



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

### Dr. Navracsics Tibor miniszter

[tibor.navracsics@kim.gov.hu](mailto:tibor.navracsics@kim.gov.hu); [miniszter@kim.gov.hu](mailto:miniszter@kim.gov.hu)

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

1055 Budapest

Kossuth Lajos tér 2-4.

tárgy: a jogalkotási folyamattal kapcsolatos észrevételek

### Tisztelt Miniszter Úr!

A Magyar Helsinki Bizottság évek óta részt vesz a jogszabály-tervezetek véleményezésében.

E tevékenységének keretében a Helsinki Bizottság a közelmúltban – részben a Társaság a Szabadságjogokért egyesülettel közösen – véleményezte:

1. az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról<sup>1</sup>
2. a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről<sup>2</sup>
3. az ENSZ kínzás elleni egyezménye fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről<sup>3</sup> szóló törvénytervezeteket.<sup>4</sup>

E munkánk során azt érzékeljük, hogy a Kormány nem tesz eleget a jogszabályok előkészítésben való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Törvény) előírásainak, más esetekben eljárása formálisan eleget tesz a törvény rendelkezéseinek, de a szabályozás szellemével és alapelveivel nincs összhangban.

A Törvény 6. §-ának (1) bekezdése szerint a társadalmi egyeztetés lefolytatásáért, a beérkezett vélemények feldolgozásáért a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter tartozik felelősséggel. Arra való tekintettel fordulunk Önhöz, hogy a Magyar Helsinki Bizottság által véleményezett jogszabály-tervezetek közül kettőt közigazgatási és igazságügyi miniszterként Ön terjesztett elő, továbbá, hogy a 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 14. § (2) c) pontja értelmében ugyancsak Ön felel a jogszabály-előkészítés és a jogrendszer folyamatos felülvizsgálata szakmai színvonaláért, illetve a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 16. § (2) b) pontja szerint Ön valamennyi törvénytervezetnek társelőterjesztője. Levelünket másolatban megküldjük a belügyminiszternek, aki az általunk véleményezett harmadik előterjesztést készítette.

1. A Kormány valamennyi esetben eleget tett a Törvény 8. § (2) bekezdésében meghatározott kötelezettségnek, azaz honlapján **közzétette a tervezeteket**. A (3) bekezdés szerint kötelező **hatásvizsgálat összefoglalóját** a Kormány rendszerint nyilvánosságra hozta, azonban a hatásvizsgálatok szakmaisága az elvárható minimumtól a legtöbbször elmaradt. Ugyanez mondható el a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény által előírt **indokolási kötelezettség** teljesítéséről: a kodifikátor gyakran csupán egyszerűbb formában ismertette a normaszöveget, olykor pedig kizárólag annak megisméltésére szorítkozott, az indokolások a szabályozás módjának okait és céljait csak

<sup>1</sup> [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki\\_TASZ\\_egyes\\_bunteto\\_vonatkozasu\\_torvenyek\\_modositasarol\\_20110914.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki_TASZ_egyes_bunteto_vonatkozasu_torvenyek_modositasarol_20110914.pdf)

<sup>2</sup> [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki\\_TASZ\\_velemeney\\_szabsert\\_tv\\_2011\\_10\\_07.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki_TASZ_velemeney_szabsert_tv_2011_10_07.pdf)

<sup>3</sup> [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki\\_Bizottsag\\_velemeney\\_OPCAT.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki_Bizottsag_velemeney_OPCAT.pdf)

<sup>4</sup> A Helsinki Bizottság – további két szervezettel együttműködésben – véleményezte az Alkotmánybíróságról szóló törvény tervezetét is, azonban, tekintettel arra, hogy a tervezetet egy országgyűlési bizottság nyújtotta be, ez nem esik jelen levelünk tárgykörebe.



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

elvéve tartalmazták.<sup>5</sup> A hatásvizsgálatok és az indokolások ilyen formában való elkészítése nyilvánvalóan nem szolgálja megfelelően az idézett törvényekben meghatározott célokat.

2. A Törvény 9. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a vélemények fogadására a Kormány honlapján megadott elektronikus levélcímen keresztül véleményt nyilvánítók számára a vélemény beérkezéséről **visszaigazolást kell küldeni**.

**Ez egyetlen esetben sem történt meg.** Egyéni választ, de még automatikus válaszüzenetet sem kaptunk soha.

3. A Törvény 10. § (1) bekezdésének első fordulata szerint a tervezeteket úgy kell társadalmi egyeztetésre bocsátani, hogy azok céljához és hatálybalépéséhez igazodóan **megfelelő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez és a vélemények kifejtéséhez**.

- Az egyes büntető tárgyú törvények módosítására vonatkozó előterjesztést 2011. szeptember 8-án tették közzé a Kormány honlapján. A véleményezés határidejét nem határozták meg, ezért telefonon kerestük meg az illetékes főosztályt a határidő felől érdeklődve. Szóban néhány napos határidőt adtak a 46 oldalas előterjesztés értékelésére.
- A 95 oldalas „szabálysértési kódex” véleményezésére meghatározott határidő nem egészen 6 munkanap volt. Ezért csupán a tervezet eljárásjogi részeinek véleményezésére volt lehetőség, az anyagi jogi szabályok értékelésétől el kellett tekintenünk.
- Az ENSZ kínzás elleni egyezménye fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló törvénytervezet 2011. október 17-én jelent meg a Kormány honlapján, az anyag véleményezésére négy munkanap állt rendelkezésre.

Az előterjesztésekről a Magyar Helsinki Bizottság munkatársai mindhárom esetben a határidőn belül küldtek véleményt, annak ellenére, hogy a határidők rendkívül rövidek voltak, így megfeszített tempójú munkát követeltek.

**Az ügyészségről szóló törvény előterjesztését** a Helsinki Bizottság azért nem tudta véleményezni, mert a 95 oldal terjedelmű dokumentum elemzésére az általános társadalmi egyeztetés keretében mindössze **1 munkanap** áll rendelkezésre (a szöveget 2011. október 17-én tették fel a honlapra, a véleményezés határideje október 18. volt).

A jelzett határidők és a jogszabálytervezetek hosszának, azok szabályozási jellegének és tárgyának összevetése alapján egyértelmű, hogy **az előterjesztő nem tartotta be a Törvény rendelkezéseit, hiszen nem biztosított megfelelő időt** a tervezetek véleményezésére.

4. A Törvény 10. § (1) bekezdésének második fordulata szerint az egyeztetésre bocsátott tervezetet úgy kell közzétenni, hogy **a jogszabály előkészítőjének megfelelő idő álljon rendelkezésre a beérkezett javaslatok, vélemények érdemi mérlegelésére**.

- Az egyes büntető tárgyú törvények módosításáról szóló tervezetet 2011. október 14-én nyújtották be az Országgyűlésnek, itt megfelelő idő állt a beérkezett vélemények értékelésére.
- A „szabálysértési kódex” esetén szintén közel egy hónap telt el a véleményezési határidő lejártá és az Országgyűlésnek történő benyújtás között.
- Ugyanez nem mondható el az ENSZ kínzás elleni egyezménye fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló törvénytervezet esetében. **Az előterjesztő véleményezési határidő lejártá napján, 2011. október 21-én már be is nyújtotta a törvénytervezetet az**

<sup>5</sup> Erről példát, illetve bővebb ismertetést lásd a „szabálysértési kódexről” szóló vélemény első oldalán.



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

**Országgyűlésnek**, tehát esélyt sem adott a vélemények megfontolására, sőt **a benyújtással a maga által megadott egyeztetési határidő végét sem várta meg**. A tervezetet egy munkanappal később tárgyalta meg és fogadta el a parlament.

Ez utóbbi esetben nyilvánvaló, hogy az előterjesztő nem vehette figyelembe a Helsinki Bizottság – határidőben, október 21-én este 10 órakor megküldött – észrevételeit, de ha ezt meg is tette a nappal felmaradó alig két órában, akkor természetesen nem mérlegelhette ezeket a Törvény által elvárt módon. Továbbá kétségtelen az is, hogy az adott esetben 23 óra 59 perckor (tehát még mindig határidőben) beérkezett észrevételeket egyáltalán nem vehette figyelembe az előterjesztő. A fent jelzett időpontok összevetéséből az következik, hogy a Kormány vagy a véleményezési határidő előtt megtárgyalta a törvénytervezetet, vagy elmulasztotta a vélemények megtárgyalását. Mindkét eset **ellentétes a jogalkotási törvényben foglaltakkal, a jogszabályalkotás folyamata pedig egyértelműen szembe megy a Törvény 10. §-ával**, illetve annak alapelveivel. Az eljárás nemcsak jogszerűtlen, de teljes mértékben érthetetlen is, tekintettel arra, hogy a jelzett előterjesztésben foglalt szabályok csupán három év múlva, 2015. január 1-jén lépnek hatályba.<sup>6</sup>

5. A Törvény 11. § (1) bekezdése értelmében a jogszabály előkészítője mérlegeli a beérkezett véleményeket és azokról, valamint az el nem fogadott vélemények elutasítási okairól **tipizált összefoglalót készít**, amelyet a **véleményezők listájával együtt a honlapján közzétesz**. A törvénytervezetek esetén az összefoglaló közzétételének határideje az Országgyűléshez történő benyújtás időpontja.

A Kormány e törvényi kötelezettségeinek a fent említett **jogszabályok egyike esetében sem tett eleget**, ugyanis sem a véleményezők listáját sem a tipizált összefoglalót nem tette közzé sem a Törvényben megjelölt határidőig, sem azt követően. Megjegyezzük, hogy a Kormány honlapján – illetve ezek tárolására ésszerűnek mutató „Dokumentumok” menüpont alatt – egyetlen ilyen lista vagy összefoglaló sem található.

### Tisztelt Miniszter Úr!

A fentiekben részletezett gyakorlat nemcsak a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény egyes szakaszaiban megfogalmazott előírásoknak, hanem a törvény preambulumban foglaltaknak sem felel meg. Amennyiben ilyen módon folyik a jogszabályok előkészítése, úgy a Kormány a jogszabály-alkotási feladatának ellátása során érdemben nem működik együtt a társadalmi szervezetekkel, nem biztosítja a társadalom lehető legszélesebb rétegének bekapcsolódását a jogszabályok előkészítésébe, nem javítja a jogszabályok minőségét és azok végrehajthatóságát, így nem teremti meg a jó kormányzás lehetőségét sem.

A kifogásolt eljárások ezen túl a Törvény I. fejezetének 2. pontja alatt meghatározott alapelvekben előírtakat sem veszik figyelembe: a Kormány nem biztosítja a jogszabály-előkészítés átláthatóságát, annak minél teljesebb körű nyilvánosságát, nem jár el együttműködően.

Kérjük ezért Önt, hogy szíveskedjen

- megküldeni nekünk a fent említett tervezetekhez kapcsolódó vélemények elutasítási okairól készült tipizált összefoglalót

<sup>6</sup> A folyamatról lásd bővebben a Helsinki Bizottság összefoglalóját: <http://helsinki.hu/a-tarsadalmi-egyeztetes-parodiaja-avagy-a-nemzeti-egyuttmukodes-rendszere-testkozelbol>.



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

- tájékoztatni bennünket a fent kifejtett kifogásokkal kapcsolatos véleményéről, és arról, hogy milyen lépéseket kíván tenni annak érdekében, hogy a jogalkotási folyamat a jövőben a jogszabályok előkészítésben való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény előírásainak megfelelően folyjék.

Válaszát előre is köszönjük.

Tisztelettel:

**Magyar Helsinki Bizottság**  
**Hungarian Helsinki Committee**  
1054 Bp., Bajcsy-Zs. út 36-38. I/12.  
Telefon/Fax: 321-4141  
Adószám: 19013983-1-41

dr. Kádár András Kristóf  
társelnök  
Magyar Helsinki Bizottság

Másolatban kapja: dr. Pintér Sándor belügyminiszter [sandor.pinter@bm.gov.hu](mailto:sandor.pinter@bm.gov.hu); [miniszter@bm.gov.hu](mailto:miniszter@bm.gov.hu)