teljesen eltérő tárgyú. A változtatások nem technikai jellegűek, hanem lényeges jogintézményeket érintenek.

Szemben az Alkotmánybíróság által felhozott példákkal és a jogalkotás más hasonló eseteivel (költségvetési törvények, szervezett bűnözés elleni törvények stb.), ezeket a törvénymódosításokat semmiféle közös jogalkotói cél nem kapcsolja egybe. A törvény indoklása sem jelöl meg olyan körülményt, amely indokolná, hogy egy törvényben módosítsák ezeket a jogszabályokat.

Indoklásul nem hozható fel, hogy elkerülhetetlen, kényszerszülte kivételről van szó, hiszen a jogalkotóknak lehetőségük lett volna arra, hogy a változtatásokat formailag megfelelő, a jogbiztonságot nem sértő módon tegyék meg. Az egészségügyről szóló törvényt ugyanis – e törvényt megelőzően – eddig már háromszor módosította az Országgyűlés, legutóbb a fenti törvény előkészítésével egyidejűleg. (Az eütv. módosításáról szóló 1999. évi LXXI. törvény, amelyet 1999. június 15-én fogadott el az Országgyűlés, vagyis e törvény előkészítésekor, és röviddel a parlamenti vitájának megkezdése előtt.)

V. A jogalkotásra vonatkozó szabályok sérültek a javaslat parlamenti megvitatása során

Az egymással összefüggésben nem álló törvények egy törvényben való módosítása a parlamenti vita során is jogsértő helyzetet teremtett:

1. A javaslat parlamenti betérjesztésekor

A betérjesztett javaslat címében nem szerepelt, hogy az egészségügyi törvény módosítását tartalmazza. Az első parlament elé terjesztett változatban a T/1517. számú törvényjavaslat az "egyes törvények módosításáról" címet viselte. (ld. a mellékletet) A következő változatban a cím még mindig csak két törvénymódosítási javaslat témáját tünteti föl (az ingatlan-nyilvántartást, valamint a halászatot és horgászatot), egyebekben „az államszervezetre vonatkozó egyes törvényi rendelkezések” gyűjtőfogalmat használja. Az, hogy a T/1517. számú törvényjavaslat többek között az egészségügyi törvényt hivatott módosítani, csak a javaslat címének – az alkotmányügyi bizottság módosító indítványára született – harmadik változatában szerepel.

A jogszabályszerkesztésnek ez a módja ellentmond az e tárgyban kiadott igazságügyminiszteri irányelvnek. Ez előírja, hogy amennyiben a jogszabály más jogszabály módosításáról szól, akkor a címben meg kell nevezni az érintett jogszabályt (7001/1988. (IK.11.) IM-i irányelv a jogszabály-szerkesztésről, I.2.).

A betérjesztett jogszabály címe alapján az egészségügyi kérdésekkel foglalkozó képviselők és szakértők nem figyelhettek föl arra, hogy a témájukba tartozó javaslatról van szó. Ennek tudható be továbbá, hogy a parlamenti betérjesztést követően kétszer módosult a javaslat címe.

2. A bizottságok kijelölésénél és a javaslat bizottsági vitájában

Az egymással össze nem függő törvények egy törvényben történő módosítása azt is eredményezte, hogy a dajkaterhesség törvényi lehetőségének eltörlését célzó javaslat parlamenti megvitatásakor nem a témában illetékes szaktanárság foglalt – első helyen kijelölt bizottságként – állást az általános vitára való alkalmasságról, illetve az egyes módosító indítványok bizottsági támogatásáról.

Az egészségügyi törvény módosítása a szaktanárságok közül az egészségügyi bizottság illetékességi körébe tartozik. Ennek megfelelően, ha a kormány az egészségügyi törvény módosítására önálló javaslatot nyújtott volna be, akkor annak megvitatására első helyen az egészségügyi bizottság került volna kijelölésre.

A tárgyalás ügyben azonban az eltérő tárgykörök együttes szerepeltetése oda vezetett, hogy a házelnök nem az egészségügyi bizottságot jelölte ki első helyen, hanem a mezőgazdasági bizottságot. Így olyan bizottság foglalt állást elsőként az általános vitára alkalmasságról, melynek nincsen szakmai mandátuma az adott kérdés

megítélésére. Ennél még súlyosabb megítélés alá esik, hogy a módosító indítványok támogatásáról is szavazott ez a bizottság, holott szintén nem tartozik szakmai kompetenciájába.

3. A szavazás során

A különböző törvényeket módosító javaslat parlamenti szavazásakor a képviselők mégis „összefüggést kellett teremtsenek” az eltérő tárgyú módosítások között, mert azokról együttesen szavaztak.

A fentiek alapján Álláspontunk szerint a jogszabálytervezet előkészítői a törvényjavaslatot a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság alkotmányos követelményének megsértésével terjesztették elő.

Az Alkotmánybíróság 39/1999. (XII.21) ABh. számú határozatában kimondja, hogy „a jogszabályok előkészítésére vonatkozó törvényi előírások megsértése (...) a jogalkotó államigazgatási, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg”.

Ezért kérjük a T. Miniszterelnök Urat és a T. kormányt, hogy az előadottakat figyelembe véve – mivel véleményünk szerint a jogszabály előkészítésére és a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályok sérültek – szíveskedjék indítványunkkal kapcsolatos Álláspontját kialakítani. Kérjük továbbá, hogy amennyiben arra a következtetésre jut, hogy az egészségügyről szóló törvény módosításakor a jogalkotásra vonatkozó előírásokat nem tartották be, a jövőbeni jogszabályszerű eljárás érdekében szükséges intézkedéseket megtenni, és azok eredményéről szervezetünket értesíteni szíveskedjék.

Több mint két hónap telt el azóta, de beadványunkra sem formális, sem érdemi válasz nem érkezett. Mindössze egy értesítést kaptunk február 4-i keltezéssel a miniszterelnöki kabinetiroda főtanácsosától, Tímár Ferenctől, hogy indítványunkat a kormányirodának adták „további szíves felhasználásra”, és a válasz megérkezéséig türelmünket kérik. Amennyiben a fenti panaszeljárásra az államigazgatási eljárás szabályai vonatkoznak, akkor harminc napon belül kellett volna választ kapnunk. Amennyiben a jogalkotási eljárással kapcsolatos panaszra más eljárás vonatkozik, akkor azt a jogalkotási törvénynek kellene tartalmaznia. Mindenesetre a jelen kötet lezárásakor (2000 áprilisában) még nem tudunk beszámolni arról, hogy a jogalkotási eljárással kapcsolatos panaszára érdemi választ remélhet-e a kormányhoz forduló társadalmi szervezet, csak arról, hogy a panaszeljárás időbeli határai nem kellően tisztázatlanok.

A TASZ tapasztalatai alátámasztják azt a megkérdozett társadalmi szervezetek körében elterjedt vélekedést, hogy panaszok, beadványok útján nem lehet érdemi választ elérni a társadalmi szervezetekkel való együttműködés körébe tartozó kérdésekről. Azok a szervezetek, melyek – a körkérdésre adott válaszuk tanúsága szerint – a jogalkotási eljárás szabálytalansága miatt panasszal fordultak valamely

kormány szervhez, túlnyomórészt semmiféle választ nem kaptak. Ahhoz, hogy a társadalmi szervezetek a véleményezési joguk gyakorlása során tapasztalt jogsérelemeket megpanaszolhassák, olyan eljárási szabályokra volna szükség, melyek törvényi előírássá emelik az érdemi válaszhoz való jogot.

Összegzés

Azt vizsgáltuk, vajon a hatályos szabályozás alkalmas keretet biztosít-e arra, hogy a civil szervezetek – véleményezési jogukkal élve – bekapcsolódjanak a jogalkotás folyamatába. Ha egymással összefüggésben szemügyre vesszük az alkotmány 64. §-ában megfogalmazott petíciós jogot, továbbá a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályokat, valamint a jogalkotási törvényt, akkor megállapíthatjuk, hogy a civil szervezetek véleményezési jogának biztosítása alapvetően két feltételtől függ: egyfelől attól, hogy a véleményezés tárgyául szolgáló előterjesztések, tervezetek, javaslatok hozzáférhetőek legyenek; másfelől attól, hogy a jogszabály előkészítéséért illetve megalkotásáért felelős szervek a benyújtott véleményeket áttekinthető eljárásban feldolgozzák és egyeztessék.

Ha a kormányzati szervek szigorúan tartanak magukat az adatszolgáltatási és válaszadási szabályokhoz, akkor a hatályos közigazgatási jog tulajdonképpen megfelelő kereteket biztosítana a civil szervezetek számára ahhoz, hogy véleményezési jogukat gyakorolhassák. A tapasztalat mégis azt mutatja, hogy a jelenlegi eljárási rendszer kevésbé működőképes. Ebben szerepe van annak, hogy a jogszabály-előkészítők, a parlament hivatali adminisztrációja, sőt esetenként a törvényjavaslatot tárgyaló parlamenti bizottság elnöke is, szűkítő módon értelmezik a hatályos szabályokat. Kiskapuk és kerülőutak igénybevételével ugyanakkor a civil szervezetek nemegyszer így is célt érnek. Mindazonáltal a joggyakorlat fejlesztése,

valamint a szervezetek "eljárási magabiztosságának" megerősítése érdekében fontosnak látnánk, hogy az érintett szervezetek rendszeresen tegyék szóvá, ha a kormányzati szervek megsértik velük szemben az eljárási szabályokat. (Így az adathozzáférés biztosításának, illetőleg az érdemi válaszadás elmaradásának esetén a kormányhoz, az adatvédelmi biztoshoz, illetőleg bírósághoz forduljanak.)

Az elmúlt tíz esztendő során született módosító javaslatokat elemezve megállapítottuk, hogy – több segítő szándékú, hasznos felvetés mellett – újabban olyan elgondolások is születtek, melyek indokolatlanul és megengedhetetlenül korlátoznák a civil szervezetek részvételét a jogalkotás folyamatában.

Vizsgálódásunk arra a következtetésre vezetett, hogy a tervezetek megküldése, a véleményezési határidők megállapítása, a beérkezett vélemények feldolgozása nem kielégítő módon történik. Már a tárcalistára történő felvétel is nehézségekbe ütközik; munkatársainknak csak többszöri próbálkozás után sikerült egy-egy tárcánál a lista vezetéséért, a civil szervezetekkel való együttműködésért felelős munkatársat fellelnie. S a listára való felvétel önmagában még korántsem biztosítja, hogy a szervezet valóban meg is kapja az érdekeltségi körébe tartozó tervezeteket. A felmérésben résztvevő harminc szervezet - kettő kivételével - egyáltalán nem, vagy nem rendszeresen kapja meg a tervezeteket. Többségük még akkor sem kapta meg a hiányolt tervezetet, amikor kifejezetten kérte azt.

A véleményeztetés folyamata jelenleg kevésbé átlátható. A tárcák (feltehetőleg a jogszabályok ismeretének hiányában, vagy az eljárási szabályok megsértésének következmények nélkül maradása miatt) véleményeltérés esetén többnyire elmulasztják az egyeztetést, vagy ha mégis sort kerítenek rá, akkor azt tanácsok létrehozásával, ad hoc és nem ritkán önkényes szelekciót követve bonyolítják le.

Noha a megkérdezett társadalmi szervezetek nagy intenzitással és megfelelő felkészültséggel tudnának bekapcsolódni a jogszabály-előkészítés folyamatába, sokszor elutasító magatartást tapasztalnak. A parlamenti bizottsági felmérések során, a tanulmányok készítőivel szemben is távolságtartó, az érdemi munkát akadályozó reakciókkal találkoztunk.

A javaslatok parlamenti vitája ugyan szélesebb nyilvánosság előtt zajlik, mint a törvények előkészítése, mégis akadályokba ütközik az a szervezet, amely időben akar hozzájutni a javaslat szövegéhez. Az Internet útján biztosított hozzáférés jelenleg nehezen áttekinthető rendszerben történik, és gyakran csak utólagos tájékozódásra ad lehetőséget.

A jogalkotó és döntéselőkészítő szervek abbéli felfogása tűnik uralkodónak, mintha az egyeztetés a minisztérium diszkrecionális jogköre lenne, nem pedig a civil szervezetekkel szembeni alkotmányos és törvényes kötelessége. Az egyeztetés és véleménynyilvánítás mértéke csak a non-profit és egyéb, a civil szférát érintő törvények előkészítése során volt kielégítő; sajnos ez a kivétel is azt az egyébként elfogadhatatlan felfogást erősíti, mely szerint a civil szervezetek véleménynyilvánítási jogosultsága nem terjed tovább a róluk szóló jogszabályok körénél.

A hatályos rendelkezések elemzése, a civil szervezetek és kormányzati tisztségviselők körében végzett felmérés tapasztalatai, valamint a TASZ Álláspont sorozatának tanulságai abban erősítették meg minket, hogy a jelenlegi rendszer átfogó megújítására van szükség ahhoz, hogy a civil szervezetek maradéktalanul gyakorolhassák véleményezési jogukat.

