

A RÉSZVÉTELI TÖRVÉNY KONCEPCIÓJÁNAK A BÁTHORY PROJEKT

CÉLKITŰZÉSEI SZERINT RÖVIDÍTETT VERZIÓJA

Készítette: dr. Kiss Csaba, EMLA (illetve a NIOK és az MTVSZ munkatársai) eredeti szövege alapján Oprics Judit (NIOK)
2009. május 19.

A Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány, a Magyar Természetvédők Szövetsége (MTvSz) és a Reflex Környezetvédő Egyesület által 2006-ban megvalósított Társadalmi Egyeztetés Eljárási Normarendszere (TEEN) projekt eredményeként létrejött egy tanulmány, amely céljaként a közigazgatási és a civil szektor közötti együttműködések segítségét tűzte ki, oly módon, hogy egy ajánlásrendszerrel dolgozott ki a közigazgatási-civil társadalmi egyeztetések tervezéséhez és lebonyolításához. Ennek megállapításaira épül a koncepció.

Egy társadalmi jelenség szabályozásához legalább három tényező bemutatására van szükség (amellett természetesen, hogy számos rész- és részletkérdés is megválaszolásra vár); ezek az alábbiak:

- a szabályozás indokoltsága,
- a szabályozási megoldás,
- a szabályozás hatásai.

A SZABÁLYOZÁS INDOKOLTSÁGA

Elsődlegesen azt kell tehát megfelelő indokokkal alátámasztani, hogy szükség van egy eddig nem vagy elszórtan szabályozott életviszony jogi rendezésére, illetve hogy az törvényi szintű szabályozást kíván.

A jogszabállyal való szabályozás szükséglete alapvetően két esetben merülhet fel: szociológiai és/vagy jogi igény felbukkanásakor.

Szociológiai szabályozási igény

Szociológiailag akkor beszélhetünk szabályozási igényről, ha a társadalmi viszonyok olyan mértékben vagy jelleggel megváltoznak, hogy az kikényszeríti a normatív rendezést.

Jogi szabályozási igény

Ez a helyzet fordul elő akkor, amikor erre feljogosított nemzeti vagy nemzetközi szerv (szervezet) állapítja meg a jogalkotási kötelezettséget. Nemzeti szinten legtipikusabban az Alkotmánybíróság jogosult „előírni” jogalkotási kötelezettséget. Nemzetközi szinten a hazai jogalkotás felé szabályozási kötelezettséget támaszthat kormányközi szervezet, nemzetközi szerződés, és legtipikusabban 2004. május 1. óta kötelező erővel az Európai Unió joga.

Az igény megalapozásának indoka

Szándékunk annak az álláspontunknak az előkészítése volt, miszerint ma Magyarországon szociológiailag indokolt a társadalmi egyeztetés jogszabályi rendezése, elsődlegesen egy ún. Részvételi törvényben, másodlagosan a meglévő vonatkozó jogszabályok összehangolásával. Azt természetesen nem állíthatjuk megcáfolhatatlanul, hogy jogi igény is alátámasztaná álláspontunkat, hiszen nincs olyan nemzetközi egyezmény, nemzetközi szervezet vagy EU

jogszabály, amely általános érvennyel írná elő a társadalmi egyeztetés normatív rendezését, és az Alkotmánybíróságnak sem ismert ilyen értelmű határozata.

A SZABÁLYOZÁSI MEGOLDÁS

Egy életviszony szabályozásánál a jogalkotó előtt mindig két alapvető választási lehetőség áll:

- teljesen új alapokra helyezve új jogszabállyal kodifikálni, vagy
- a meglévő normákat módosítani/kiegészíteni úgy, hogy azok a megváltozott igényekhez alkalmazkodjanak.

A következőkben kísérletet teszünk arra, hogy hangsúlyozottan koncepcionális tervezetét adjuk meg egy általunk Részvételi törvénynek rövidített jogszabálynak, amely a TEEN tanulmány javaslatai gyakorlati megvalósulását hivatott biztosítani.

A törvény címe

Az állami, önkormányzati és az ahhoz kapcsolódó egyéb döntéshozatali eljárásokban alkalmazandó társadalmi egyeztetésről

A társadalmi egyeztetés elvei

A TEEN tanulmány csokorba szedte azokat az alapelveket, amik mentén egy társadalmi egyeztetésnek le kell folynia, illetve amiknek meg kell jelennie egy erről a kérdéstről rendelkező jogszabályban.

- Partnerség - Jogilag sem ismeretlen fogalom, bár kötelező erejű jogszabályaink helyett inkább a programalkotásban szereplő, állami irányítás egyéb jogi eszközei próbálják meg több-kevesebb sikerrel definiálni a fogalmat. Ami a TEEN tanulmány által kifejtett kívánalmat illeti, miszerint a civil szervezetek és a közigazgatási szervek folyamatosan kommunikálnak egymással, ez felvet szabályozási problémákat. Mert bár a gyakorlatban akár el is képzelhető, hogy ez a követelmény megvalósul, ezt előírni kötelező jelleggel ilyen megfogalmazással jogszabályban véleményünk szerint nem lehet. Ennek oka pedig az, hogy meghatározatlan jogi fogalmakat (pl. a „folyamatos”, de akár a „kommunikál” is) vezetne be. Ez pedig csak a jogalkalmazási deficitre esélyt adó helyzetek számát növelné – amit viszont a javaslatunk elkerülni igyekszik.
- Tervezettség - Teljességgel indokolt kívánalom, hogy a szereplők (mindkét oldalon) mind erőforrás-gazdálkodási, mind szervezési okokból kifolyólag előre lássák a részvételi folyamat lefolyását, legalább a sarokpontok (tervezet nyilvánosságra kerülése, véleményezési határidő, döntéshozatal időpontja) tekintetében.
- Korai és időben történő bevonás - Az elvet legtisztábban az Aarhusi Egyezmény (6.4 cikk) fogalmazza meg, amikor kimondja: „Valamennyi fél biztosítja a nyilvánosság korai fázisban való részvételét, amikor az összes választási lehetőség még nyitott és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg.”
- Nyilvánosság - Jogilag annyiban kerül itt szóba, miszerint a nyilvánosságnak, az információhoz való aktív és passzív (bár esetünkben inkább az aktív) hozzáférésnek kell érvényesülnie a) az egyeztetési folyamatnak keretet adó döntéshozatali eljárásban, b) magában az egyeztetési folyamatban, illetve c) az ezek eredményeként létrejövő döntésben. Itt értelemszerűen teljes nyilvánosságról van szó, tehát nem korlátozott a nyilvánosság köre az érintettekre (erről a kérdéstről lásd később).
- Átláthatóság - Beszélhetünk személyi és tárgyi átláthatóságról; itt mindkettő releváns és céljaik a következők: az egyeztetési folyamat és az abban szereplők és álláspontjaik

legyenek áttekinthetők és a döntés meghozatalára irányuló folyamat pedig követhető egészen a döntésig (sőt, azt követően a monitoringig is).

- Dokumentáltság - A hozzáférést és a nyomonkövethetőséget előmozdító technikai jellegű elvként tekintünk rá. Technikai megvalósulási formáit itt nem soroljuk fel, azonban előnyben részesítjük az Internet alapú dokumentálást, mint a legkönnyebben kezelhető és a legszélesebb rétegek számára legkönnyebben elérhető megoldást.
- Rugalmasság - Lényege leegyszerűsítve, hogy szükségletekre reagáló folyamatot eredményez alkalmazása, tehát eljárási értelemben (nem beszélve most a meghozott döntés tartalmáról) olyan döntéshozatalt, mely képes alkalmazkodni a szereplők egyéni vagy csoportos igényeihez, specifikus szükségleteihez, a változó helyzetekhez.
- Visszacsatolás - Elvi jelentőségűnek tartjuk ezt a kérdést is, aminek két – egy formális és egy tartalmi – vonzata van: a formális szerint meg kell adni az eljárásban a résztvevők véleményezési lehetőségét és arra reagálni kell; a tartalmi szerint – amit viszont jogilag talán a legnehezebb következetesen végigvinni – azt jelenti, hogy a társadalmi vélemény bekerülve a döntéshozatali folyamatba, jelenjen meg abban, gazdagítsa és érdemben befolyásolja.

A társadalmi egyeztetés definíciója

A társadalmi egyeztetés: meghatározott határidők között lezajló azon folyamat, amelynek során az állami, önkormányzati vagy ahhoz kapcsolódó egyéb döntéshozatalban a döntéshozókon kívül álló civil szervezet a döntés meghozatala előtt a várható döntéssel kapcsolatos információhoz jut, a döntéshozóval közli erre vonatkozó véleményét, melyet ez utóbbi a döntés meghozatalakor figyelembe vesz, és a döntésbe beépít, ellenkező esetben a mellőzés okait megindokolja, majd a véleményezés eredményét értékeli.

A döntéshozatali eljárások definiálása, formáljogi és tartalmi tipizálása

Indokolt, de akár fogalmazhatunk úgy is, hogy érdemes olyan tágra venni a döntéshozatali folyamat meghatározását, amennyire csak lehet, és azt később szűkíteni oly módon, hogy egyes speciális döntéshozatalokat kivesszünk a jogszabály tárgyi hatálya alól.

A jelen törvény az alábbi döntéshozatali eljárásokra vonatkozik:

- jogszabály meghozatalára irányuló jogalkotási eljárás (Jat. 37-43. §§). Erre nézve az Eitv. szabályai már megközelítőleg kielégítő rendezést tartalmaznak.
- nemzetközi szerződések kötése (2005. L. tv.) A ma hatályos jogszabály már tartalmazza lehetőségként a társadalmi részvételt, így azt valójában csak kötelezővé kell tenni a jelenlegi opcionális helyett.
- egyedi közigazgatási eljárás (a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. (Ket.) 12. §) Talán legproblematisabb terület abból a szempontból, hogy ez a döntéshozatali folyamat érinti a legegységesebben egyedi jogalanyok, magánszemélyek vagy szervezetek jogait és kötelezéseit. A probléma ott jelentkezik, hogy hol vonjuk meg azoknak a bizonyos „meghatározott ügyeknek” a határát.
- stratégia, koncepció, terv, program alkotására irányuló eljárás
- központi vagy helyi önkormányzati költségvetés meghozatalára irányuló eljárás (az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv. (Áht.))
- szervezetalapításra, -megszüntetésre, -átalakításra irányuló vagy szervezettel, szervezeti egységgel és/vagy szervvel kapcsolatos eljárás

Hozzá kell tennünk, hogy jogalkotás, stratégiaalkotás, stb. terén nem csak nemzeti szinten folynak döntéshozatali folyamatok, hanem nemzetközi együttműködésekben, nemzetközi szervezetekben, EU szinten is. Ezeknek a döntéshozatali folyamatoknak közvetett vagy közvetlen módon hatása van a magyarországi viszonyokra, mégsem ismert olyan példa, ahol

az állam bármely szerve bármilyen részvételi jogot adna a társadalmi egyeztetésben részt venni kívánó civil szervezeteknek.

A döntéshozatalban részt vevő szereplők, a társadalmi egyeztetés alanyainak behatárolása, szerepeinek tisztázása

Talán a másik legfontosabb kérdés annak rendezése után, hogy milyen eljárásban van társadalmi egyeztetés, annak a rögzítése, hogy kinek az eljárásában van erre lehetőség. A kettő értelemszerűen összefügg, sőt bizonyos esetekben egy-egy arányú megfelelés is van közöttük. Álláspontunk szerint az alábbiakat kell, hogy a Részvételi törvény a jövőben rögzítse: Azon szervek döntéshozatali eljárása, amelyeknek a társadalmi egyeztetést lehetővé kell tenniük, az alábbiak:

- Országgyűlés (Alkotmány 19. §)
- Kormány (Alkotmány 33. §)
- minisztériumok (2006. LV. tv.)
- egyéb központi államigazgatási szervek (2006. LVII. tv.)
- helyi önkormányzatok (a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. (Ötv.))
- kistérségi, megyei, térségi, regionális fejlesztési tanácsok (Tftv.)

A részvételi folyamat nem kétséges, hogy igényel egy társadalmi szereplőt is, vagyis egy olyan szervezetet, amely a döntéshozók álláspontját kívánja befolyásolni. A társadalmi szervezetek oldalán az eljárási jogok rendeltetésszerű gyakorlását nagy eséllyel vélelmezhetjük. Velük szemben megfogalmazhatók *ad personam* kritériumok: a megalakítás jogszerűsége és a bejegyzettség:

A döntéshozatali eljárás szakaszai

Egy döntés meghozatalára irányuló eljárást alapvetően három jól elkülönülő szakaszra bonthatunk (amiken belül persze lehetőség van további szakaszhatárok meghúzására):

- a döntés-előkészítés a döntés meghozataláig,
- a döntés tényleges meghozatala,
- a döntés hatásainak értékelése.

A társadalmi egyeztetés típusai, fokozatai

A TEEN tanulmány már említést tesz arról, hogy az egyeztetési eljárásokat nem mint variációk nélküli, egységes folyamatokat kell kezelnünk, hanem igenis tág tere lehet bennük a részvételi jogok diverzifikálásának, végső soron önálló részvételi eljárás-típusok kifejlesztésének. Mivel ezt leginkább a gyakorlat fejlesztheti ki, ehelyütt nem építünk fel egy szofisztikált szabályozási rendszert. A magunk részéről két fő eljárástípust tudunk elképzelni, hasonlatosan a közbeszerzésekhez, és ezek a nyílt és a meghívásos egyeztetések.

A társadalmi egyeztetés szervezetei, fórumai, intézményei

A társadalmi egyeztetés megszervezése jelentős forrásokat kíván, ami miatt védhető az az álláspont, hogy nem indokolt a szervezés feladatait szétaprózni több állami szervnél, de a széttartó joggyakorlat elkerülésének igénye is abban az irányba mutat, hogy ezt egy szervnél kell koncentrálni. Ezzel ellentétes vélemények szerint az egyeztetési folyamat lebonyolítását, szervezését vagy kiszervezését mindig az adott döntéshozó végezze.

A társadalmi egyeztetés pénzügyi háttere

A társadalmi szereplők döntés-előkészítésbe történő bevonása állami feladat, amely alkotmányos kötelezettség végrehajtása is (legalábbis a Kormány számára). A jogalanyok így alappal várják el, hogy a részvételt a Kormány finanszírozza.

Alapvető, hogy kormányzati (kölségvetési) forrásból kell finanszírozni a döntéshozói oldalon felmerülő költségeket, tehát az eljárásban részt vevő köztisztviselők bérköltségét, az esetleges tárgyalási helyszínek biztosítását, a központi egyeztetési honlap fenntartásának és üzemeltetésének költségeit, a köztisztviselői képzéseket, stb.

Többé-kevésbé abban is egyetértés van, hogy a lakossági tájékoztató szolgálat fenntartását, a lakosságnak és a civil szervezeteknek szóló részvételre képesítési képzéseket szintén a Kormány kell, hogy anyagilag fedezze.

Álláspontunk szerint végül a döntéshozónak arra is gondolnia kell, hogy a részvételi jogokat gyakorlók oldalán is felmerülnek a részvétellel kapcsolatban költségek, és azok fedezése a döntéshozó feladata. Civil szervezetek társadalmi egyeztetésben való közreműködési feltételeinek megteremtéséhez megoldási javaslatokat kell kidolgozni, amelyhez segítség lehet jó példák, nemzetközi gyakorlat ismertetése.

Az egyeztetési eljárás elmaradásának szankciója

Az itt javasolt jogszabályba foglalt főleg eljárási jellegű kötelezettségek érvényesülését garancia- és szankciórendszernek kell(ene) biztosítania. Ebben a körben két szempontot kell hangsúlyosan szem előtt tartani:

- az egyeztetési eljárásokkal érintett döntéshozatali folyamatok heterogének, így van köztük jogalkotás, egyedi döntéshozatal, koncepcióalkotás, stratégiaalkotás, stb.
- az eljárási lépések betartását nem feltétlenül egy eljárásjogi jellegű szankció, még kevésbé az eljárást lefolytatóval (személy vagy szervezet) és az egyeztetést elmulasztóval szemben kiszabott szankció biztosíthatja.

Ezért javasoljuk, hogy egy minden döntéshozatali eljárásban egyformán alkalmazható, anyagi jogi szankciót vezessünk be a törvénnyel.

A jelenlegi egyeztetési rendszerben rejlő lehetőségek

Érdemes áttekinteni azt is, hogy a jelenlegi egyeztetési rendszer mely pontjai azok, amelyek a jogi szabályozás kiindulópontjait jelenthetik, érintőlegesen bemutatva az is, hogy milyen potenciális jogi lehetőségek vannak az egyeztetési rendszer bővítésére.

- Alkotmány 36. § A jelenleg csak a Kormányt terhelő együttműködési kötelezettség kiterjesztése az teljes közigazgatásra, és tartalmának konkretizálása.
- Jat. 20. §, 22. §, 25. §, 27. §, 29. § A jogszabálytervezetek alkotásában, a jogalkotási programok összeállításában, a kodifikációs bizottságokban a társadalmi részvétel továbbfejlesztése.
- 2005. L. tv. 4. § A nemzetközi szerződések előkészítése során a társadalmi szervezetek bevonásának kimunkálása.
- Ötv. 18. § A társadalmi szervezetek döntéshozatalba való bevonása rendjének megállapítása.
- Tftv. 8. §, 10/C. §, 13. §, 17. §, 25. § A társadalmi szervezeteknek a fejlesztési tanácsokban való részvételének újragondolása, a delegálási szabályok kedvezőbbé tétele, a társadalmi részvételi rendelkezések tartalommal megtöltése.
- Ket. 15. § A társadalmi szervezetek ügyféli jogának konkretizálása.

Ezekre a jogszabályhelyekre, már ma is meglévő egyeztetési lehetőségekre épülhet egy kiterjedtebb társadalmi egyeztetési rendszer.

A TÁRSADALMI EGYEZTETÉS SZABÁLYOZÁSÁNAK HATÁSAI

Amikor lehetséges hatásokról beszélünk, rögzítenünk kell, hogy azok bekövetkezése több tényező együttállásának függvénye, nem lehet tehát determinisztikus következményekről

szólni. Másfelől tudomásul kell vennünk, hogy a részvételi jogok gyakorlásának ellenzői számára is számos ellenérv áll rendelkezésre, amelyeket már hosszú ideje hangoztatnak is – ott, ahol ezek a részvételi jogok a legteljesebben megvalósultak: a környezetvédelmi ügyekben zajló döntéshozatalban. Ami számunkra biztató jel kell, hogy legyen, és az ellenérvek visszaverésére kell, hogy sarkalljon, az az, hogy a negatív forgatókönyvek a környezetvédelmi döntéshozatalban sem váltak valóra.

Így tehát azokat a hatásokat kell megalapozottaknak tartanunk, melyeket a TEEN tanulmány és ezen koncepció bevezetője is felsorol, úgy mint

- legitim döntés
- jobb minőségű döntés
- sikeresebb végrehajthatóság
- konfliktus-megelőzés
- a szereplők igényeinek figyelembe vétele
- demokratikusabb döntés
- bizalom növekedése

Természetesen a döntéshozatal egyes esetekben nehezebbé, hosszadalmasabbá válik, összességében a közigazgatási szervek megnövekvő költségvetésével és a társadalmi szervezeteknek a részvételi jogok gyakorlása érdekében juttatandó működési támogatásával a döntéshozatal teljes költsége nő.