

# A jogalkotásról szóló új törvénytervezet következményeiről, esélyekről

## Nonprofit Szektor Analízis

### Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról

Dr. Földes Ádám

#### Bevezető

„A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.” - mondja ki az Alkotmányunk. A hatalom gyakorlásának módjait a magyar jogrendszer igen sokrétűen szabályozza. A választási jog, az önkormányzati jog, a népi kezdeményezések és a népszavazások joga, a petíciós jog mind ebbe a körbe tartoznak. A demokratikus legitimáció kérdéskörében kell elhelyeznünk a társadalmi szervezetek döntéshozatalban való részvételét is. Az állami szféra egyes döntései közvetetten vagy közvetlenül a közhatalom gyakorlását jelentik, közhatalom gyakorlása pedig csak akkor lehet demokratikusan legitimált, ha azt akár igen bonyolultan, de vissza tudjuk vezetni a népig.<sup>1</sup> Így bármely döntéshozatali folyamatról is legyen szó, minden esetben a népszuverenitáson kell alapulnia.

#### A résztvevők

Kiindulásként vizsgáljuk meg, hogy kik vesznek részt a döntéshozatalban. Az Aarhusi Egyezmény<sup>2</sup> aláírói felismerték, hogy „a környezetvédelem területén az információ jobb hozzáférhetősége és a nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban javítja a döntések minőségét és végrehajtását”. A nyilvánosság, illetve annak tagjai számára kívánna a döntéshozatalban részvételi jogot biztosítani. A nyilvánosságot elég szélesen határozza meg az egyezmény: jelenthet egy vagy több természetes vagy jogi személyt, továbbá jelenthet az adott nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban természetes vagy jogi személyek szövetségeit, szervezeteit és csoportjait. Tehát ebben a konstrukcióban nem az egyes szervezetek közvetlen alanyi jogosultságát jelenti a döntéshozatalban való részvétel, hanem pusztán azáltal vehetnek részt, hogy a nyilvánosságnak tagjai.

Ezt a logikát követve elmondható, hogy azok a csoportosulások, amelyek nem részei a nyilvánosságnak, nem kell hogy a döntéshozatalban részt vegyenek, sőt arra jogot nem formálhatnak. Nem nehéz elképzelni, hogy valamely szervezet vagy szövetség a nyilvánosság teljes kizárásával kíván részt venni a döntéshozatalban, sőt gyaníthatóan ez az eset a gyakoribb. A gazdasági lobbizás

<sup>1</sup> Súlyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Budapest, Osiris Kiadó, 2001, pp. 741-743.

<sup>2</sup> 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésehez a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről

pont azt a tevékenységet jelenti, amikor úgy befolyásolnak döntéshozókat, hogy a befolyást gyakorlók személyéről, a megcélzott eredményről, sőt egyáltalán arról a tényről, hogy a nyilvánosság számára látható tényezőkhöz kívül egyéb hatások is érvényesülnek a döntéshozatalban a közvélemény nem értesül.<sup>3</sup> A döntéshozatalban való részvételnek azt a módját, amely a nyilvánosság körén kívül esik semmi esetre sem tekinthetjük demokratikusnak, és a népszuverenitás elvétől is igen távol áll.

Jelen tanulmány csak a nyilvánosság körével foglalkozik és azon belül is csak azzal a rész-kérdéssel, hogy a nyilvánosság tagjai hogyan vehetnek részt a jogalkotásban minisztériumi, illetve parlamenti szinten. Számos olyan kérdéskör kapcsolódik a döntéshozatalhoz, amelyek idekívánkoznának, de nem vizsgálom őket. Így nem foglalkozom az önkormányzati jogalkotással, és azzal problémával sem, hogy a kormányuléseken megtárgyalt döntés-előkészítő adatok államtitoknak minősülnek.<sup>4</sup> Külön tanulmány tárgya lehetne, hogy az Európai Unióban a Magyar Köztársaság által képviselt álláspontokat mennyire nehéz megismerni az EU jogszabályainak meghozatalakor, és az Európai Parlament képviselőit nem számítva szinte lehetetlen a Magyarország képviselőit ellátók irányában a véleményezési jogot gyakorolni.<sup>5</sup> Szintén érdekes lenne megvizsgálni, hogy a Magyar Köztársaság nevében aláírt különböző nemzetközi jogi instrumentumok tekintetében a megállapodás előtt biztosít-e magyarázatot a társadalmi szervezeteknek bármiféle véleményezési jogot.

## A részvétel alapja

Nem elégedhetünk meg azzal, hogy kinyilatkoztatjuk a nyilvánosság részt vesz a döntéshozatalban, mert egyes jogalkotók így látták jónak. A magyar jogrendszer nem egy jogintézménye támogatja a döntéshozatalban való részvételt, érdemes megvizsgálni, hogy honnan ered ez a jog.

A népszuverenitás elvéből kiindulva igen nehezen vezethető le, hogy az egyes társadalmi szervezetek miért is kell, hogy részt vegyenek a döntéshozatalban. Főszabályként a nép képviselői útján közvetetten gyakorolja hatalmát. Minden egyes közhatalom gyakorlásával járó státus levezethető a nép választásából. Többek között az Országgyűlés tagjait, az Európai Parlament képviselőit, a helyi önkormányzati képviselőket, a polgármestereket közvetlenül választják. Az alkotmánybírákat, a legfőbb ügyészt, a köztársasági elnököt és még számos magas hivatalt közvetett választás útján töltenek be. Valamilyen szinten még a bírák esetében is érvényesül, hogy hatalmukat a néptől nyerik - a Legfelsőbb Bíróság elnökét is az Országgyűlés választja, és az Alkotmány szerint a hivatásos bírakat törvényben meghatározott módon a köztársasági elnök nevezi ki.

A népszuverenitás alkalmanként közvetlenül is megnyilvánul a döntéshozatalban, ezt a megnyilvánulást formalizálják az országos és a helyi népi kezdeményezésre, ill. népszavazásra vonatkozó jogszabályok. Egy modern képviselői demokráciában azonban a nép sokkal ritkábban gyakorolja közvetlenül döntéshozatali jogát, mint ahányszor azt képviselői útján teszi.

Jelen alkotmányos berendezkedésünkben az állampolgárok egyénenként gyakorolják jogukat, minden egyes választó önállóan, általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választja képviselőit. Bármely választó indíthat népi kezdeményezést, bármely választó részt vehet népszavazáson. Látható, hogy akár közvetetten, akár közvetlenül vesz részt valaki a

<sup>3</sup> Legalábbis a hatályos magyar jogrendszerben egyedül a közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosít elméleti lehetőséget arra, hogy kiderüljön, hogy az egyes közhivatalt viselő személyek kikkel találkoznak munkaidejükben vagy hivatalos minőségükben, ennél több információhoz csak korrupciós ügyekben indított büntetőeljárásokról szóló sajtóhíradásokból juthatunk. A kormány elé 2005. áprilisában került a „közélet átláthatóságának fokozását célzó csomag”, amely a lobbitevékenységet is szabályozná. (Lásd: „Beszámolási kötelezettség a vacsorameghívásról?” Lencsés Károly, Népszabadság 2005. április 27.)

<sup>4</sup> Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 1. számú melléklete (Államtitokkörülyegyzék) 13. pontja szerint „A Kormány és az ügyrendje alapján létrehozott testület működésével összefüggő döntés-előkészítő, belső használatra készült adat, valamint az e testületek üléseiről készült összefoglaló, emlékeztető vagy jegyzőkönyv” államtitoknak minősül.

<sup>5</sup> Elég, ha csak a verespataki aranybánya vagy a biometrikus útlevelek ügyére gondolunk.

döntéshozatalban, ahhoz nincsen szüksége társadalmi szervezetek közreműködésére. Így továbbra is kérdés, hogy azok mi módon és milyen alapon vesznek részt a döntéshozatalban.

Az Alkotmány 36. §-a több mint harminc éve rögzíti, hogy feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel. Korábban a Magyar Népköztársaság feladatainak ellátásában az „öntudatos dolgozók szervezeteire” támaszkodott.<sup>6</sup> Az Alkotmány történetéből kitűnik, hogy az egyik oldalon immár nem a megfoghatatlan államnak, hanem a jól azonosítható Kormánynak van együttműködési kötelezettsége. A másik oldalon pedig *érdekelt* társadalmi szervezeteket kell keresni. Az „együttműködés” és az „érdekelt társadalmi szervezetek” pontos jelentését további törvények bontják ki.

Ha az Alkotmány ezen rendelkezésének harminc évvel ezelőtti logikáját követjük, akkor teljesen eltérő eredményre jutunk, mintha az Alkotmány 61. § (1) bekezdését vennénk alapul, miszerint „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze”. Pedig a társadalmi szervezetek döntéshozatalban való részvételekor erre a két alkotmányos szabályra kell támaszkodnunk.

## Az együttműködés és az érdekelt társadalmi szervezetek

Az Alkotmánybíróság több határozatában is vizsgálta az Alkotmány 36. §-át. „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**”,<sup>7</sup> de nem jelenti azt, hogy a Kormánynak a jogalkotási eljárásban az érintett szervezeteknek a véleményét mindenképpen ki kell kérnie, mert annak elmulasztása önmagában olyan súlyú mulasztást jelentene, hogy abból közvetlenül következne: az így megalkotott jogszabály alkotmányellenes. Az AB egy másik határozatában is megerősíti, hogy az Alkotmány 36. §-a csupán módszerbeli ajánlást jelent, de **nem azonos a jogalkotási törvény 27. § c) pontjában foglaltakkal**.<sup>8</sup> Egy jóval későbbi AB határozatból pedig az derül ki, hogy az Alkotmány 36. §-a „a Kormánynak a társadalmi szervezetekkel való együttműködési kötelezettségét szabályozza, **nem szabályozza azonban azt, hogy együttműködési kötelezettsége mely döntései kapcsán és milyen formában áll fenn**. Az Alkotmány e rendelkezéséből nem következik a Kormánynak az a kötelezettsége, hogy a törvények előkészítése során köteles kikérni az érdekelt társadalmi szervek véleményét. A jogalkotó szervek egyeztetési kötelezettségét a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) szabályozza.”<sup>9</sup>

A vizsgált 36. §-ból nem derül ki az együttműködés pontos tartalma, és az Alkotmánybíróság a kérdés tisztázására Jat-hoz irányít tovább bennünket. A Jat. az általános rendelkezések között tartalmazza, hogy a „jogalkalmazó szervezet, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviselői szervezeteket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.”<sup>10</sup> Tehát itt ismét felbukkan az érdekelttség és érintettség kérdése. A Jat. jó néhány további ponton bevonja a jogalkotásba a társadalmi szervezeteket, így javaslatot tehetnek a jogalkotási program összeállításánál (22. § (2) bekezdés); ha kodifikációs bizottság felállítását rendeli el a Kormány, akkor a bizottságban részt vesznek a társadalmi szervezetek képviselői (25. § (2) bekezdés); ha társadalmi szervezet törvény kezdeményezését javasolja, akkor a Kormánynak arról tájékoztatnia kell az Országgyűlés elnökét és az illetékes

<sup>6</sup> A Kormány 1990 júniusáig Minisztertanácsként szerepelt az Alkotmányban. Az együttműködés tekintetében, pedig lásd az 1949. évi XX. törvény 56. § (2) bekezdésének 1972.IV.25-ig hatályos szövegét: „A Magyar Népköztársaság feladatainak ellátásában az öntudatos dolgozók szervezeteire támaszkodik. A népi demokrácia rendjének védelme, a szocialista építésben való fokozott részvétel, a kulturális nevelőmunka kiszélesítése, a nép jogainak megvalósítása és a nemzetközi szolidaritás ápolása céljából a dolgozók szakszervezeteket, demokratikus női és ifjúsági, valamint egyéb tömegszervezeteket létesítenek és ezek erőit a demokratikus Népfrontban fogják össze. E szervezetekben megvalósul az ipari, mezőgazdasági s értelmiségi dolgozók szoros együttműködése és demokratikus egysége. A nép demokratikus egységére támaszkodó és élcsapata által irányított munkásosztály az állami és társadalmi tevékenység vezető ereje.”

<sup>7</sup> 30/1991. (VI. 5.) AB határozat (kiemelés tölem (F.Á.))

<sup>8</sup> 7/1993. (II. 15.) AB határozat, Jat. 27. § c)

<sup>9</sup> 39/1999. (XII. 21.) AB határozat

<sup>10</sup> a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 20. §

országgyűlési bizottságot (37. § (2) bekezdés), továbbá, ha a társadalmi szervezet azt észleli, hogy a jogszabály előkészítésére vagy a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályt megszegték, intézkedés végett a Kormányhoz fordulhat (43. §).

A Jat. legfontosabb együttműködési szabályát a véleményezési jog jelenti. „A Kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetről véleményt nyilvánítanak az érdekelt társadalmi szervezetek és érdekképviselői szervek.”<sup>11</sup> Továbbá „a miniszteri rendelet tervezetét meg kell küldeni véleményezésre más, a szabályozásban érdekelt miniszternek, társadalmi szervezetnek és érdekképviselői szervnek.”<sup>12</sup> A Kormánnyal való együttműködés ezekben a szabályokban ki is merül, bizonyosan csak annyit állíthatunk, hogy a jogalkotásban, mint döntéshozatalban a társadalmi szervezetek véleményezési joggal vehetnek részt, és ezenkívül tartalmaz a Jat. néhány bizonytalan körvonalú jogosultságot, melyeket az imént vettünk számba.

Ahhoz tehát, hogy valamely szervezet véleményezési jogát gyakorolja, meg kell felelnie annak a követelménynek, hogy érdekelt az adott szabályozási kérdésben. Arra vonatkozó útmutatást azonban nem találunk, hogy mi számít érdekeltiségnek, és ezt a minőséget hogyan kell megállapítani.

## **Az információszabadság és a szabad véleménynyilvánítás**

A harmadik köztársaság kikiáltásával került be az Alkotmányba az információszabadság joga. Mindenkinek joga van arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje és terjessze - áll alaptörvényünkben, a szabad véleménynyilvánításhoz való joggal egy bekezdésben. Logikus, hogy szabadon és megalapozottan csak olyan kérdésben tudunk véleményt alkotni, amelyről információval rendelkezünk. Az információszabadságot bár később ismerték el önálló emberi jogként, logikailag előfeltétele a véleménynyilvánítás szabadságának.

Ha egy jogszabály tervezetét akarjuk elolvasni, az közérdekű adatok megismerését jelenti. Ha a tervezetről véleményt nyilvánítunk, akkor az a szabad véleménynyilvánítás körébe fog tartozni. Nem nehéz belátni, hogy a Jat-ban véleményezési jogként rögzített jogunkat az Alkotmány 61. §-ából vezethetjük le legegyszerűbben. A Jat. a véleményezési jog körében néhány szabályt lefektet, azonban a jogszabályok véleményezésekor elsősorban a **személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényre (Avtv.)** támaszkodhatunk. Így a Jat. szerint a társadalmi szervezeteket be kell vonni a jogszabályok tervezetének elkészítésébe, és a Kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetről véleményt nyilvánítanak, sőt a „véleménynyilvánítás határidejét a tervezet előkészítőjének úgy kell megállapítania, hogy a véleményező megalapozott véleményt adhasson, és azt a tervezet elkészítésénél figyelembe lehessen venni”<sup>13</sup>. De számos olyan pont van a jogalkotás folyamatában, amelyről a Jat. nem szól és az Avtv. rendelkezéseit kell segítségül hívni. Azt lehet mondani, hogy ha valaki csak a Jat. alapján próbálná véleményezési jogát gyakorolni, akkor egyedül a jogalkotó jóindulatára hagyatkozhatna, ami ilyen súlyú alkotmányos kérdésnél nem igazán szerencsés. Ha a véleményezni vágyó társadalmi szervezet az Avtv-ben lefektetett jogait is érvényesíteni próbálja, akkor csak egy kicsivel jut tovább. Sajnos a joggyakorlat azt mutatja, hogy nincs szignifikáns eltérés a két út között, mindegy, hogy az Alkotmány 36. §-ból vagy a 61. §-ból indulunk ki, és mindegy, hogy a Jat-ra vagy az Avtv-re helyezük a hangsúlyt.

## **A részvétel haszna**

Mielőtt rátérnék a részvétel nehézségeire érdemes megvizsgálni, hogy miért is jó, ha társadalmi szervezetek ezzel a jogukkal élnek. Az Aarhusi Egyezmény preambuluma a környezeti információkhoz való hozzáférés kapcsán összegzi azokat az előnyöket, amelyek a közérdekű információkhoz való

<sup>11</sup> Jat. 27. § c)

<sup>12</sup> Jat. 29. §

<sup>13</sup> Jat. 31. § (1)

hozzáférésekből következnek, és a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételének értelmét adják. Azonos szempontokkal találkozhatunk, ha a jogalkotáshoz kapcsolódó közérdekű adatokhoz való hozzáférést és a döntéshozatalt nem csupán egy szektorban, hanem általánosságban vizsgáljuk.

Ekképpen általános szabálynak tekinthetjük, hogy „az információ jobb hozzáférhetősége és a nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban javítja a döntések minőségét és végrehajtását”.<sup>14</sup> Ha azok a társadalmi szervezetek részt vehetnek a döntéshozatalban, amelyek az adott területen járatosak, számos olyan szempont kerülhet elő, amelyekre a jogalkotó magában nem feltétlenül lett volna figyelemmel. A társadalmi szervezetek tapasztalatai és szakmai tudása a minőség javára lehetnek. A különböző szakmai és társadalmi érdekek megjelenítése pedig a döntések elfogadását és végrehajtását segítheti elő. Természetesen nem arról van szó, hogy egyes társadalmi szervezetek érdekei szerint kellene bármely döntést meghozni, hanem arról, hogy a választott döntéshozók, akik legitímen gyakorolják a rájuk bízott hatalmukat minél jobb döntéseket hozhassanak. Jelenjen meg előttük az összes választható alternatíva, és döntéseiket valóban tájékozottan hozzák meg. Ha olyan döntések születnek, amelyek előkészítésekor valóban minden érvet és ellenérvet megvizsgáltak, azaz a nyilvánosság bármely tagja hallathatta a hangját, és felvetésére, - akár támogatták vagy elutasították, - de valamilyen formában kapott választ, akkor ezek a döntések erősítik a döntés meghozataluk utáni társadalmi konszenzust, és javítják a jogkövetést.

Azáltal, hogy a döntéshozatalba a nyilvánosság tagjait bevonják hozzájárulnak a döntéshozatal számonkérhetőségének és átláthatóságának elmélyítéséhez. Hiszen egy olyan döntésnek, szabályozásnak a körülményeit, okait, következményeit mindenki jobban átlátja, ha maga is részt vett a döntéshozatal körüli vitákban, vagy véleményezési joga révén magában a döntés meghozatalában. A szakmai érveket és a társadalmi érdekeket nyíltan megvitató döntéshozatal elősegíti azt, hogy a megértett és elfogadott döntés következményeit a nyilvánosság könnyebben átlássa és nyomonkövesse, és a döntés eredményét később összevethesse azokkal az érvekkel, amelyek nyomán maga a döntés megszületett.

A nyilvánosságnak a döntéshozatalba való bevonása, éppúgy, mint a nyitott jogalkotás a hatékonyságnak, az ellenőrizhető és demokratikus hatalomgyakorlásnak rendkívül fontos garanciája.

## **A részvétel**

Sajnos bármilyen fontos is legyen a nyitott jogalkotás, maga a jogalkotó Magyarországon erre még nem jött rá, vagy ha rá is jött, akkor valamilyen ismeretlen körülmény folytán az elmúlt tizenöt évben alig tett valamit annak érdekében, hogy azt a gyakorlatba is átültesse. A jogalkotási folyamatban való részvétel alkotmányos alapjairól már esett szó, azonban a gyakorlatban közvetlenül az Alkotmányra hivatkozva ritkán tudjuk alapvető jogainkat érvényesíteni, ezért csupán a Jat. és az Avtv. működését mutatom be a véleményezési jog vonatkozásában.

Mivel a jogalkotó nem tette magévá azt a gondolatot, hogy egy jogállamban a nyitott jogalkotás az egyedül járható út, így az aki mégis e szép eszme szerint szeretne részt venni, ha nem is a közhatalom, de a véleményezési jogának gyakorlásában az rengeteg akadályba ütközik.

## **A jogalkotási program**

Nem lehet sohasem biztosra tudni, hogy mely állami szerv konkrétan milyen jogalkotási tevékenységet végez éppen. Az Országgyűlés ugyan rendelkezik egy-egy féléves jogalkotási programmal, amelyet nyilvánosságra is hoz, de abból nem derül ki pontosan, hogy mikor milyen törvényekkel fog foglalkozni a Parlament. Akinek nem olyan fontos a tervezés, és megelégszik azzal, hogy nyomon követi a Parlament munkáját, az a parlamenti honlap alapján már elég információt gyűjthet össze, hogy azon a héten és a következő hetekben mivel is foglalkoznak országgyűlési képviselőink. Aki a minisztériumi jogalkotás menetére kíváncsi, annak sokkal reménytelenebb a helyzete. Minden egyes minisztérium rendelkezik jogalkotási munkatervvel, ezek a tervek meg is szoktak jelenni

<sup>14</sup>. Aarhusi Egyezmény Preambuluma 9. felhívása

a Magyar Közlönyben,<sup>15</sup> de előfordul, hogy többszöri közérdekű adatkérésre sem ad választ az adott minisztérium arra, hogy pontosan mikor foglalkoznak majd a tervezett jogalkotási feladattal. Elképzelhető, hogy esetenként a minisztériumok maguk sem tudják, hogy pontosan milyen időbeosztás szerint dolgoznak különböző szerveik.

Ha sikerült az adott társadalmi szervezetnek megterveznie a félévét, akkor e terv szerint érdemes megpróbálnia azokat a dokumentumokat beszereznie, amelyeket véleményezni kíván. Természetesen meglepetésekre mindig lehet számítani, mert mind a Parlament, mind a minisztériumok jogalkotási programja változhat időközben, és a változásról a minisztériumok esetében nem feltétlenül értesül a nyilvánosság.

## **Jogszabály koncepciók, jogszabálytervezetek**

Törvényjavaslatot a Köztársasági Elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság, vagy országgyűlési képviselő nyújthat be.<sup>16</sup> Leggyakrabban a Kormány nyújt be törvényjavaslatot és az egyes minisztériumait bízta meg az alapul fekvő törvénytervezet elkészítésével. Ha nem a Kormány, hanem egy országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő kezdeményez egy törvényt és az Országgyűlés ezen indítványt elfogadja, akkor a Jat. 38. §-a szerint az Országgyűlés a Kormányt vagy az illetékes országgyűlési bizottságot bízta meg a törvényjavaslat előkészítésével.<sup>17</sup> Elképzelhető, hogy az országgyűlési bizottság vagy az országgyűlési képviselő maga készíti elő a törvényjavaslatot, ez esetben az Országgyűlés a törvényjavaslat napirendre tűzéséről dönt. Bárhogyan is történjék a törvényjavaslat előkészítése, a tervezet véleményezésre bocsátásáról a Kormány gondoskodik.

Új törvények készítésekor ideális esetben elmondható, hogy a törvény készítésével megbízott minisztérium először koncepciót dolgoz ki, amelyet egy előkészítő munka eredményének kell tekinteni. Az előkészítés vonatkozásában a Jat. általánosságban kimondja, hogy a „jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit.” Ha létezik koncepció, akkor a társadalmi szervezetek gyakran a törvényalkotásnak már ebben a korai fázisában is élhetnek véleményezési jogukkal. Így valósulhat meg a Jat. előírása, miszerint a társadalmi szervezeteket a jogszabályok tervezetének elkészítésébe is be kell vonni. A kész törvénytervezetet általában a minisztériumi egyeztetésekkel egy időben lehet megismerni, véleményezni. A tervezet ebben a fázisban még komoly változásokon mehet keresztül és azt a szövegváltozatot, amelyet a módosítások után végül valóban a Kormány elé terjesztenek a véleményezők szinte sohasem ismerhetik meg.

Rendeletekhez a minisztériumok nem szoktak koncepciót készíteni, és a rendellettervezeteket a legkritikább esetben küldik meg véleményezésre a társadalmi szervezeteknek, bár a jogalkotási törvény a miniszteri rendeletek esetében ezt előírja.

## **A részvétel akadályai**

A jogszabályok koncepcióit, tervezeteit elviekben véleményezhetik az érdekelt társadalmi szervezetek, de a gyakorlatban ez a jog alig érvényesíthető. Egyrészt a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot erősen korlátozzák, másrészt az elkészített vélemények hatása bizonytalan.

<sup>15</sup> A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter közleménye a Kormány 2005. I. félévi munkatervéből származó jogalkotási feladatok jegyzékéről (megjelent a Magyar Közlöny 2005/35. számában)

<sup>16</sup> Alkotmány 25. § (1) bekezdés, ill. 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házaszabályáról 85. §

<sup>17</sup> A köztársasági elnök által kezdeményezett törvények beterjesztéséről nem szól a Jat.

## **Egyenlőtlen esélyek az információhoz való hozzáférésben**

A jelenlegi rendszerben a véleményezés alapja a különböző jogalkotási fázisokban keletkező információkhoz való hozzáférés. A minisztériumok egy része nem ismeri el a társadalmi szervezetek jogát arra, hogy a jogszabálytervezetekről véleményt nyilvánítsanak. Esetenként változik, hogy az adott állami szerv a Jat. előírásaival nincsen tisztában, vagy pedig szándékosan helyezkedik azokkal szembe. Gyakori, hogy a minisztérium egy általa meghatározott igen szűk körben biztosítja a minisztériumtól elkülönülő szervezetek számára a tervezetek megismerését. Ezeket a szervezeteket az adott tárca jellemzően úgy választja ki, hogy saját érdekei ne sérüljenek és az esetleges egyet nem értések lehetőségét minimálisra csökkentse. A minisztériumok a véleményezést gyakran felesleges tehernek tekintik, és gyakran előfordul, hogy a véleményezésre jogosultakat nem tartják egyenrangú partnernek.

Egyes minisztériumokban *tárca*listát vezetnek azokról a szervezetekről, amelyekkel az adott minisztérium együttműködik, és egyedül a listán szereplőknek biztosítják a Jat-ban rögzített véleményezési jogot. A listára kerülés esetenként teljesen önkényes. Máshol bármely szervezet felkerülhet a tárca listára, de ez sem garancia arra, hogy valóban hozzájut a véleményezéshez szükséges információkhoz. Sőt a tárca lista akár teljesen diszfunkcionálisan is működhet, amikor a listán lévőknek válogatás nélkül mindent megküldenek, olyan tervezeteket is melyek nem tartoznak a kompetenciájukba.

Létezik olyan gyakorlat, hogy a minisztérium tanácsokat hoz létre, és kizárólag a tanácsba meghívott szervezetekkel egyeztet. A tanácsokban való részvétel azonban adott esetben elképzelhetetlen olyan szervezetek számára, amelyek fontosnak tartják függetlenségüket.

Gyakran alkalmazott érvelése a minisztériumoknak az információhoz való hozzáférés megtagadásakor, hogy a véleményezési jogot gyakorolni kívánó szervezet nem tartozik az érdekelt társadalmi szervezetek közé. A tárcák magától értetődőnek tartják, hogy maguk határozzák meg ki érdekelt és ki nem.

## **Az adatok és a véleményezés nyilvánossága**

Mivel a jogalkotási törvény nem tartalmaz kikényszeríthető szabályokat, így érdemesebb az Avtv-ben biztosított jogokkal élni. Az Avtv. a közérdekű adatok körét igen szélesen határozza meg, de számos kivételt tesz ebben kérdésben. Így például nem számít közérdekű adatnak az államtitok, a szolgálati titok, a személyes adat, továbbá „a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az adat keletkezésétől számított tíz éven belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné”<sup>18</sup> (Lásd ezekről a kérdésekről bővebben Dr. Fülöp Sándor és Dr. Kerekes Zsuzsa előbbi tanulmányait. A szerk.)

Az Alkotmánybíróság megállapította,<sup>19</sup> hogy a törvényhozó mulasztásos alkotmány sértést követett el azzal, hogy nem biztosította azokat a jogállami garanciákat, amelyek az Avtv. „belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat” a kezelésére vonatkozó rendelkezésében szabályozott közérdekű adatok megismerését lehetővé teszik.<sup>20</sup> Az Alkotmánybíróság szerint a „»döntés-előkészítéssel összefüggő«, illetve »belső használatra készült« adatok köre bizonytalan, s ezeknek a határozatlan fogalmaknak az alkalmazása a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő önkényes korlátozást eredményezhet”, továbbá a „»belső használatra készült« kifejezésnek a döntés-előkészítéstől független alkalmazása tág teret enged a szubjektív megítélésnek, hiszen az adatot nem tartalmánál, hanem keletkeztetőjének szándékánál fogva védi.”

<sup>18</sup> Avtv. 19/A. § – a törvény 2005 VI. 1-től hatályos szövege szerint

<sup>19</sup> 12/2004. (IV. 7.) AB határozat

<sup>20</sup> A jogalkotó az előírt határidőig 2004. december 31-ig nem javította ki mulasztását, a törvényt a 2005. évi XIX. törvény 2005 június 1-vel módosította.

Az Alkotmánybíróság határozatában nem egy elvont jogfilozófiai kérdést vizsgált, hanem a véleményezési jogukat gyakorló társadalmi szervezetek mindennapos gondjával foglalkozott. Ugyanis, amikor egy társadalmi szervezet egy jogszabály koncepciót vagy egy jogszabálytervezetet kér ki egy állami szervtől akkor három választ kaphat. Vagy minden további nélkül közérdekű adatként kiadják (ez a ritkább eset). Vagy eleve elutasítják a kérését arra hivatkozással, hogy döntés-előkészítő anyagnak minősül, amely mint ismeretes húsz évig nem nyilvános. Vagy kiadják a dokumentumot úgy, hogy azon a „nem nyilvános!” jelzés szerepel.

Az első esetben a szervezet gond nélkül véleményezni tudja az anyagot, és mind a tervezetet, mind a véleményét a nyilvánosság elé tudja vinni. Megvan a lehetősége arra, hogy vitát indítson a szabályozandó kérdésben, és a jogalkotóval a közvélemény előtt ütköztesse álláspontját vagy biztossítsa őt támogatásáról.

A második esetben megpróbálkozhat azzal, hogy informális módon megszerezze a tervezetet, azonban a véleményét nem tudja kifejtetni a dokumentumról, és így azt a nyilvánosság elé sem tudja tárni, hiszen hivatalosan nem rendelkezik az irattal. Legtöbb amit tehet, hogy a sajtóban megjelent híradások nyomán próbálja a nyilvánosság elé vinni a véleményét,<sup>21</sup> de ez a véleményezés már igen távol áll attól, amit a jogalkotási törvény rögzít.

A harmadik eset okozza a legtöbb bizonytalanságot. Az iraton az szerepel, hogy nem nyilvános, de az esetek többségében olyan anyagokról van szó, amelyeket már közigazgatási egyeztetésre bocsátottak, azaz több száz ember megismerhette, sőt a véleményező szervezet is közérdekű adatként kérte ki, és az Alkotmány szerint a közérdekű adatokat szabadon lehet terjeszteni. Ezen dokumentumok tekintetében azt biztosan állíthatjuk, hogy a társadalmi szervezet a Jat-ban foglalt véleményezési jogát gyakorolhatja, hiszen mi másért küldték meg volna részére az adatokat. De abban a kérdésben már az adott szervezet nem lehet biztos, hogy a véleményezett tervezetet és a véleményét a nyilvánosság elé tárhatja-e. Márpedig a véleményezés több kell hogy legyen, mint egy a jogszabályhoz kapcsolódó tengernyi szakértői anyagok közül.

## **Időhiány**

A Jat. szerint „a véleménynyilvánítás határidejét a tervezet előkészítőjének úgy kell megállapítania, hogy a véleményező megalapozott véleményt adhasson, és azt a tervezet elkészítésénél figyelembe lehessen venni.” A határidő megállapításánál természetesen tekintettel kell lenni a jogszabálytervezet terjedelmére is. Bár a Kormány ügyrendje<sup>22</sup> tizenöt napot ír elő a véleményezés határidejére (soronkívüliség esetén is minimum 5 munkanapot kell erre biztosítani), a különböző állami szervek a véleményezési határidők tekintetében is eltérő gyakorlatot követnek. Abban az esetben, ha a közigazgatási egyeztetés kezdetével egy időben teszik hozzáférhetővé a jogszabálytervezetet, akkor a véleményező társadalmi szervezeteknek is elegendő idejük szokott lenni álláspontjuk kifejtésére. De gyakran a jogalkotó maga is kapkodva készít el egy jogszabályt, ilyenkor a véleményezésre is alig jut idő. Ismeretes azonban olyan példa is, amikor a jogalkotó szándékosan irreálisan kevés időt ad a véleményezésre, ezzel is elzárva a véleményező szervezetet joga gyakorlásától.<sup>23</sup>

## **Álcázás**

Magyarországon jelentős hagyományai vannak a „saláta” törvényhozásnak. A „salátatörvény” lényege, hogy egy törvényben akár több tucat másik jogszabályt módosítanak vagy helyeznek hatályon kívül úgy, hogy a különböző jogszabályok szabályozási tárgykörei között nincs kapcsolat. Így

<sup>21</sup> A belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adatok esetenként ugyan nem nyilvánosak, de nyilvánosságra hozatalukat szerencsére nem szankcionálják, ellentétben a szolgálati titkok és az államtitkok nyilvánosságra hozatalával.

<sup>22</sup> 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

<sup>23</sup> az Adatvédelmi Biztos az 1998. évi XCIII. törvény véleményezésére 6 órás határidőt kapott a Pénzügyminisztériumtól. lásd Az APEH „egyes feladatairól” - Adórendőrség. Az Adatvédelmi Biztos beszámolója 1998. p. 169.



kerültek 1999-ben egy törvénybe<sup>24</sup> többek között bányászatra, találmányok szabadalmi oltalmára, ingatlan-nyilvántartásra, halászatra és a dajkaterhességre vonatkozó különböző jogi normák. 2004-ben valószínűleg minden addigi teljesítményén túltett a törvényhozó, amikor egy törvényben<sup>25</sup> több mint hetven másik jogszabályt módosított, vagy helyezett hatályon kívül. Így együtt szerepeltek a következő témakörök, például a kőolajtermékek készletezése, a menedékjog, a köztisztviselők, a mérésügy, a bírák, a környezetvédelmi termékdíj tárgykörei. A „salátatörvények” a jogalkotásnak a legveszélyesebb termékei, egy-egy ilyen jogszabály annyira bonyolult és áttekinthetetlen, hogy maga a jogalkotó sem mindig tudja kezelni ezeket a dokumentumokat, egyedül a szöveget megfogalmazó kodifikátoroknak lehet sejtésük arról, hogy mit tartalmaz a törvény. A „saláta törvények” véleményezése talán csak több hónapos határidővel lenne lehetséges, mivel az egymástól független nagy kiterjedésű jogterületek áttekintését igényelné. Ezen szabálytalan jogszabályok esetében pedig épp az idő hiánya szokott az a tényező lenni, ami miatt a jogalkotó áthágja azt az alapvető jogszabály-szerkesztési elvet, hogy egy jogszabályban egy tárgykört lehet csak szabályozni.

## Visszajelzés hiánya

Ha egy társadalmi szervezet elég állhatatos és sikerül megtudnia, hogy a minisztériumokban milyen jogszabályokon dolgoznak, és olyan szerencséje van, hogy időben hozzájut a jogszabálytervezetekhez, akkor nem marad más hátra, mint, hogy végre éljen véleményezési jogával. A kész véleményt vagy szóban tudja a jogalkotó tudomására hozni (pl. ha a szervezet tagja egy érintett tanácsnak, bizottságnak), vagy pedig írásban teszi meg észrevételeit. Egy társadalmi szervezet, ha nem pusztán véleményt akar nyilvánítani, hanem a Ját-ban foglalt véleményezési jogát kívánja gyakorolni, akkor ehhez kevés támaszt talál a hatályos jogszabályainkban. Mivel a magyar politikai kultúrában még nem honosodott meg a nyitott jogalkotás elve, így csak konkrét jogszabályi előírásokra, jogszabályokban pontosan lefektetett kötelezettségekre érdemes hivatkozni.

„A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé” - áll az Alkotmányban. Szintén az Alkotmányban szerepel, hogy „a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége”. Az Alkotmánybíróság pedig ez utóbbi szabályt akként értelmezi, hogy „az állam kötelessége az alapvető jogok »tiszteletben tartására és védelmére« a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.] Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”<sup>26</sup>

A jogalkotó egészen 2004-ig a közérdekű bejelentésekről szóló 1977-ben hozott törvénnyel<sup>27</sup> tett ennek eleget, majd a már említett 2004-es „salátatörvény”-ben helyezte hatályon kívül ezeket a rendelkezéseket és váltotta fel új szabályozással. Az új szabályok szerint közérdekű bejelentéssel fordulhatunk valamely állami szervhez. „A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.” Az állami szerv - esetünkben valamely jogalkotó szerv - a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni és „a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – köteles a panaszost, illetőleg bejelentőt írásban vagy elektronikus úton haladéktalanul értesíteni”.

<sup>24</sup> 1999. évi CXIX. törvény az államszervezetre vonatkozó egyes törvények, továbbá az ingatlan-nyilvántartásról, az egészségügyről, valamint a halászatról és a horgászatról szóló törvények módosításáról

<sup>25</sup> 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról

<sup>26</sup> 12/2004 (IV.7.) AB határozat

<sup>27</sup> 1977. évi I. törvény a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról, egységes szerkezetben a végrehajtásáról szóló 11/1977. (III. 30.) MT rendelettel

A véleményezési joggal kapcsolatban még egy szabályt találunk. A Miniszterelnöki Hivatal (MEH) feladata lenne, hogy közreműködjön „a közigazgatási és társadalmi egyeztetések lefolytatásában, az észrevételek értékelésében, érvényesítésében és egyeztetésében, a költségvetési és egyéb igények rangsorolásában, a minisztériumok közötti véleményeltérések feloldásában, a döntések várható következményeinek elemzésében”, de ennek pontos eljárási szabályait sajnos nem részletezi a rendelet.<sup>28</sup>

Látható, hogy a véleményezési jog egyik legfontosabb eleme, hogy a véleményre a jogalkotó akár pozitív, akár negatív visszajelzést adjon közvetlenül nem szerepel jogszabályainkban. A jogalkotó szervek pedig - jogszabályi kötelezettség híján - a legritkább esetben tájékoztatnak bárkit is arról, hogy mely érveket fontoltak meg és építették be a tervezetbe, illetve mely szempontokat hagytak figyelmen kívül és milyen okból. Bemutató jelleggel az Országgyűlés honlapján három törvénytervezetet dolgoztak fel úgy, hogy kiderül mely társadalmi szervezetek milyen javaslatait fontolta meg a jogalkotó.

## **A következmények és hiányuk**

A jogalkotási törvény nem tartalmaz szankciókat, a jogalkotási szabályok megszegésének nincsenek következményei a jogsértő állami szervekre nézve. „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, ha a jogszabály-előkészítő szervek a jogalkotásról szóló törvény idézett szabályalkotási követelményeit nem tartják be, ez a köteleességszegés önmagában nem elégséges ok a kiadott jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására. A jogszabályok előkészítésére vonatkozó törvényi előírások megsértése csupán a jogalkotó államigazgatási, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg. 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.”<sup>29</sup>

Nem ismeretes olyan eset, hogy jogalkotási szabályok megsértése miatt valaha bárkit is politikailag felelősségre vontak volna, vagy az államigazgatási felelősség szabályait érvényesítették volna vele szemben. Míg a véleményezési jog akadályozása a jogalkotó apparátusra nézve nem jár következményekkel, addig a jogalkotás színvonalán megmutatkozik a szakmai kontroll hiánya, a bürokrácián kívüli szempontok kizárása. A rossz jogalkotás igen költséges mind abban a tekintetben, hogy rontja a jogszabályok legitimitását és a jogkövetést, mind abban, hogy a jogszabályok állandó módosítása, újraírása, a jogrendszer instabilitása kimutathatóan rombolja a társadalmi és a gazdasági környezetet.

A jogalkotó szervek közül némelyik kezdi felismerni, hogy ebben a formában nem lehet tovább folytatni a jogalkotási munkát. 2003 júliusában az Igazságügyi Minisztérium új jogalkotási törvény terjesztett be a Parlament elé, 2004 őszén pedig az elektronikus információszabadságról szóló törvény kidolgozását kezdték meg.

## **Új törvények**

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény cseréje már régen esedékes. A legutóbbi a jogalkotást újr szabályozó T/4488. számú törvényjavaslat (új Jat.) útja azonban megtörni látszik. Bár az új Jat. az imént részletezett problémák java részére megfelelő választ adna, azonban az Országgyűlésnek majd két év alatt sem sikerült elfogadnia a törvényt. Az új Jat. elakadásával párhuzamosan az Informatikai és Hírközlési Minisztérium megkezdte az elektronikus információszabadságról szóló törvény (Eitv.) kidolgozását, a törvénytervezet szövege 2005 tavaszára készült el, és szabályozási köre részben átfedi az új Jat-ét. Az adatvédelmi törvény belső használatra készült, valamint a

<sup>28</sup>. 148/2002. (VII. 1.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról 6. § e)

<sup>29</sup>. 14/1992. (III. 30.) AB határozat

döntés-előkészítéssel összefüggő adatokra vonatkozó szabályainakt újraíró, valamint az adatvédelmi törvényt számos egyéb ponton módosító törvényjavaslatot 2005 február végén terjesztették a Parlament elé és 2005 júniusában lép hatályba.

## **T/4488. számú törvényjavaslat a jogalkotásról**

Az új Jat. a régihez hasonlóan preambulumban célul tűzi ki a jogrendszer egységének és áttekinthetőségének megvalósítását és szabályozási megoldásai valóban lehetőséget biztosítanak erre. Az új Jat. szabályozza a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek az előkészítését, véleményezését, elfogadását és nyilvántartását, továbbá azok kihirdetését, illetőleg közzétételét. Megszünteti a korábbi Jat-ban szereplő törvényhozási tárgyköröket (belátva, hogy lehetetlen azokat kimerítően felsorolni), és lefekteti a jogszabály- szerkesztés alapelveit. Rendez olyan alapvető kérdéseket, mint a jogszabályok végrehajtási rendeleteinek kibocsátása, a jogszabályok hatálya. Újraszabályozza a jogszabályi hierarchiát, az egyes jogszabálytípusok megalkotásának szabályait. A jogszabály előkészítéshez kapcsolódó felelősségen túl előzetes hatásvizsgálatokat ír elő „a szabályozás indokoltságáról és a tervezett megoldások alkalmasságáról, várható hatásairól”, és ötévente egyszerűsített utólagos hatásvizsgálatot is le kell folytatni a jogszabály hatályosulásáról, ill. össze kell vetni a szabályozás kiadása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal. Az új Jat. természetesen az Európai Unióval való egyeztetés szabályait is rögzíti, és deregulációs rendelkezéseket is tartalmaz.

A véleményezés során az új Jat. kifejezetten tekintettel van a társadalmi szervezetekre, a javaslat előterjesztője láthatóan magáévá tette a nyitott jogalkotás főbb szempontjait:

„38. § (1) A jogszabályok előkészítése során – a jogi szabályozás sokoldalú megalapozása és ezzel összefüggésben az önkéntes jogkövetés elősegítése érdekében – a jogszabály előkészítője a (2) bekezdés szerint biztosítja, hogy bárki véleményt nyilváníthasson, illetve javaslatokat tehessen azon jogszabályok tervezetével kapcsolatban, amelyek őt, valamint az általa képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat és csoportokat közvetlenül érintik.

(2) A jogszabálytervezetek szövegét közzé kell tenni a jogszabályt előkészítő minisztérium honlapján, a honlapot a vélemények, javaslatok fogadására alkalmassá kell tenni, továbbá meg kell jelölni a véleményadásra nyitva álló határidőt.

(3) A jogszabály tervezetével egyidejűleg a minisztérium honlapján közzé kell tenni a végrehajtási jogszabály koncepcióját is.”

A tervezet közzétételétől számított tizenöt napot ad véleményezési határidőnek, átfogó törvénytervezetek esetén harminc napot, és kivételesen indokolt esetben sem lehet kevesebb öt ill. tíz munkanapnál.

A beérkezett vélemények tekintetében pedig kétirányú tájékoztatási kötelezettséget ír elő: „a jogszabály előkészítője mérlegeli a véleményező észrevételeit, az elfogadott észrevételekről pedig a honlapján összefoglaló jelleggel tájékoztatást ad”, ill. „a jogszabály előkészítője a jogalkotót a beérkezett koncepcionális észrevételekről és azok hasznosításáról összefoglaló jelleggel tájékoztatja”.

A Magyar Közlönyt, illetve a Kormány, a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek által kiadott hivatalos lapokat elektronikus formában, a nyomtatott változat megjelenésével egyidejűleg a MEH ill. az adott szerv honlapján ingyenesen közzé kell tenni a törvényjavaslat szerint. A MEH-nek szintén ingyenesen kell elérhetővé tennie az Interneten a Törvények és Rendelet Hivatalos Gyűjteményét évenként, és a Hatályos Jogszabályok Gyűjteményét folyamatosan frissítve. Így nemcsak a jogszabály tervezetek lesznek bárki számára szabadon megismerhetők, hanem a hatályos jogszabályaink is.

A javaslathoz számos módosító indítványt nyújtottak be a képviselők, így a véleményezési határidőt tizenöt napról 30 napra emelték, az Interneten nem csak a jogszabálytervezeteket, hanem az ahhoz kapcsolódó előterjesztéseket és szakmai indokolásokat is közzé kell tenni. Az alkotmányügyi bizottság ülésén szerencsésen kivették a szövegből azt a korlátozást, hogy csak a véleményező által képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat és csoportokat *közvetlenül* érintő

tervezeteket lehet véleményezni. A módosított szövegváltozat kizárja azt, hogy a szakminisztérium arra hivatkozással zárjon el egy szervezetet a véleményezéstől, hogy az nem közvetlenül érintett. Nem támogatta a bizottság azt a módosító indítványt, amely kimondaná, hogy a tervezetek közérdekű adatok, az előterjesztő szerint ez magától értetődő. Viszont elfogadta a bizottság azt a módosítást, miszerint a törvényjavaslattal kapcsolatos országgyűlési bizottsági jegyzőkönyveket az Országgyűlés honlapján közzé kell tenni. Az Adatvédelmi Biztos szintén tett a módosításra javaslatokat, melyekben a jogszabály előkészítéssel kapcsolatos dokumentumok elektronikus közzétételéért való felelősséggel foglalkozik, és meghatározza, hogy mely jogalkotó szervnél, mely tisztségek betöltői lennének a közzétételért felelősek.

Az új Jat. a jelen tanulmányban felvetett problémák legnagyobb részére megoldást kínálna, ha elfogadnák, azonban érdemben utoljára 2003 novemberében, majd 2005 áprilisában foglalkozott vele a Parlament, és a 2004 május 1-re tervezett hatálybaléptetési dátum is rég elmúlt. Nem tudni, hogy mi az oka a törvényjavaslat megakadásának, igen szomorú lenne, ha bebizonyosodna, a jogalkotók a rendszerváltás után tizenöt évvel sem viselik el a nyilvánosság kontrollját.

## **Törvénytervezet az elektronikus információszabadságról**

T/16350. számú törvényjavaslat az elektronikus információszabadságról Az Eitv. tervezetét 2005. május 25-én terjesztették be az Országgyűlés elé.<sup>30</sup> A törvénytervezet a közigazgatási egyeztetések során egyre vékonyabb lett, végül csak négy jelentősebb tárgykört szabályoz: a közérdekű adatok elektronikus közzétételét, a jogalkotás illetve a jogszabályok nyilvánosságát, és a bírósági határozatok nyilvánosságát.

Központi eleme a tervezetnek a közérdekű adatok elektronikus közzétételének szabályozása. Az állami szféra különböző szintjein általános, különös és egyedi elektronikus közzétételi listákat vezetne be. „Az általános közzétételi listát úgy kell összeállítani, hogy az – az adatok körének kellően differenciált meghatározásával – három részből álljon: a szervezeti, a tevékenységre és működésre, valamint a gazdálkodásra vonatkozó adatok listájából. [...] Az egy ágazatba tartozó szervekre (különös közzétételi lista) miniszteri rendelet, az egyes szervekre (egyedi közzétételi lista) a szerv vezetője által kiadott utasítás tartalmazza az általánosabb lista tartalmán túl közzéteendő adatok körét.”<sup>31</sup> A közzétételi listák nem csak az államigazgatás átláthatóságát javítanák, hanem a társadalmi szervezeteknek jobb hozzáférést biztosítanának a döntéshozatalhoz és a jogalkotáshoz. Az Eitv. tervezete az új Jat-hoz hasonlóan előírja, hogy a Magyar Közlöny és a Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye elektronikus változatát „bárki számára személyazonosítás és adatigénylési eljárás nélkül, folyamatosan és díjmentesen közzétegyék”. Az Eitv. szintén rögzíti, hogy „az önkormányzati rendeletek kivételével az adott naptári napon hatályos valamennyi jogszabály hatályos szövegének az esetleges módosításokkal egységes szerkezetben”, kell közzé tenni. Az előterjesztő azonban kizárólag „a jogszabályok, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszközei számára, címére, valamint címének szövegében történő keresés lehetőségét” kívánta biztosítani a tervezetben.<sup>32</sup> Az Eitv. tervezetének igen komoly hiányosságai is vannak, legfontosabb közülük, hogy nem ad egy olyan felelősségi rendszert, amely alapján a közérdekű adatok közzétételének elmulasztását hatékonyan szankcionálni lehetne. A bírósági határozatok nyilvánosságát pedig egyedül a Legfelsőbb Bíróság és az ítélőtáblák vonatkozásában írja elő.

Úgy tűnik, hogy a tervezett kidolgozásakor már a jogalkotó sem bízott abban, hogy az új Jat-ot elfogadja a Parlament, ezért dolgozott ki azonos jogszabályi rendelkezéseket, azzal a nem

<sup>30</sup> T/16350. számú törvényjavaslat az elektronikus információszabadságról, letölthető [<http://www.parlament.hu/irom37/16350/16350.pdf>]

<sup>31</sup> Előterjesztés a Kormány részére az elektronikus információszabadságról szóló törvény, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításának koncepciójáról

<sup>32</sup> A Magyar Hivatalos Közlönykiadó furcsa hibrid szerepének köszönhető valószínűleg ez a megoldás, mivel a Közlönykiadó egyrészt a jogszabályok szövegének közzétételéért felelős, másrészt jogszabálygyűjtemények kiadásából tulajdonosa, a Miniszterelnöki Hivatal számára profitot termel, és a hatályos joganyaghoz való teljesen szabad hozzáférés valószínűleg veszélyeztetné ez utóbbi célt.

jelentéktelen eltéréssel, hogy az Eitv. szabályainak többségét, így a jogszabályok nyilvánosságára és a kötelező közzétételi listákra vonatkozó rendelkezéseket a képviselők felének támogatásával el lehet fogadni, míg az új Jat. elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

## **2005. évi XIX. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról**

Az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmánysértést megállapító határozatában <sup>33</sup>előírt jogalkotói feladatnak kívánt eleget tenni a törvényhozó ezzel a törvénymódosítással. Az AB egyrészt a fogalomhasználat bizonytalanságát tekinti veszélynek, ezt a bizonytalanságot a jogalkotó úgy kívánta megszüntetni, hogy a „döntés-előkészítéssel összefüggő”, illetve „belső használatra készült” adatok fogalmait megszünteti és a „döntés megalapozását szolgáló adat” kifejezést vezette be. A megoldás összhangban van az AB azon megállapításával, hogy „az adat belső használatra szánt jellege elválaszthatatlan annak döntés-előkészítéssel kapcsolatos voltától”.

A 2005. VI. 1-én hatályba lépő módosítás nyomán a döntés megalapozását szolgáló adat, a döntés meghozatala után a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános, azonban ezen adat megismerésére irányuló igény a döntés meghozatalát követően tízéves időtartamon belül „akkor utasítható el, ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné”.

Elviekben tehát az esetek többségében megismerhető a döntés-előkészítő adat a döntés meghozatala után, kivéve két esetet. Az első kivétel a törvényes működési rend, ill. a feladat- és hatáskör illetéktelen külső befolyástól mentes ellátásának védelmét biztosítja. Meglepő, hogy ez a rendelkezés bekerült a javaslatba, mivel a szolgálati titok meghatározásával részben fedik egymást. Így, ha valamely adat nyilvánosságra hozatala ilyen veszéllyel járna, akkor az adatkezelőnek jogában állna a titoktörvény szerinti eljárásban azt szolgálati titokká minősítenie, azaz felesleges ez a szabályozási megoldás.<sup>34</sup> A másik kivétel pedig az AB által alkotmányellenesnek minősített törvényhely rossz megoldását konzerválja. Teljesen megfoghatatlan, hogy az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését mi veszélyezteti. Erre a rendelkezésre is igaz, hogy „tág teret enged a szubjektív megítélésnek, hiszen az adatot nem tartalmánál, hanem keletkeztetőjének szándékánál fogva védi”.<sup>35</sup> Sajnos a törvénymódosítás általános parlamenti vitája során nem több harminc képviselő tartózkodott az ülésteremben és közülük öten szólaltak fel, a részletes vitán egyetlen képviselő sem szólalt fel. Nem csoda, hogy az előterjesztőnek a nyilvánosságot egyáltalán nem erősítő törvényjavaslata érdemi ellenállás nélkül ment át a Parlamenten. Az Országgyűlés elmulasztott a hatalommegosztás elvéből következő feladatának eleget tenni. A közigazgatás az Alkotmánybíróság döntése és az adatvédelmi törvény módosítása után is bármit eltitkolhat.

## **Összegzés**

Tévút a kormányzati oldalon állandóan visszatérő elképzelés, hogy az állam a civilekkel összefog és közösen virágoztatják fel Magyarországot. A nyilvánosság lehet az állam egyedül hatásos kont-

<sup>33</sup>. 12/2004 (IV. 7.) AB határozat

<sup>34</sup>. az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény „4. § (1) Szolgálati titok az e törvény 6. §-ának (1) bekezdése szerint minősítésre felhatalmazott által meghatározott adatfajták körébe (a továbbiakban: szolgálati titokkör) tartozó adat, amelynek az érvényességi idő lejártá előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele sérti vagy veszélyezteti az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működésének rendjét, akadályozza a feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását, és ezáltal közvetve a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott érdekeit hátrányosan érinti.”

<sup>35</sup>. 12/2004. (IV. 7.) AB határozat

rollja, az államot ellenőrizni hivatott szervezeteknek az állammal nem lehetnek közös vállalkozásai. A civil szektor államosítása - legyen szó akár állami támogatásokról, akár a döntéshozatalban való összefonódásról - az állam átláthatóságát, korrupciómentes működését rontja le és megakadályozza, hogy a bürokrácia működését szakmailag hiteles szervezetek ellenőrizzék, kritizálják. Az egyetlen közös ügye a civil szervezeteknek és az államnak a nyilvánosság lehet, és kell hogy legyen. Az államnak meg kell teremtenie a valódi információszabadság törvényi feltételeit, bármely közhatalmi státus betöltőjének minden egyes döntéséért felelnie kell, és ezen felelősséget szintén a nyilvánosság alapozza meg. Továbbá minden egyes döntést olyan színvonalas szakmai anyagokra kell alapozni, amelyek bírják a nyilvánosságot. Ezek a bürokráciával szembeni elvárások egyáltalán nem új keletűek, de Magyarországon alig találkozhatunk velük.

Tanulmányom sajnos leginkább egy panaszlistához hasonlít, de igazán nehéz dolga van, annak, aki dicsérni próbálná az állami szférát az imént megvizsgált ügyekben. A Társaság a Szabadságjogokért 2000 áprilisában *Társadalmi szervezetek a jogalkotásban*<sup>36</sup> címmel egy kötetet jelentetett meg a témában. A kötet egyrészt a jogi környezetet vizsgálta, másrészt harminc civil szervezet körében végzett felmérést közölt arról, hogy mennyire tudnak a civilek a döntéshozatalban részt venni, mennyire tudják a jogalkotásban jogaikat érvényesíteni.

Az eltelt öt évben a jogi környezet érdemben nem változott, ugyan feltűnt egy-egy biztató kezdeményezés, de a hatályos és rosszul működő jogszabályok szinte érintetlenek azóta. A döntéshozó-jogalkotó apparátus sem változott sokat, az öt éve megfogalmazott kritikák a mai napig érvényesek, ugyanazokkal a nyilvánosságot elutasító, gyakran ellenséges reflexekkel találkozunk véleményezési joguk gyakorlásakor a civil szervezetek.

Optimizmusra egyedül az ad okot, hogy az új Jat. egyáltalán az Országgyűlés elé került és az Eitv. készítése egyelőre nem akadt el. Talán érdemes abban reménykedni, hogy 2010-ben már nem ezekkel a problémákkal kell szembenéznünk.

---

<sup>36</sup>. A könyv letölthető a TASZ honlapjáról: Társadalmi szervezetek a jogalkotásban [<http://www.tasz.hu/>]