

Koncepció a közhatalmi érdekérvényesítésről szóló jogi szabályozáshoz

1. Üdvözljük a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiából (továbbiakban: Stratégia) kitűnő kormányzati szándékot, miszerint a jogalkotó szabályozni kívánja „a részben vagy egészben **magánérdeket képviselő**, eljárásjogi értelemben ügyfélnek vagy panaszosnak nem minősülő államszervezeten kívüli **személyek közszolgálati tisztviselők általi fogadásának szabályait**”. A Stratégia lényegében a közhatalmi érdekérvényesítés (lobbizás) szabályozását tűzi ki célul. Egy erős lobbiszabályozás a kormány eddig megtett korrupció elleni lépéseinek a hatását erősítené azzal, hogy biztosítja a legális és hatékony érdekérvényesítés lehetőségét. A közhatalmi döntéshozatal nem lehet mentes az érdekérvényesítő tevékenységtől. Alapvető és legitim társadalmi érdek a gazdasági és a civil szféra érdekeinek képviselete; állam érdeke is, hogy ne a társadalomtól elidegenített döntéshozó legyenek, hanem a magánszféra tudását is beépítse, felhasználja.
2. A lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvényt (továbbiakban: Ltv.) az Országgyűlés 2010. december 31. napjával hatályon kívül helyezte. Az Ltv. tényleges érvényesülése kudarcnak bizonyult: a tényleges lobbizást nem sikerült a jogi szabályozás hatáskörébe vonni; igazán fajsúlyos ügyekről nem volt szó a lobbijelentésekben. (Két szélsőséges példa: nem nyújtottak be energetikai döntést befolyásoló lobbitevékenységről szóló tájékoztatót, illetve egyetlen helyi önkormányzat sem írt lobbisták aktivitásáról szóló tájékoztatót a felügyeleti feladatokat ellátó Központi Igazságügyi Hivatalhoz.) **A korábbi szabályozás legsúlyosabb hibája az volt, hogy a törvény betartása a közhatalmi döntéshozó oldaláról önkéntes jogkövetésen alapult, és ennek a következményeként a lobbistákat nem sikerült érdekeltté tenni a legális érdekérvényesítési eljárás használatában.**
3. Álláspontunk szerint egy sikeres lobbiszabályozásnak három alappillére van: 1. a törvény megfelelő személyi hatálya; 2. erős érdekérvényesítési jogosultságok és kötelezettségek, a közhatalmi döntéshozók kötelezettségeinek hangsúlyozásával (összhangban a Stratégiával); 3. jogsértések szankcionálása és ehhez kapcsolódó

intézményi háttér kialakítása. A jogi szabályozás mellett hangsúlyozzuk a szervezeti kultúra fejlesztésének a fontosságát is.

Ad 1. A lobbitorvény személyi hatálya

A szabályok két alanyi kört kell, hogy lefedjenek. **Az érdekérvényesítő jogi és természetes személyek (lobbisták)** Ltv.-ben történő szabályozásához kapcsolódóan egy alapvető hiányosság említhető, mégpedig a nem üzletszerű érdekérvényesítés, azaz a „civil-lobbi” szabályozatlansága. A jogalkotó dönthet úgy, hogy a társadalmi szervezetek alapszabályban felsorolt tevékenységével összefüggésben biztosítja, hogy a társadalmi szervezet képviselőre jogosult munkatársa lobbistaként regisztráltathassa magát. Elismerve, hogy a jogalkotásban való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény a jogalkotás folyamatába való hozzászólást a civileknek is biztosítja, és a stratégiai partnerség kialakítása a minisztériumokkal érdemi „lobbi” lehetőséget biztosít, rá szeretnénk mutatni arra, hogy ez csak egy szűk körben teremti meg az érdekérvényesítési lehetőséget: kizárólag a központi államigazgatás legfelsőbb szintjén és leszűkítve a jogalkotásra.

A **közhatalmi döntéshozatal oldaláról** a szabályozási ideáltípus, ha minden közhatalmi szervet, illetve közvagyonnal gazdálkodó szervezetet lefed a jogi szabályozás. Álláspontunk szerint az Ltv. egyik nagy hiányossága volt, hogy az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény mellékletébe felsorolt gazdasági társaságokat semmilyen beszámolási kötelezettség nem terhelte, így az állami tulajdonra vonatkozó érdekérvényesítés kikerült a lobbiszabályozás alól. Az információszabadság szabadságot biztosító törvények, és ezekhez kapcsolódó joggyakorlat következetesen közfeladatot ellátó szerveknek tekinti a közvetett és közvetlen állami tulajdonban álló gazdasági társaságokat. A lobbiszabályozás alanyi köre megfelelően szélesíthető, ha a közhatalmi döntéshozó helyett az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2012. évi CXII. törvénynek a közfeladatot ellátó szerv és személy fogalmi rendszerét veszi át a jogalkotó. Ugyanakkor indokolható az a megközelítés is, hogy első lépésben egy szűkebb körben, de következetesen érvényesíteni a lobbiszabályozást. Feltételezhető, hogy az állami tulajdonú gazdasági társaságok nem érdekérvényesítésként, hanem „üzleti tárgyalásként” – és ehhez

kapcsolódóan üzleti titokként - tekintenek a lobbizásra, és nagy ellenállást váltana ki a részükről a szabályozás. Jogalkotói döntés függvénye, hogy ezt a feltételezett ellenállást megkísérli leküzdeni vagy sem. A gyakorlati nehézségek tudatában az elvi álláspontunk az, hogy az állami döntések és gazdálkodás strukturális pluralizmusa indokolja az állami vagyonnal gazdálkodó szervezetek szabályozási körbe vonását.

Ad. 2. Jogosultságok és kötelezettségek

Törvényi ösztönzők szükségesek, amelyek a lobbistákat a szabályozott érdekképviselő irányába terelik, mert jobban megéri a szabályozott érdekérvényesítés. Erős érdekérvényesítési jogosítványok biztosításával elérhető, hogy a korrupciós kockázatot hordozó informális egyeztetési mechanizmusok helyett a jogilag szabályozott és átlátható lobbizás útját válasszák. Az Ltv. egyik gyengesége volt, hogy a közhatalmi döntéshozók fogadókészségén múlt, hogy mennyire vették komolyan a lobbistát. Így például az Ltv. 25.§-ban rendezett személyes meghallgatás biztosítása kizárólag a közhatalmi döntéshozó diszkrecionális jogköre volt. **Álláspontunk szerint biztosítani kell, hogy a közhatalmi szerv feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésekben és a törvényben meghatározott előfeltételek fennállásakor a személyes meghallgatás kikényszeríthető legyen.** Ilyen előfeltétel, hogy a lobbista a kapcsolatfelvételkor érdemi és kellően körülírt összefoglalót készít javaslatairól. Hasonlóan előfeltételként támasztható, hogy a javaslatok kapcsolódjanak a szerv feladat- és hatáskörébe tartozó és folyamatban lévő döntéshozatalhoz, vagy olyan nyomós közérdeket hordozzanak, amelyek indokolhatják közhatalmi döntéshozatali eljárás kezdeményezését. Exemplifikatív módon meg lehet jogszabályi szinten is említeni a munkahelyteremtést, fenntartható fejlődést és a környezetvédelmet, a közvagyon hatékony felhasználását. A közhatalmi döntéshozónak biztosítani kell, hogy megalapozatlan javaslatok esetében ne kelljen személyes találkozót biztosítani. Álláspontunk szerint a közhatalmi döntéshozót kötelezni kell arra, hogy indokolt írásbeli választ adjon az érdemi megkeresésekre, és ennek elmaradásához jogkövetkezményt kell társítani. Ez a megoldás feltételezhetően nem jelent nagy terhet a közhatalmat gyakorló szervekre, hiszen csak a regisztrált lobbistáknak az érdemi javaslatait tartalmazó kapcsolatfelvételre kell reagálniuk.

A közhatalmi döntéshozót nem lehet elzárni attól, hogy saját maga kezdeményezzen találkozót vagy kérjen szakvéleményt nem regisztrált lobbistáktól. Álláspontunk szerint a közhatalmi döntéshozót ilyen esetekben is beszámolási kötelezettség kell, hogy terhelje, mert az így kialakuló tényleges lobbiszabályok kijátszásának a veszélyét rejti magában, és könnyen átcsúszhat a kapcsolat klasszikus érdekérvényesítésbe. Ezért az ilyen jellegű „tanácsadás” során is érvényesülnie kell az átláthatóságnak.

Mind a lobbistát, mint a közhatalmi döntéshozót **kötelezni kell a lobbieseményről való jelentéstételre**. A jelentéstétel is kétoldalú szabályozást jelent. A lobbista köteles beszámolni az általa végzett érdekérvényesítési tevékenységről (lásd. Ltv. 30.§), továbbá lehetőséget kell teremteni bejelentés megtételére, amennyiben a közhatalmi döntéshozó megalapozatlanul hárítja el a kapcsolatfelvételt. Utóbbi esetben jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani a lobbista jogainak érvényesítéséhez. A közhatalmi döntéshozót beszámolási kötelezettség kell, hogy terhelje a nála folytatott lobbitevékenységről [Ltv. 30.§ (4) bekezdés]. Ezenfelül be kell jelentenie a felügyelő hatóságnak a jogszerűtlen érdekérvényesítési kísérleteket is.

Ad. 3. Szankció

A szabályozás hatékonyságának elemi feltétele a jogsértések szankcionálása. Az Ltv. kizárólag a lobbisták jogsértéséhez fűzött következményeket: a lobbisták való nyilvántartásából való törlést, illetve a 10 millió forint összegig terjedő bírságot. A felügyeletet ellátó Központi Igazságügyi Hivatal egyetlen alkalommal sem szabott ki bírságot. Álláspontunk szerint nem a szankció mértéke, hanem annak az elkerülhetetlensége jelentené a törvénytelen érdekérvényesítéstől való kellő visszatartó erőt.

Súlyos hiányossága volt az Ltv.-nek, hogy a szabálytalan lobbistákat fogadó **közhatalmi döntéshozó szankcionálására nem teremtett lehetőséget**. Álláspontunk ennek pótlása kulcsfontosságú az egész szabályozás működőképessége szempontjából. Biztosítani kell, hogy ha (bárki által tett) bejelentés alapján lefolytatott vizsgálat során bebizonyosodik, hogy a közhatalmi döntéshozó megszegte a kötelezettségeit, akkor a köztisztviselői törvény vagy rá vonatkozó ágazati jogszabály alapján fegyelmi felelősséget kell megállapítani, és ehhez kapcsolódó szankciókat kel alkalmazni.

Jogkövetkezményt kell fűzni a lobbista jogosítványainak a megalapozatlan korlátozásához, illetve a szabálytalan lobbistával való kapcsolatfelvételhez egyaránt. A szabálytalanságok bejelentésének kivizsgálása a közhatalmi szervtől független lobbitevékenységet felügyelő hatóság feladata lenne, amely a vizsgálati megállapításai alapján tesz jelentést és javaslatot intézkedésre a közhatalmi döntéshozó szerv vezetőjének. Külön büntetőjogi tényállás megalkotását indokolatlanak tartjuk a jogintézmény ismeretlensége miatt. (Értelemszerűen bizonyos jogszerűtlen érdekérvényesítés esetében a vesztegetés Btk.-beli tényállásai alkalmazhatóak már most is.)

A jogsértő érdekérvényesítő tevékenység hatékony szankcionálásának előfeltétele egy megfelelő hatáskörrel felruházott szervezet, amely rendelkezik elégséges vizsgálati eszközökkel (adatszolgáltatás, együttműködési kötelezettség).

4. A korábbi szabályozás kudarca megmutatta, hogy a közhatalmi érdekérvényesítés csak nehézségek árán érvényesülhet majd széles körben a magyar közéletben. Az érvényesülést elősegítheti 1. a közhatalmi szervek belső szabályzatainak módosítása; 2. az adatvédelemhez hasonlóan a lobbistákkal való kapcsolattartásért felelős személy kijelölése; 3. a lobbizással kapcsolatos információkról való megfelelő tájékoztatás a honlapokon; 4. a köztisztviselői kar oktatása. A törvény végrehajtásában a főszerep a közhatalmat gyakorlóra hárul, el kell érni, hogy nem felesleges munkateherként tekintsenek a lobbiszabályokra., továbbá felismerjék és jelezzék, ha illegális lobbitevékenységgel találkoznak