

Gosztonyi Gergely

Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék

Témavezető: Révész T. Mihály

A TÁRSADALMI VITA (HÚLT) HELYE A TÖRVÉNYALKOTÁS FOLYAMATÁBAN

Egyre többször hallani a jogászi közéletben, hogy az utóbbi időben egyre rosszabb 'minőségű' törvények születnek. Lenne-e erre egyszerű megoldás? – kérdeztem meg valakitől nemrég. Egyszerű nem, de a folyamatos és valódi társadalmi egyeztetés sokat segítené – volt a lakonikus válasz. Természetesen a valódi társadalmi részvétel a törvényalkotás folyamatának összes problematikus kérdését önmagában nem oldaná meg, de azt gondolom, hogy mind az állampolgárok jogtudatának fejlesztését, mind pedig a jogszabályok végrehajtásának hatékonyságát jelentősen növelné. Tanulmányomban ennek a társadalmi részvételnek jártam utána: hogyan alakult ki, létezik-e ma az elmélet mellett a gyakorlatban. Jelen dolgozat a jogalkotás teljes vertikumból csak a törvényalkotásra koncentrál, így számos egyéb részkérdéssel – közte például egy teljes önálló kutatást igénylő és érdemlő önkormányzati jogalkotással – tudatosan csak érintőlegesen foglalkozik.

I. A jogalkotási törvény és a társadalmi vita jogintézménye

A Kádár-korszak végén a jogalkotási törvény¹ (továbbiakban: Jat.) majdhogynem alkotmány-kiegészítő törvény volt, hiszen jelentősen szűkítette a Népköztársaság Elnöki Tanácsának addig csaknem korlátlan Országgyűlést helyettesítő hatáskörét. A Jat. elfogadása jelentős politikatörténeti esemény volt a korszakban, és megalakítása az egyik első lépés volt a szocialista alkotmányos berendezkedésből a parlamentáris demokratikus alkotmányos berendezkedés irányába.

A Jat. közlönyállapotában a jogalkotás rendjének szabályozásával kapcsolatban új szabályként jelentette meg az úgynevezett társadalmi vita intézményét. Bár hatályos jogunkban ez a jogintézmény már nem szerepel, hiszen az 1990. évi XXXI. törvény 1. §-a hatályon kívül helyezte, számos olyan eleme volt a társadalmi vita jogi szabályozásának, amelyet még így, majdnem húsz évvel a hatályon kívül helyezés után is érdemes végiggondolni. A jogalkotási törvény 33-36. §-ai foglalkoztak a társadalmi vita jogintézményével, és ezen paragrafusok értelmében társadalmi vitát *kellett* szervezni a „lakosság széles körét érintő törvényjavaslatok elő-

¹ 1987. évi XI. tv. a jogalkotásról

készítése során”, illetve más jogszabály (pl. törvényerejű rendelet, tanácsi rendelet) előkészítése során is *szervezhető* volt ilyen esemény. Jól látható, hogy a korabeli törvényalkotó egy – jogi értelemben – alapvetően értelmezhetetlen gumifogalmat használ (a lakosság ’széles körét érintő’) a kötelezően szervezendő vita esetére, míg a többi esetben csak lehetőségként áll fenn a társadalmi vita.² Bár ennek következtében már a korszakban is nehézkes volt a társadalmi vita hasznosulásának mérése, mégis jó pár garanciálisnak tekinthető szabály került be a jogalkotási törvénybe. Ilyen volt többek között, hogy nem csak a jogszabály már kész tervezetét kellett megvitatni, de lehetőség volt az eltérő szabályozási lehetőségeket felvető kérdések szabályozási elveinek megvitatására is [35. § (2)]. Ez nyilvánvalóan a jogalkotás folyamatának egy korábbi szakaszába ”engedte be” a nyilvánosságot. Emellett megemlíthető a korabeli szabályozásból, hogy nem csupán a jogalkotó, hanem az érdekelt társadalmi szervezet vagy érdekképviselői szerv is kezdeményezhette a társadalmi vita lefolytatását. Kiemelten fontosnak tartom, hogy a 35. § (3) bekezdése úgy fogalmazott, hogy a társadalmi vitát „olyan időpontban kell lefolytatni, hogy a vita során elhangzott észrevételeket és javaslatokat a jogszabály előkészítésénél hasznosítani lehessen.”³ Az észrevételek és javaslatok értékelésre kerültek a jogalkotó szándéka szerint, és az értékelésről értesítették mind a társadalmi vita résztvevőit a sajtó útján, mind pedig közvetlenül a társadalmi vita megszervezésében résztvevő társadalmi szervezeteket. E módon egyrészt a szélesebb nyilvánosság értesülhetett arról, hogy a társadalmi vita lefolytatása során milyen érvek és ellenérvek merültek fel a tervezett szabályozással kapcsolatban, másrészt pedig a közvetlenül résztvevő szervezetek érezhették azt, hogy valódi beleszólásuk van a jogalkotás menetébe.

Érdemes rövid kitérőt tenni a jogalkotási törvény nyolcvanas évekbeli szabályozásával kapcsolatban a 7001/1988. (III. 18.) Minisztertanácsi irányelv vonatkozásában, amit a társadalmi vita végrehajtásának elősegítése céljából adtak ki (és amit a nagy deregulációs törvény, a 2007. évi LXXXII. törvény 1. § (3)-e helyezett hatályon kívül). Ebben az irányelvben több olyan alapvetés is szerepel, amelyet a ma jogalkotójának is érdemes (lenne) szem előtt tartania. Kiemelendő, hogy a társadalmi és a szakmai vita fogalmát két külön kategóriaként kezeli, azaz megkülönbözteti az állampolgári részvételt és az elméleti vagy gyakorlati szakemberek, végrehajtó szervek vagy tudományos intézetek részvételét. Anélkül, hogy bármelyik prioritását megállapítanánk, jelen dolgozat az állampolgári részvételt veszi górcső alá (mint később látni fogjuk, ez az a kérdés, amivel az Alkotmánybíróság is foglalkozott a kilencvenes évek elején). Az irányelv négy fontos kérdést emel ki, ami miatt az állampolgári részvétel kiemelt fontosságú a jogszabályok előkészítése során. E négy megközelítésből az egyik a gyakorlati szempontú, három pedig inkább

² Az is csak akkor, ha a tervezett jogszabály „a társadalom szélesebb rétegeit érinti” [7001/1998. (III. 18.) MT irányelv, I. 2.]

³ Az EU-s jogalkotás folyamatát ismerők számára azonnal felmerülhet a Green és a White Paper-ek készítésének lehetősége, mint a valódi társadalmi vitafolyamat része

elméleti. A gyakorlati szempont, azaz a jogszabályelőkészítés demokratizmusának biztosítása, a köznyelvben egyszerűen a „több szem többet lát” kifejezéssel írható le, bár ez nem fedi azokat a jogelméleti szempontokat, amelyeket az irányelv megalkotói szem előtt tarthattak (a hatalom ellenőrzése, a hatalom önnön fontosságérzetének visszaszorítása, a jogalkotás bürokratikus/politikai menetének figyelmen kívül maradó szempontokkal való gazdagítása, stb.). Az elméleti – ám el nem hanyagolható – szempontok pedig ma is megszívlelendőek: az állampolgárok jogismeretének, jogtudatának fejlesztése, az önkéntes jogkövetés és a jogszabályok társadalmi hatékonyságának növelése (I. 1.). Ezen szempontok véleményem szerint a rendszerváltás után húsz évvel sem kerülhetnek süllyesztőbe.

Az irányelv tehát elkülönítve kezeli a szakmai és a társadalmi vitát, és az állampolgári részvétellel zajló társadalmi vita esetében is megkülönbözteti az általános vitát (azaz az állampolgárok széles körében zajló) és a rétegvitát (ahol csak azok vesznek részt, amely csoportot a tervezett szabályozás érint). Az irányelv azt az ellentmondást, amely a társadalmi vita fogalma (”a lakosság széles körét érintő”) és a rétegvita fogalma között fennállhat, nem oldotta fel. A vitára bocsátandó jogszabálytervezetek listáját a Minisztertanácsnak a jogalkotási programjában kellett meghatároznia (III. 6.), és a résztvevőkkel (bármely típusú vitáról is beszélünk) nem csupán a jogszabály tervezetét kellett megismertetnie, hanem a szabályozás elveit, társadalom- és gazdaságpolitikai indokait, várható hatásait és végrehajtásának feltételeit is.⁴ Megmosolyogtató óvatosságnak tűnik ma már az irányelv III. 9. szakasza, amely arról rendelkezett, hogy a jogszabály előkészítésért felelős minisztérium vagy országos hatáskörű szerv munkatársai vegyenek részt a vitában, de a gyakorlatban ezen résztvevő személyek jelentik az állampolgárok számára közvetlenül a hatalom gyakorlóit, letéteményeseit, így nem egy kaffka-i kastéllyal, hanem hús-vér emberekkel kerülhetnek interakcióba.⁵

Egy társadalmi vagy szakmai vita során természetesen nem csupán a vita megtörténte a fontos, hanem az is, hogy az ilyenkor felmerülő kérdések, javaslatok beépülnek-e, és ha esetleg igen, akkor milyen formában a jogalkotás folyamatába. Ennek jogi keretekbe öntése nehéz feladat, ám egyértelmű, hogy itt több feladat is

⁴ Mindazon kérdéseket tehát, amelyek ma a kormány elé kerülő előterjesztése ideális esetben tartalmaznak [1088/1994. (IX. 20.) Korm. hat. a Kormány ügyrendjéről, II. 10.]

⁵ Engedtessék meg, hogy az 1949. évi XX. törvény eredeti szövegének 56. § (2) bekezdésére hivatkozzak, amely szerint: „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 Népfőfrontban fogják össze. E szervezetekben megvalósul az ipari, mezőgazdasági és értelmiségi dolgozók szoros együttműködése és demokratikus egysége. A nép demokratikus egységére támaszkodó és élcsapata által irányított munkásosztály az állami és társadalmi tevékenység vezető ereje.” Azaz még az Alkotmány szövege szerint is a ”megfoghatatlan” állammal kerülnek kapcsolatba az öntudatos dolgozók.

hárul a jogszabály előkészítéséért felelős szervezetre, úgymint az elhangzottak való értékelése, az elhangzottak elutasítása vagy elfogadása (és ezen döntések megindokolása), illetve az észrevételt tevők (vagy akár a társadalom) értesítése az észrevételek hasznosításáról vagy elutasításáról.

II. A társadalmi vita esete(i) az Alkotmánybírósággal

Mint láthattuk, a rendszerváltás után az 1990. évi XXXI. törvény 1. §-a május 16-án hatályon kívül helyezte a társadalmi vita intézményét. Egy magánszemély fordult az Alkotmánybírósághoz, hogy a testület állapítsa meg az 1. § alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróság a 28/1990. (XI. 22.) AB határozatban⁶ foglalkozott az indítvánnyal és magával a társadalmi vita jogintézményével. Majdnem húsz év elteltével érdemes megvizsgálni, hogy a Sólyom László vezette Alkotmánybíróság 1990-ben milyen érvekkel utasította el a kérelmet.

Az Alkotmánybíróság a közvetlen hatalomgyakorlás jogintézményeivel hozta összefüggésbe a kérdést, miszerint a hatályos magyar jogban a közvetlen hatalomgyakorlás jogintézményei (országos és helyi népszavazás, népi kezdeményezés) elégségesek egy modern polgári demokrácia számára. Indoklásában kiemelte, hogy a közvetlen demokrácia fogalmának „szükségképpeni eleme” az, hogy „az ezt szolgáló intézmény felett az érdekelt, azaz maga a polgár (vagy meghatározott számuk) befolyással bírjon”, illetve a közvetlen hatalomgyakorlás során született döntés kösse a törvényhozást. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotási törvény 1987-es szövegében szereplő fentebb említett gumifogalom (a lakosság „széles körét érintő”) nem alkalmas a precíz jogértelmezésre, illetve hogy „a vita eredményének teljes megismeréséhez a vita alanyainak sem lehetősége, sem jogszabályban biztosított joga nem volt”. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt a – véleményem szerint erősen megkérdőjelezhető – következtetést vonta le, hogy a társadalmi vita nem a közvetlen demokrácia intézményeként, hanem annak pótlásaként értelmezhető csupán. A testület kiemelte ugyanakkor, hogy a társadalmi vita intézményének hatályon kívül helyezése nem érinti a Jat. 19-20. §-ainak hatályát.

Három évvel később az Alkotmánybíróság ismét foglalkozott a kérdéssel, mégpedig a 7/1993. (II.15.) AB határozatban. E határozatában kimondta, hogy a Jat. a társadalmi vita jogintézménye mellett már 1987-ben is, és a határozat meghozatalakor is tartalmazta azt a szabályt, hogy kötelezettség⁷ az érdekképviseleti szervek bevonása a jogszabályalkotási folyamatba az olyan jogszabályok tervezetének előkészítésekor, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik. (20. §). Ennek ellenére a határozatban az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy nem sérti a népszuverenitás elvét, ha a jogszabály előkészítője ezen kötelezettségének nem tesz eleget. Hiszen az Alkotmányból levezethető álta-

⁶ Előadó alkotmánybíró: Vörös Imre

⁷ „be kell vonni” (20. §)

lános elv a választott képviselők által történő hatalomgyakorlás, és így a véleményeztetés elmaradása nem eredményez alkotmány sértést. Megjegyezhető, hogy bár az Alkotmánybíróság is úgy fogalmaz, hogy „ennek a szabálynak a megsértése feltehetően a törvény társadalmi hatékonyságának a kárát fogja eredményezni”, mégse foglalkozik annak az ellentmondásnak a feloldásával, ami a kötelezettség és a kötelezettség elmulasztása között a gyakorlatban feszül.

Itt említhető meg a 30/1991. (VI. 5.) AB határozat is, amely ugyanerre a következtetésre jutott egy 1990-es kormányrendelet kapcsán: „A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. 27. § c.) pontjában foglalt rendelkezés a szakszervezetek és érdekképviselői szervek részére véleménynyilvánítási jogot biztosít. Az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában rámutatott: önmagában véve az az eljárási mulasztás, hogy a jogszabályelőkészítés során az érintett szervektől nem kértek véleményt, a meghozott jogszabályt nem teszi alkotmányellenessé.” A kérdés természetesen ebben az esetben is ugyanaz: a hivatkozott paragrafus szövege kógens és nem diszpozitív módon írja le a teendőket, miszerint a Kormány elé kerülő jogszabálytervezetről véleményt nyilvánítanak az érdekelt társadalmi szervezetek és érdekképviselői szervek. A „véleményt nyilvánítanak” és a „véleményt nyilváníthatnak” közötti különbséget feleslegesnek tartom tovább boncolgatni.

Mindezekkel az Alkotmánybíróság azt – az amúgy helyes – álláspontot képviselte, hogy a hatalmi ágak megosztására épülő demokratikus államszervezetben szükséges az állami és az érdekképviselői funkciók pontos elhatárolása, ezért a jogalkotás, mint közhatalmi tevékenység, nem tehető függővé a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szakszervezetek és érdekképviselői szervek állásfoglalásaitól. A probléma nem is az elvekkel van, hiszen az ördög úgyis mindig a részletekben lakozik. A probléma ugyanis inkább abban keresendő, hogy mindezen Alkotmánybírósági határozatokkal „felvértezve” a jogszabályalkotó szervek az elmúlt húsz évben pajzsként tartották ezen indoklást maguk előtt, és legtöbbször még csak kísérletet sem tettek arra, hogy a társadalmi szempontokat, nézeteket, érveket kanalizálják a jogalkotás folyamatába.

III. A társadalmi vélemények becsatornázása a jogalkotásba

Mindezen fentiek ismeretében érdemes röviden áttekinteni, hogy a mai szabályozásban milyen módokon lehet becsatornázni a társadalmi véleményeket a törvényalkotás folyamatába. A magyar Alkotmány a 36. §-ában deklarálja, hogy „feladatának ellátása során a kormány együttműködik az érintett társadalmi szervekkel”. Mint a fentebbi Alkotmánybírósági határozatokban láthattuk ez az együttműködés igazából semmire sem kötelezi a Kormányt az Alkotmánybíróság szerint, hiszen kijelenti, hogy e törvényhely csupán „alkotmányos ajánlás”, és csak egyfajta

„módszerbeli ajánlást jelent a Kormány számára tevékenysége ellátásához.”⁸ Így igazából nem derül ki az Alkotmány vonatkozó passzusából, hogy mikor, milyen esetekben, milyen terjedelemben is kéne a Kormánynak együttműködnie például a törvényalkotás folyamatával kapcsolatban az érdekelt társadalmi szervezetekkel. Az Alkotmánybíróság a kérdés tisztázásáért a Jat. szabályaihoz irányít minket, kövessük hát ezt az utat mi is.

A hatályos jogalkotási törvény meglehetősen elavult, hiszen a megszületése óta eltelt huszonhárom (!) évben alapjaiban változtak meg hazánk társadalmi, gazdasági és politikai viszonyai. Ám mint fentebb láthattuk, a Jat. 20. és 27. § környékén érdemes keresgelnünk, ha pontosabb, részletesebben szabályozott kapcsolatra vágyunk. Így láthatjuk, hogy „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” (20. §). Ha a részletszabályokat vizsgáljuk, láthatjuk egyrészt, hogy a jogalkotási program összeállításához ki kell kérni (többek között) a társadalmi szervezetek javaslatait [22. § (2)], másrészt, hogy az érdekelt társadalmi szervezetek a Kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetetről is véleményt nyilvánítanak (27. §). Úgy gondolom, hogy a – csak helyeslendően említhető – jogalkotói szándékot egyértelműen ki lehet olvasni a „be kell vonni”, „ki kell kérni”, „véleményt nyilvánít” kögens kifejezésekből. Azaz bár egyértelműen kijelenthetjük, hogy az érdekelt társadalmi szervezetek – az Alkotmányból fakadóan – nem jogalkotóként vesznek részt a törvényalkotás folyamatában, a véleményezési jogkörük a jelen gyakorlatban megvalósuló állapotnál jelentősebb jogkörként jelenik meg a jogi szabályozásban. Nyilvánvaló, hogy nem arról van szó e törvényi szabályozásban, hogy a társadalmi szervezetek átvennék a jogalkotói feladatokat, szerepük az alternatívák felkínálásában, az adott területre vonatkozó szakmai tapasztalatuk átadásában, a különböző best-practice esetleges bemutatásában keresendő.

A véleményezések kapcsán a gyakorlatban *három főbb kérdés* szokott a társadalmi szervezetek képviselőiben megjelenni, és mindhárom kérdéskör visszavezethető a garanciális elemek hiányára. Az egyik, hogy mit is értsünk *érdekeltség* alatt („az érdekelt társadalmi szervezetek”), a másik, hogy milyen *időkeretek* állnak nyitva a véleményezésre, míg a harmadik, hogy milyen módon *hasznosulnak* a benyújtott észrevételek. Sajnos a gyakorlat mindegyik esetben elég (el)borzasztó helyzetet mutat. Az érdekeltség megállapításánál leszögezhetjük, hogy törvényi szabályozás hiányában minden minisztérium külön-külön önmaga állapítja meg, hogy kik lehetnek érdekeltek az adott kérdésekben. Van, ahol ez a külső szemlélő számára véletlenszerűen történik, van ahol a minisztérium által fontosnak tartott szervezeteket hívják meg egy előzetes konferenciára, és van, ahol úgynevezett tárcalistán jelennek meg a társadalmi szervezetek, ám hogy ki kerül(het) fel ezekre a listákra, arról nem sikerült hitelt érdemlő információkat szerezni. A véleménye-

⁸ 30/1991. (VI. 5.) AB hat. A kérdésről lásd még: 7/1993. (II. 15.) AB hat. és 39/1999. (XII. 21.) AB hat.

zésre nyitva álló időkeretek kapcsán a Jat. úgy fogalmaz, hogy annak határidejét a tervezet előkészítőjének úgy kell megállapítania, hogy a véleményező megalapozott véleményt adhasson, és azt a tervezet elkészítésénél figyelembe lehessen venni [31. § (1)]. A határidő megállapításakor a jogszabálytervezet terjedelmére és a véleményező szerv testületi jellegére is tekintettel kell lenni. Mindehhez – tekintettel arra, hogy bárki is nyújtja be a törvényjavaslatot, ebből következően pedig bármelyik módon is történjék a jogszabály előkészítése a Házsabály értelmében, mindenféleképpen a Kormánynak kell gondoskodnia a véleményezésre bocsátásról – érdemes hozzávenni a Kormány ügyrendjének szabályozását.⁹ Eszerint 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.” (29. pont) Amennyiben az előterjesztés soron kívüli minősítést kap, úgy öt napnál nem rövidebb időtartamot kell biztosítani a véleményezésre. Mindezek mellé azonban semmiféle szankcióval nem találkozunk, azaz e szabályok be nem tartásának a gyakorlatban nincsenek következményei.¹⁰ A vélemények beépülésének, mint a harmadik garanciális kérdésnek szintén nem találkozhatunk valódi, használható szabályozásával. „Az előterjesztő az észrevételezővel a véleményeltérést egyeztetí” – így szól a Kormány ügyrendje.¹¹ De a gyakorlatban szerencsés esetben – mindenféle eszmecsere nélkül – csupán a minisztérium honlapjára kerülnek fel a beérkezett észrevételek, és legtöbbször azt figyelhetjük meg, hogy mindez pusztán szépségtapasz. Annak az esélye, hogy az észrevételező visszajelzést kapjon, minimális és kiszámíthatatlan. De természetesen ugyanez a kérdés akkor is felmerülhet, ha valamilyen javaslat beépül a norma szövegébe: miért épült be, miért pont most, miért pont az a rész? Egyszóval jogi szabályozás hiányában a normaalkotásra vonatkozó külső hatások mechanizmusait jelen pillanatban sajnos a teljes kiszámíthatatlanság és előreláthatatlanság jellemzi. Megjegyezhetjük, hogy a hatályos Jat. 43. §-a szerint „ha a miniszter, az államtitkár az országos hatáskörű szerv vezetője, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, a társadalmi szervezet vagy az érdekképviseleti szerv azt észleli, hogy a jogszabály előkészítésére vagy a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályt megszegték, intézkedés végett a Kormányhoz fordulhat,” de mindez vonatkozó szankciók nélkül nem sokat jelent a gyakorlatban.

Mindezek alapján számot vethetünk azzal, hogy a társadalmi részvétel a törvényalkotás folyamatában – még ha csak nagyvonalakban és valódi garanciális ele-

⁹ 1088/1994. (IX. 20.) Korm. hat. a Kormány ügyrendjéről

¹⁰ „A jogszabályok előkészítésére vonatkozó törvényi előírások megsértése csupán a jogalkotó államigazgatási, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg.” [14/1992. (III. 30.) AB hat.] Jelen sorok írója nem ismer olyan esetet az elmúlt húsz évből, amikor bármelyiknek felmerült volna akár csak a lehetősége is

¹¹ 31. pont

melett mentesen is – de megjelenik. A problémák megoldása így nem csupán a törvényi szabályozás megváltoztatásában, hanem a megvalósuló gyakorlatban való kikényszerítésükben is keresendő.

Mindenképpen meg kell említeni, hogy – bár e tanulmány ezzel nem kíván részleteiben foglalkozni – az Alkotmánybíróság 2009. december 14-én elfogadott határozatában¹² megállapította, hogy alkotmányellenes a Jat., ezért azt pro futuro hatálylallyal, 2010. december 31. napjával megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság szerint a törvény bizonyos rendelkezései ugyan nem alkotmányellenesek, azonban az alkotmányellenes részek megsemmisítése után a jogszabály Alkotmányba nem ütköző rendelkezései már nem alkotmánynak értelmezhető és alkalmazható jogszabályt, így a jogalkotási törvény teljes, de nem azonnali hatályú megsemmisítését a jogbiztonság alkotmányos elve követelte meg, elegendő időt hagyva ezzel a jogalkotónak új szabályozás megalkotására.¹³ Természetesen mindez több szempontból örömteli, e sorok írójának különösképpen azért, mert így egy olyan fordulóponthoz érkeztünk, ahol valóságá válhat egy új, modern, a társadalmi részvételt valóban és garanciális elemekkel körülbástyázottan szabályozó új jogalkotási törvény megalkotása.

IV. Adalékok a 2009. évi gyakorlathoz

2010 márciusában jelen sorok írója a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. és 20.§-án alapuló közérdekű adatigényléssel fordult ahhoz a két miniszterhez, akiknek a minisztériumi kulcsszerepet játszanak a mai jogalkotásban: az Igazságügyi és Rendészeti miniszterhez és a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez. Mindkét miniszterhez ugyanazt a kérdéssort juttattam el a jogalkotásban való társadalmi részvételt feltérképezendő. Kérdéseim arra irányultak, hogy a 2009. évben a Magyar Köztársaság Országgyűlése által elfogadott törvényeket, azok 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat szerinti előzetes egyeztetése során, melyik társadalmi szervezeteknek küldték meg véleményezésre; milyen határidőket szabtak a társadalmi szervezeteknek a véleményezésre; illetve milyen határidővel küldték meg véleményüket a társadalmi

¹² 121/2009. (XII. 17.) AB hat.

¹³ Jelen tanulmányhoz csak érintőlegesen tartozik, de jellemző a Jat.-tal kapcsolatos problémákra, hogy az Alkotmánybíróság előtt kérdésként merült fel az, hogy mi is a Jat. pontos és hatályos szövege. Az Alkotmánybíróság beszerezte a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter véleményét, miszerint „a Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye 1990. december 31-i zárású kiadásának szerkesztői – jó szándékkal, mintegy pótolandó az Országgyűlés mulasztását – maguk végezték el a Jat. hatályos szövegének az Alkotmánnyal össze nem egyeztethető rendelkezésektől való megtisztítását”, amire szerinte nem volt hatáskörük. Az Alkotmánybíróság pedig arra a következtetésre jutott, hogy a Jat.-nak a Magyar Közlöny 2007. évi 106. (2007. augusztus 9.) számában megjelentetett szövege nem mindenben tekinthető a Jat. hatályos – és így az alkotmánybírósági vizsgálat tárgyát képező – jogszabálysövegének. Ha az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium és a Miniszterelnöki Hivatal is hibásan tudja, honnan kéne tudniuk az állampolgároknak?

szervezetek? Bár az adatvédelmi törvény 15 napos határidejét neki sem sikerült betartania,¹⁴ az Igazságügyi és Rendészeti miniszter válaszolt az adatigénylésre. A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter ezzel szemben még csak válaszra sem méltatta a közérdekű adatigénylést. Ennek okán jelen tanulmányban csak az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium elsődleges felelősségébe tartozó előterjesztésekre vonatkozó információkat lehet feldolgozni, így azok pusztán adalékként szolgálhatnak a 2009. évi gyakorlat vonatkozásában, reprezentatív mintát nem jelentenek.

A Minisztérium által rendelkezésemre bocsátott adatok a nyitott jogalkotással, a társadalmi részvétellel kapcsolatban számos érdekességgel szolgálhatnak, ám emellett felvetnek olyan kérdéseket is, amelyek megválaszolására egy mélyebb elemzés lenne szükséges. A Minisztérium adatai alapján az elsődleges felelősségükbe a 2009. évi törvények kapcsán harminchét darab előterjesztés tartozott. E számból tizenkét esetben (32,4 %) a közigazgatási egyeztetés keretében semmiféle társadalmi egyeztetést nem tartottak, míg a maradék huszonöt (67,6 %) esetben a Minisztérium megkeresett szervezeteket. Az előterjesztések teljes egyeztetése kapcsán elég széles szórást lehet megállapítani négy naptól száznyolcvan napig.

Egyeztetés időtartama	Esetszám
1-7 nap	10
7-14 nap	4
14-28 nap	7
28 napnál hosszabb ¹⁵	2
n.a.	2

Ezekből a társadalmi szervek számára nyitva álló véleményezési határidők megoszlása a következő volt:

A véleményezésre rendelkezésre álló idő	Esetszám
3 munkanap	1
4 munkanap	1
5 munkanap	4
7 munkanap	3
8 munkanap	2
10 munkanap	2
13 munkanap	1
15 munkanap	2
Egyeztető értekezlet(ek) tartása	2
n.a.	7

¹⁴ Válasza húsz napra érkezett.

¹⁵ T/10875 A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. tv. módosításáról és a T/5949 A Polgári Törvénykönyvről

Azaz láthatjuk, hogy a minisztériumi egyeztetési lapokból az esetek majdnem 30 százalékában nem derül ki, hogy milyen véleményezési határidőt állapítottak meg a társadalmi szervezetek számára. Azokban az esetekben, ahol kiderül a határidő, ott láthatjuk, hogy az esetek többségében egy hétnél rövidebb idő alatt kellett az érintett szervezeteknek megalapozott szakmai véleményt az asztalra tenniük. A kézbesítés kapcsán emellett megjegyezhető, hogy az egyeztetési lapok tartalmaznak olyan megjegyzést, miszerint „e-mail útján kézbesítve”, ami a legtöbb társadalmi szervezet emberi erőforrásait nézve, nem biztos, hogy a leghatékonyabb módszernek tekinthető.

A véleményezésre megkeresett szervezetek listáját olvasva feltűnhet, hogy a különböző kamarák (Magyar Ügyvédi Kamara, Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Magyar Országos Közjegyzői Kamara, Mérnöki Kamara, stb.) szinte minden esetben a véleményezők között vannak. Ám „klasszikus” civil, társadalmi szervezetet csak elvétve lehet találni a listán. Több helyen előfordul ugyan a Társaság a Szabadságjogokért, a Magyar Helsinki Bizottság és a Menedék-Migránsokat Segítő Egyesület, ám rajtuk kívül csak elvétve jelennek meg „klasszikus” civil szervezetek. „Állatorvosi lóként” érdemes megnézni a T/8837-as előterjesztés (Egyes iparjogvédelmi törvények módosításáról) előterjesztés alábbi adatlapját.

Iromány száma, törvény címe	Egyeztetés kezdete	Egyeztetés vége	Megkeresett szervezetek, amelyek <u>visz-szajelzést adtak</u>	Határidőben <u>ész-revéltelt nem tett szervezetek</u>
T/8837 Egyes iparjogvédelmi törvények módosításáról	2008.12.30.	2009.01.20.	Magyar Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Egyesület, AIPPI Magyarországi Csoportja, Magyar Védjegy Egyesület, Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara, Magyar Feltalálók Egyesülete, Magyar Agrárkamara, Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége	Magyar Versenyjogi Egyesület, Magyarországi Gyógyszergyártók Országos Szövetsége, Innovatív Gyógyszergyártók Egyesülete, Magyar Innovációs Szövetség, UNION Magyar Csoportja, LES Magyar Csoportja, Iparjogvédelmi Szakértői testület, Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége, Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége, American Chamber of Commerce in Hun-

Iromány száma, törvény címe	Egyeztetés kezdete	Egyeztetés vége	Megkeresett szervezetek, amelyek <u>visz-szajelzést adtak</u>	Határidőben <u>ész-revévelt nem tett szervezetek</u>
				gary, Német-Magyar Ipari és Kereskedelmi kamara, Vetőmag Szövetség Szakmaközi Szervezet és Terméktanács, MTA Mezőgazdasági Kutatóintézet, Magyar gabonafeldolgozók, Takarmánygyártók és Kereskedők Szövetsége, Gabonatermesztők országos Szövetsége, Élelmiszerfeldolgozók Országos Szövetsége, Magyar Növénynevelők Egyesülete, Hegyközségek Nemzeti tanácsa, Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület, Magyar Szeszipari Szövetség és terméktanács, Pálinka Céh Egyesület, Központi Élelmiszertudományi Kutatóintézet, Magyar gazdakörök és Gazdaszövetkezetek Szövetsége

Láthatjuk, hogy bár az észrevételezésre a jogalkotó 13 munkanapnyi határidőt biztosított (és ez, mint a fenti táblázatból kiderül, a hosszabb határidők közé tartozik), a megkeresett szervek több mint kétharmada nem reagált. Félő, hogy ennek oka nem pusztán a megkeresett szervek negliganciájában keresendő, hanem a kiválasztott véleményező szervek körének rossz meghatározásában is. Az érdekelt szervezetek listájának kiválasztása a rendelkezésre álló adatok alapján ugyanis önkényesnek tűnik, legalábbis a vonatkozó minisztériumi táblázatból semmi logikus magyarázatot nem lehetett levonni. Sok esetben élnünk kell a gyanúperrel, hogy a minisztérium pusztán „felütve a telefonkönyvet”, a könnyebb ellenállás felé haladt.

	Darab	Százalék
Összes megkeresett társadalmi szervezet	213	100 %
Határidőben visszajelzést adtak	118	55,4 %
Határidőben észrevételt nem tettek	95	44,6 %

Ez a táblázat kiegészíthető azzal, hogy a Minisztérium hány darab „klasszikus” civil szervezetet (azaz nem kamarát, szakszervezetet, önkormányzati szövetséget, stb.) keresett meg véleményezésre:

	Darab	Százalék
Összes megkeresett társadalmi szervezet	213	100 %
Ebből „klasszikus” civil szervezet	38	17,8 %

És újabb érdekességképpen egy másik adalék:

	Darab	Százalék
Megkeresett „klasszikus” civil szervezet	38	100 %
Határidőben visszajelzést adtak	26	68,5 %
Határidőben észrevételt nem tettek	12	31,5 %

Mindezt összevetve a „lusta civil szervezetek” sztereotípiával, van min elgondolkozunk. Ráadásul mindebből kiderül, hogy a nem klasszikus civil társadalmi szervezetek válaszadási hajlandósága jóval alacsonyabb, mindösszesen 52,5 %-os. Ezen adatokra sajnos nincs miért büszkének lennie a jogalkotói munka előkészítőinek, hiszen mindez a valódi társadalmi részvételt a nyitott jogalkotásban nem segíti igazán elő a gyakorlatban.

V. A jövő (?) útja

Javaslatokban, jó szándékú tervekkel persze e téren is tele a padlás: a jogalkotási törvény módosítása több alkalommal is felmerült az elmúlt tíz évben. Ebből két alkalommal (2003, 2006) tűnt úgy, hogy akár a politikai konszenzus is megszülethet a módosítás kapcsán, ám ez végül egyik alkalommal sem eredményezte új, korszerű szabályozás megszületését. Ennek ellenére röviden érdemes áttekinteni, hogy

a két szabályozási tervezet milyen módon kezelte volna a fenti – természetesen már akkor is meglévő – problémákat.

2003-ban T/4488. számon nyújtotta be az igazságügy-miniszter az Országgyűlésnek a jogalkotásról szóló törvényjavaslatot,¹⁶ amelyet a Tisztelt Ház részletesen meg is vitatott. Ám ezt a törvényjavaslatot végül visszavonták. 2006-ban pedig – elég meglepő módon – a miniszterelnök a saját honlapján publikált egy cikket, amelyben kilenc törvényjavaslat benyújtását ígérte az Országgyűléshez. Ebből nyolcat annak rendje és módja szerint be is nyújtottak. A kilencediket nem: ez volt (lett volna) a jogalkotásról szóló törvénytervezet. Ahogy a Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet 2006-os véleményében fogalmazott: „Pozitívnak tartjuk azt, hogy a tervezet minden jogszabály előkészítése során kötelezővé teszi az előzetes hatásvizsgálatot. Előremutatónak tartjuk a tervezet elektronikus közzététel definícióját, mely szerint ez a személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen való hozzáférhetővé és kimásolhatóvá tételt jelenti. Szintén a nyitott jogalkotás irányába való lépésnek értékeljük az Önkormányzati Rendeletek Gyűjteményének létrehozását.”¹⁷ Emellett a szabályozási tervezet pozitívumaként említhető, hogy bárki számára megismerhetővé tette a jogszabálytervezeteket, és bárki számára biztosította a véleményezés jogát. Sajnos a hatályos Jat. fentebb már említett, ám a gyakorlatban nem sokat jelentő 43. §-a kimaradt az új tervezetből, így még ez a keretjellegű szankció sem érvényesülhetett volna, ha valaki megszegi a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályokat. A nyitott, állampolgári részvétellel megvalósuló jogalkotáshoz bizony hozzátartozik az, hogy az eljárás megsértőit szankció fenyegeti, hiszen ezzel lehet leginkább rákényszeríteni az állami szervezetet az eljárási szabályok betartására a civil szektorral szemben. A 2003. és a 2006. évi tervezetek és javaslatok nagyobb nyilvánosságot biztosítottak volna a jogalkotási folyamatnak már a tervezéstől kezdve, és a véleményezésre jogosultak körét a hatályos Jat.-hoz képest jelentősen kibővítette volna.

A tervezet kapcsán megjegyezhető, hogy az több ponton is szabályoz olyan kérdéseket, amelyekről később az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (Eitv.) rendelkezett. 2006. január elsején léptek hatályba ugyanis az elektronikus információszabadság törvénynek azon rendelkezései, amelyek a minisztériumokat arra kötelezik, hogy – többek között – a koncepciókat, a készülő jogszabálytervezeteket, szakmai indoklással ellátva tegyék közzé honlapjaikon. A törvény 9. § (1) ugyanis úgy fogalmaz, hogy:

„Közé kell tenni a jogszabályt előkészítő miniszter által vezetett minisztérium, tárca nélküli miniszter esetén a Miniszterelnöki Hivatal (a továbbiakban együtt: minisztérium) honlapján az egyeztetés állapotának megjelölésével

- a) a jogalkotásról szóló törvény, valamint a kormány ügyrendje alapján véleményezésre bocsátott jogszabályalkotásra irányuló koncepciókat, jogszabálytervezeteket,

¹⁶ T/4488. számú javaslat a jogalkotásról

¹⁷ http://tasz.hu/files/tasz/imce/_si_torveny_tervezetenek_velemenyezese_2006_1.pdf

- b) a miniszteri rendeletek tervezeteit, valamint
- c) az a)-b) pontban megjelölt tervezetekhez kapcsolódó előterjesztéseket vagy szakmai indokolásokat.”

Ezzel ideális esetben – az 1987-es szövegű Jat.-ban megjelenő társadalmi vita ma már nem hatályos 35. § (2)-éhez hasonlatosan – már a jogalkotás elejétől kezdve elősegítené a jogalkotás nyitottságát, és így a jogalkotó már a jogszabályszöveg megszületése előtt mérlegelhetné a beérkező véleményeket. A vizsgálatok, tanulmányok, szakmai indoklások, koncepciók közzétételével már a jogalkotás korai szakaszában kialakulhatna egy szakmai vita az egyes jogszabályi megoldásokról, ami szintén elősegítené a körülményeknek valóban megfelelő normaszöveg megalakítását. Sajnos azonban a törvény szankciókat nem tartalmaz, így a gyakorlat és a minisztériumok alkalmazottai döntenek el a szabályozás sikerét vagy bukását. Az előző fejezetben látott hibák és problémák megléte sajnos nem a teljes sikert vetíti a szemünk elé.

Kiemelten kell azonban megemlékezni az elektronikus információszabadság törvénynek azon pozitívumairól, amelyek előírják, hogy a jogszabály előkészítőjének biztosítania kell, hogy bárki véleményt nyilváníthasson, illetve javaslatokat tehesen a jogszabályok tervezetével kapcsolatban. Mindehhez a minisztériumok honlapján a vélemények, javaslatok fogadásának lehetőségét meg kell teremteni, továbbá meg kell jelölni a véleményadásra nyitva álló határidőt.¹⁸ Mint fentebb is láthattuk, a véleményezési határidő a tervezet közzétételétől számított legalább tizenöt nap, sürgős esetben pedig azonos a közigazgatási egyeztetés során megállapított határidővel, ami sokszor négy-öt napos, vállalhatatlan és betarthatatlan véleményezési határidőket eredményez. Garanciális szabály lenne, hogy „a jogszabály előkészítője mérlegeli a véleményezők észrevételeit, és az észrevételekről, valamint az elutasított észrevételek esetében – a nyilvánvalóan alaptalan észrevételek kivételével – az elutasítás indokairól összefoglalót készít, amelyet honlapján közölte.”¹⁹ Ez azonban az esetek nagy többségében egyáltalán nem történik meg a gyakorlatban. Elvi problémaként említendő még meg, hogy bár dicséretes a modern elektronikus társadalom vívmányainak beemelése a jogszabályokba, de sajnos az internet elterjedése még nem teszi lehetővé, hogy elégséges lenne pusztán a minisztériumok honlapján elérhetővé téve a jogalkotási folyamatokkal kapcsolatos lépéseket.

Itt említhető meg, hogy bár a minisztériumok az idő múlásával egyre inkább megfelelnek a törvény által rájuk rótt kötelezettségüknek, az ideális megoldás mégsem az államtól származik. Az EMLA Egyesület²⁰ ugyanis 2005 év végétől civil kezdeményezésként, állami támogatás nélkül végzi a www.jogalkotas.hu oldal működtetését. A program célja egyrészt az, hogy ráirányítsa a nyilvánosság figyelmét arra, hogy joga és érdeke megismerni a törvények, a rendeletek és más kormány-

¹⁸ 10. § (2)

¹⁹ 10. § (4)

²⁰ <http://www.emla.hu/>

zati döntések anyagait, tervezeteit, előterjesztéseit – akár a döntés előtt is. Másrészt a weboldal segítségével egyszerűbb a legfrissebb anyagokat megismerni, ráadásul összehasonlítható a tárcák internetes nyilvánossága, átláthatósága.²¹

VI. Összegzés

A tanulmány megírásának kezdetén fennálló prekonceptióm megdőlt: úgy gondoltam, hogy bármiféle érdekegyeztetés, bármiféle valódi nyitott jogalkotás csak a törvényi szabályozásban létezik. Tévedtem. Társadalmi érdekegyeztetés nem csupán a koncepciókban, nyilatkozatokban vagy a törvény betűjében létezik, hanem a valóságban is. A probléma így hát nem ez. A probléma az, hogy hogyan létezik a valóságban. És itt a problémák súlyosabbak, mint várni lehetett. A társadalmi vita intézményének hatályon kívül helyezése óta a Jat.-ban megtalálhatunk ugyan egyfajta érdekegyeztetési eljárást, de sajnos minden jel azt mutatja, hogy ezek a véleményezési jogosítványok a gyakorlatban nem érvényesülnek eléggé.

Mindezek alapján érdemes lenne a következőket végiggondolni:

- pontos meghatározása annak, hogy a jogalkotási eljárás melyik szakaszában kell társadalmi vitát, egyeztetést lefolytatni,
- pontos meghatározása annak, hogy mely jogszabályokat milyen (nem csak állami) szervezetekkel kötelező megvitatni, és milyenekkel „csupán” lehetőség,
- a minisztériumok számára központi adatbázis létrehozása a jogalkotási nyilvánossággal összefüggésben,
- ezen a honlapon lehetséges lenne naprakész állapotba szerepeltetni, hogy az adott jogszabály egyeztetése éppen melyik szakaszban tart,
- a jelenlegi abszurdan rövid véleményeztetési határidők törvényben szabályozott megnövelése,
- Az Eitv10. § (2) szerinti „sürgősségi egyeztetés” szabályainak lefektetése, jelen állapot szerint ugyanis ez minden esetben, mindenfajta indoklási kötelezettség nélkül a jogalkotóra van bízva,
- az egyeztetéssel kapcsolatban szükség mutatkozna arra, hogy a jogalkotó értékelje a beérkezett véleményeket, adott esetben egy hosszabb időtartam (félévente-évente) eltelte után összefoglalva is,
- szankciórendszer beépítése azokra az esetekre, ha a jogalkotó elmulasztja a nyitott jogalkotással kapcsolatos kötelezettségeit.

Az Alkotmánybíróság ráadásul 2009 decemberében a jogalkotó „segítségére” sietett azzal, hogy pro futuro megsemmisítette a Jat.-ot. Így a további toldozás-foldozás helyett minden esély megvan arra, hogy 2010. december 31. napjáig a megsemmisített törvény helyébe egy megfelelő alkotmányos szabályozás lépjen, ami

²¹ <http://jogalkotas.hu/drupal/node/27>

garantálja az összhangot az Alkotmánnyal és a többi hatályos törvénnyel is. A nyitott jogalkotás ugyanis nem kolonc az állam nyakán, hanem segítség: egy áttekinthető, kiszámítható, részletszabályokkal körülbástyázott eljárási rend segíti ugyanis a jogalkotót a minőségi munkában. És ne feledjük: mindenki szívesebben, nagyon hajlandósággal fog olyan szabályokat betartani, aminek a megalkotásában részt vehetett.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A nyitott jogalkotásért: a jogalkotas.hu programról – <http://jogalkotas.hu/drupal/node/27>
- BÍRÓ Endre: Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon. EMLA Egyesület, Budapest, 2002
- FARKAS István – GERENCSÉR Balázs – KALAS György – OPRICS Judit (szerk.): A Társadalmi Egyeztetés Eljárási Normarendszere. Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány, Magyar Természetvédők Szövetsége (MTvSz), Reflex Környezetvédő Egyesület, Budapest, 2007
- FAUR Márta: Út a nyitott jogalkotás felé, Fundamentum 2003/3
- FÖLDES Ádám: A jogalkotásról szóló új törvénytervezet következményeiről, esélyekről. In: MÁRKUS Eszter (szerk.): Ismerd, értsd, hogy cselekedhess. Nonprofit Szektor Analízis, Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról, EMLA Egyesület, Budapest, 2005
- JÓRI András – SZABÓ Máté Dániel: Az információszabadság elektronikus kézikönyve. Jogászoknak Kft., Budapest, 2008
- KAPRONCZAY Stefánia: A jogalkotási törvény tervezetének véleményezése. 2006. október 4., http://tasz.hu/files/tasz/imce/si_torveny_tervezetenek_velemenyezese_2006_1.pdf
- NIZÁK Péter – PÉTERFI Ferenc: A közösségi részvétel társadalmi és hatalmi beágyazottság. In: MÁRKUS Eszter (szerk.): Ismerd, értsd, hogy cselekedhess. Nonprofit Szektor Analízis, Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról, EMLA Egyesület, Budapest, 2005
- PAP András László: Lobby – alkotmányos jog vagy törvénytelen káosz, Parlamenti levelek 4-5/1998
- Participatory Demo craca Cultural Initiative: <http://participatorydemocracy.net/>