

HOLT JOG, VAGY ÚJ LEHETŐSÉGEK CSÍRÁJA?

A kérelmezési- és panaszjog perspektívái napjainkban

JELIGE:

SOMERSET

A dolgozat lezárva: 2014.11.03.

Tartalom

1. Elméleti és módszertani kiindulópontok	
1.1. Bevezető gondolatok	
1.2. Célok és módszertani eszközök.....	
2. A petíciós történeti fejlődése napjainkig	
2.1. A felvilágosodásig.....	
2.2. A felvilágosodástól.....	
2.3. A petíciós jog nemzetközi és alkotmányos szintű szabályozása napjainkban	
2.4. A petíciós jog a 2010/11-es alkotmányozáskor és az Alaptörvényben	
3. A petíciós jog alapjogi tartalma	
3.1. A petíciós jog alapjogi igazolása és helye az alapjogok rendszerében ...	
3.1.1. A petíciós jog funkciói és igazolása	
3.1.2. A petíciós jog helye az alapjogok rendszerében	
3.2. A jog jogosultja – „ <i>mindenkinek</i> ”	
3.3. Az alapjog gyakorlásának módja – „ <i>egyedül vagy másokkal együtt</i> ”	
3.4. Az alapjog gyakorlásának formája – „ <i>írásban</i> ”	
3.5. Az alapjog tárgya – „ <i>kérelemmel, panasszal vagy javaslattal</i> ”	
3.5.1. “Belső” elhatárolások	
3.5.2. “Külső” elhatárolások	
3.6. Az alapjog kötelezettje – „ <i>bármely közhatalmat gyakorló szervhez</i> ”	

3.7. Tartalmi követelmények

3.8. A petíciós jog alapjogi fogalma

- 4. A petíciós jog intézményeinek érvényesülése – mennyiségi mutatók
- 5. Következtetés, záró gondolatok
- 6. Felhasznált irodalom és jogforrások jegyzéke

XXV. cikk

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”

1. ELMÉLETI ÉS MÓDSZERTANI KIINDULÓPONTOK

1.1. Bevezető gondolatok

A modern államok alkotmányainak és a jogállamiság eszméjének egyik kiindulópontja az emberi jogok alapjogokként történő elismerése. Az alapjogokat – alkotmányi szintű elismerésük szerint, időrendben – három generációra osztja az alkotmányjog-tudomány, amelyek közül az első az úgynevezett „polgári és politikai jogok” vagy klasszikus szabadságjogok csoportja. Az e körbe tartozó jogok a felvilágosodás és a francia forradalom vívmányai, szerkezetüket tekintve éles határt vonnak a jogosított egyén és a kötelezett állam között.

A klasszikus szabadságjogok között kapott helyet például az emberi élet és méltóság korlátozhatatlansága, a kínzás tilalma, a jogegyenlőség, a döntéshozatalban való részvétel körébe tartozó jogosultságok, a gyülekezés, az egyesülés, vagy a sajtószabadság. Alkotmányos elismerésüktől fogva – sőt, már jóval azelőtt is – mindegyikük a politikai filozófia, az etika és a jogtudomány (különösen az alkotmányjog-tudomány) érdeklődésének a homlokterébe került: szerzők sokasága foglalkozott velük tudományos igénnyel, könyvtárnyi szakirodalmat hagyva ezzel az utókorra.

E nagy vállalkozásból a hazai alkotmányjogász-közösség is kivette a részét. Különösen a rendszerváltás után kapott hangsúlyt, így akadémiai és egyetemi kutatóműhelyek, alapjogokat védő civil szervezetek kezdték meg működésüket, az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) pedig nagy lendülettel indította meg úgy az egyes alapjogok, mint a teljes alapjogi rendszer dogmatikájának kialakítását – a munka pedig napjainkig sem ért véget.

Megbújt azonban az Alkotmányban – s megbújjik az Alaptörvényben is – egy olyan alapjog, amely fent megnevezett társainál jóval kevesebb figyelmet kapott a tudományos társadalomtól, a jogalkotótól és a jogalkalmazótól. A hazai szakirodalomban egyedileg alig

néhány szerző vizsgálta, a tankönyvek röviden térnek ki rá, a 2000-es évek közepéig egy elavult, szocialista szellemben íródott törvény szabályozta; még az AB is alig tucatnyi határozatban tesz csupán érdemi megállapításokat róla – pedig bizonyos tekintetben megelőzte az alapjogok első generációját, és nagy szerepet játszott azok genezisében. Ugyan továbbra is a csapat tagja, de mára mind a kutatás, mind az alkalmazás tekintetében „kispadra szorult”. Ez a petíciós jog, más néven a kérelmezési- és panaszjog.

A petíciós joggal való tudományos foglalkozás időszerűségét az adja, hogy 2014. január 1-jén hatályba lépett a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.), amely az alapjog új, átfogó szabályozását célozza.¹ Úgy tűnik azonban, hogy nemcsak a gyakorlat² és a jogalkotó, de még a szakirodalom sem feltétlenül dolgozik letisztult fogalmakkal a petíciós jog körében.³ Az elemzés végén meg tudjuk állapítani, hogy a petíciós jog egy (s talán az egyedüli) olyan alapjog, amely Magyarországon sosem volt átfogóan és megfelelően szabályozva – ebből a helyzetből pedig az új törvénynek sem sikerült kitörni.

A magyar jogrendszer számtalan “panasz” és “bejelentés” elnevezésű jogintézményt ismer, amelyek azonban közel sem feleltethetők meg mechanikusan a Panasztv. szerinti beadványoknak.⁴ Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy nem mindegyikük esik az Alaptörvény XXV. cikkének a védelme alá, sok közülük ugyanis valójában más eljárás alá tartozó *sui generis* jogorvoslati eszköz. A fogalmak lehatárolásával és megfelelő tipizálással a jogszabályok e dzsungelében kell megtalálnunk az Alaptörvény vizsgált cikke szerint védett beadványokat, miközben azt is folyamatosan szem előtt kell tartani, hogy a petíciós jog esetén valójában két, eltérő funkciókat kidomborító jogról beszélünk.

E dolgozat arra vállalkozik, hogy tudományos igénnyel és eszköztárral áttekinti a petíciós jog alapjogi dogmatikáját, és néhány ponton igyekszik azt meg is újítani, végül pedig megadja a kérelmezési- és panaszjog alapjogi fogalmát. Kiindulópontja, hogy a petíciós jog lényegesen több lehetőséget tartogat a társadalom számára a ma ismert és szabályozott szintnél: ide tartozik a (tág értelemben vett) „civil” szféra, az „aktív állampolgárok” bevonása

¹ Elfogadva: 2013. október 14. Kihirdetve: 2013. október 21.

² Ld. a 4. fejezet megállapításait.

³ Pl. HAJAS – PATYI 2009: 2340. o. “[A petíciós jog] kivételes jelentőségét jól mutatja, hogy több szervezet – az Alkotmánybíróság, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az ügyészség – egyik alapvető funkciója az ilyen panaszok elbírálása.” Valójában a felsorolt szervezetek egyikének sem “alapvető” funkciója ezen beadványok elbírálása.

⁴ HAJAS – PATYI 2009: 2344. o. ld. például: HORÁNYI 1999: 112. o.

a döntéshozatalba, céljaik becsatornázása. A kutatás végén kialakulhat egy olyan, számos pontjában megújított, stabil dogmatikai alap, amelyre későbbi elemzések során jogintézmények rendszere építhető fel. A dolgozat maga is megfogalmaz ajánlásokat a szabályozás hatékonyabbá tételére. Ez az a gondolati keret, amelyet a következő fejezetben bemutatandó célok és módszertani eszközök segítségével igyekszünk tartalommal feltölteni.

1.2. Célok és módszertani eszközök

E dolgozat célrendszere többértékű; ehhez igazodik a szerkezeti felosztás is. Első részében a petíciós jog történeti háttérét és hatályos alkotmányi megfogalmazását igyekszik feltárni és arra vonatkozóan következtetéseket levonni. A második, központi rész a hatályos hazai szabályozást, nevezetesen a petíciós jog dogmatikáját vizsgálja, az elemzés végére megadva a petíciós jog alapjogi fogalmát. A harmadik, terjedelmében a korábbiaktól elmaradó szerkezeti egység a petíciós jog jelenlegi gyakorlatát vázolja, s perspektívákat mutat be a szabályozás és az alapjog érvényesülésének a fejlesztésére.

Az első rész a petíciós jog fejlődését az összehasonlító jog módszerével mutatja be, külön kitérve a hatályos magyar alkotmányos rendelkezés keletkezéstörténetére és alternatíváira. A második rész segítségül hívja a jogtudomány és az AB – igaz, szűkszavú – megállapításait⁵, felvázolja az alapjog jellemzőit. Ezt követően ékelődik be a petíciós jog korábbi és jelenlegi érvényesülését feltáró fejezet. Lehetséges cél, hogy a vizsgálat e ponton kvantitatív és empirikus megállapításokon nyugodjék: szervtípusok szerint véletlenszerűen kiválasztott alanyok reprezentatív mintáján, közérdekű adatigénylés formájában történő megkereséssel, majd a kapott válaszok vizsgálatával értékes adatok nyerhetők. Ezeket korábbi hasonló felmérések eredményével összevetve trendek vázolhatók fel, amelyek a petíciós jog intézményeinek alkalmazásáról informálnak. Egyes hatásköri változások természetesen e kutatás keretei között nem szűrhetők ki, így az eredményekhez kellő módszertani kritikával – ugyanakkor engedékenységgel – kell viszonyulnunk.

A második rész dogmatikai rendszert vázol fel, s ebben vizsgálja az idén hatályba lépett törvényi szabályozást. Azt összeveti a korábbi – különösképpen az 1977 és 2004 között hatályos – rendelkezésekkel és az azokhoz kapcsolódó szakirodalmi kritikákkal. Így választ

⁵ A jogtudomány a petíciós jog tekintetében “sántítva baktat az alkotmányos (és egyéb) szabályozás után, s inkább a pozitív jog glosszálására törekszik.” SZAMEL Lajos 1988: 195-198. o.

kaphatunk arra a kézenfekvő kérdéseggyüttesre, hogy az új törvény érzékeny volt-e a korábbi hiányosságokra, hatékonyan és célszerűen reagált-e azokra, kihasználta-e a fejlődési lehetőségeket.

A harmadik egység az általunk elvégzett empirikus kutatás legfontosabb eredményeit tartalmazza – terjedelmi okokból csupán összefoglalóan.

Amint azt később részletesen kifejtjük, a petíciós jog alatt két, céljaiban és tartalmában eltérő jogosultságot értünk: a kérelmezési (kérvényezési) jogot és a panaszjogot. A fogalmi elhatárolásra és az elhatárolási problémák megvilágítására a maguk helyén kerül sor; itt annyit szögezünk le, hogy a petíciós jog (mint összefoglaló elnevezés) alatt érti a dolgozat mind a kérelmezési-, mind a panaszjogot.

A felvázolt szerkezeti rend alkalmas arra, hogy a kérelmezési- és panaszjog jelenlegi helyzetének teljes áttekintését adja, a dogmatikai rendszer kibontásával pedig olyan alapot teremtsen, amely újra képes élettel megtölteni e sok tekintetben tetszhalott állapotban ragadt alapjogot.

2. A PETÍCIÓS JOG TÖRTÉNETI FEJLŐDÉSÉNEK VÁZLATA NAPJAINKIG

A kérelmezési- és panaszjogot az alkotmányok alapvető jogként fogalmazzák meg és védik. A megismeréséhez vezető első logikai lépés így feltétlenül e jellegzetességéhez kapcsolódik: az alapjog tartalmának a feltárását célozza. Mindehhez érdemes legelőször történelmi és nemzetközi kontextusba helyezni, majd az Alaptörvény hatályos szövegének keletkezését vizsgálni. Ezt követően térünk rá olyan kérdésekre, mint az alapjog verifikálhatósága, címzettjei (alanya és kötelezettje), tárgya és gyakorolhatóságának a módja, korlátai. A fejezet végére komplex képet kapunk arról, hogy mit takar napjainkban a petíciós jog fogalma.

2.1. A felvilágosodásig

A kérelmezési- és panaszjog eredete messze a feudális-monarchikus korszakba nyúlik vissza. Alapja egy bizonyos, régtől létező szociálpszichológiai jelenség: az alattvaló nem bízik a „törvénytudókban” (amelynek oka a hatékonyság alacsony fokától a korrupt működésen át a

túlszabályozottságig sokféle lehet), bizalmat helyez azonban a „jó királyba” mint végső mentsvárba.⁶

A jog kifejlődésének a kezdete a common law rendszerében keresendő. Noha tartalma természetesen minden tekintetben átalakult és a garanciákon keresztül kiteljesedett, alapvető jegyeit hordozza már az angol uralkodó által 1215-ben kiadott *Magna Charta Libertatum*⁷ saját végrehajtásáról rendelkező 61. cikke is.⁸ A „Szabadságlevél” felhatalmazza a bárókat, hogy maguk közül huszonöt tagból álló testületet válasszanak. Ha a dokumentumban garantált jogok megsértése közülük négynek a tudomására jut (de fontos, hogy kizárólag panasz alapján s nem „hivatalból” eljárva), jogukban áll a sérelem orvoslására petíciót (kérelmet) terjeszteni a király elé, aki azt 40 napon belül köteles orvosolni. Amennyiben ezt nem tenné meg, a létrehozott testületnek – későbbi megtorlástól sem fenyegetve – jogában áll akár fegyveresen is a megállapodás betartására szorítani a királyt.⁹ E jogintézmény az „ellenállás joga” néven vált ismertté.¹⁰

Az 1689-es angol *Bill of Rights* már a korona minden alattvalójának biztosítja a jogot, hogy petíciókat intézzenek a királyhoz, s rögzíti, hogy e kérelmekkel kapcsolatban minden letartóztatás és vádemelés törvénytelen.¹¹ Megjegyezzük, hogy (amint az a későbbiekből kiderül) az adott határidőn belül való, érdemi válaszadás kötelezettsége, valamint a petíciós jogával élő személy védelme egyaránt attribútumai az alapjoggá vált, modern petíciós jognak, a tárgyalt dokumentumok tehát ennyiben okkal tekinthetők előképnek.

A legfejlettebb formájában a *Magna Charta*ban megmutatkozó ellenállási jog azonban nemcsak a szigetországban létezett: a megoldást a keresztes háborúk során, a 11-12. század fordulóján létező államok is ismerték. A Jeruzsálemi és az 1192-ben létrejött Ciprusi Királyság szokásjoga, valamint az 1204-ben alakult Latin Császárság jogrendszere, később pedig az 1287-es aragón privilégium is alkalmazta a királyi hatalom ilyen korlátját.¹²

⁶ VASS 1997: 20. o.

⁷ Történetére, utóéletére és hatására l. HOLT 1992. Különösen: 1-23. o.

⁸ LAWSON – SEIDMAN 1999: 739-766, 741. o.

⁹ Eredeti nyelven és angol fordításban ld. HOLT 1992: 468-473. o. magyarul ld. KOVÁCS 1988: 103. o.

¹⁰ HOLT szerint ez nem tekinthető úgy, mint a királyi hatalom korlátozásának kezdetleges formája (a háborúindítás joga korábban sem volt ismeretlen); az csupán a király és a bárók kapcsolatának békés mederben tartását célozta. HOLT 1992. 343-346. o.

¹¹ Ld. még: HAJAS – PATYI: 2009: 2338. o.

¹² DEGRÉ 1988: 367. o.

Az ellenállás jogát a magyar jogi hagyományba II. András aranypecsétetes oklevele emelte be. A fentiek közül közvetlen hatása az Aranybullára egyedül a ciprusi szokásjognak lehetett.¹³ Az előkelők és serviensek számára számos új jogot rögzítő Aranybulla mint „a nemesek rendi privilégiuma”¹⁴, a következő szankciós záradékot tartalmazza:¹⁵ „[h]a a király, vagy jogutódai a fenti rendelkezések ellenében járnának el, a püspökök és más nagyurak [...] ellenállhatnak és ellentmondhatnak a királynak és jogutódainak anélkül, hogy ezzel a hűtlenség vétkét követnék el.” Az ellenállás joga ezután – jórészt a király és a nemesség akkori erőviszonyai szerint – hol erőteljesebben, hol halványabban volt jelen a magyar közjogi gondolkodásban. A 17. század Habsburg-ellenes fegyveres mozgalmainak bukását követően, 1687 októberében a rendek végül lemondtak a *ius resistendi*ről.¹⁶

A petíciós jog története és az Aranybulla viszonyában legfontosabb mégsem az ellenállási jog, hanem a királynak az a kötelezettsége, hogy a serviensek panaszainak és kérelmeinek meghallgatása végett Fehérváron évente „panasznapot” tartson.¹⁷ E rendelkezés utal arra az alattvalói igényre, hogy a király közvetlen bíraskodása alá tartozhassanak, és panaszaikkal is közvetlenül az uralkodóhoz fordulhassanak. Maga a petíció későbbi elnevezése (kérelem, folyamodvány) is abból a helyzetből fakad, amikor az érdeksérelmet szenvedett lakosok a monarchát keresték panaszaik orvoslása végett.¹⁸ Leszögezzük, hogy mindez még nem jelenti a modern petíciós jog teljes érvényesülését, amelyről a felvilágosodás előtt nem beszélhetünk.¹⁹

2.2. A felvilágosodástól

A petíciós jog alapjoggá válásának időszaka a felvilágosodás, illetve a francia forradalom. E feudális eredetű jogosultság beemelése a népszuverenitáson, hatalommegosztáson és az emberi jogok tiszteletben tartásán alapuló első modern alkotmányokba valószínűleg annak

¹³ A *Magna Charta* az eljárási és szervezeti szabályok jóval cizelláltabb rendszerét vezette be. Az 1217-es szentföldi hadjáratban a magyar csapatok küzdöttek ciprusi katonák mellett, és megfordultak Cipruson, így kapcsolatba kerülhettek a helyi jogrendszerrel. DEGRÉ 1988: 367. o.

¹⁴ DEGRÉ 1988: 366. o.

¹⁵ ÉRSZEGI 1990.

¹⁶ Az ellenállási jog történetének itt nem részletezett momentumaira l. DEGRÉ 1988: 368-371. o.

¹⁷ Aranybulla, 1. cikk. MOLNÁR Kálmán a pozitív jog alapján végső soron innen vezeti le a petíciós jogot. MOLNÁR 1929: 215-216. o.

¹⁸ SZAMEL Katalin 1988: 659. o.

¹⁹ FÖLDESI 1993: 17. o.

köszönhető, hogy a forradalmak során a petíciók előterjesztése politikai tartalommal töltődött, és mint ilyen, nagyban hozzájárult az *ancien régime* felváltásához.

A petíciós jog *Franciaországban* az abszolutizmus időszaka alatt kérvényezési jogként létezett; a panasz és a kérvény közötti különbségtétel a forradalmi törvényhozás vitáinak terméke.²⁰ Szigorú értelemben véve petíciónak a kérvényezést tekintették²¹, amely az 1789-es Ember és Polgár Jogairól szóló Deklarációban külön nem kapott helyet, de az 1791-es Alkotmány már – igaz, csak egyénileg gyakorolható – polgári jogként tartalmazza.²² A kérvények ekkoriban a politika eszközeivé váltak; a forradalom alatt rengeteg ilyen petíció keletkezett, amelyek „igazi álcázott interpellációk voltak”, és a parlamentáris rendszer megszilárdításához is nagyban hozzájárultak.²³

Franciaországban a 19-20. században is folyamatos viták szóltak a petíciós jog biztosításáról. A parlamentáris rendszer megszilárdulása miatt a politikai petíciók jelentősége folyamatosan visszaszorult, az alkotmányok pedig szűkszavúan rendezték, vagy éppen tiltották a beadásukat. 1950-ben bűncselekménynek számított kérvények elfogadása érdekében gyülekezni, amit az 1958-as alkotmány tovább erősített. Ezzel párhuzamosan az egyéni panaszok benyújtását szélesebb körben engedélyezték.²⁴ A petíciós jog gyakorlása mára jelentősen visszaszorult; helyette általában egyéb, hatékonyabbnak vélt eljárásokat választanak.

Német jogterületen nehezen vetette meg a lábát a kérvényezési jog: a szász herceg és a porosz király az 1730-as évek végén még tömlöccel fenyegették azt, aki petíciókkal zaklatja őket. A 19. század elején több állam kodifikálta a kérelmezés és panaszlás jogát, majd az 1849-es „paulskirchei”²⁵, végül az 1871-es birodalmi alkotmány is felvette rendelkezései közé.²⁶ Ez utóbbi szabályok már – a francia megoldásokkal ellentétben – nem tesznek különbséget egyéni érdekekben vagy közérdekekben, egyedileg vagy közösségileg előterjesztett petíciók között, ami a petíciós jog fejlődésének alighanem „a fordulópontja, ami létjogosultságát a mai napig megalapozza.”²⁷ A német *Grundgesetz* ma a 17. és 45c. cikkben

²⁰ BÓDI 2004: 88. o.

²¹ A „társadalmi és politikai viszonyok megváltoztatását szorgalmazó” javaslatokat. Uo.

²² KOVÁCS – SZABÓ (szerk.) 1976: 123. o.

²³ Bővebben l. BÓDI 2004: 88-90. o.

²⁴ Uo. 91-95. o.

²⁵ Az alkotmányszöveget idézi: SZAMEL Katalin 1988: 660. o.

²⁶ BÓDI 2002: 7. o.; BÓDI 2004: 97. o.; HAJAS – PATYI 2009: 2338. o.

²⁷ SZAMEL Katalin 1988: 660. o.

szabályozza a petíciós jogot, amelyet az Alkotmánybíróság és a parlament hatékonyan működő és gyakorta használt alapjoggá fejlesztett.²⁸ E példából a korábbi és a hatályos magyar alkotmányos szabályozás is sokat merített.

*Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának eredeti szövege nem tartalmaz utalást a petíciós jogra, ám 1791-es kiegészítései implicite elismerik, amikor a Kongresszus hatáskörét korlátozzák: „nem csorbíthatja a népnek a békés gyülekezéshez való jogát, valamint azt, hogy a kormányhoz forduljon panaszok orvoslása céljából.”*²⁹ Az alkotmányértelmezés természetesen kibontotta a rendelkezést és kiterjesztette a petíciós jogot.³⁰

Általános tendenciaként megállapítható, hogy a petíciók eleinte főként a politikai képviselettel nem rendelkező rétegek véleményének becsatornázására vagy egyéb politikai nyomásgyakorlás megvalósítására szolgáltak. E funkció a forradalmi változásokat és a polgári átalakulást, így a népképviselőten alapuló, választott testületek létrehozását követően sokat veszített jelentőségéből; helyét a 19. század első felében és közepén az immár alkotmányos szinten is védett jog másik pillére, a panasz vette át. A század második felére azonban elkezdett kiépülni a jogállam, a maga garanciáival: a többi hatalmi ágról leválasztott, független igazságszolgáltatás szabályozott jogorvoslati rendszert kínált, megkezdtek működésüket a közigazgatási bíróságok, később pedig az alkotmánybíróságok is. E jogi környezetben a polgárok jog- és érdeksérelemeiből származó panaszok legnagyobb része természetesen a megjelenített jogorvoslati utak valamelyikére terelődött. A panaszjog gyakorlása így leginkább azon esetek szűk körére szorul vissza, amikor a jogorvoslati rendszer nem ad adekvát választ a panaszosnak (aki így kvázi „szuperrevízióban” bíz), illetve amikor jogilag más eljárásban nem érvényesíthető érdeksérelemről van szó.³¹ Látható tehát, hogy időben ugyan eltérve, de a petíciós jog két „részjoga” egyaránt veszített a jelentőségéből. Ezzel indult el a vizsgált alapjog folyamatos „eljelentéktelenedése”, amely tükröződik mind a jogirodalmon, mind a jogalkotáson, és a jogérvényesítésen.³²

2.3. A petíciós jog nemzetközi és alkotmányos szintű szabályozása napjainkban

²⁸ BADÓ – TRÓCSÁNYI (szerk.) 2005: 731., 739. o. A petíciós jog német jogterületen való fejlődésének történetére l. még KOMMENTAR: 1-21. o.

²⁹ SZAMEL Katalin 1988: 660. o.

³⁰ Noha ennek mértéke elmaradt a *Bill of Rights*-ban foglalt többi alapjogtól. HODGKISS: 569. o.

³¹ Uo.; TILK 2006: 446. o.

³² „A petíciós jog megléte vagy hiánya tehát a jogállamisággal semmiféle összefüggésben nincsen [...] másodlagos, pótlólagos, kiegészítő szabály csupán [...]” SZAMEL Katalin 1988: 659. o.

Mint már említettük, a petíciós jog a modern alkotmányok alapjogi katalógusainak tipikus szereplője. Az európai alaptörvények közül mindössze a finn és az ír alkotmányból maradt ki³³; a többi állam megfelelően védi.³⁴ Leginkább szűkszavú e tekintetben a svájci³⁵, míg a legrészletesebb szabályokat a német³⁶ és a cseh³⁷ alkotmány nyújtja.

Alapvetően más trendeket figyelhetünk meg, ha a nemzetközi emberi jogi egyezményeket vesszük szemügyre.³⁸ A második világháborúból és az azt követően kialakuló szovjet befolyási övezet jogi viszonyaiból adódó egyik legfontosabb tapasztalat, hogy az egyén könnyen védtelenné válik az állammal szemben; részben ez motiválta az államokat arra, hogy a 20. század közepétől egymás között különböző tárgyú emberi jogi egyezményekben garantálják az alapvető jogokat. E folyamatot nevezhetjük a jogok „nemzetközivé válásának” is, s az egyes szabadságjogok, gazdasági, szociális és kulturális jogok szinte kivétel nélkül érintettek voltak: helyet kaptak az egyezményekben.

Nem így a petíciós jog:³⁹ külön sem az 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, sem az ezt konkretizáló 1966-os Egyezségokmányok nem nevesítik. A regionális emberi jogi egyezményeket vizsgálva vegyesebb, de tendenciáiban hasonló a helyzet. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény nem, az Európai Szociális Charta eredetileg szintén nem tartalmazza a petíciós jogot, ám utóbbi 1995-ös kiegészítő jegyzőkönyve – igaz, mind alanyait, mind tárgyát tekintve szűk körben – elismeri a panaszjogot. Az Ember és Népek Jogainak Afrikai Chartájában szintén nem találunk ilyen rendelkezést. Emberi jogként ismeri el ugyanakkor az Amerikai Államok Szervezete által elfogadott Emberi Jogok és Kötelességek Amerikai Nyilatkozata. Az Európai Unió széles körben ismeri a petíciós jogot: az Európai Unióról szóló Szerződés szerint az uniós polgárok petíciókkal fordulhatnak az Európai Parlamenthez, és beadványokat intézhetnek a szervezet bármely intézményéhez, 1994-től pedig működik az Európai Ombudsman intézménye, amelyet az intézmények tevékenységével kapcsolatos visszasságok esetén szintén igénybe vehetnek.⁴⁰

³³ Az alkotmányos elismerés hiánya sem jelenti azonban azt, hogy az államok ne érvényesítenék a petíciós jogot; csupán azt, hogy a külön szabályozást nem tartják lényegesnek. FÖLDESI 1993: 22. o.

³⁴ TILK 2006: 443. o.

³⁵ 33. cikk.

³⁶ 17. cikk, 45c. cikk.

³⁷ Alapvető jogok és szabadságok chartája, 18. cikk.

³⁸ HAJAS – PATYI 2009: 2339-2340. o.

³⁹ Részletesen l. BÓDI 2001: 3-5. o.

⁴⁰ A petíciós jogra: EUSz 20. cikk 2) bekezdés d) pontja; az ombudsman intézményére: EUMSz 228. cikk

Azt a furcsa helyzetet tapasztaljuk hát, hogy a petíciós jogot széles körben ismerik a nemzeti alkotmányok, de az univerzális emberi jogi egyezmények nem, a regionális dokumentumok pedig elvétve részesítik védelemben. A jelenség a jog csökkenő jelentőségének a leképeződése lehet.

2.4. Petíciós jog a 2010-11-es alkotmányozáskor és Alaptörvényben

Az 1949. évi XX. törvényben (a továbbiakban: Alkotmány) egészen a rendszerváltásig nem szerepelt a petíciós jog – noha az ide tartozó jogosultságokat 1977-től törvény szabályozta. A jogra már az 1988-89-es alkotmánytervezetek is utaltak, ám nem nevezték néven.⁴¹ Az 1989. október 23-tól hatályos szöveg 64. §-a szerint „[a] Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.”⁴² A szabály sarokpontjai tehát a következők: mindenkit megillető jog; egyénileg és kollektíven is gyakorolható; írásban nyújtható be; tárgya kérelem vagy panasz; illetékes állami szervnél terjeszthető elő.

Jelen alfejezet azt igyekszik feltárni, hogy az Alaptörvény elfogadását megelőző hónapokban napvilágra került számos alkotmánykonceptió tartalmazta-e, s ha igen, milyen formában tartalmazta a petíciós jogot. Azaz: milyen alternatívái merültek fel a végül elfogadott szövegnek? A feldolgozott, 2010–2011-ben keletkezett javaslatok: Országgyűlés *Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának* koncepciója, Szili Katalin független országgyűlési képviselő tervezete „a Magyar Köztársaság Alkotmányáról”, a *Lehet Más a Politika* „Alkotmány a jövőnek” címet viselő tervezete, Gáli Csaba, Sepsi Tibor és Tordai Csaba alkotmányjogászok „Az új Alkotmány egy tervezete” című munkája, valamint a T/2627. irományszámon az Országgyűlés elé terjesztett *Alaptörvény-javaslat*.

A vizsgálat eredményei – az Alkotmány 64. §-ához viszonyítva – a következő táblázatban foglalhatók össze: (az eltéréseket kiemeltük)

⁴¹ BALOGH 2003: 612. o. Ezt az „utalást” másképp értelmezi HAJAS – PATYI 2009: 2340. o.

⁴² Ez a szabályozás a német *Grundgesetz* hagyományait követi, amelynek 17. cikke mondja ki: „[m]indenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes hatóság és a népképviselő elé.” BADÓ – TRÓCSÁNYI 2005: 731. o.

Az alapjog elemei / egyes tervezetek	Jogosult	Gyakorlás módja	Gyakorlás formája	Tárgya	Címzett (kötelezett)	Egyéb
<i>Alkotmány 64. §</i>	mindenki	egyedül vagy másokkal együtt	írásban	kérelem vagy panasz	illetékes állami szerv	—
<i>Eseti bizottság</i>	mindenki	egyedül vagy másokkal együtt	nem rendezi	kérelem vagy panasz	illetékes állami szerv	—
<i>LMP</i>	mindenki	egyedül vagy másokkal együtt	írásban	közhatalmi döntés, melynek érintettje	nem rendezi	Külön törvény; jog a válaszhoz
<i>Gáli, Seps, Tordai</i>	mindenki	egyedül vagy másokkal együtt	írásban vagy elektronikus úton	kérelem, panasz, vagy javaslat	közhat. gyakorlásával járó tev-t folytató szerv	Külön törvény; Jog a határidőben adott válaszhoz
<i>Szili Katalin</i>	mindenki	egyedül vagy másokkal együtt	írásban	kérelem vagy panasz	illetékes állami szerv	—
<i>T/2627.</i>	mindenki	egyedül vagy másokkal együtt	írásban	kérelem, panasz vagy javaslat	közhatalmat gyakorló szerv	—
<i>Alaptörvény XXV. cikk</i>	mindenki	egyedül vagy másokkal együtt	írásban	kérelem, panasz vagy javaslat	közhatalmat gyakorló szerv	—

A táblázatból megállapítható, hogy az Alaptörvény szövege két ponton is megváltozott a korábbi Alkotmányhoz képest. E változások a *Gáli–Seps–Tordai*-féle javaslatához állnak a legközelebb, ám attól tartalmilag elmaradnak annyiban, hogy az elfogadott szöveg az elektronikus formában beadott petíciókat nem részesíti alkotmányos védelemben, valamint nem emeli ki az alapjog garanciáit: a megfelelő határidőben adott válaszhoz való jogot. Nem írja elő továbbá azt sem, hogy a petíciós jogról törvényt kell alkotni.

3. A PETÍCIÓS JOG ALAPJOGI TARTALMA

A kérelmezési- és panaszjog történeti gyökereinek és a hatályos alaptörvényi rendelkezés születésének a megismerése után áttérhetünk a kutatás lényegi részéhez, vagyis a petíciós jog alapjogi tartalmának feltárásához. A szerkezet az alapjog igazolhatósága melletti érvelést és az alapjogi rendszerben való elhelyezést követően a fenti táblázatban foglalt kategóriákat követi, így haladva végig az alapjog egyes elemein. E pontok mentén eljutunk az alapjog „határáig”, azaz elemezhetjük a korlátozhatóságot, megtalálhatjuk a legitim korlátokat. A vizsgálatba bevonjuk az Alkotmánybíróság gyakorlatát és a jogtudomány megállapításait is,

ahol pedig szükséges, javaslatokat teszünk a további fejlődés irányába. A megismertek alapján végül megadjuk a petíciós jog teljesnek vélt definícióját.

3.1. A petíciós jog alapjogi igazolása és helye az alapjogok rendszerében

Az alapjogok tartalmának a vizsgálatánál logikailag legelső kérdés a vizsgált jog verifikálhatósága. Milyen jogi és jogon túli érvekkel tudjuk alátámasztani az alapvető jogként történő elismerést? Melyek azok az érdekek és értékek, amelyek indokolják a nemzeti jogban elérhető legmagasabb szintű védelmet? A következőkben jogon túli (politikatudományi és szociológiai) szempontból közelítünk, és a társadalmi kontextust vizsgáljuk, majd jogi érvekkel igazoljuk a petíciós jogot, egyúttal elhelyezzük az alapjogok rendszerében.

3.1.1. A petíciós jog funkciói és igazolása

A megismert társadalmi és politológiai kontextus alapjain feltérképezhetjük, hogy az alapjogként felfogott petíciós jog milyen funkcióknak tesz eleget. A vizsgálatot a leginkább absztrakt szintről elindítva közelítünk az egyes konkrét funkciókhoz.

Az alkotmányjog-tudomány (JELLINEK tanaiból kiindulva) hagyományosan az alapjogok három lehetséges (szubjektív) funkcióját különbözteti meg:⁴³ a klasszikus *status negativus* funkciót, amely az állami beavatkozástól való védelmet jelenti (s amely a német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint az alapjogok legfőbb funkciója, amelyből minden más funkció levezethető)⁴⁴; a *status positivus* funkciót, amelyre hivatkozva az állampolgár valamilyen cselekményt követelhet az államtól, illetve a *status activus* funkciót. Utóbbi az egyéneknek azt a jogát jelenti, hogy részt vegyenek az állami döntéshozatalban, befolyásolják a közhatalmi szervek működését.⁴⁵ A petíciós jog különböző részjogosítványainál fogva – amint azt a későbbiekben kifejtjük – a *status negativus*-hoz és a *status activus*-hoz kötődő funkciók metszetébe esik.

⁴³ CALLIESS 2014: 27-28. o.

⁴⁴ BVerfGE 50, 290. L. RESS 1991: 138. o.

⁴⁵ BODNÁR 2014: 59. o.

A kérelmezési- és panaszjog tehát a politikai részvételi jogok és így a közügyekben való részvételhez való jog egyik sajátos aspektusa.⁴⁶ E kapcsolat távoli ugyan⁴⁷, de nagyon is létező, amennyiben az egyén és a közösségek számára lehetőséget biztosít arra, hogy az állam szervei felé elvárásait, igényeit és javaslataikat beadványok formájában fogalmazzák meg, tehát közvetlenül kommunikáljanak az állam szerveivel.⁴⁸ E jellegzetességből arra is lehet következtetni, hogy a petíciós jog eredete a népszuverenitáshoz vezethető vissza.⁴⁹ A megszólítottak számára kötelezettség jelenik meg az érdemi válaszadásra, amelynek alapja az polgárokért működő, nyitott állami szféra jogállami követelménye. E lehetőség nemcsak egy „kegy” az állam részéről, hanem az ilyen módon történő ráhatás képessége végső soron magát az államot is legitimálja. Ez a részvételi jogok⁵⁰, köztük a kérelmezési jog legitimációs funkciója.

A szakirodalom számos más, lényegében az előzőekből levezethető, konkrétabb funkciót tulajdonít a kérelmezési- és panaszjognak, amelyben visszaköszön a két részjogosultság eltérő jellege. Alapvető és az alapjog megfogalmazásából közvetlenül levezethető az érdek- és jogvédelmi funkció, amely a panaszok esetén hangsúlyosabb. Előbbi, továbbá a vizsgált jogon túli szempontok figyelembevételével kitapintható az integratív funkció⁵¹, amely az állam és polgárai közti közvetlen kapcsolaton alapul és amelyen keresztül megvalósulhat a közösségi érdekek becsatornázása az állami döntéshozatalba.⁵² A petíciós jog így intézményes módon képes „szervezni” a közhatalom és az állampolgárok (szervezeteik) együttműködését. Ezzel újabb funkció jelenik meg: a petíciós jog mint a közjó előmozdításának az eszköze.⁵³ Végső soron ez az a jogintézmény, amelyen keresztül a beadványozók „kiönthetik a szívüket” az állami szervek felé, e lehetőség pedig a közvéleményt is befolyásolja,⁵⁴ emellett bizonyos pontig képes mederben tartani a társadalmi feszültségeket.⁵⁵ Fontos az informatív (adott esetben „riasztó”⁵⁶) funkció is: az állam számára

⁴⁶ BODNÁR 2014: 63. o. BODNÁR szerint a politikai részvételi jogok és a közügyekben való részvétel joga voltaképpen egymásnak megfeleltethető kategóriák.

⁴⁷ Uo. 127. o.

⁴⁸ HAJAS – PATYI 2009: 2341. o.

⁴⁹ CSINK 2006: 416. o.

⁵⁰ Például a választójog, l. BODNÁR 2014: 20. o.

⁵¹ VITZTHUM 1988: 123. o.

⁵² Vö. „Szükségünk van az ellensúlyra, amelyet a közérdeket védő csoportok képeznek az üzleti lobbikkal szemben.” (Ford. MA) Az USA Környezetvédelmi Hivatalának egykori igazgatóját idézi BAUM 1987: 8. o.

⁵³ KOMMENTAR: 69. o.

⁵⁴ VITZTHUM 1988: 122. o.

⁵⁵ SZAMEL 1988: 663. o.

⁵⁶ VITZTHUM 1988: 122. o.

adott esetben fontos visszacsatolással szolgálhat a társadalom mindenkori állapotáról és igényeiről,⁵⁷ amelyre például jogalkotással adható megfelelő reakció.

Nem hagyhatjuk említés nélkül a petíciós jog széleskörű alkalmazásának egy lehetséges diszfunkcióját: a legfontosabb ellenérvek közé sorolható, hogy a petícionált szerv nagy döntési szabadsága és így a (kvázi-), „jó király”-gondolat éltetése mind „kifelé”, a társadalom irányába, mind „befelé”, az állami szervek irányába erősítheti a hierarchikus beidegződéseket. A panaszjog gyakorlásakor a beadványozó (kis túlzással) a szerv vezetőjének jóindulatát igyekszik megnyerni, az állami szférán belül pedig „a levéláradat iránya a tekintély mutatója lesz”⁵⁸, amit a demokratikus, pluralista társadalmakban kerülni volna szükséges.

A petíciós jognak – mint többször utaltunk rá – alapvetően két megnyilvánulási formája, „részjoga” alakult ki: a kérelmezési jog és a panaszjog.⁵⁹ Mivel ezek minőségükben és céljaikban számos ponton eltérnek egymástól, érdemes külön-külön is keresni az igazolhatóságukat.

A *kérelmezési jog* jellegében a panaszjognál erőteljesebben kapcsolódik a közérdeket kifejezésre juttató funkciókhoz.⁶⁰ Demokratikus keretek között morális értelemben azzal lesz valaki a (politikai) közösség tagja, hogy a rendszer „biztosítja számára a közösségi döntéshozatalban a részvételt, az érdekeltséget és az attól való függetlenséget.”⁶¹ Így tehát nemcsak a társadalmi-politikatudományi, hanem morális és jogi oldalról is alapvető követelmény, hogy az állam „nyitott” legyen az állampolgárok – esetünkben pedig bármely ember⁶² – felé.

A kérdés nemcsak morális, hanem praktikus oldalról is könnyedén alátámasztható. Ehhez kiindulhatunk abból (a bizonyára nem túl bátor) gondolatból, hogy az állam, így az egyes állami szervek működése, tevékenysége mindenkor elmarad a hatékonyság elvi maximumától, de arra kell törekedni. Ilyen szituációban érdemes az állami működés „elszenvedőinek” észrevételeit és javaslatait becsatornázni a döntéshozatalba, hiszen a

⁵⁷ KONDOROSI 1994: 16. o.

⁵⁸ KONDOROSI 1994: 16. o.

⁵⁹ „[...] egyrészt mint az állampolgár panaszjoga, segélykiáltása működik, másrészt mint politikai-kezdemenyezési eszköz.” BÓDI 2002: 6. o.

⁶⁰ BALOGH – SCHANDA (szerk.) 2011: 23-25. o.

⁶¹ DWORKIN 1996: 19. o.

⁶² Az emberi versus állampolgári jog dilemmáját a jogosultakról szóló pontban érintjük.

szabályok gyakorlati leképeződésének az oldalán (vagyis az érintetteknel) releváns tapasztalatok, ezáltal értékes információk képződhetnek a rendszer fejlesztésére.

A *panaszjog* lényege, hogy az egyén saját jog- és érdeksérelmeit közvetlenül a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező állami szervnél tehesse szóvá és kérhesse azok rendezését.⁶³ E jog igazolására is megállnak a legitimációs, az integratív és az informatív funkciókról imént írottak: az állam nyitottsága nem kevésbé fontos szempont⁶⁴, az ügyek ilyen módon történő elintézése az állam működésébe vetett bizalmat is képes erősíteni.

Praktikusan a panaszjog „mint a legelesettebbek végső segítsége funkcionál”⁶⁵, s bizonyos szakirodalmi álláspontok szerint további előnye, hogy biztosíthatja az alapjogok érvényesülését, valamint a jogban járatlan állampolgár számára alternatívát jelenthet a hosszú és költséges bírósági eljárással szemben.⁶⁶ Magunk úgy véljük, hogy az utóbbi két érv nem elegendő a panaszjog igazolásának az alátámasztására, hiszen egyrészt az alapjogok védelmére számos hatékonyabb jogintézmény létezik, másrészt a panaszjog gyakorlása semmi esetre sem jelentheti a bírósági út megkerülését. A gyakorlat oldaláról közelítő, pozitív szempont lehet azonban az, hogy a panaszjogra különösen igaz: hatékonyan jelezheti a döntéshozók számára a jogalkotásból és jogalkalmazásból fakadó „működési zavarokat”, így visszacsatolást is ad az államnak.⁶⁷

A fentiek alapján úgy véljük, hogy a petíciós jog alapjogi szintű elismerése megfelelően alátámasztható. A kérelmezési jog igazolhatósága mellett – annak közérdekű, közösségi jellege miatt – összességében erősebb érvek szólnak, mint a panaszjog esetén, amelynek valódi jogvédelmi funkcióját nagyban erősítik a kialakult és mindenki számára biztosított jogorvoslati utak, s mint ilyen, leginkább a jog által nem védett érdeksérelmek orvoslásának szűk területére szorul vissza.⁶⁸

Látható tehát, hogy a petíciós jog – éppen két, különböző célokat szolgáló részjogosítványa miatt – számos egymást erősítő funkciót képes megvalósítani. A funkcióknak ez a kapcsolódása pedig arra mutat, hogy a részjogosítványok is összetartoznak,

⁶³ Vö. TILK 2006: 446. o.

⁶⁴ A petíciós jog német értelmezésében például kiemelkedő szerepe van. BÓDI 2002: 7. o.

⁶⁵ BÓDI 2004: 93. o. Vö. A “Public interest law” koncepciójával az USA-ban. BAUM 1987.

⁶⁶ BÓDI 2005: 12. o.

⁶⁷ KONDOROSI 1994: 16. o.

⁶⁸ VASS 1997: 25. o.

és bármelyik oldalt gyengítjük, azzal (a funkciók közötti kölcsönhatáson keresztül) végül a másik oldal is gyengül.⁶⁹

3.1.2. A petíciós jog helye az alapjogok rendszerében

Miután számos szempontból vizsgálódva verifikáltuk a petíciós jogot, kísérletet teszünk annak elhelyezésére az alapjogok rendszerében, mivel az alapjogok között “elfoglalt helye pontosan nem meghatározott”.⁷⁰

A petíciós jog alanyi alapjog; politikai szabadságjog, amely egyénileg és kollektíven is gyakorolható.⁷¹ Mind a német, mind a magyar alkotmányjog-tudomány a kommunikációs alapjogok családjába sorolja.⁷² Az erős kapcsolat tagadhatatlan, hiszen petíció indításában, az ahhoz való csatlakozásban megnyilatkozik az egyén szólás- és véleménysszabadsága is.⁷³ A véleménykifejezés „egyik hagyományos módjának is tekinthető”⁷⁴, hiszen a petíciós jog gyakorlásával az egyén az állami szervek működéséről foglal állást, fogalmaz meg feléjük igényt, tesz számukra javaslatot.⁷⁵ Ennek jelentősége kiemelkedő, mert a szólásszabadság előfeltétele a szabad és plurális közvélemény kialakulásának, amely a döntéshozatali folyamat demokratizálódásához szükséges.⁷⁶ A szólásszabadság (mint *status negativus*) védelmi jellegéből fakad a petíciós jog gyakorlása esetén garantált retorziómentesség is.

A kollektíven gyakorolt kérelmezési jog kapcsolatban áll a gyülekezési szabadsággal, mivel sokszor együtt jelentkeznek: a gyülekezés szabadságával élve fogalmaznak meg petíciókat és gyűjtenek támogatókat azokhoz. Az alapjogok családjában tehát e jogokhoz tartozik legközelebből a petíciós jog.⁷⁷

Mi azonban ennek az alanyi jognak a tartalma, vagy másképpen: mire keletkezik jogosultsága a petícióval élő polgárnak? A szakirodalom egyértelmű abban, hogy meghatározott döntésre, kérelme pozitív elbírálására nem, csupán arra, hogy rendelkezésére álljon az eljárás, amelyben kérelmeit és panaszait eljuttathatja a címzett szervhez, és amely

⁶⁹ VITZTHUM 1988: 136. o.

⁷⁰ HAJAS – PATYI 2009: 2340. o.

⁷¹ Nem sorolja a szabadságjogok közé: SZAMEL Katalin 1988: 669. o.

⁷² VASS 1997: 20. o.; KOMMENTAR: 31. o., 70. o.; ehhez: BULLINGER 1991: 46-47. o.

⁷³ BÓDI 2004: 88. o.

⁷⁴ HAJAS – PATYI 2009: 2340. o. vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992 167, 171-172.

⁷⁵ BÓDI 2001: 3. o.

⁷⁶ BULLINGER 1991: 46-47. o.

⁷⁷ BÓDI 2004: 92. o.

alapján a címzett meghatározott magatartást tanúsít: adott cselekménysort végez. Ilyen értelemben a petíciós jog körébe tartozó részjogosítványok – hasonlóan például a tisztességes eljáráshoz való joghoz – procedurális alapjogoknak minősülnek, ahol a jog magvát maga a eljárás védi.⁷⁸

A JELLINEK által ajánlott felosztásból kiindulva azonban a fent írottak szerint differenciálnunk kell a kérelmezési jog és a panaszjog között: míg utóbbit tartalma a klasszikus *status negativus* jogcsoport körébe sorolja, az alapvetően közérdekű kérelmezési jog közelebb áll a *status activus* jellegű alapjogokhoz.

A kérelmezési jog a fentebb részletesen körülírt funkciók és tartalom mentén tehát a közügyekben való részvétel jogának is részjogosítványa. Úgy véljük, a szakirodalom e kapcsolatot nem ismeri el kellőképpen, amikor szinte kizárólag a kommunikációs jogokkal való rokonságot hangsúlyozza.⁷⁹ Nincs tekintettel arra, hogy a petíciós jog ezen aspektusa az állam szerveinek megkeresésén keresztül a közérdek érvényre juttatására irányul – nem utolsósorban pedig arra alkalmas is. A közügyekben való részvétel jogának többi részjogosítványánál (pl. aktív és passzív választójog, közhivatal viseléséhez való jog) tágabb téren, ügyek heterogénebb körére alkalmazható, ám súlyát és gyakorlati következményeit tekintve azoktól elmarad.

3.2. A jog jogosultja – „mindenkinek”

A petíciós jog jogosulti oldalán sem az Alkotmány, sem az Alaptörvény nem alkalmaz megszorításokat; „mindenki, aki a közügyek intézésében részt vehet”.⁸⁰ Az alkotmányos szabályozás tehát a lehető legtágabban vonja meg a jogosultak körét, így ide tartozik bármely természetes személy, állampolgárságtól vagy tartózkodási helytől függetlenül. Az Alaptörvény itt – különös szabályozás híján – az alapjogi cselekvőképességet követeli meg; ennek értelmében mind a gondnokság alatt állók, mind a gyermekek joggyakorlása megengedhető (azzal természetesen, hogy utóbbi esetén mindenkor a gyermek mindenkifelett álló érdekére kell tekintettel lenni).⁸¹

⁷⁸ VITZTHUM 1988: 124-125. o.

⁷⁹ Kivétel azonban BODNÁR 2014: 127. o.; HAJAS – PATYI 2009: 2342-2343. o.

⁸⁰ HAJAS – PATYI 2009: 2341. o.

⁸¹ 995/B/1990. AB határozat, ABH 1993 515, 524; 21/1996. (V. 17.) AB határozat

A természetes személyek ilyen tág körének feljogosítása kapcsán kívánczik néhány megjegyzés. Az előző pontban kifejtettük, hogy a petíciós jog (s különösen a kérelmezési jog) tekinthető úgy is, mint a politikai részvételi jogok egyik részjogosítványa. A politikai részvételi jogokat azonban a hagyományos normaszervezet az állampolgári jogok közé sorolja, azaz korlátozza a jogosultak a körét – éppen ezáltal pedig meghatározza a politikai közösséget. Az ilyen normaszervezettel ellentétben mindenkit megillető petíciós jog azt a hamis benyomást keltheti, hogy nem is sorolható a részvételi jogok csoportjába. E megfontolással szemben felhozható, hogy – amint fentebb tárgyaltuk – a petíciós jog és a közügyekben való részvétel jogának kapcsolata csupán viszonylag távolabbi; az valójában közelebb áll az emberi jogként mindenkit, s nemcsak az állampolgárokat megillető szólásszabadsághoz.

A petíciós jog e jellemzője önmagában is indokolja, hogy érvényesíthetőségét ne korlátozzuk a politikai közösség tagjaira, ám az imént felvázolt, elvi alapon álló keretet egy jóval „profánabb” értelmezés is támogatja: az alternatívák mérlegelése, vagyis a haszonelv. Mivel (a petíciós jog tartalmát tekintve) a részvételi jogok közül talán ennek vannak a legkevésbé „végleges” vagy „érzékeny” következményei (ellentétben például a választójoggal, amelynek egyik funkciója a törvényhozó hatalom konstituálása)⁸², nincs különösebb elvi vagy gyakorlati alapon álló „kockázata” a jog kiterjesztésének. Igaz ez egyrészt azért, mert a petíciós beadványra csupán válaszolni kötelező, de annak megfelelően cselekedni nem, másrészt azért is, mert az alapjog egyik részjogosítványa, a panasz általában nem is kapcsolódik a közérdek artikulálásához, minthogy egyéni érdeksérelem orvoslásának igényéről van szó. A potenciális „hasznok” azonban annál nagyobbak: mindenki beadványára igaz lehet, hogy becsatornázása segítheti az állam működését, a panasz intézményének elérhetősége pedig szintén az állam legitimációját erősíti a már tárgyalt módon, és arra is alkalmas, hogy rendszerszintű jogalkalmazási probléma esetén gyorsan „riadót fújjon”.

Az alkotmányos szabályozás a jogi személyeket és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket sem zárja ki a petíciós jog jogosultjainak köréből, hiszen az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján a törvény alapján létrehozott jogalanyoknak is biztosítottak azok az alapvető jogok, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkozhatnak. Semmi sem zárja ki, hogy az egyébként jogalanyiséggel rendelkező szervezetek petíciókat fogalmazzanak meg, ilyenekhez csatlakozzanak, javaslatokat

⁸² BODNÁR 2014: 20. o.

intézzenek a kormányzathoz, esetleg panaszt emeljenek valamely, érdekeiket sértő intézkedés ellenében.⁸³

Vitára adhat okot az a kérdés, hogy az önkormányzatok, mint maguk is „közhatalmat gyakorló” s ezáltal a Alaptörvény értelmében az alapjog kötelezetti oldalán álló állami szervek, rendelkeznek-e önálló petíciós joggal. A közjogi szakirodalom egy részének álláspontja szerint ilyen jogról nem beszélhetünk, hiszen az Alkotmányban – s immár más megfogalmazásban az Alaptörvényben is⁸⁴ – biztosított ún. „felterjesztési jog” önálló jogintézményt képez, és nem azonos a petíciós joggal; az önkormányzatok ezért nem is alanyai annak. Más vélemények azonban ennek ellentmondva azt állítják, hogy a magyar közjogi szabályozásban hosszú múltra visszatekintő felterjesztési jog az „általános” petíciós jog egy speciális, nevesített válfaja, így a helyi önkormányzatok rendelkeznek a petíció jogával.⁸⁵

Magunk ez utóbbi értelmezéssel értünk egyet, amely legalább két oldalról; funkcionálisan és szervezeti (jogálláson alapuló) érvekkel támasztható alá. Egyrészt a helyi önkormányzatok felterjesztési joga funkciók tekintetében⁸⁶ átfedésben van a petíciós joggal: döntés kezdeményezése, véleménynyilvánítás a (helyi) közügyek intézése körében. Másrészt nem hagyható figyelmen kívül, hogy a helyi önkormányzatok decentralizált szervekként nagyfokú függetlenséget élveznek, s ezáltal az állami működés önálló alrendszerét alkotják, amelynek a központi közigazgatással való viszonyát törvények szabályozzák. Ez az elkülönültség teremthet alapot arra, hogy az önkormányzatok a központi kormányzat vonatkozásában jogot formálhassanak petíciók beadására. Szintén a jelzett önállóság indokolja, hogy egyéb közjogi jogi személyek (pl. önállóan működő köztestületek, így a kamarák) is jogosítottjai legyenek a petíciós jognak.⁸⁷

Fontos leszögezni, hogy a petíciós jog és a központi közigazgatástól a fentiek szerint “elkülönült” szervek viszonyában nem ütközik a diszkriminációtilalomba, ha a jogalkotó e szervek petíciós jogának gyakorlására önálló, az általános szabályoktól eltérő jogintézményeket alakít ki. A megkülönböztetés alapja, hogy a központi közigazgatás és az annak felügyelete alól kivett szervek viszonya “hatalmi” szempontból sok esetben hasonló lehet ugyan az állam-állampolgár viszonyához, de azzal végső soron nem egyezik meg.

⁸³ MICHALOWSKI – WOODS 1999: 71-72. o.

⁸⁴ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pont

⁸⁵ HOFFMAN – NAGY (szerk.) 2014: 432. o.

⁸⁶ Ld. fentebb, A petíciós jog funkciói és igazolása c. pontban.

⁸⁷ HAJAS – PATYI 2009: 2341-2342. o.

Alátámasztható az állítás, hiszen közhatalmat gyakorló és közfeladatokat ellátó, jogszabályok által konstituált közjogi szervekről van szó, amelyek ily módon az államszervezet részét képezik, s az együttműködésre való kötelezettségük is fennáll a többi állami szerv felé, így a jog többi jogosultjától elkülönülő csoportot képeznek. Ilyen, a petíciós jog alapjain nyugvó, de önálló jogintézmény lehet például a felterjesztési jog, amelynek a helyi önkormányzatok esetében a kifejezett alkotmányos alapja is fellelhető. Másképp értékelte azonban a petíciós jog és a felterjesztési jog viszonyát az Alkotmánybíróság, amikor a kettőt éppen egymás vonatkozásában értelmezve nem vont pozitív kapcsolatot a kettő között.⁸⁸

A fentiek mentén nem fogadhatjuk el azonban a központi közigazgatás alá sorolt egyes állami szervek petíciós jogát⁸⁹, hiszen „az állami szervek egymás közötti kommunikációjának kialakult rendszere miatt e beadványok nem lehetnek a tárgyalat alapjog körébe vonhatók.”⁹⁰

Alapjog-dogmatikai szempontból felvethető ellenérv, hogy állami szervek nem lehetnek alapjogok jogosultjai, hiszen ők maguk ugyanezen alapjogok címzettjei is egyben, a két státusz pedig párhuzamosan nem létezhet egymás mellett. A dilemma feloldásához alkalmas kiindulópont a petíciós jog integratív és közügyek érvényre juttatását hangsúlyozó funkciója, illetve a fent említett „hatalmi” helyzet, amely ebben a aspektusban hasonlatos az állam és a polgár viszonyához (habár nem megegyező azzal): ha egy szerv (pl. az Országgyűlés) rám nézve kötelezettségeket állapíthat meg, akkor legyen lehetőségem arra, hogy panaszaimmal, észrevételeimmal és javaslataimmal e szervhez fordulhassak. Összességében úgy tűnik tehát, hogy megfelelő érvekkel támasztható alá az önkormányzatok petíciós jogát elfogadó álláspont; az elutasító főszabály alól hasonló kivételeket a német Szövetségi Alkotmánybíróság is elismer.⁹¹

Feltűnik továbbá, hogy a szóban forgó alapjogi viszony aktuálisan mindig meghatározott jogosult (kollektív petíció esetén jogosultak) és meghatározott kötelezett között merül fel; ez szükségszerű, mivel az érintett alapjogot gyakorlatilag a konkrét címzethez intézett petíciós beadvány „hozza mozgásba”. Elméletileg is kizárható tehát egy olyan helyzet, amikor a jogosult és a kötelezett ténylegesen ugyanaz a személy lenne, hiszen saját magát értelemszerűen senki sem petícionálhatja (vagy másképpen: a vonatkozó eljárás nem folytatható le *ex officio*), ahogyan a tulajdonos sem köthet adásvételi szerződést magával.

⁸⁸ 658/B/1995. AB határozat. ABH 1996, 531.

⁸⁹ KOMMENTAR: 40. O.

⁹⁰ HAJAS – PATYI 2009: 2342. o.

⁹¹ BVerfGE 15, 256 (1963)

A petíciós jog alanyi oldalán tehát összességében a természetes és jogi személyek lehető legszélesebb köre található.

3.3. Az alapjog gyakorlásának módja – „*egyedileg vagy másokkal együtt*”

Az Alaptörvény szövegezése szerint a petíciós jog akár egyedül, akár másokkal együttesen is gyakorolható. A – legitimációs funkciót is erősítő – kollektív petíció lehetőségét hosszú ideig nem tették magukévá az egyes országok jogrendszerei⁹², ám napjainkban már fontos eleme az alapjog tartalmának.⁹³ A kollektív petíciók funkciója és valódi értéke ma leginkább a közérdek “bizonyítása”, célja a megkeresett szervre a tömeghatáson keresztül való nyomásgyakorlás lehet.⁹⁴

A “vagy másokkal együtt” kitélt értelmezve az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az “elsősorban több, érdekközösségben lévő személy együttes petíciójának a lehetőségére utal”.⁹⁵ Olyan megfontolás tehát nem jelenik meg, amely alapján panaszt (ami a Panasztörvény értelmében egyéni jog- vagy érdeksérelem elhárítására irányuló kérelem) kizárólag egyedül lehetne előterjeszteni; azonos ténybeli alapokon álló ügyben (például egy családot érintő sérelem esetén) elképzelhető kollektív panaszbeadvány is. Az “elsősorban” megfogalmazás használatából kitűnik, hogy az AB nem szándékozott élesen elhatárolt, elvi definíciót adni az együttes joggyakorlásra. Az érdekközösséget ezzel nem tette általános követelménnyé, amely egybevág például a német Alaptörvény értelmezésével, amely szerint a petíciós jog körébe tartozó beadványt az érdekelteken kívül harmadik személyek is tehetnek.⁹⁶ Az együttes benyújtás lehetősége azonban nem korlátozhatatlan: az Alkotmánybíróság a Magyar Honvédség katonáinak petíciós jogát vizsgálva kifejtette, hogy a szolgálati rend megtartásához fűződő érdek, továbbá a katonai életviszonyok körében fokozott veszéllyel járó magatartások megelőzése indokolhat korlátozó szabályokat.⁹⁷

Az alapjog megszövegezésében magyar által is követett német Alaptörvény 45c. cikke alapján, a Bundestag által létrehozott Petíciós Bizottság eljárására vonatkozó szabályozás a beadványozók számossága szerint sajátos módon tipizálja az előterjesztéseket.

⁹² FÖLDESI 1993: 22. o.

⁹³ SZAMEL Katalin 1988: 661. o.

⁹⁴ Ld. korábban: EÖTVÖS 1902: 28-29. o.

⁹⁵ 8/2004. (III.25.) AB határozat

⁹⁶ VITZTHUM 1988: 122. o.

⁹⁷ 51/1991. (X.19.) AB határozat ABH 1991, 258.

Megkülönbözteti a *többes petíciót*, amely több egyén azonos tárgyban írt kérelmeit vagy panaszait jelenti. *Kollektív petíció* alatt a meghatározott tárgyban rendezett aláírásgyűjtés eredményét érti, *“tömegpetíció”* pedig a teljesen vagy nagyban megegyező szövegezéssel, nagy számban előterjesztett, azonos tárgyú beadványok összessége. A többes és a tömegpetíciót tehát lényegében egy mennyiségi és egy minőségi jellemző különbözteti meg: a tömegpetíció nagyszámú beadványozóhoz kötődik és (a szöveg lényegi azonosságának igénye miatt) feltűnik egy immanens “szervezettségi” faktor is, amelyet az azonos szöveg követelménye implikál.

A jelenlegi magyar dogmatika ilyen elkülönítést nem ismer; a Panasztv. e tekintetben nem tesz különbséget.

3.4. Az alapjog gyakorlásának formája – „írásban”

Az Alaptörvény XXV. cikke írásbeli formához kapcsolja a petíciós jog gyakorolhatóságát⁹⁸, amelyet így alkotmányszövegbe foglalt korlátnak tekinthetünk.⁹⁹ Noha a megkötést maga az Alaptörvény tartalmazza, annak – a kibővítés irányába tartó – értelmezése szempontjából érdemes megvizsgálni a korlátozás okait. Segítségül hívva az alapjog funkcióinak vizsgálatakor írottakat, nem találunk olyan, logikailag is konzekvens érvrendszert, amely kimutatná, hogy e funkcióit a petíciós jog kizárólag írásbeli formában teljesíthetné; szóbeli vagy elektronikus úton ne volna gyakorolható. Szembeötlő, hogy az egyéb (például közigazgatási hatósági, bírósági) eljárások, amelyek együttesen a Panasztörvény szerint intézendő ügyek komplementer-halmazaként is tekinthetők, kifejezetten teret adnak a kommunikáció más formáinak (pl. szóbeli előterjesztés, jegyzőkönyvbe mondás).¹⁰⁰ Még kirívóbb a következetlenség, ha számításba vesszük a szólásszabadsággal és a gyülekezési szabadsággal való szoros rokonságot.

Mi lehet tehát a gyakorolhatóság írásbeli formához kötésének a magyarázata? Álláspontunk szerint három lehetséges út vázolható (amelyek együttesen is jelen lehetnek a döntésben): az alkotmányozó vagy nem foglalkozott kellő mélységben a felvázolt logikai hibákkal, vagy a korábbi magyar és a modellértékű német alkotmányok szövegeire

⁹⁸ Fontos megjegyezni, hogy ezzel nem magát az alapjogot, hanem annak gyakorlását korlátozza. L. BODNÁR 2011: 106. o.

⁹⁹ TILK 2006: 448. O.

¹⁰⁰ Pl. a Ket. 31. § (1) bekezdése vagy a Pp. 94. § (1) bekezdése.

hagyatkozott¹⁰¹, vagy ilyen úton is próbálta csökkenteni az állami szervek adminisztratív terheit. Utóbbi azért valószínűtlen, mert (mint később látni fogjuk) a Panasztörvény szerint intézendő ügyek mennyisége a közigazgatás vagy a bíróságok teljes ügyterhéhez képest csupán elenyésző.

Egyetlen potenciális érv merül fel a formához kötés mellett: a hatékonyságé. E szerint írásbeliség a későbbi bizonyíthatóság garanciájaként tekintendő, amely így az eljárás követhetőségét biztosítja.¹⁰² Az alapjog gyakorlásának a korlátozására – utalva az említett más eljárásokra, amelyek esetén még nagyobb érdek fűződik a későbbi bizonyíthatósághoz – ez azonban semmiképpen sem szolgál elegendő indokként. A másutt ismert jogintézmények megfelelő alkalmazásának gyakorlati akadályja nincs, a petíciós jog tartalma pedig ezen jogintézmények alkalmazásával is biztosítható. Megállapítható tehát (az alkotmányi szintű szabályozás miatt pusztán elméleti szinten), hogy a korlátozásnak nincs legitim célja.¹⁰³

A Panasztörvény felemás módon reagál a helyzetre: lényegében áttöri az Alaptörvény által támasztott megkötést, amikor formakényszerre való utalás nélkül rögzíti: “Panasszal és közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a[z] [...] eljárásra jogosult szervhez.”¹⁰⁴ A törvény az eljárás megindulásához szűkítés nélkül csak a “szervhez fordulást” követeli meg, amely nyelvtani és funkcionális értelmezés szerint bármely, arra alkalmas módon megtörténhet; közérdekű bejelentések esetén pedig kifejezetten utal a (fogadó szerv általi írásba foglalás kötelezettségével) szóbeli és elektronikus előterjesztés lehetőségére.¹⁰⁵ Ugyanakkor e rendelkezések nem terjednek ki a panaszokra, amely egyfajta, a jogszabály által kifejezett értékhierarchiát is jelezhet.

Ezt a dogmatikai problémát saját szintjükön “rutinból” kezelték a jogalkalmazók, amikor az egyes intézmények saját szabályaikat a szokásos hivatali munka és a praktikum kívánalmaihoz igazították. Számos szerv vonatkozó szabályzata írja elő a szóbeli panaszok írásba foglalásának a kötelezettségét, és az elektronikus úton érkezett beadványok befogadását – hasonulva a kodifikált eljárásjogokban megszokott ügyintézéshez és ezzel egyúttal feloldva a törvény következetlenségét.¹⁰⁶ Látható tehát, hogy az Alaptörvényben megjelenő korlátozás

¹⁰¹ Figyelmén kívül hagyva pl. az utóbbihoz kapcsolódó gyakorlatot. Ld. lentebb.

¹⁰² TILK 2006: 448. o.

¹⁰³ Az alapjogok korlátozhatóságának feltételeiről ld. még: GÖTZ 1991: 152-153. o.; POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2014.

¹⁰⁴ Panasztv. 1. § (4) bekezdés első mondat

¹⁰⁵ Panasztv. 1. § (4) bekezdés második mondat; 4. § (1) bekezdés

¹⁰⁶ Pl. 51/2013. (XII. 16.) ORFK utasítás 6., 11. pontok; 10/2012. (VI. 15.) 4. § (1) bekezdés, stb.

ellenére az alapjog gyakorlati érvényesülése e szempontból (közel) teljes, vagyis mentes a formai kötöttségektől.¹⁰⁷ Jelezzük, hogy az elektronikus bejelentés és panaszlás más államokban is ismert és sokrétűen alkalmazott intézmény¹⁰⁸, amely átgondolt keretek kialakítása esetén megfelel a modern kor követelményeinek.¹⁰⁹ A jogalkalmazók által követett eljárás a fentiek szerint elméletileg is támogatható.

Minderre tekintettel, elméleti szemszögből a kifejtett érvek mentén, gyakorlati oldalról pedig a jogalkalmazáshoz igazodva megfontolandó volna az Alaptörvény szövegéből kiemelni az „írásban” szövegrészt.¹¹⁰

3.5. Az alapjog tárgya – „kérelemmel, panasszal vagy javaslattal”

A szakirodalomban számos okból gyakran kritizált¹¹¹ és e kutatás által igazoltan/bizonyítottan a gyakorlatban is visszásságokat produkáló jelenség a petíciós jog (még precízebben annak két részjogosítványa) által lefedett fogalmak törvényi meghatározása. A kérelmezési- és panaszjog elnevezéséből legalább kétféle fogalom (a kérelmek és a panaszok) definiálása következne – egyelőre szubsztanciális tartalmukra tekintet nélkül –, ezeket a fogalmakat pedig szintén szükséges elhatárolnunk a más jellegű beadványoktól.

E helyütt ennek a szakirodalom által mindeddig eredménytelenül fel-felvetett feladatnak a megoldására teszünk kísérletet és adjuk meg saját válaszunkat. A petíciós jogon belüli lehatárolásokra „belső”, míg a más eljárás alá tartozó beadványoktól való elkülönítésre „külső” distinkcióként utalunk. Az alább kifejtendő tipizálás szempontjából fontos kiindulópont még, hogy a megjelenő típusok egy-egy beadványban nem feltétlenül (sőt, rendszerint nem) „vegytisztán” fordulnak elő, hanem egymással keveredhetnek – ez a beadvány tartalmából lesz megállapítható.

Véleményünk szerint ez a keveredés nemcsak a „belső”, hanem a „külső” fogalmak alá tartozó beadványok esetében is megtörténhet. Ha például egy beadványozó „panaszt” emel a helyi önkormányzatnál a szomszédjában működő zajos szórakozóhellyel szemben, de

¹⁰⁷ Azzal a furcsa és ritka helyzettel állunk tehát szemben, amikor maga az Alaptörvény emel indokolatlan korlátokat, amelyeket azonban a jogalkalmazó lebont.

¹⁰⁸ Németországban pl. 2005 óta intézhetők elektronikus petíciók a Bundestaghoz. KOMMENTAR: 35. o.

¹⁰⁹ A potenciálisan felmerülő gyakorlati problémák kezelésére ld. a 4. fejezetet.

¹¹⁰ Mint ahogyan az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság koncepciójában is megjelent. Ld. a 3.2. alfejezet.

¹¹¹ Pl. VASS 1997: 24. o.; TILK 2006: 444. o.; HAJAS – PATYI 2009: 2339. o.

egyúttal javaslatot is tesz a járőrözés átalakítására (így a hatékonyabb ellenőrzés megszervezésére), azzal lényegében két beadvány érkezik a címzetthez: egy hatósági eljárást kezdeményező kérelem és egy javaslatot tartalmazó közérdekű bejelentés. A tartalom szerinti elbírálás elve alapján a beadvány megfelelő részeit indokolt külön, a saját eljárására vonatkozó szabályok szerint kezelni, amennyiben pedig valamely indítvány elbírálására a címzettnek (a példában az önkormányzatnak) nincs hatásköre, azt különálló ügyként értékelve a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez (példánkban a rendőrséghez) kell áttenni.

3.5.1. „Belső” elhatárolások

Az elméleti keretek kijelölése után az elemzést a „belső” distinkciókkal kezdjük. Ehhez megvizsgáljuk először a fogalmak történeti fejlődését, hiszen ez – mintegy nehézségi erőként – nagyban kihat a jelenlegi fogalomkészletre is. A Panasztörvény által használt értelemben a panasz, közérdekű bejelentés és a javaslat kifejezéseket először az 1977. évi I. törvény szabályozta¹¹², amely a maga anakronisztikus és pártállami időket felidéző¹¹³ terminológiája ellenére meglepően hosszú ideig, hazánk európai uniós csatlakozásáig maradt hatályban. E törvény teremtette meg az általunk vizsgált jogintézmények szabályozásának az alapjait, amellyel még hatályos Panasztörvényünk is nagyfokú hasonlóságot és számos konkrét átfedést mutat. A jogszabály 4. § (1) bekezdése a közérdekű bejelentést definiálja: „A közérdekű bejelentés olyan körülményre, hibára vagy hiányosságra hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Felhívhatja a figyelmet olyan magatartásra, vagy tényre is, amely jogszabályba ütközik, vagy ellentétes a szocialista erkölccsel, a szocialista gazdálkodás elveivel, illetőleg más módon sérti vagy veszélyezteti a társadalom érdekét.” Külön meghatározást kap a (2) bekezdésben a közérdekű javaslat, amely valamely „társadalmilag hasznos cél elérésére irányuló kezdeményezés”. A törvény alapján a közérdekű javaslatot tartalmazhatja közérdekű bejelentés is. A 17. § (1) bekezdése a panaszt olyan kérelemként határozza meg, „amely egyéni jogsérelem vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul és elintézése nem tartozik más, jogilag szabályozott - így különösen bírósági, államigazgatási, munkaügyi (szövetkezeti) döntőbizottsági - eljárásra.”

¹¹² A törvény előzményere és problémáira ld. VASS 1997: 21-22. o.; SZAMEL Lajos 1988: 195. o. Megalkotásának társadalmi kontextusára ld. KONDOROSI 1994. 12-13. o.

¹¹³ Pl. preambulumban a „szocialista törvényességre” utal, hatályát a polgári jog alapján létrejött szervezetekre is általános jellel kiterjesztette. KONDOROSI 1994: 10-11. O.

Az 1977-es törvényt 2004-ben felváltotta az uniós csatlakozással kapcsolatosan rengeteg törvényt módosító 2004. évi XXIX. törvény, amely – gyaníthatóan az Alkotmány petíciós jogot szabályozó 64. §-ának és a korábbi törvény ehhez kapcsolódó szakirodalmi kritikájának¹¹⁴ megfelelni akarván – ugyancsak Janus-arcú megoldást választott: címében a panaszok és bejelentések mellett már benne foglaltatnak a közérdekű kérelmek is (összhangban az Alkotmánnyal), ám ez utóbbit fogalmaiban továbbra sem használja különálló intézményként. A korábbi rendszer „maradványait” kigyomlálva ugyan, de lényegében ugyanazt a meghatározást adta a panasznak, a közérdekű bejelentés törvényi definíciójából pedig kivette a példálódzó felsorolást, de ettől eltekintve azon sem változtatott. A javaslatot azonban immár nem *sui generis* jogintézményként, hanem a közérdekű bejelentés esetleges elemeként szabályozta (tehát panasz nem tartalmazhatott javaslatot).¹¹⁵

Áttérve a jogtörténet terrénumából a normatív háttérre: már az alapjog alkotmányos megfogalmazása és annak a Panasztörvényben való leképeződése között is disszonancia figyelhető meg: az Alaptörvény *kérelmet, panaszt és javaslatot* nevez meg, míg a Panasztörvény *panaszt és közérdekű bejelentést* nevesít azzal, hogy mindkettő tartalmazhat javaslatot is. Ez utóbbi megfogalmazásban a mellérendelő szerkezet („javaslatot is tartalmazhat” – kvázi az egyébként definiált tartalom mellett) azt sugallja az értelmezőnek, hogy kizárólag javaslatot tartalmazó, önálló beadvány nem létezik (azaz ha létezik is, nem tartozik a Panasztv. hatálya alá). Ez a merev, textualista interpretáció szembemegy az Alaptörvényből megismert felosztással, egyúttal a Panasztörvény által elérni hivatott céllal (formailag az Alaptörvény XXV. cikkében foglalt alapjog törvényi szabályozása¹¹⁶, tartalmilag pedig az alapjog kifejtése és védelme), amely azt bizonyosan nem foglalja magában, hogy ellentmondjon az Alaptörvénynek.

Az 1977-es törvényt épp ugyanilyen okból kritizálták korábban, a 2004-es szabályozás pedig ennek következtében fordult (legalább részben) az akkor hatályos Alkotmány szövege felé. Úgy tűnik, hogy a Panasztörvény e folyamatból nem sokat észlelt, és így a korábbi szabályokat dogmatikai szempontból a lehető legkevésbé előnyösen ötvözi. A 2004-es törvény megfosztotta önállóságától a javaslatot, amivel nem is volt (legalábbis alkotmányos)

¹¹⁴ Pl: HAJAS – PATYI 2009: 2339. o. Az Alkotmány 64. §-a kérelmeket és panaszokat jelölt meg a petíciós jog körében.

¹¹⁵ 2004. évi XXIX. törvény 141. § (2)-(3) bekezdései

¹¹⁶ Ld. T/11657. Számú törvényjavaslat, általános indoklás. <http://www.parlament.hu/irom39/11657/11657.pdf> (2014.11.02.) 8. o.

probléma, hiszen azt az Alkotmány szövege nem nevesítette. Az Alaptörvény azonban önállóan rendelkezik róla, csakúgy, mint a kérelemről.

A petíciós jog részjogosítványai – utalva az alapjogi jellemzőknél írottakra – procedurális alapjogok, amelyekből az egyénnek nem származhat igénye meghatározott döntésre, csupán a megfelelő eljárási pozíció és maga az eljárás biztosítására.¹¹⁷ E jellegzetességükkel nem fér össze az az állapot, hogy a hatályos jog jelenleg nem szabályozza önállóan a javaslatot, és a kérelmet is mint közérdekű bejelentést fogalmazza meg. Az állam jelenleg – legalábbis dogmatikailag letisztult módon – nem biztosítja a petíciós jog jogosultjai számára az alapjoguk problémamentes gyakorlásához szükséges eljárást.

A hatályos terminológia kritikája után, továbbra is a „belső” elhatárolásnál maradva itt az ideje, hogy megtegyük saját javaslatainkat a fogalmi rendszer újraszabályozására. Ehhez kiindulásképpen a közérdek-magánérdek fogalompárt használjuk.¹¹⁸ A jogintézmény történeti fejlődése és a jog-összehasonlítás alapján egyetértünk a korábbi szabályozásokkal abban, hogy a kérelmek és a panaszok közötti határvonalat a köz- és a magánérdek határa jelenti. A közérdek és magánérdek közötti különbségtétel olykor bonyolult lehet, hiszen a közérdek magában foglalhatja (a joggyakorlás realitásait tekintve pedig tipikusan magában is foglalja) a kérelmező vagy a javaslatot tevő magánérdekét is.¹¹⁹ Véleményünk szerint az elválasztási pontot a beadvánnyal érintett személyek pontos körülhatárolhatósága jelenti: amennyiben az érintetti kör jól meghatározható (pl. egy család), magánérdekről beszélhetünk, ha azonban a potenciális hasznok élvezőinek köre diffúz (pl. egy kistelepülésen valaki kéri a vadászati hatóságtól a környéken megtelepedett medve kilövését, vagy jelenti, hogy a parkban kedvenc padját festékszóróval elcsúfították), akkor az esetlegesen fennálló magánérdek mellett is megállapítható a beadvány közérdekűsége. Az elhatárolás például azokban a gyakorlatban is előforduló esetekben fontos, amikor a beadványozó valamely más (többnyire hatósági) eljárás alá tartozó ügyét közérdekűnek próbálván beállítani, ilyen kérelmet terjeszt az eljárásra jogosult szerv elé.¹²⁰

Úgy véljük továbbá, hogy javaslat mind köz-, mind magánérdekű ügyre vonatkozhat. Erre utal maga az Alaptörvény is, amikor az alapjog megfogalmazásánál semmilyen nyelvi vagy egyéb textuális eszközzel nem kapcsolja a javaslatot a közérdekű tartalommal

¹¹⁷ SZAMEL Lajos 1988: 199-200. o.

¹¹⁸ A „közérdeknek” a közigazgatás-tudományban értelmetlen fogalmára ld. LŐRINCZ 2010: 77-78. o.

¹¹⁹ Elvi szinten ez már-már törvényszerű, hiszen a legáltalánosabb értelemben vett „közérdek” az egész társadalom érdekét szolgálja, amelynek a beadványozó is tagja, tehát az érdeke „személyesíthető”.

¹²⁰ Ld. a 4. fejezet megállapításait.

rendelkező kérelemhez. Ez alapján a vonatkozó beadványok következő táblázatát rajzolhatjuk fel:

Magánérdek	Közérdek
Panasz	Kérelem
Javaslat	Javaslat

Az egyéni (vagy másokkal közös, de semmiképpen sem közösségi) jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére szolgáló panasznak a Panasztörvényben foglalt definíciója alapvetően elfogadható; ahhoz egyetlen módosítást javasolunk: a fogalmi zavarok elkerülése érdekében az „olyan kérelem” helyett „olyan beadvány” szövegezés is azonos tartalommal képes ellátni a feladatát.

A törvényi fogalom második mondata is helytálló, amidőn a magánérdekű javaslatot a panasz esetleges elemeként fogja fel: „A panasz javaslatot is tartalmazhat.” A fogalmat elemezve ugyanis arra juthatunk, hogy e terminológiai keretben mozogva a magánérdekű javaslat nem állhat önmagában: ez ugyanis értelemszerűen csak valamely konkrét és létező magánjellegű üggyhez (életviszonyhoz) tapadhat, hiszen teljesen absztrakt értelemben magánérdekű javaslat nem képzelhető el. A fennmaradó kérdés tehát arra irányul, hogy ez a létező ügy (életviszony) milyen tárgyi körben respektálható, azaz mikor biztosítja az Alaptörvény a magánérdekű javaslattevél jogát.

Úgy véljük, nem tartozik a panaszjoghoz kapcsolódó javaslattevél jog által védett tárgykörbe az, hogy más eljárások alá tartozó beadványok (pl. egy keresetlevél) mellé a beadványozó folyó szövegbe foglalhassa az ügynek a számára kívánatos végkimenetelét (ezt a lehetőséget az adott eljárások védik). A panasz maga is olyan ügyekre vonatkozik, amelyeknél a jog- vagy érdeksérelem elbírálása nem tartozik más eljárás hatálya alá.¹²¹ Ehhez a *differentia specificához* pedig a magánérdekű javaslat ennyiben mindenképp igazodni látszik. Az Alkotmánybíróság is utalt rá, hogy a petíciós jogból nem következik az egyes hatósági eljárásokban meghatározott eljárási pozíciók biztosításának kötelezettsége.¹²²

¹²¹ Panasztv. 1. § (2) bekezdés

¹²² 1211/B/1996. AB határozat. ABH 2002, 768.

A panasszal szemben a kérelem legfőbb fogalmi eleme a közérdekűség, amely – és ebben mindhárom vizsgált törvény egyöntetűen foglal állást – nem kizárólag osztársadalmi érdeket jelenthet, hanem valamely közösség érdekeit is védheti. Ez a csoportérdek azonban nem lehet ellentétes a társadalom érdekével, hiszen az a kérelmezési jog intézményének célját ásná alá.¹²³

Ahogy a fenti táblázatból kiolvasható, a közérdekű javaslatot a közérdekű kérelmekről elkülönítve kezeljük: nincs sem logikai, sem dogmatikai (csupán pozitív jogi) akadály annak, hogy önálló beadványként kerüljön megfogalmazásra – mivel az alapjog egyik legfontosabb funkcióját, a „kormányzottak” oldalán felhalmozódó tapasztalatok és ötletek becsatornázását éppen ez a jogintézmény tudja leghatékonyabban megvalósítani. Kíváncsnak tartjuk ezért, hogy – visszatérve az 1977. évi I. törvény koncepciójához – a közérdekű javaslatot mint „társadalmilag hasznos cél elérésére irányuló kezdeményezést” definiálja a törvény, ezzel elválasztva azt a közérdekű kérelmekről (ám természetesen továbbra is megengedve az átfedést).¹²⁴

Úgy látjuk emellett, hogy bizonyos tartalmi szempontok mentén a tág értelemben vett, Alaptörvény által is nevesített „(közérdekű) kérelmek” két további csoportra oszthatók: a szűk értelemben vett közérdekű kérelmekre, valamint egy sajátos helyzetet külön szabályozó jogintézményre, amelyet „közérdekvédelmi bejelentésnek” nevezünk.

A szűk értelemben vett közérdekű kérelmekre elfogadható a közérdekű bejelentés hatályos törvényi fogalma: „olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.”¹²⁵ A definícióból kiolvasható, hogy ebben az esetben nem szükséges konkrétan valamely szerv jogellenes mulasztását (vagy épp cselekvését) állítani, hanem megmutatkozik az alapjog klasszikus célja: a címzettől valamilyen pozitív vagy negatív magatartás kiváltása. A tiszta, elkülönülő fogalmak használatát szem előtt tartva a jelenlegi közérdekű bejelentésnek a közérdekű kérelemre való átnevezése is szükséges.

Az említett másik élethelyzet egy ennél speciálisabb körülményt is értékel. A „közérdekvédelmi bejelentés” fogalmát eredetileg a – Panasztörvény által hatályon kívül helyezett, de lényegében sohasem alkalmazott – tisztességes eljárás védelméről, valamint az

¹²³ SZAMEL Lajos 1988: 202. o.

¹²⁴ Panasztv. 4. § (2)-(3) bekezdés

¹²⁵ Panasztv. 1. § (3) bekezdés

ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény emelte be a jogrendszerbe.¹²⁶ A jogintézménnyel akkor lehetett élni, “ha a munkavállalónak tudomása van arról, vagy kellő alappal feltételezi, hogy a munkáltatónál a munkáltató magatartása, vagy a munkáltató működési körébe tartozó okok következtében a közérdek bármilyen sérelme következett vagy következhet be”.¹²⁷ Noha a törvény nehezen indokolható módon alanyi oldalról a munkavállalóra szűkítette a fogalmat, abban mégis megmutatkozik egy kiemelkedően fontos jellemző: a szereplők közötti konkrét hierarchia vagy egyoldalú függés.

Ezen a bázison javasoljuk egy azonos elnevezésű, de mindenféle hierarchikus és függőségi viszonyra (különösen állam-polgár és munkáltató-munkáltató) kiterjedő új szabály bevezetését. Az ide tartozó ügyek a szűk értelemben vett közérdekű kérelmeknél konfliktusosabb helyzeteket generálnak: lényegében az angol nyelvben “whistleblowing”-ként¹²⁸ elterjedt tevékenységről van szó, amely (és ezt a legtöbb modern állam már felismerte) kiemelt védelmet igényel.¹²⁹ A bejelentő itt meghatározott szervvel (többnyire munkahelyével) szemben lép fel, amellyel saját maga (és adott esetben családja) számára hatalmas egzisztenciális kockázatot vállal – tulajdonképpen a legszorosabb értelemben vett magánérdeke ellenében cselekszik. Épp e helyzet egyensúlytalanságának a mérséklése miatt szükséges a “whistleblower” érdekeinek hatékony védelméhez és az ilyen jellegű tevékenység motiválásához szükséges eszközrendszernek biztosítása. Az ilyen értelemben vett közérdekvédelmi bejelentések társadalmi hasznossága nehezen túlbecsülhető, hiszen az állami szervezetrendszeren belül alkalmasint jelen lévő korrupció vagy a munkahelyi visszaélések mind olyan problémák, amelyek ellen a petíciós jognak ez a válfaja hatékonyan veheti fel a harcot. Valójában itt mutatkozik meg legerősebb formájában az állam objektív, intézményvédelmi kötelezettsége¹³⁰, amennyiben pozitív módon is védi az alapjog gyakorlásának a lehetőségét.¹³¹

A fentiek figyelembevételével újra felrajzolt táblázat tehát a következőképpen módosul:

¹²⁶ KLOTZ 2013: 13. o. Más javaslat a „közérdekű nyilvánosságra hozatal” kifejezést preferálja. HORN 2008: 15. o.

¹²⁷ 20. § (1) bekezdés

¹²⁸ Szó szerinti fordításban „sípfüjást” jelent; magyar megfelelője lehet esetleg a „vészharang kongatása”. KLOTZ 2013: 13. o.

¹²⁹ Ld. PAPP 2013: 23-26. o.

¹³⁰ MICHALOWSKI – WOODS 1999: 77-78. O. Az intézményvédelmi kötelezettséget a petíciós jog körében nem értelmezi: HAJAS – PATYI 2009: 2340. O.; a kapcsolatot elismeri azonban TILK 2006: 444. O.

¹³¹ Ld. még: CALLIESS 2014: 36-38. o.

Magánérdek	Közérdek	
Panasz Javaslat	Közérdekű kérelem	Közérdek- védelmi bejelentés
	Javaslat	

Ezzel mindjárt azt is megmagyaráztuk, hogy gyakorlati szempontból miért kulcsfontosságú a kifejtett elméleti elhatárolás: a bejelentővédelmi rezsim körében igénybevehető eszközök spektrumát hozzákapcsolhatjuk az egyes beadványfajtákhoz.¹³²

3.5.2. „Külső” elhatárolások

A petíciós jog keretein belül eső beadványok közötti különbségtétel jóval nagyobb kihívást jelentett, mint azoknak (e pont alkalmazásában a továbbiakban: petíciós beadványok) a más eljárás hatálya alá tartozó beadványoktól való elhatárolása. Ez utóbbi különösen a panaszoknál válik fontossá.

Elméleti szempontból leszögezhetjük, hogy a petíciós beadványok lehatárolására formailag egyfajta „közbenső maradékelven” (negatív oldal), materiálisan pedig a tartalmuk alapján (pozitív oldal) kerülhet sor. A két módszer együttes alkalmazása nagy biztonsággal segít minősíteni a beadványokat. A „közbenső maradékelv” némileg zavaros fogalma alatt azt értjük, hogy egyik oldalról csak az olyan beadvány minősülhet petíciós beadványnak, amely nem tartozik más eljárás hatálya alá (például tartalma szerint nem egy *sui generis* jogorvoslati eljárás megindítására irányul); ez tehát egy negatív megfogalmazás. Ha megállapítják, hogy a beadványt nem valamely „szokásos” eljárási rezsim szerint kell elintézni, a tartalmi (pozitív) oldal vizsgálata következik: amennyiben a beadvány rendelkezik az egyes petíciós beadványok valamelyikének előző pontban felvázolt jellemzőivel, akkor a Panasztv. szerint kezelendő ügyként identifíkalhatjuk. Ha azonban ezeket a jellemzőket sem teljesíti, a

¹³² A kívánatos bejelentővédelmi rendszer elméleti kereteinek a meghatározása, az alkalmazható jogintézmények körének a vizsgálata e tanulmány keretein túlmutat. Itt annyit jelzünk, hogy más jogrendszerekből számos működő megoldást ismerünk a bejelentők védelmére és motiválására. Pl. a „Whistleblower Protection Act” az USA sajtósági jogrendszerében. POSNER 1996: 107-111. O. A törvény alkalmazására: MCCARTHY 2012.

címzettre irányadó normák szerinti „egyéb” kategóriába kerül, tehát nem a Panasztv. szerint intézik (ezért a „közbenső” maradékelv elnevezés).¹³³

A gyakorlat számára a negatív lehatárolás nem okoz különösebb nehézségeket, mivel a címzettek rendszerint tisztában vannak a saját feladat- és hatáskörükkel, valamint az ide tartozó eljárásokkal, és az erre vonatkozó beadványokat felismerik. Probléma a pozitív (tartalmi) oldal vizsgálatával merülhet fel, ha ugyanis a jogalkalmazó nem képes felismerni a petíciós beadványokra jellemző tartalmi elemeket, az indítványt végül az említett „egyéb” ügyekre vonatkozó szabályok szerint, a Panasztörvényben foglalt eljárás és garanciák mellőzésével intézik.

3.6. Az alapjog kötelezettje – „bármely közhatalmat gyakorló szervhez”

3.6.1. A kötelezettek köre

A 2.4. fejezetben láthattuk, hogy az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény módosított a jog kötelezettjeinek a körén: a “illetékes állami szervek” helyett “bármely közhatalmat gyakorló szervet” jelölt meg. E megfogalmazás lényeges szűkítésként értelmezhető, hiszen a feladat- és hatáskörükben rendkívül sokszínű állami szerveknek csupán egy része gyakorol ténylegesen közhatalmat, azaz állapít meg külső (saját szervezetén kívül eső) jogalanyokra nézve jogokat és kötelezettségeket, alkalmaz velük szemben intézkedéseket. Csakúgy, mint az írásbeli formához kötésénél, a címzetti kör szűkítésekor sem tudjuk kitapintani a korlátozás legitim célját, az ugyanis ellenkezik az alapjog természetével és funkcióival. A petíciós jog mindenekelőtt az állam szerveinek megszólíthatóságát követeli meg, demonstrálván, hogy az állam a polgárokért működik.¹³⁴ Mihelyst nem teljesül az a követelmény, hogy a megszólíthatóság terjedjen ki az állam minden szervére, óhatatlanul sérül az alapjog lényeges tartalma.¹³⁵

A formakötöttség esetéhez hasonlóan, a Panasztörvény (és az annak alapján alakuló gyakorlat) a maga szintjén ezt a dilemmát is kezelte: az állami szervekre és a helyi

¹³³ A fővárosi és megyei kormányhivatalok esetén pl. 20/2013. (VI. 25.) KIM utasítás 1. Függelék 5. pont A 035 01. sor, A 052 05. sor

¹³⁴ VITZHTUM 1988: 123. o. 6. Jegyzet.

¹³⁵ *Nota bene*: az AB egy korai határozatában más álláspontra helyezkedett. 987/B/1990. AB határozat. ABH 1991, 527.

önkormányzatokra terjeszti ki személyi hatályát.¹³⁶ E megoldás lényegében hasonlít a német *Grundgesetz* által követett koncepcióhoz, amely korábbi magyar Alkotmányhoz hasonlóan az “illetékes szerveket” kötelezi.¹³⁷ A német alkotmányjog-tudomány azt a szervet tekinti illetékesnek, amelyik kompetens arra, hogy döntést hozzon és cselekedjen a petíciós beadvány ügyében. Mivel az alapjog általában az államot kötelezi, indifferens, hogy az “illetékes állami szerv” melyik hatalmi ágba tartozik.¹³⁸

Az állami kötődés okán a kötelezett körbe sorolhatjuk az állami és önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezeteket is.¹³⁹ Még érdekesebb azonban, hogy a jogalkotó közérdekből bizonyos típusú magánjogi jogalanyokra is kiterjesztette a petíciós jog (pontosabban értelemszerűen a panaszjog) kötelezett oldalát. E kötelezettek jellemzően olyan feladatokat látnak el, amelyek társadalmi vagy gazdasági szempontból jelentősek, és/vagy gazdasági erejüknél fogva megjelenik egyfajta hierarchikus elem.¹⁴⁰ A jogalkotó tehát magánszemélyek között is megteremti és védi a panaszjogot mint az egyéni érdekek előmozdításának a lehetőségét.

3.6.2. A címzett kötelezettségei

A petíciós jog alapjogi fogalmának meghatározása előtt térképezzük fel, hogy milyen konkrét kötelezettségek terhelik a beadvány címzettjét annak elintézése során. A Panasztörvény kellő részletességgel szabályozza a kérdést.

Mint utaltunk rá, a petíciós jog körébe tartozó részjogosítványok procedurális alapjognak minősülnek: a beadvány meghatározott tartalmú döntésre nem kötelezi ugyan a jogalkotót, de meghatározott eljárás lefolytatására igen.¹⁴¹ A másik oldalon ezek lesznek a petíciós jogát gyakorló személy alanyi pozíciói. Ha azonban pusztán ehhez az eljárási szemlélethez ragaszkodnánk, az a gyakorlatban nem jelentene mást, mint jogot “a

¹³⁶ Panasztv. 1. § (1) bekezdés. A Panasztv. ezzel is a korábbi szabályozást követi. Ld. 2004. évi XXIX. törvény 141. § (1) bekezdés

¹³⁷ *Zuständigen Stellen*

¹³⁸ VITZTHUM 1988: 127. o. Még csak az sem lényeges, hogy a szerv ténylegesen képes-e segíteni a beadványozónak, ameddig erre megvan az elvi lehetősége. Uo. 24. Jegyzet.

¹³⁹ KONDOROSI 1994: 18. O.; VASS 1997: 25. O.

¹⁴⁰ Pl. a 2013. évi CCXXXVII. törvény 288. §

¹⁴¹ Az eljárási garanciák annál lényegesebbek egy-egy alapjog esetén, minél szűkebb az adott alapjog szubsztantív tartalma. CALLIESS 2014: 38-39. o.

szemzeteskosárnak való panaszkodásra”.¹⁴² A hatékony jogi védelemhez ezért az is hozzátartozik, hogy a kérelmet érdemben vizsgálják és arról döntsenek.

Az alapjog gyakorolhatóságának “bemeneti” követelményeként a címzett természetesen köteles lehetővé tenni az ilyen beadványok megtételét: azokat átvenni¹⁴³, majd megfelelően minősíteni.¹⁴⁴ A Panasztörvény segíti a joggyakorlást a szóbeli petíciók írásba foglalásának, továbbá jogalkotásra vonatkozó javaslat esetén a jogalkotó részére való megküldésnek a kötelezettségével.¹⁴⁵ A petíciós beadvány beérkezése után háromféle döntés születhet: a címzett megállapítja hatásköre vagy illetékessége hiányát, ezért a beadványt az eljárásra jogosult szervhez teszi át; mellőzi a beadvány vizsgálatát; érdemben elbírálja a beadványt.

A beadvány vizsgálatának a mellőzése lényegében egy eljárási akadályt képez, amelynek következtében az alapjog adott tekintetben már nem gyakorolható. A mellőzés okai lehetnek opcionálisak vagy kötelezők. A petíciós beadvány elintézése mellőzhető (opcionálisan), ha a *”res iudicata”* esete forog fenn, azaz egy korábbival azonos tartalmú és azonos beadványozó által tett indítványról van szó.¹⁴⁶ Úgy gondoljuk, hogy e szabályozás nem kellőképpen cizellált, mivel nem differenciál a petíciós beadványok típusai között, és azok funkciójára sincs teljes mértékben tekintettel. Panaszok esetében indokolt a *res iudicata* szabályainak a fenntartása, mivel egy konkrét magánérdekű igény elbírálásáról van szó, ám a közérdekű oldalon ugyanez már következtetlenségekhez vezet, két okból is.

Egyrészt a tág értelemben vett közérdekű kérelmek és javaslatok többnyire valamely pozitív magatartás kiváltását célozzák, amelyre gyakran erőforráshiány miatt nincs lehetőség. Ha később, az erőforrások rendelkezésre állásakor terjesztenek elő azonos tartalmú beadványt, azt lényegében a körülmények olyan megváltozásaként lehetne értékelni, amely feloldja a *res iudicata* hatását. A hatályos szabályozás mégis lehetőséget ad a címzett számára, hogy vizsgálat helyett mellőze a beadványt; a megfogalmazásból eredő vizsgálati lehetőséget itt nem tartjuk elegendő garanciának. Másrészt szintén következtelen, hogy – *au contraire* – a törvény szerint a más indítványozó által tett, ám korábbival azonos tartalmú közérdekű petíciós beadványt érdemben kell vizsgálni. Ez arra világít rá, hogy a

¹⁴² VITZTHUM 1988: 125. o.

¹⁴³ HAJAS – PATYI 2009: 2346. o.

¹⁴⁴ Eljárási szempontból éppen ez a minősítés fogja meghatározni a Panasztörvény alkalmazandóságát.

¹⁴⁵ Panasztv. 1. § (4) bekezdés

¹⁴⁶ Panasztv. 2. § (6) bekezdés

“közérdekűség” önmagában olyasmi, amely legalábbis kétségesse teszi a *res iudicata* alkalmazhatóságát.

Ugyanitt szabályozza a törvény – második mellőzhetőségi okként – a beadványozó azonosíthatatlanságát. E korlátozás sem méltányolható teljes mértékben.¹⁴⁷ Míg ugyanis a panasz magánérdekhez, tehát konkrét személyhez (személyekhez) kötődik, itt az érdemi kivizsgálás és a válaszadás szempontjából indokolt az azonosíthatóság követelménye. A közérdekű kérelmek azonban kevésbé tapadnak a kérelmező személyéhez, így (tekintettel az ügyteherre is) nem okozna gondot a válasz elektronikus és hirdetmény útján történő közzététele, amennyiben az ügy a kérelmezővel való további kommunikáció nélkül elbírállható. Az anonim petíciók mellőzhetősége bizonyára inkább egyfajta “önvédelmi” célt szolgál, mivel a nagy tömegben érkező, komolytalan tartalmú beadványok vizsgálata túlzott munkaerőt kötne le. A petíciós beadványok mennyisége ezt az aggodalmat jelenleg nem támasztja alá, mégis indokolható a “nyilvánvalóan komolytalan” anonim beadványok mellőzhetőségének a fenntartása, az érdemben elbírállható névtelen közérdekű petíciók vizsgálatának a kötelezettsége mellett.

A mellőzés következő oka kizárólag a panaszokra vonatkozik, e tekintetben pedig elfogadható: a sérelmezett tevékenységtől vagy mulasztástól számított 6 hónapon túl előterjesztett panaszok vizsgálata mellőzhető, az egy even túliak pedig kötelezően, érdemi vizsgálat nélkül elutasítandók.¹⁴⁸

Amennyiben a mellőzésre nincs ok, a beadványt főszabály szerint 30 napon belül érdemben vizsgálják és elbírállják.¹⁴⁹ Amennyiben a petíciós beadvány alaposnak bizonyul, a szervet tág körben megrajzolt intézkedési kötelezettség terheli: gondoskodnia kell a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről; a feltárt hibák okainak megszüntetéséről; az okozott sérelem orvoslásáról; és indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.¹⁵⁰ Itt is kiviláglik tehát, hogy az alapjog kevésbé a döntés konkrét tartalmának a meghatározásával, inkább a döntésig elvezető eljárásnak a megteremtésével biztosítja funkcióit.

Az alapjog tartalmának fontos fogalmi eleme a beadványozó tájékoztatása, amelyet áttétel és érdemi vizsgálat esetén kötelezővé is tesz a törvény, ám a beadvány mellőzésekor

¹⁴⁷ Másként gondolkodik erről VASS György. VASS 1997. 26. o.

¹⁴⁸ Panasztv. 2. § (7) bekezdés

¹⁴⁹ Panasztv. 2. § (1) bekezdés

¹⁵⁰ Panasztv. 3. § (1) bekezdés

ilyen kötelezettséget nem ír elő. Mindez nem konform a közigazgatás átlátható és kiszámítható működésének a jogbiztonság elvéből következő követelményével.¹⁵¹

Lényeges tartalmi elem végül a petícionáló személyek védelme, amely a szólás- és véleményszabadsággal is összefügg.¹⁵² A törvény általános érvénnyel rögzíti, hogy a beadványozót nem érheti hátrány a tevékenységével kapcsolatban, rendelkezik emellett a személyes adatok védelméről is.¹⁵³ Mint korábban utaltunk rá, a szükséges és megfelelő védelem az egyes petíciós beadványtípusoknál nem egyezik: az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következne különösen a hatékony bejelentővédelmi rendszer kidolgozása.

Amennyiben a fenti kötelezettségek valamelyikét (különösen az érdemi vizsgálat és a válaszadás mint kifelé megnyilvánuló cselekmény követelményét) a címzett nem teljesítette, a petícionáló számára megnyílnak az általános alapjogvédelmi mechanizmusok. E pontban megvizsgáltuk a petíciós jog címzettjeinek kötelezettségeit az ügyintézéskor; ezzel lényegében körvonalaztuk az alapjog szubsztantív tartalmát is.

3.7. A petíciós jog alapjogi fogalma

A fenti elemzés során hosszasan és közelről vizsgáltuk az alapjog egyes jellemzőit. Az elemzés eredményei és a levont következtetések birtokában vállalkozhatunk arra, hogy a magyar jogirodalom eredményein túllépve meghatározzuk a petíciós jog komplex alapjogi fogalmát, amely alapján a petíciós jog ideális alkotmányi szintű megfogalmazását is felvázolhatjuk.

Eredményeinket összegezve e fogalom a következő: a petíciós jog azt a mindenkit megillető, egyénileg és kollektíve is gyakorolható alapvető jogot jelenti, hogy a döntésre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező állami szervhez közvetlenül előterjesztett egyéni panaszt vagy közérdekű kérelmet és a javaslatot a címzett

- 1) meghatározott eljárásban
- 2) érdemben kivizsgálja,
- 3) arról döntést hoz/-zon és

¹⁵¹ Vö. 72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 351, 357.

¹⁵² Emlékezzünk, hogy a petíciós jog a kommunikációs alapjogok családjába (is) tartozik, amelyek esetén kiemelt garancia a retorziómentesség. BULLINGER 1991: 48. o.

¹⁵³ Panasztv. 3. § (2)-(3). Bekezdés. Kivétel, ha nyilvánvalóvá vált a rosszhiszemű és jogellenes joggyakorlás. Ld. (4) bekezdés

- 4) döntéséről tájékoztatja/tájékoztatja a beadványozót,
- 5) akit beadványa miatt sérelem nem érhet.

Definíciónk utal a korábban feltárt alapjogi jellemzőkre is: eljárási jogosultság, amelyből alanyi jogok származnak; az államnak intézményvédelmi kötelezettsége van; részben részvételi jog, e tekintetben *status activus*.

Az imént tett megállapításokat felhasználva a következő kívánatos alkotmányi megfogalmazást adhatjuk:

“(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt panasszal, kérelemmel vagy javaslattal forduljon bármely állami szervhez. A megkeresésre a címzett köteles válaszolni.

(2) Az állam biztosítja, hogy az (1) bekezdésben foglalt jog gyakorlása miatt senkit hátrány nem érhet.”

Az (1) bekezdés lényegében formai kötöttségek nélkül határozza meg az alapjog gyakorolhatóságát, emellett a kívánatos szintre terjeszti ki a kötelezett kört. Rögzíti továbbá a válaszadás kötelezettségét, amely az alapjog lényeges tartalma. A (2) bekezdés az állam pozitív kötelezettségeit húzza alá: feladatokat ró az államra (különösen a jogalkotóra) a beadványozó hatékony védelmével kapcsolatban, ami napjainkban alighanem a petíciós jog szélesebb körű alkalmazása felé mutató egyik kitörési pont lehet.

Elméleti megállapításaink és a petíciós jog dogmatikájának megújítására tett javaslataink tehát a két fenti javaslatban összegződnek. A továbbiakban kitekintést teszünk a petíciós jog gyakorlati érvényesülése felé.

4. A PETÍCIÓS JOG INTÉZMÉNYEINEK ÉRVÉNYESÜLÉSE – MENNYISÉGI MUTATÓK

E tanulmány írásával párhuzamosan empirikus felmérésbe kezdtünk, amelynek eredményeit a téma további kutatásánál használhatjuk fel. Eredményeink részletes elemzése túlhalad a dolgozat keretein, így itt csupán a módszertan és a legfontosabb állítások összegzésére szorítkozunk, a részletes megállapításokat pedig később, nagyobb terjedelemben publikáljuk.

Hazánkban a kérelmezési- és panaszjog körébe sorolható jogintézmények gyakorlati érvényesüléről legutóbb 1996-ban készült felmérés.¹⁵⁴ 2014-ben – az összehasonlíthatóság

¹⁵⁴ VASS 1996.

érdekében – azonos módszertani alapokról indultunk, ám a mintát és a kérdéseket is kibővítettük. A kutatás keretében összesen mintegy 220 szervet kerestünk meg közérdekű adatok megismerése iránti igénnyel a központi közigazgatás és az önkormányzatok bázisán.¹⁵⁵ Kérdéseink a szervhez 2013-ban és 2014. Októberéig érkezett közérdekű bejelentések és panaszok mennyiségére, a beadványok iktatásának módjára, a fogalmak elhatárolásának esetleges problémáira és arra vonatkoztak, hogy a Panasztv. elfogadása óta részesültek-e képzésben a szerv ügyintézői. Az önkormányzatoknál ezen kívül a közmeghallgatásokon felmerült ügyekre is rákérdeztünk.

Legfontosabb megállapításunk, hogy a vizsgált szervekhez érkezett közérdekű bejelentések és panaszok száma az elmúlt bő másfél évtizedben alapvetően emelkedett; lakosság megismerte a vonatkozó jogintézményeket és rendszeresen él azokkal. Mindez csupán az ilyen beadványoknak a korábbi adatokhoz viszonyított mennyiségére utal: relative még mindig elenyésző töredékét jelentik a teljes ügytehernek.

Feltűnő, hogy szinte minden megkeresett szerv tagadta, hogy nehézséget okozna számára a beadványok panasznak, vagy közérdekű bejelentésnek minősítése, mégis, még azonos hatáskörű szervek esetén is előfordultak jelentős eltérések nemcsak a két beadványtípus egymáshoz való viszonyában, de azok együttes számában is. (Míg például a Bács-Kiskun megyei munkavédelmi szakigazgatási szervnél 2013-ban egyetlen ilyen ügyet regisztráltak, Hajdú-Bihar megyében 514 beadványt minősítettek e körbe tartozónak.) Ez arra utal, hogy a jogalkalmazók nincsenek felvértezve a sikeres ügykezeléshez szükséges tudással, ami rendkívül széttartó gyakorlathoz vezet. Különösen igaz ez az önkormányzati szintre.

A korábbi kutatás eredményeit többé-kevésbé igazolták az önkormányzati szintről beérkező adatok: a petíciós joggal továbbra is többen élnek a közepes és a nagyobb városokban, mint a kistelepüléseken, illetve minden településtípusnál népszerűbb az ide tartozó jogi instrumentumok, mint a közmeghallgatás igénybevétele.

¹⁵⁵ Egyéb szervek (pl. AB, Országgyűlés, autonóm szervek) a módszertani kiindulópontok okán ezúttal kimaradtak.

5. KÖVETKEZETTÉS, ZÁRÓ GONDOLATOK

Az elvégzett elméleti munkára visszatekintve úgy véljük, hogy a dolgozat elején kitűzött célunk alapvetően sikerrel zárult. Kutatásunk végén felvázolhattuk a kérelmezési- és panaszjognak a magyar jogtudományban ilyen részletességgel mindeddig nem ismert, complex alapjogi fogalmát, ennek segítségével pedig szövegszerű javaslatot tehattünk egy olyan alkotmányos szabályozásra, amely a jelenleginél erőteljesebben kötődik a megadott alapjogi fogalomhoz.

Ehhez szükségessé vált az alapjog dogmagikájának részletes, a napjainkig publikált hazai munkákat meghaladó mélységű elemzése. Választott módszerünk alapján az alapjog verifikálását követően lépésről lépésre haladtunk végig a petíciós jog egyes fogalmi elemein, amely végül elvezetett minket az említett eredményhez. A dolgozat végén összegzett empirikus kutatásunk rávilágított, hogy a releváns jogintézmények alkalmazásának gyakorisága “felfutóban” van, így fokozott a jogalkotó felelőssége a szabályozáskor.

A petíciós jog dogmatikájának megismerése felé tett lépéseink ezzel véget értek, ám semmiképpen sem élhetjük meg úgy, mint egy fárasztó utazás végét. A dolgozat ugyanis a stabil dogmatikai alapok megteremtésére vállalkozott, ám mindezt nem öncélból tette: úgy véljük, hogy ezeken az alapokon a célok és eszközök rendszerének együtthatásából számos, magas szinten funkcionáló jogintézményt fejleszthetünk ki, amelyek segítik az Alaptörvény XXV. cikkében megfogalmazott jog egyéni és társadalmi szempontból egyaránt hatékony gyakorlását.

6. FELHASZNÁLT IRODALOM

BADÓ – TRÓCSÁNYI (szerk.) 2005: BADÓ Attila – TRÓCSÁNYI László (szerk.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK-Kerszöv, Budapest 2005.

BAUM 1987: Robert A. BAUM: Public Interest Law. Oceana Publications, London – Róma – New York 1987.

BALOGH 2003: BALOGH Zsolt: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest 2003.

BALOGH – SCHANDA 2011: BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs (szerk.): Alkotmányjog – alapjogok. PPKE JÁK, Budapest 2011.

BIBÓ 1986: BIBÓ István: Kényszer, jog, szabadság. In BIBÓ István: Válogatott tanulmányok 1. kötet (1935-44). Magvető, Budapest 1986.

BODNÁR 2014: BODNÁR Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai. HVG-ORAC, Budapest 2014.

BODNÁR 2011: BODNÁR Eszter: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás Új folyam* 2011/3.

BÓDI 2005: BÓDI Stefánia: A Cseh Köztársaság alkotmányos fejlődésének áttekintése. *Collega* 2005/4.

BÓDI 2002: BÓDI Stefánia: A petíciós jog hazai szabályozásával szemben támasztott követelmények, a magyar, a német és a holland jogi szabályozás összevetése. *Collega* 2002/5.

BÓDI 2004: BÓDI Stefánia: A petíciós jog Franciaországban, Németországban és Hollandiában. *Acta Humana* 2004/3.

BÓDI 2001: BÓDI Stefánia: Petíciós jog a nemzetközi egyezményekben. *Collega* 2001/5.

BULLINGER 1991: Martin BULLINGER: The Constitution and Communication. In Christian STARCK (szerk.): New Challenges to the German Basic Law. Nomos, Baden-Baden 1991.

CALLIESS 2014: Christian CALLIESS: Dimensions of Fundamental Rights – Duty to Respect versus Duty to Protect. In Hermann PÜNDER – Christian WALDHOFF (szerk.). Debates in German Public Law. Hart Publishin, Oxford 2014.

DWORKIN 1996: Ronald DWORKIN: Freedom's law: The moral reading of the American Constitution. Oxford University Press, New York 1996.

DEGRÉ 1988: DEGRÉ Alajos: Az ellenállási jog története Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny* 1988/6.

EÖTVÖS 1902: EÖTVÖS József: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra. 2. kötet. Budapest 1902.

ÉRSZEGI 1990: ÉRSZEGI Géza: Az Aranybulla. Helikon Budapest 1990.

FÖLDESI 1993: FÖLDESI Tamás: Adalékok a petíciós jog történetéhez. *Acta Humana* 1993/11.

GÖTZ 1991: Volkmar GÖTZ: Legislative and Executive Power under the Constitutional Requirements entailed in the Principle of the Rule of Law. In Christian STARCK (szerk.): *New Challenges to the German Basic Law*. Nomos, Baden-Baden 1991.

HAJAS- PATYI 2009: HAJAS Barnabás – PATYI András: 64. § - Panaszjog. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. II. kötet. Századvég, Budapest 2009.

HIGGINSON 1986: Stephen A. HIGGINSON: A Short History of the Right To Petition Government for the Redress of Grievances. *The Yale Law Journal* 1986/1.

HODGKISS 1987: Anita HODGKISS: Petitioning and the Empowerment Theory of Practice. *The Yale Law Journal* 1987.

HOFFMAN – NAGY (szerk.) 2014: HOFFMAN István – NAGY Marianna (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest 2014.

HOLT 1992: J. C. HOLT: *Magna Carta*. Cambridge University Press. Cambridge 1992.

HORÁNYI 1999: HORÁNYI Özséb: A panasz jogintézménye az elektronikus médiában. In Sárközy Erika (sorozatszerk.): *Rendszerváltás és kommunikáció*. Osiris, Budapest 1999.

HORN 2008: HORN Gabriella: Fűtyülnek rájuk. Közérdekű bejelentések. *Magyar Narancs*, 2008. október 30.

JAKAB 2011: JAKAB András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011.

KOMMENTAR: Hans H. KLEIN: Artikel 17. In Theodor MAUNZ – Günter DÜRIG: *Grundgesetz Kommentar*. Verlag C.H. Beck, München 2011.

KLOFSTAD 2011: Casey A. KLOFSTAD: *Civic Talk*. Temple University Press. Philadelphia 2011.

KLOTZ 2013: KLOTZ Péter: Megújul a közérdekű bejelentésekre vonatkozó szabályozás. *Közzszolgálat*, 2013/2.

KONDOROSI 1994: KONDOROSI Ferenc: A panaszjog szabályozásának társadalmi összefüggései. *Acta Humana* 1994/14.

KOVÁCS – SZABÓ (szerk.) 1976: KOVÁCS István – SZABÓ Imre (szerk.): *Az emberi jogok dokumentumokban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1976.

LAWSON – SEIDMAN 1999: Gary LAWSON – Guy SEIDMAN: Downsizing the Right to Petition. *Northwestern University Law Review*, 1999.

MCCARTHY 2012: Robert J. MCCARTHY: *Blowing in the Wind: Answers for Federal Whistleblowers*. William and Mary Policy Review. 2012/3.

MICHALOWSKI – WOODS 1999: Sabine MICHALOWSKI – Lorna WOODS: German Constitutional Law. The protection of civil liberties. Dartmouth-Ashgate, Aldershot 1999.

MOLNÁR 1929: MOLNÁR Kálmán: Magyar közbjog. Danubia Kiadás, Pécs 1929.

PAPP 2013: PAPP D. Gábor: A közérdekű bejelentő védelme. *Ügyvédek Lapja* 2013/4.

POSNER 1996: Richard A. POSNER: Law and Legal Theory in England and America. Clarendon Press, Oxford 1996.

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2014: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az általános alapjogi tesztek dogmatikája. 2014, kézirat

RESS 1991: Georg RESS: The Constitution and the Requirements of Democracy. In Christian STARCK (szerk.): New Challenges to the German Basic Law. Nomos, Baden-Baden 1991.

SAJÓ 1988: SAJÓ András: Társadalmi-jogi változás. A társadalmi változás jogszociológiája. Akadémiai Kiadó, Budapest 1988.

SZAMEL Katalin 1988: SZAMEL Katalin: A petíciós jogról – alkotmányközelben. *Jogtudományi Közlöny*, 1988/12.

SZAMEL Lajos 1988: SZAMEL Lajos: A petíciós jog (kérelmezési és panaszjog). *Állam és Igazgatás* 1988/3.

SZIKORA 1995: SZIKORA Katalin: Kérelmek, sérelmek, bejelentése. A kérdezetlen közvélemény. *Magyar Hírlap*, 1995. október 6.

TILK 2006: TILK Péter: A petíciós jog. In Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. (szerk. CHRONOWSKI Nóra et. al.) *Dialóg Campus*, Budapest – Pécs 2006.

VASS 1997: VASS György: Panasz, törvény, panasztörvény, avagy úton a petíciós jog kiteljesedése felé. *Magyar Közigazgatás* 1997/1.

VITZTHUM – MÄRZ 1989: Wolfgang G. VITZTHUM – Wolfgang MÄRZ: Der Petitionsausschuß. In: Hans-Peter Schneider – Wolfgang Zeh (szerk.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Walter de Gruyter, Berlin 1989.

VITZTHUM 1988: Wolfgang G. VITZHTUM: Petitions to Parliament. In Ulrich KARPEN (szerk.): The Constitution of the Federal Republic of Germany. Nomos, Baden-Baden 1988.