

MILÁNKOVICH ANDRÁS
Holt jog vagy új lehetőségek csírája?
A kérelmezési- és panaszjog napjainkban

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 közé. Utóbbi kötelezettsége kétféle: pozitív és negatív. Tartózkodik egyrészt a szabadságjogok megsértésétől (negatív aspektus), segítse másrészt azok megvalósulását konkrét intézkedésekkel (pozitív követelmény – az objektív intézményvédelmi kötelezettség).

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, a vallás- és lelkiismeret szabadsága 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 és fejlesztő 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 jogtudománnyal foglalkozó társadalomtól, a jogalkotótól és a jogalkalmazótól. A hazai szakirodalomban egyedileg alig néhány szerző vizsgálta (leginkább más jogok mellett említik), a tankönyvek röviden térnek ki rá, a 2000-es évek közepéig egy elavult, szocialista szellemben íródott törvény szabályozta; még az Alkotmánybíróság 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”, és a pályán csak legritkább esetben látható. 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: Panasztörvény), 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 Panasztörvény 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 tartanunk, 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 a döntéshozatalba, céljaik becsatornázása. A kutatás végén kialakulhat egy olyan, néhány pontjában megújított, stabil dogmatikai alap, amelyre későbbi kutatások során egy irányba ható kiegészítések és hangsúlyáthelyezések rendszere építhető fel, a dolgozat pedig maga is megfogalmaz ajánlásokat a szabályozás hatékonyabbá tételére. Ez az a gondolat keret, amelyet a következő alfejezetben bemutatandó célok és módszertani eszközök segítségével igyekszünk tartalommal feltölteni.

1.2. Célok és módszertani eszközök

E dolgozat célrendszere többre tágul; ehhez igazodik a szerkezeti felosztás is. Első részében a petíciós jog történeti hátterét és hatályos alkotmányi megfogalmazását törekszik feltárni és arra vonatkozóan releváns következtetéseket levonni. A második rész a hatályos hazai szabályozást, nevezetesen a petíciós jog dogmatikáját vizsgálja, az elemzés végére megadva a petíciós jog alapjogi fogalmát. A hazai szabályozás vizsgálatának a megkezdése előtt, a helyes kiindulópont megtalálásához fontos a jelen állapot feltérképezése, amely így szintén a dolgozat (igaz, járulékos) célkitűzése lesz.

Az első rész a petíciós jog fejlődését az összehasonlító jog módszerével, alapjoggá válásától mutatja be (külön kitérve a hatályos magyar alkotmányos rendelkezés keletkezéstörténetére és alternatíváira), majd segítségül hívva a jogtudomány és az Alkotmánybíróság – igaz, szűkszavú – megállapításait, 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 a korábbi hasonló felmérések eredményével

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

² Ld. a 4. fejezet megállapításait

³ Pl. HAJAS – PATYI 2009: 2340. o. A 64. § [az Alkotmány petíciós jogra vonatkozó szakasza - MA] „*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 a 64. § (az Alaptörvény XXV. cikke) szerinti beadványok elbírálása; ld. Később. SZAMEL Lajos szerint a jogtudomány „*sántítva baktat az alkotmányos (és egyéb) szabályozás után, s inkább a pozitív jog glosszálására törekszik.*” SZAMEL Lajos 1988: 195-198. o.

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

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 kaphatunk arra a kézenfekvő kérdésgyűttesre, hogy az új törvény érzékeny volt-e a korábbi hiányosságokra, hatékonyan és célszerűen reagált-e azokra, kihasználta-e a fejlődési lehetőségeket. Mindez átvezeti a gondolatmenetet a következő részhez.

A harmadik egység az általunk elvégzett empirikus kutatás eredményeit tartalmazza 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 szögezzünk 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, dogmatikai rendszer kibontásával pedig olyan alapot teremtsen, amely újra képes élettel megtölteni e sok tekintetben tetszhalott állapotban ragadt alapjogot.

2. A PETÍCIÓS JOG TÖRTÉNETI FEJLŐDÉSE NAPJAINKIG⁵

„S ha tán utolsó fillérünkre egy törvénytudó felírja a panaszt, ki írja fel keserves könnyeinket, hogy jó királyunk megláthassa azt?”

/Katona József: Bánk bán/

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.

2.1. A felvilágosodásig

A kérelmezési- és panaszjog eredete messze a feudális-monarchikus korszakba nyúlik vissza.⁶ Alapja egy bizonyos, régtől létező szociálpszichológiai jelenség: az alattvaló nem bíz 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.⁷

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*⁸ saját

⁵ A dolgozat tárgyánál és terjedelmi korlátainál fogva természetesen nem vállalkozhat a kérelmezési- és panaszjog történetének rendszeres, átfogó feldolgozására. Célunk, hogy a jogfejlődés sarokpontjain keresztül mutassuk be az alapjoggá válás folyamatát.

⁶ A „monarchikus” jelzőt e ponton azért tartottam fontosnak hozzátenni, mert önmagában ez a körülmény is jellemzi a modern petíciós jog előzményeit. Ok volt emellett, hogy a (szűken vett) feudalizmus szakirodalmi álláspontok szerint nem mindenben fedi a petíciós jog kialakulásának időszakát.

⁷ VASS 1997: 20. o.

⁸ Történetére, utóéletére és hatására l. HOLT 1992. Különösen: 1-23. o.

végrehajtásáról rendelkező 61. cikke is.⁹ 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) terjesztetni a király elé, aki azt 40 napon belül köteles orvosolni. Amennyiben ezt nem tenné meg, a létrehozott testület – későbbi megtorlástól sem fenyegetve – akár fegyveresen is a megállapodás betartására szorítani a királyt.¹⁰ E jogintézmény az „ellenállás joga” néven vált ismertté.¹¹

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.¹² Megjegyezzük, hogy (amint az a későbbiekből kiderül) az adott határidőn belül való, érdemi válaszadás kötelezettsége, valamint a petíciós joggal élő személy védelme egyaránt attribútumai az alapjoggá vált, modern petíciós jognak is, a tárgyalt dokumentumok tehát ennnyiben okkal tekinthetők előképek.

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.¹³

Az ellenállás jogát a magyar jogi hagyományba II. András aranypecsétes oklevele emelte be. BÓNIS György szerint a fentiek közül közvetlen hatása az Aranybullára egyedül a ciprusi szokásjognak lehetett.¹⁴ Az előkelők és serviensek számára számos új jogot rögzítő Aranybulla mint „a nemesek rendi privilégiuma”¹⁵, a következő szankciós záradékot tartalmazza: „[h]a a király, vagy jogutódai a fenti rendelkezések ellenében járnának el, a püspökök és más nagyurak jelen oklevél erejénél fogva összesen és egyenként ellenállhatnak és ellentmondhatnak a királynak és jogutódainak anélkül, hogy ezzel a hűtlenség vétkéét követnék el.”¹⁶ Az ellenállás joga ezután – jórészt a király és a nemesség akkori erőviszonyai szerint – hol erőteljesebben, hol halványabban volt jelen a magyar közjogi

⁹ LAWSON – SEIDMAN 1999: 739-766, 741. o.

¹⁰ „[...] the said four barons shall repair to us [...] and, laying the transgression before us, **petition** to have that transgression redressed without delay. And if we shall not have corrected the transgression [...] **within forty days**, reckoning from the time it has been intimated to us [...] those five and twenty barons shall, together with the community of the whole realm, distrain and distress us in all possible ways [...]” Eredeti nyelven és angol fordításban ld. HOLT 1992: 468-473. o. Magyarul ld. KOVÁCS 1988: 103. o.

¹¹ HOLT azt hangsúlyozza, hogy a 61. Cikkben biztosított jog 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.

¹² „That it is the right of the subjects to petition the king, and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegal” http://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp (2014.11.03.) Ld. még: HAJAS – PATYI: 2009: 2338. o.

¹³ DEGRÉ 1988: 367. o.

¹⁴ 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. BÓNIS 1947: 175. o.

¹⁵ DEGRÉ 1988: 366. o.

¹⁶ Érdemes megjegyezni, hogy az erőviszonyok változása okán az ellenállási jogot a gyakorlatban nem alkalmazták, ezért a király 1231-ben újabb szabadságlevelet adott ki, amely, bár rendelkezéseit nagy részben megismétli, csak közvetetten utal az Aranybullára. E dokumentum az ellenállás helyett másféle szankcióval fenyegeti a királyt: ha nem tartaná tiszteletben a szabadságokat, az esztergomi érsek előzetes figyelmeztetés után kiközösítheti. Ezzel gyakorlatilag az ellenállási jog közvetett formája valósult meg (amivel a következő évben éltek is). DEGRÉ: 1988: 367. o.

gondolkodásban. A 17. század Habsburg-ellenes fegyveres mozgalmainak bukását követően, 1687 októberében a rendek végül lemondtak a *ius resistendi*-ről.¹⁷

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.¹⁸ 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.¹⁹ Leszögezzük, hogy mindez még nem jelenti a modern petíciós jog teljes érvényesülését, amelyről a felvilágosodás előtt nem beszélhetünk.²⁰

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 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.²¹ Szigorú értelemben véve petíciónak a kérvényezést tekintették²², 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.²³ 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.²⁴

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 szüksézáúan 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.²⁵ 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

¹⁷ Az ellenállási jog történetének itt nem részletezett momentumaira l. DEGRÉ 1988: 368-371. o.

¹⁸ Aranybulla, 1. cikk. MOLNÁR Kálmán a pozitív jog alapján végső soron innen vezeti le a petíciós jogot. MOLNÁR 1929: 215-216. o.

¹⁹ SZAMEL Katalin 1988: 659. o.

²⁰ FÖLDESI 1993: 17. o.

²¹ BÓDI 2004: 88. o.

²² A „*társadalmi és politikai viszonyok megváltoztatását szorgalmazó*” javaslatokat. Uo.

²³ HAJAS – PATYI: 2009: 2338. o. „*az Alkotmány mint természetes és polgári jogokat, azonos módon biztosítja (...) azt a jogot, hogy bárki egyéni panaszait a hatóságokhoz benyújthassa.*” ld. KOVÁCS – SZABÓ (szerk.) 1976: 123. o.

²⁴ A jakobinusok (Robespierre vezetésével) mindenki számára megnyitották volna a jogot, míg a girondisták (vezetőjük: Brissot) korlátozásokat vezettek volna be. Bővebben l. BÓDI 2004: 88-90. o.

²⁵ Uo. 91-95. o.

„paulskirchei”²⁶, végül az 1871-es birodalmi alkotmány is felvette rendelkezései közé.²⁷ 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.”²⁸ A német *Grundgesetz* ma a 17. és 45c. cikkben szabályozza a petíciós jogot, amelyet az Alkotmánybíróság és a parlament hatékonyan működő és gyakorta használt alapjoggá fejlesztett.²⁹ 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.”³⁰ Az alkotmányértelmezés természetesen kibontotta a rendelkezést és kiterjesztette a petíciós jogot.³¹

Általános tendenciaként megállapítható, hogy a petíciók eleinte főként a politikai képviselettel nem rendelkező rétegek véleményének becsatornázására vagy egyéb politikai nyomásgyakorlás megvalósítására szolgáltak.³² 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.³³ Látható tehát, hogy időben ugyan eltérve, de a petíciós jog két „része” egyaránt veszített a jelentőségéből. Ezzel indult el a vizsgált alapjog folyamatos „eljelentéktelenedése”, amely tükröződik mind a jogirodalmon, mind a jogalkotáson, és a jogérvényesítésen.³⁴

2.3. A petíciós jog nemzetközi és alkotmányos szintű szabályozása napjainkban

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 ki³⁵; a

²⁶ „Minden németnek joga van arra, hogy írásban kéréseivel és panaszaiával forduljon a hatóságokhoz, a népképviselőtekhez, illetve a Birodalmi Gyűléshez.” Idézi: SZAMEL Katalin 1988: 660. o.

²⁷ BÓDI 2002: 7. o.; BÓDI 2004: 97. o.; HAJAS – PATYI 2009: 2338. o.

²⁸ SZAMEL Katalin 1988: 660. o.

²⁹ BADÓ – TRÓCSÁNYI (szerk.) 2005: 731., 739. o. A petíciós jog német jogterületen való fejlődésének történetére l. még KOMMENTAR: 1-21. o.

³⁰ SZAMEL Katalin 1988: 660. o.

³¹ Noha ennek mértéke elmaradt a *Bill of Rights*-ban foglalt többi alapjogtól. HODGKISS: 569. o.

³² Az ilyen beadványok stilisztikai sajátosságaira és azok változásaira ld. KAJTÁR 2001: 123-127. o.

³³ Uo.; TILK 2006: 446. o.

³⁴ SZAMEL Katalin megjegyzi: „A petíciós jog megléte vagy hiánya tehát a jogállamisággal semmiféle összefüggésben nincsen, a jogállamiság alapvető garanciáihoz képest másodlagos, pótlólagos, kiegészítő szabály csupán, amelynek szükségességét éppúgy lehet vitatni, mint ahogyan érvélni is lehet amellett, hogy az Alkotmányba bekerüljön.” SZAMEL Katalin 1988: 659. o.

³⁵ 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.

többi állam megfelelően védi.³⁶ Leginkább szűkszavú e tekintetben a svájci³⁷, míg a legrészletesebb szabályokat a német³⁸ és a cseh³⁹ alkotmány nyújtja.

Alapvetően más trendeket figyelhetünk meg, ha a nemzetközi emberi jogi egyezményeket vesszük szemügyre.⁴⁰ 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:⁴¹ sem az 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, sem az ezt konkretizáló 1966-os Egyezségokmányok nem nevesítik.⁴² 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.⁴³

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.⁴⁴ Az 1989. október 23-tól hatályos szöveg⁴⁵ 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.”⁴⁶ A szabály sarokpontjai tehát a következők: mindenkit megillető jog; egyénileg és kollektíven is gyakorolható; írásban nyújtható be; tárgya kérelem vagy panasz; illetékes állami szervhez terjeszthető.

³⁶ TILK 2006: 443. o.

³⁷ 33. cikk. <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf> (2014.11.03.)

³⁸ 17. cikk, 45c. cikk. http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0217 (2014.11.03.)

³⁹ Alapvető jogok és szabadságok chartája, 18. cikk. <http://www.usoud.cz/en/charter-of-fundamental-rights-and-freedoms/> (2014.11.03.)

⁴⁰ HAJAS – PATYI 2009: 2339-2340. o.

⁴¹ Részletesen l. BÓDI 2001: 3-5. o.

⁴² Rokon jogait (pl. gyűlekezés szabadsága, közügyekben való részvétel) természetesen garantálják.

⁴³ A petíciós jogra: EUSz 20. cikk 2) bekezdés d) pontja; az ombudsman intézményére: EUMSz 228. cikk

⁴⁴ BALOGH 2003: 612. o. Más értelmezések szerint ez az „utalás” inkább a jogok bíróság és hatóságok előtt való érvényesíthetőségére mutatott. l. HAJAS – PATYI 2009: 2340. o.

⁴⁵ Kiegészítette az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény.

⁴⁶ 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 népképviselet elé.” SZAMEL Katalin 1988: 660. o.

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*.

Az Országgyűlés 2010 júniusának végén *eseti bizottságot* hozott létre, amelynek feladatául Magyarország új alkotmánya koncepciójának az elkészítését szabtta. Az elkészült „magalkotmány-konceptió”⁴⁷ szabályozási elve, hogy csupán a legfontosabbnak tartott elemeket emeli alkotmányos szintre, az egyéb szabályokat sarkalatos törvények és törvények körébe utalja. A koncepció eltér az Alkotmány és a végül elfogadott Alaptörvény szövegétől is abban, hogy nem köti írásos formához az alapjog gyakorlását, emellett egy – témánk szempontjából jelentéktelen – terminológiai módosítást tartalmaz.

A Lehet Más a Politika által elkészített tervezet a szövegszerű javaslat mellett a kodifikáció preferált irányát nevezi meg – a petíciós jog esetében némileg általánosan.⁴⁸ A petíciós jogot mint „a megalapozott állampolgári részvétel egyik alkotmányos pillérét” jelöli, amely „a válaszhoz fűződő joggal” teljesezhet ki. A koncepció a jog gyakorolhatóságát az egyént érintő közhatalmi döntésekhez kapcsolná (így tehát szűkítené), amelyekben ily módon közvetlenül vehetne részt a jog címzettje. Rögzítené továbbá, hogy a jogot törvényben kell szabályozni.

Gáli Csaba, *Sepsi Tibor* és *Tordai Csaba* alkotmányjogászok alkotmányjavaslata⁴⁹ az előzővel éppen ellentétes irányba szűkítené az alapjog tárgyát, amennyiben kizárólag közérdekű ügyben előterjesztett petíciót részesítene alkotmányos védelemben. A kérelem és a panasz mellett önálló beadványtípusként nevesíti a javaslatot is. További újdonság, hogy az írásos forma mellett az elektronikus előterjesztés módszerét is mint lehetőséget jelöli meg. A címzett „közhatalom gyakorlásával járó tevékenységet folytató” szerv lehet, aki törvény által meghatározott határidőben köteles a peticionálónak válaszolni.

A Magyar Köztársaság Alkotmányára tett törvényjavaslatot 2011. március 15-én terjesztette az Országgyűlés elé *Szili Katalin* független képviselő.⁵⁰ A tervezet az Alkotmány 64. §-át (egy terminológiai változástól eltekintve) szó szerint adaptálja.

Végül, 2011. március 14-én előterjesztésre került a T/2627. sz. törvényjavaslat Magyarország Alaptörvényéről.⁵¹ A javaslat akkor még a XXIII. cikkben szabályozta a petíciós jogot a következő, végül XXV. cikként elfogadott szövegezéssel: „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” Az Alkotmány akkor hatályos szövegéhez képest újdonság volt tehát, hogy szintén három tárgykört jelenít meg (a kérelem és panasz mellett a javaslatot is), emellett az „illetékes szervhez” megfogalmazás helyett a „közhatalmat gyakorló” szerveket nevezi meg lehetséges címzettként. A szöveghez fűzött indokolásból két, érdemi többletinformációhoz jutunk: önkormányzatok is lehetnek címzettek, illetve a rendelkezés a bírósági és hatósági eljáráson kívüli kérelmekre, panaszokra és javaslatokra vonatkozik.

Az Alaptörvény 2011. április 18-án elfogadott szövege a számozást leszámítva a T/2627. sz. törvényjavaslathoz képest nem változott.

⁴⁷ <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf> (2014.11.03.)

⁴⁸ http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2011/02/lmp_alkotmanykonceptio.pdf (2014.11.03.) 15. o.

⁴⁹ <http://www.tordaicسابa.hu/newconst/ALK%20I-XIV%20final.pdf> (2014.11.03.) 22. o.

⁵⁰ <http://www.parlament.hu/irom39/02628/02628.pdf> (2014.11.03.)

⁵¹ <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2014.11.03.)

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

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 javaslathoz 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. A szöveg változásairól és a további lehetőségekről később esik szó.

3. A PETÍCIÓS JOG ALAPJOGI TARTALMA

„A szabadságszerető ember [...] 9. minden felismert közérdek ügyében kezdeményezőleg lép fel, [...] tisztában lévén azszal, hogy a közügyek elhanyagoltsága vagy méltatlan emberek kezébe való kerülése egyedül a tisztességes emberek kezdeményezésének hiánya és közéleti bátortalansága miatt történik.”

/Bibó István: A szabadságszerető ember tízparancsolata/

A kérelmezési- és panaszjog történeti gyökereinek és a hatályos alaptörvényi rendelkezés születésének a megismerése után áttérhetünk e fejezet 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. Politikatudományi és szociológiai megfontolások

„Polgári részvétel nélkül nincs demokrácia” – állítja egy közelmúltban publikált politikatudományi munka.⁵² Az állítás természetesen nem új keletű, de témánk szempontjából fontos tartalmat hordoz. Hogyan is kapcsolódik a petíciós joghoz?

A kérdés megválaszolásához kiindulópont lehet, hogy „a népszuverenitás a polgárok azon képességén alapul, hogy szabadon kifejezhessék kívánságaikat a kormányzat felé [...]”.⁵³ A kérelmezési- és panaszjog lényegében az ilyen kívánságok kifejezésének az egyik intézményesített formája⁵⁴, e tekintetben pedig a tágabb értelemben vett „polgári részvétel” eszköze. Ha napjaink társadalmát egy egyszerű modellben az állam – polgári társadalom – privát szféra hármására tagoljuk, akkor polgári részvétel alatt legegyszerűbben (és a fogalmat tágan értelmezve) azt az élethelyzetet értjük, amikor valaki kimozdul a privát szférájából, és a polgári társadalomban fejt ki tevékenységet. E tevékenység, az alapján, hogy közvetlenül befolyásolja-e a demokratikus kormányzást, vagy sem, természetét tekintve lehet politikai (például részvétel a választáson, kapcsolatfelvétel a választott képviselőkkel) és nem-politikai (például önkéntes civil szervezetekben való részvétel).⁵⁵

A petíciós jog e tipológiában a polgári részvétel „politikai” típusú megjelenési formáihoz áll közelebb, amennyiben nem szükségszerűen fejt ki hatást, de arra van reális lehetősége, azaz közvetlenül befolyásolhatja a közügyek intézését. Ez egyaránt igaz a közérdekű bejelentéseket és javaslatokat magába foglaló kérelmezési jogra és az egyéni érdeksérelemre gyógyírt kereső panaszokra is, hiszen utóbbiak során is az állam előtt lép színre és nyilatkozik meg az egyén. Kimutatható tehát, hogy a politikatudományi megközelítés a polgári részvételhez tartozó tevékenységek körébe sorolja a petíciós jog gyakorlása során kifejtett magatartást is.

Azt a kérdést, hogy milyen egyéni körülmények és milyen társadalmi tényezők motiválhatják az említett polgári részvételre a közösség tagjait, rendkívül aktívan kutatja a

⁵² KLOFSTAD 2011: 3. o. (A szerző saját fordítása.)

⁵³ Uo. Vö. A petíciós jog lentebb ismertetett, kommunikációs alapjogként való felfogásával.

⁵⁴ HODGKISS-t idézi BÓDI 2002: 3. o.

⁵⁵ KLOFSTAD 2011: 14-16. o. A határvonal természetesen nem lehet éles, hiszen a nem-politikai részvételnek is lehetnek indirekt politikai hatásai. Az angol „civic participation” és „civic society” kifejezések „polgári részvételre” és „polgári társadalomra” fordítása a hazai terminológiában ismert és más tartalommal használt „civil társadalomtól” való fogalmi elkülönítés okán szükséges.

szociológia.⁵⁶ Az egyéni szinten értékelhető motívumok két gócpont köré csoportosíthatók: erőforrások (pl. szabadidő, jövedelem, tapasztalatok) és „civil elkötelezettség” (tágan értelmezve: érdeklődés a közügyek iránt). Az adatok arra mutatnak, hogy minél nagyobb mértékben állnak ezek rendelkezésre, annál inkább hajlamosak egy közösség tagjai bekapcsolódásra és részvételre.⁵⁷

Témánkra vonatkoztatva érdemes megjegyezni, hogy a rendelkezésre álló jogi eszközök is befolyásolhatják a hajlandóságot. E tekintetben a gyakorlatilag egy e-mail formájában is érvényesíthető petíciós jog az „erőforrások” oldalán minimálisra redukálja a részvételhez szükséges szintet; annak meghatározó eleme így az állammal kapcsolatos egyéni attitűd által is nagyban befolyásolt „civil elkötelezettség” lesz. Ezt a feltételezésünket azért fontos hangsúlyozni, mert kulcsmomentum lehet a petíciós jog gyakorlásának kibővülésére vonatkozó lehetőségek vizsgálatakor.

A részvételre való hajlandóságot az egyéni mellett a másik, társadalmi oldalról mozgató tényezők közül az ún. „polgári párbeszéd” (*civic talk*) fontosságát emeljük ki. Ez lényegében nem más, mint nap mint nap szokásos élethelyzetek egy meghatározott része: „*politikai és egyéb aktuális események informális megvitatása egy adott szociális kapcsolatrendszeren belül*”⁵⁸; tehát a tapasztalatok átadása a fenti tipológia szerinti privát szférában. Empirikus úton igazolt, hogy ennek a társadalmi aspektusnak legalább olyan mértékű pozitív hatása van az érintett részvételére, mint az ismertetett egyéni jellemzőknek, ezáltal közvetetten befolyásolhatja a részvételi (jog)intézményeket.⁵⁹

A „polgári párbeszéd” hatása a petíciós jog kiaknázására is pozitív hatást gyakorolhat. Ez az állítás kiterjed mind a közérdekű bejelentésekre, mind a panaszokra, hiszen az ismertetett hatásmechanizmus a sikerrel záruló beadványok esetén megegyezik: a tapasztalat a párbeszéd részévé válik, s mint ilyen, saját magát felerősítve tovagyűrűzik, így – az idézett kutatás eredményei szerint – nagy hatékonysággal indíthat másokat is a közügyekben való részvétel e formájára. A jogintézmény működőképességének a megélése megerősítheti a demokratikus rendszer és a jogállam iránti személyes elköteleződést is.⁶⁰ Mivel a részvétel „tanulható” (sőt, a párbeszéd mindennapos jellege miatt „tanítja magát”), a hatékonyabb állami működésben érdekelt döntéshozó számára reális cél lehet, hogy a polgárokat részvételre bátorító, a petíciós jog gyakorlását megkönnyítő jogi környezetet biztosítson.

3.1.2. 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:⁶¹ 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)⁶²; 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.⁶³ A petíciós jog különböző

⁵⁶ Uo. 9. o. A témában született legfontosabb tanulmányokat és kutatási eredményeiket l. 18-19. o.

⁵⁷ Uo. 3-4 o. Megfigyelhető, hogy e faktorokat többnyire döntően befolyásolja az egyén iskolázottsága is.

⁵⁸ Uo. 11. o., 16. o.

⁵⁹ Uo. 129-130. o.

⁶⁰ RESS 1991: 126. o.

⁶¹ CALLIESS 2014: 27-28. o.

⁶² BVerfGE 50, 290. L. RESS 1991: 138. o.

⁶³ BODNÁR 2014: 59. o.

részjogosítványainál fogva – amint azt a későbbiekben kifejtjük – a *status negativus*-hoz és a *status activus*-hoz kötődő funkciók metszetébe esik.

A kérelmezési- és panaszjog tehát a politikai részvételi jogok és így a közügyekben való részvételhez való jog egyik sajátos aspektusa.⁶⁴ E kapcsolat távoli ugyan⁶⁵, de nagyon is létező, amennyiben az egyén és a közösségek számára lehetőséget biztosít arra, hogy az állam szervei felé elvárásaikat, igényeiket és javaslataikat beadványok formájában fogalmazzák meg, tehát közvetlenül kommunikáljanak az állam szerveivel.⁶⁶ E jellegzetességből arra is lehet következtetni, hogy a petíciós jog eredete a népszuverenitáshoz vezethető vissza.⁶⁷ 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 jogok⁶⁸, 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 funkció⁶⁹, amely az állam és polgárai közti közvetlen kapcsolaton alapul és amelyen keresztül megvalósulhat a közösségi érdekek becsatornázása az állami döntéshozatalba.⁷⁰ 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.⁷¹ Végső soron ez az a jogintézmény, amelyen keresztül a beadványozók „kiönthetik a szívüket” az állami szervek felé, e lehetőség pedig a közvéleményt is befolyásolja,⁷² emellett bizonyos pontig képes mederben tartani a társadalmi feszültségeket.⁷³ Fontos az informatív (adott esetben „riasztó”⁷⁴) funkció is: az állam számára adott esetben fontos visszacsatolással szolgálhat a társadalom mindenkori állapotáról és igényeiről,⁷⁵ amelyre például jogalkotással adható megfelelő reakció.⁷⁶

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”⁷⁷, amit a demokratikus, pluralista társadalmakban kerülni volna szükséges.

⁶⁴BODNÁR 2014: 63. o. BODNÁR Eszter szerint a politikai részvételi jogok és a közügyekben való részvétel joga voltaképpen egymásnak megfeleltethető kategóriák.

⁶⁵Uo. 127. o.

⁶⁶HAJAS – PATYI 2009: 2341. o.

⁶⁷CSINK 2006: 416. o.

⁶⁸Például a választójog, ld. BODNÁR 2014: 20. o.

⁶⁹VITZTHUM 1988: 123. o.

⁷⁰Vö. „*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.

⁷¹KOMMENTAR: 69. o.

⁷²VITZTHUM 1988: 122. o.

⁷³SZAMEL 1988: 663. o.

⁷⁴VITZTHUM 1988: 122. o.

⁷⁵KONDOROSI 1994: 16. o.

⁷⁶Ez történt pl. Németországban az 1970-es évek végén, amikor 87.000 petícionáló jelezte a Bundestag felé ellenérzéseit a Kanadából származó fókabőrök importjával szemben. VITZTHUM 1988: 133. o. 43. jegyzet.

⁷⁷KONDOROSI 1994: 16. o.

A petíciós jognak – mint többször utaltunk rá – alapvetően két megnyilvánulási formája, „részjoga” alakult ki: a kérelmezési jog és a panaszjog.⁷⁸ 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.⁷⁹ 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.”⁸⁰ Így tehát nemcsak a társadalmi-politikatudományi, hanem morális és jogi oldalról is alapvető követelmény, hogy az állam „nyitott” legyen az állampolgárok – esetünkben pedig bármely ember⁸¹ – 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 szabályok gyakorlati leképeződésének az oldalán (vagyis az érintettekénél) releváns tapasztalatok, ezáltal értékes információk képződhetnek a rendszer fejlesztésére.

A *panaszjog* lényege, hogy az egyén saját jog- és érdekséreimét közvetlenül a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező állami szervnél tehesse szóvá és kérhesse azok rendezését.⁸² E jog igazolására is megállnak a legitimációs, az integratív és az informatív funkciókról imént írottak: az állam nyitottsága nem kevésbé fontos szempont⁸³, az ügyek ilyen módon történő elintézése az állam működésébe vetett bizalmat is képes erősíteni.

Praktikusan a panaszjog „*mint a legelesebbekek végső segítsége funkcionál*”⁸⁴, 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.⁸⁵ 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.⁸⁶

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 érdekséreim orvoslásának szűk területére szorul vissza.⁸⁷

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

⁷⁸ „[...] egyrésztől mint az állampolgár panaszjoga, segélykiáltása működik, másrésztől mint politikai-kezdemenyezési eszköz.” BÓDI 2002: 6. o.

⁷⁹ BALOGH – SCHANDA (szerk.) 2011: 23-25. o.

⁸⁰ DWORKIN 1997: 19. o.

⁸¹ Az emberi *versus* állampolgári jog dilemmáját a jogosultakról szóló pontban érintjük.

⁸² Vö. TILK 2006: 446. o.

⁸³ A petíciós jog német értelmezésében például kiemelkedő szerepe van. BÓDI 2002: 7. o.

⁸⁴ BÓDI 2004: 93. o. Vö. A „Public interest law” koncepciójával az USA-ban. BAUM 1987.

⁸⁵ BÓDI 2005: 12. o.

⁸⁶ KONDOROSI 1994: 16. o.

⁸⁷ VASS 1997: 25. o.

pedig arra mutat, hogy a részjogosítványok is összetartoznak, és bármelyik oldalt gyengítjük, azzal (a funkciók közötti kölcsönhatáson keresztül) végül a másik oldal is gyengül.⁸⁸

3.1.3. 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*”.⁸⁹

A petíciós jog alanyi alapjog; politikai szabadságjog, amely egyénileg és kollektíven is gyakorolható.⁹⁰ Mind a német, mind a magyar alkotmányjog-tudomány a kommunikációs alapjogok családjába sorolja.⁹¹ Az erős kapcsolat tagadhatatlan, hiszen petíció indításában, az ahhoz való csatlakozásban megnyilatkozik az egyén szólás- és vélemény szabadsága is.⁹² A véleménykifejezés „egyik hagyományos módjának is tekinthető”⁹³, hiszen a petíciós jog gyakorlásával az egyén az állami szervek működéséről foglal állást, fogalmaz meg feljuk igényt, tesz számukra javaslatot.⁹⁴ Ennek jelentősége kiemelkedő, mert a szólásszabadság előfeltétele a szabad és plurális közvélemény kialakulásának, amely a döntéshozatali folyamat demokratizálódásához szükséges.⁹⁵ 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.⁹⁶ Az alapjogok családjában tehát e jogokhoz tartozik legközelebből a petíciós jog.⁹⁷

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 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 az eljárás védi.⁹⁸

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

⁸⁸ VITZTHUM 1988: 136. o.

⁸⁹ HAJAS – PATYI 2009: 2340. o.

⁹⁰ SZAMEL Katalin nem sorolja a szabadságjogok köré; azok „nevesíthető következményének” nevezi. SZAMEL Katalin 1988: 669. o.

⁹¹ VASS 1997: 20. o.; KOMMENTAR: 31. o., 70. o.; ehhez: BULLINGER 1991: 46-47. o.

⁹² BÓDI 2004: 88. o.

⁹³ HAJAS – PATYI 2009: 2340. o. vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171-172.

⁹⁴ BÓDI 2001: 3. o.

⁹⁵ BULLINGER 1991: 46-47. o.

⁹⁶ BÓDI 2005b: 8. o.

⁹⁷ BÓDI 2004: 92. o.

⁹⁸ VITZTHUM 1988: 124-125. o.

hangsúlyozza.⁹⁹ Nincs tekintettel arra, hogy a petíciós jog ezen aspektusa az állam szerveinek megkeresésén keresztül a közérdek érvényre juttatására irányul – nem utolsó sorban pedig arra alkalmas is. A közügyekben való részvétel jogának többi részjogosítványánál (pl. aktív és passzív választójog, közhivatal viseléséhez való jog) tágabb térenumban, 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*”.¹⁰⁰ 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 mindenek felett álló érdekére kell tekintettel lenni).¹⁰¹

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 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)¹⁰², 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 „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

⁹⁹ Kivétel azonban BODNÁR 2014: 127. o.; HAJAS – PATYI 2009: 2342-2343. o.

¹⁰⁰ HAJAS – PATYI 2009: 2341. o.

¹⁰¹ 995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515, 524; 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74.

¹⁰² BODNÁR 2014: 20. o.

csatlakozzanak, javaslatokat intézzenek a kormányzathoz, esetleg panaszt emeljenek valamely, érdekeiket sértő intézkedés ellenében.¹⁰³

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 is¹⁰⁴ – 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 joggal.¹⁰⁵

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 tekintetében¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷ Szintén a jelzett önállóság indokolja, hogy egyéb közjogi jogi személyek (pl. önállóan működő köztestületek, így a kamarák) is jogosítottjai legyenek a petíciós jognak.¹⁰⁸

Fontos leszögezni, hogy a petíciós jog és a központi közigazgatástól a fentiek szerint „elkülönült” szervek viszonyában nem ütközik a diszkriminációtílalomba, 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. 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.¹⁰⁹

¹⁰³ MICHALOWSKI – WOODS 1999: 71-72. o.

¹⁰⁴ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pont

¹⁰⁵ FOGARASI (szerk.) 2010: 71-72. O.; HOFFMAN – NAGY (szerk.) 2014: 432. o.

¹⁰⁶ Ld. fentebb, A petíciós jog funkciói és igazolása c. pontban.

¹⁰⁷ A helyi önkormányzatok ilyen jogára vonatkozó alkotmányos rendelkezések tartalmilag megszorítást szenvednek, amennyiben csupán a „helyi közügyek intézése körében” tehető ilyen beadvány. Mindez „horizontálisan” határokat szab ugyan a „felterjesztéseknek”, de úgy véljük, hogy azok – tartalmuktól függően – mind közérdekű bejelentés, mind panasz formáját ölthetik. Utóbbi úgy indokolható, hogy elképzelhető olyan helyi közügy, amely a helyi önkormányzat (mint jogi személy) szempontjából mégis magánérdekű ügynek minősül. Ezekben az esetekben a fogalmi elhatárolás ugyanakkor pusztán elvi kérdés, gyakorlati relevancia nélkül.

¹⁰⁸ HAJAS – PATYI 2009: 2341-2342. o.

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

A fentiek mentén nem fogadhatjuk el azonban a központi közigazgatás alá sorolt egyes állami szervek petíciós jogát¹¹⁰, hiszen „*az állami szervek egymás közötti kommunikációjának kialakult rendszere miatt e beadványok nem lehetnek a tárgyalat alapjog körébe vonhatók.*”¹¹¹

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, észrevételeimmel és javaslataimmal a 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.¹¹²

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 értelemeszerűen senki sem petícionálhatja (vagy másképpen: a vonatkozó eljárás nem folytatható le *ex officio*), ahogyan a tulajdonos sem köthet adásvételi szerződést magával.

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 jogrendszerei¹¹³, ám napjainkban már fontos eleme az alapjog tartalmának.¹¹⁴ A kollektív petíciók funkciója és valódi értéke ma leginkább a közérdek „bizonyítása”, célja a megkeresett szerve a tömeghatáson keresztül való nyomásgyakorlás lehet.¹¹⁵

A „vagy másokkal együtt” kitételt értelmezve az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az „*elsősorban több, érdekközösségben lévő személy együttes petíciójának a lehetőségére utal*”.¹¹⁶ 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.¹¹⁷ Az érdekközösséget ezzel nem tette általános követelménnyé, amely egybevág például a német Alaptörvény

¹¹⁰ KOMMENTAR: 40. o.

¹¹¹ HAJAS – PATYI 2009: 2342. o.

¹¹² BVerfGE 15, 256 (1963)

¹¹³ FÖLDESI 1993: 22. o. A kollektív petíciós jog elismerésének „előőrsé” az 1831-es belga alkotmány volt. Később a kollektív petíciós jogból nőtt ki például a népi kezdeményezés jogintézménye.

¹¹⁴ SZAMEL Katalin 1988: 661. o.

¹¹⁵ Ld. korábban: EÖTVÖS 1902: 28-29.o.

¹¹⁶ 8/2004. (III.25.) AB határozat

¹¹⁷ Megjegyezzük, hogy az érdekközösség mint lehetséges fogalmi elem, az általános közérdeket elősegítő bejelentések és javaslatok esetén is értelmezhető lett volna, mert ilyen esetekben bárki az érdekközösség fogalma alá vonható.

értelmezésével: e szerint a petíciós jog körébe tartozó beadványt az érdekelteken kívül harmadik személyek is tehetnek.¹¹⁸ 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.¹¹⁹

Az alapjog megszővegezésében 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. Megkülönbözteti a *többes petíciót*, amely több egyén azonos tárgyban írt kéréseit 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 Panasztörvény e tekintetben nem differenciál.

3.4. Az alapjog gyakorlásának formája – „*írásban*”

Az Alaptörvény XXV. cikke írásbeli formához kapcsolja a petíciós jog gyakorolhatóságát¹²⁰, amelyet így alkotmányszövegbe foglalt korlátnak tekinthetünk.¹²¹ 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).¹²² Még kirívóbb a következtetlenség, 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 hagyatkozott¹²³, 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

¹¹⁸ VITZTHUM 1988: 122. o.

¹¹⁹ 51/1991. (X.19.) AB határozat ABH 1991, 258.

¹²⁰ Fontos megjegyezni, hogy ez nem magát az alapjogot, hanem annak gyakorlását korlátozza: az egyén ugyanúgy rendelkezik a petíció jogával, de azt – az Alaptörvény értelmében – csak meghatározott formáság mellett gyakorolhatja. Ld. BODNÁR 2011: 106. o.

¹²¹ TILK 2006: 448. o.

¹²² Pl. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 31. § (1) bekezdése; a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 94. § (1) bekezdése.

¹²³ Figyelman kívül hagyva pl. az utóbbihoz kapcsolódó gyakorlatot. Ld. lentebb.

biztosítja.¹²⁴ 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 akadálya 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.¹²⁵

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.*”¹²⁶ 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.¹²⁷ 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 szabályait 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 – hasonlóan a kodifikált eljárásjogokban megszokott ügyintézéshez és ezzel egyúttal feloldva a törvény következetlenségét.¹²⁸ Látható tehát, hogy az Alaptörvényben megjelenő korlátozás ellenére az alapjog gyakorlati érvényesülése e szempontból (közel)¹²⁹ teljes, vagyis mentes a formai kötöttségektől.¹³⁰ Jelezzük, hogy az elektronikus bejelentés és panaszlás más államokban is ismert és sokrétűen alkalmazott intézmény¹³¹, amely átgondolt keretek kialakítása esetén megfelel a modern kor követelményeinek. 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.¹³²

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

A szakirodalomban számos okból gyakran kritizált¹³³ és e kutatás által igazoltan 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

¹²⁴ TILK 2006: 448. o.

¹²⁵ Például más alapjog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés]. Az alapjogok korlátozhatóságának feltételeiről ld. még: GÖTZ 1991: 152-153. o.; POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2014.

¹²⁶ Panasztörvény 1. § (4) bekezdés első mondat

¹²⁷ Panasztörvény 1. § (4) bekezdés 2. mondat; 4. § (1) bekezdés

¹²⁸ Pl. a panaszok és bejelentések kezeléséről szóló 51/2013. (XII. 16.) ORFK utasítás 6., 11. pontok; 10/2012. (VI. 15.) OBH utasítás a közérdekű bejelentésekkel és panaszokkal kapcsolatos eljárásról szóló szabályzatról 4. § (1) bekezdés

¹²⁹ Ld. a 4. fejezetet.

¹³⁰ Azzal a furcsa és ritka helyzettel állunk tehát szemben, amikor maga az Alaptörvény emel indokolatlan korlátokat, amelyeket azonban a jogalkalmazó lebont.

¹³¹ Németországban pl. 2005 óta intézhetők elektronikus petíciók a Bundestaghoz. KOMMENTAR: 35. o.

¹³² Mint ahogyan az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság koncepciójában is megjelent, ld. 3.2. alfejezet.

¹³³ Pl. VASS 1997: 24. o.; TILK 2006: 444. o.; HAJAS – PATYI 2009: 2339. o.

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 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 szabályozta¹³⁴, amely a maga anakronisztikus és pártállami időket felidéz¹³⁵ 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 gazdaságkodás 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”*.¹³⁶ 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.”*

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 kritikájának¹³⁷

¹³⁴ A törvény előzményeit és legnagyobb problémáit összefoglalja VASS 1997: 21-22. o. Ld. még SZAMEL Lajos 1988: 195. o. Megalkotásának társadalmi kontextusára ld. KONDOROSI 1994: 12-13. o.

¹³⁵ Pl. preambulumban a „szocialista törvényességre” utal, hatályát a polgári jog alapján létrejött szervezetekre is általános jellel kiterjesztette. KONDOROSI 1994: 10-11. o.

¹³⁶ A közérdekű bejelentést és a javaslatot mint jogintézményeket megszüntetni javasolta KONDOROSI 1994: 17. o.

¹³⁷ Pl. HAJAS – PATYI 2009: 2339. o. Az Alkotmány 64. §-a kérelmeket és panaszokat jelölt meg a petíciós jog körében.

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).¹³⁸

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 Panasztörvény hatálya alá).¹³⁹ 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 szabályozása¹⁴⁰, 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) 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.¹⁴¹ 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.¹⁴² 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

¹³⁸ 2004. évi XXIX. törvény 141. § (2)-(3) bekezdései

¹³⁹ Elképzelhető olyan értelmezés is, amely szerint a „javaslatot is tartalmazhat” kitétel a javaslat szubsztantív tartalmánál fogva megengedi, hogy önálló beadvány tartalmazzon javaslatot, ám ez sem változtat azon a tényen, hogy a hatályos szabályozás az Alaptörvény által is védett jogintézményt esetlegesen és értelmezési nehézségekkel terheltlen egy másik típusú (igaz, „rokon”) beadványba olvasztja be.

¹⁴⁰ Ld. T/11657. számú törvényjavaslat, általános indokolás.

<http://www.parlament.hu/irom39/11657/11657.pdf> (2014.12.02.) 8. o.

¹⁴¹ SZAMEL Lajos 1988: 199-200. o.

¹⁴² A „közérdeknek” a közigazgatás-tudományban értelmezett fogalmára ld. LŐRINCZ 2010: 77-78. o. más, véleményünk szerint kevésbé tiszta eredményre vezető elkülönítésre ld. TILK 2006: 445. o.

joggyakorlás realitásait tekintve pedig tipikusan magában is foglalja) a kérelmező vagy a javaslatot tevő magánérdekét is.¹⁴³ 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.¹⁴⁴

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 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 ügyhöz (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 javaslattétel jogát.

Úgy véljük, nem tartozik a panaszjoghoz kapcsolódó javaslattételi 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.¹⁴⁵ A panasz maga is olyan ügyekre vonatkozik, amelyeknél a jog- vagy érdeksérelem elbírálása nem tartozik más eljárás hatálya alá.¹⁴⁶ Ehhez a *differentia specifica*hoz 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.¹⁴⁷

A panasszal szemben a kérelem legfőbb fogalmi eleme a közérdekűség, amely – és ebben mindhárom vizsgált törvény egyöntetűen foglal állást – nem kizárólag összetársadalmi érdeket

¹⁴³ 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”.

¹⁴⁴ Ld. a 4. fejezet megállapításait.

¹⁴⁵ Egy ilyen gondolat azért is inadekvát, mert ezekben az eljárásokban leggyakrabban maga a beadvány (pl. egy kereseti kérelem, közigazgatási eljárás megindítására vonatkozó kérelem, jogorvoslati beadvány) tartalmazza az ügy megoldására tett „javaslatot”, azaz a polgár igényét, ezt a lehetőséget tehát az eljárások védik.

¹⁴⁶ Panasztörvény 1. § (2) bekezdés

¹⁴⁷ 1211/B/1996. AB határozat. ABH 2002, 768.

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.¹⁴⁸

Ahogy a fenti táblázatból kiolvasható, a közérdekű javaslatot a közérdekű kérelmekről elkülönítve kezeljük: nincs sem logikai, sem dogmatikai (csupán pozitív jogi) akadálya 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. Kíváncsún 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).¹⁴⁹

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.*”¹⁵⁰ 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 értkel. A „közérdekvédelmi bejelentés” fogalmát eredetileg a – Panasztörvény által hatályon kívül helyezett, de lényegében sohasem alkalmazott – tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény emelte be a jogrendszerbe.¹⁵¹ 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.*”¹⁵² 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”-ként¹⁵³ elterjedt tevékenységről van szó, amely (és ezt a legtöbb modern állam már felismerte) kiemelt védelmet igényel.¹⁵⁴ 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 felfogott 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

¹⁴⁸ SZAMEL Lajos 1988: 202. o.

¹⁴⁹ 1977. évi I. törvény 4. § (2)-(3) bekezdései

¹⁵⁰ Panasztörvény 1. § (3) bekezdés

¹⁵¹ KLOTZ 2013: 13. o. Más javaslat a „közérdekű nyilvánosságra hozatal” kifejezést preferálja. HORN 2008: 15. o.

¹⁵² 2009. Évi CLXIII. Törvény 20. § (1) bekezdése

¹⁵³ Szó szerinti fordításban „sípfüjást” jelent; magyar megfelelője lehet esetleg a „vészharang kongatása”. KLOTZ 2013: 13. o.

¹⁵⁴ Ld. PAPP 2013.

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 kötelezettsége¹⁵⁵, amennyiben pozitív módon is védi az alapjog gyakorlásának a lehetőségét.¹⁵⁶

A fentiek figyelembevételével újra felrajzolt táblázat tehát a következőképpen módosul:

Magánérdek	Közérdek	
	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.¹⁵⁷

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 Panasztörvény szerint kezelendő ügyként identifikálhatjuk. Ha azonban ezeket a jellemzőket sem teljesíti, a címzettre irányadó normák szerinti „egyéb” kategóriába kerül, tehát nem a Panasztörvény szerint intézik (ezért a „közbenső” maradékelv elnevezés).¹⁵⁸

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

¹⁵⁵ MICHALOWSKI – WOODS 1999: 77-78. o. Az intézményvédelmi kötelezettséget a petíciós jog körében nem értelmese: HAJAS – PATYI 2009: 2340. o.; a kapcsolatot elismeri azonban TILK 2006: 444. o.

¹⁵⁶ Ld. még: CALLIES 2014: 36-38. o.

¹⁵⁷ A kívánatos bejelentővédelmi rendszer elméleti kereteinek a meghatározása, az alkalmazható jogintézmények körének a vizsgálata e tanulmány keretein túlmutat. Célunk annyi lehetett e téren, hogy a vázolt dogmatikai összefüggések stabil alapját képezhessék egy ilyen rendszer felépítésének. E helyütt csupán annyit jelzünk, hogy más jogrendszerekből számos működő megoldást ismerünk a bejelentők védelmére és motiválására. Pl. a „Whistleblower Protection Act” az USA sajtóságos jogrendszerében. POSNER 1996: 107-111. o. A törvény alkalmazására: MCCARTHY 2012.

¹⁵⁸ A fővárosi és megyei kormányhivatalok esetén pl. a fővárosi és megyei kormányhivatalok Egységes Iratkezelési Szabályzatáról szóló 20/2013. (VI. 25.) KIM utasítás 1. függelék 5. pont A 035 01. sor („Belső és külső egyéb levelezés”), A 052 05. sor („Egyéb adatszolgáltatás, igazolások kiadása, értesítés, tájékoztatás”)

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 címzeti 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.¹⁵⁹ Mihelyst nem teljesül az a követelmény, hogy a megszólíthatóság terjedjen ki az állam minden szervére, óhatatlanul sérül az alapjog lényeges tartalma.¹⁶⁰

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 önkormányzatokra terjeszti ki személyi hatályát.¹⁶¹ E megoldás lényegében hasonlít a német *Grundgesetz* által követett koncepcióhoz, amely korábbi magyar Alkotmányhoz hasonlóan az „illetékes szerveket” kötelezi.¹⁶² 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.¹⁶³

Az állami kötődés okán a kötelezett körbe sorolhatjuk az állami és önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezeteket is.¹⁶⁴ 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.¹⁶⁵ 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.

¹⁵⁹ VITZTHUM 1988: 123. o. 6. jegyzet.

¹⁶⁰ *Nota bene*: az AB egy korai határozatában úgy fogalmazott, hogy petíciót azon állami szerveknél lehet előterjesztetni, amelyeknek „[...] egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása.” 987/B/1990. AB határozat. ABH 1991, 527.

¹⁶¹ Panasztörvény 1. § (1) bekezdése. A Panasztörvény ezzel is a korábbi szabályozást követi. Ld. 2004. évi XXIX. törvény. 141. § (1) bekezdése

¹⁶² *Zuständigen Stellen*, ld. GG 17. cikk <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BjNR000010949.html> (2014.12.02.)

¹⁶³ 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.

¹⁶⁴ KONDOROSI 1994: 18. o.; VASS 1997: 25. o.

¹⁶⁵ Így például magánnyugdíjpénztárak, pénzügyi intézmények, hitelintézetek, független közvetítők. Pl. a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény 288. §

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.¹⁶⁶ A másik oldalon ezek lesznek a petíciós jogát gyakorló személy anyagi pozíciói. Ha azonban pusztán ehhez az eljárási szemlélethez ragaszkodnánk, az a gyakorlatban nem jelentene mást, mint jogot „a szemeteskosárnak való panaszkodásra”.¹⁶⁷ A hatékony jogi védelemhez ezért az is hozzátartozik, hogy a kérelmet érdemben vizsgálják és arról döntsének.

Az alapjog gyakorolhatóságának „bemeneti” követelményeként a címzett természetesen köteles lehetővé tenni az ilyen beadványok megtételét: azokat átvenni¹⁶⁸, majd megfelelően minősíteni.¹⁶⁹ A Panasztörvény segíti a joggyakorlást a szóbeli petíciók írásba foglalásának, továbbá jogalkotásra vonatkozó javaslat esetén a jogalkotó részére való megküldésnek a kötelezettségével.¹⁷⁰ 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 indicata*” esete forog fenn, azaz egy korábbival azonos tartalmú és azonos beadványozó által tett indítványról van szó.¹⁷¹ 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 indicata* 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 indicata* 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 „közérdekűség” önmagában olyasmi, amely legalábbis kétséggé teszi a *res indicata* alkalmazhatóságát.

Ugyanitt szabályozza a törvény – második mellőzhetőségi okként – a beadványozó azonosíthatatlanságát. E korlátozás sem méltányolható teljes mértékben.¹⁷² 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 elbírálható. 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

¹⁶⁶ Az eljárási garanciák annál lényegesebbek egy-egy alapjog esetén, minél szűkebb az adott alapjog szubsztantív tartalma. CALLIESS 2014: 38–39. o.

¹⁶⁷ VITZTHUM 1988: 125. o.

¹⁶⁸ HAJAS – PATYI 2009: 2346. o.

¹⁶⁹ Eljárási szempontból éppen ez a minősítés fogja meghatározni a Panasztörvény alkalmazandóságát.

¹⁷⁰ Panasztörvény 1. § (4) bekezdés

¹⁷¹ Panasztörvény 2. § (6) bekezdés

¹⁷² Másként gondolkodik erről VASS György. VASS 1997. 26. o.

az aggodalmat jelenleg nem támasztja alá, mégis indokolható a „nyilvánvalóan komolytalan” anonim beadványok mellőzhetőségének a fenntartása, az érdemben elbírálgató 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 túliai pedig kötelezően, érdemi vizsgálat nélkül elutasítandók.¹⁷³

Amennyiben a mellőzésre nincs ok, a beadványt főszabály szerint 30 napon belül érdemben vizsgálják és elbírálgatják.¹⁷⁴ Ha 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.¹⁷⁵ Itt is kiviláglik tehát, hogy az alapjog kevésbé a döntés konkrét tartalmának a meghatározásával, inkább a döntésig elvezető eljárásnak a megteremtésével biztosítja funkcióját.¹⁷⁶

Az alapjog tartalmának fontos fogalmi eleme a beadványozó tájékoztatása, amelyet áttétel és érdemi vizsgálat esetén kötelezővé is tesz a törvény, ám a beadvány mellőzésekor ilyen kötelezettséget nem ír elő. Mindez nem konform a közigazgatás átlátható és kiszámítható működésének a jogbiztonság elvéből következő követelményével.¹⁷⁷

Lényeges tartalmi elem végül a peticionáló személyek védelme¹⁷⁸, amely a szólás- és vélemény szabadsággal is összefügg.¹⁷⁹ A törvény általános érvénnyel rögzíti, hogy a beadványozót nem érheti hátrány a tevékenységével kapcsolatban, rendelkezik emellett a személyes adatok védelméről is.¹⁸⁰ 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 peticionáló 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 közlőrl 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

¹⁷³ Panasztörvény 2. § (7) bekezdés

¹⁷⁴ Panasztörvény 2. § (1) bekezdés

¹⁷⁵ Panasztörvény 3. § (1) bekezdés

¹⁷⁶ Azonban a válasz nem lehet túlzottan általános sem, mivel így rutinszerűvé és a funkciótól idegenné válna az alkalmazás. VITZTHUM 1988: 126. o.

¹⁷⁷ Vö. 72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 351, 357.

¹⁷⁸ SÁRI – SOMODY 2006: 223. o.

¹⁷⁹ Emlékezzünk, hogy a petíciós jog a kommunikációs alapjogok családjába (is) tartozik, amelyek esetén kiemelt garancia a retorziómentesség. BULLINGER 1991: 48. o.

¹⁸⁰ Panasztörvény 3. § (2)-(3). Kivétel, ha nyilvánvalóvá vált a rosszhiszemű és jogellenes joggyakorlás. ld. (4) bekezdés

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 hozzon és
- 4) döntéséről tájékoztassa 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) Mindenkinnek 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 ÉS TRENDEK

„A védtelen jog nem tartós rendet, hanem tartós rendetlenséget jelent.” /K. Binding/

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

Hazánkban a kérelmezési- és panaszjog körébe sorolható jogintézmények gyakorlati érvényesüléről legutóbb 1996-ban publikáltak felmérést.¹⁸¹ 2014-ben – az összehasonlíthatóság 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.¹⁸² Kérdéseink a szervhez 2013-ban és 2014. októberéig beérkezett közérdekű bejelentések és panaszok, valamint a közülük áttett ügyek mennyiségére, a beadványok iktatásának módjára, a fogalmak elhatárolásának esetleges problémáira és arra vonatkoztak, hogy a Panasztörvény. elfogadása óta részesültek-e képzésben a szerv ügyintézői. Az önkormányzatoknál ezen kívül a közmeghallgatásokon felmerült ügyekre is rákérdeztünk.

¹⁸¹ VASS 1996; SZIKORA 1995.

¹⁸² Egyéb szervek (pl. Alkotmánybíróság, Országgyűlés, autonóm szervek) a módszertani kötöttségek okán ezúttal kimaradtak.

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

Az áttételek aránya változó; nagyban függ a vizsgált szerv hatáskörétől. A címzett elnevezése, valamint a polgárok hétköznapi tapasztalatai alapján „közismertebb” szervtípusok esetén a beadványok „találati aránya” nagyobb (a NAV megyei adóigazgatóságainál és az önkormányzatoknál átlagosan a petíciós beadványok 10-15%-a kerül végül más szervhez), míg az általánosabb elnevezésű, vagy a polgároktól távolabb álló intézményeknél nagyságrendileg magasabb az „eltévedt” beadványok száma (például a Miniszterelnökség és a megyei kormányhivatalok átlagosan az ilyen beadványok 30-35%-át teszik át).

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, s potenciálisan az alapjog rendszeres megsértéséhez vezet. Különösen igaz ez az önkormányzati szintre.

A korábbi kutatás eredményeit többé-kevésbé megismételték az önkormányzati szintről beérkező adatok: úgy tűnik, hogy a petíciós joggal továbbra is aránylag többen élnek a közepes és a nagyobb városokban, mint a kistelepüléseken. A rendelkezésre álló adatok alapján azonban egyelőre nem volt kétséget kizáróan igazolható a trend: a városok esetén évente átlagosan 500-600 lakosra jut egy közérdekű bejelentés vagy panasz¹⁸³ (többszörre utóbbi), míg a falvak átlagos népességéhez viszonyítva ez évente 2-3 beadványt jelentene számukra. Több kistelepülés jelezte, hogy a képviselő-testület és a lakosság közvetlen, napi kapcsolata szerves módon képes kezelni a felmerülő ügyeket, ezért nincs szükség a „papírozásra”. Az eredményekből az is kiolvasható, hogy minden településtípus esetében gyakoribbak a petíciós beadványok, mint a közmeghallgatás igénybevétele (utóbbira évente általában egyszer van lehetőség, a petíciós jog körébe tartozó ügyek felmerülése azonban ehhez tipikusan nem igazodik).

A trendekben földrajzi meghatározottságot nem vizsgáltunk, ehhez ugyanis nem állt rendelkezésre elegendő adat. Az egyes (hasonló lakosságú) települések között olykor nagy mértékben eltérő adatok az érintett önkormányzatok attitűdjével is kapcsolatban lehetnek. E két szempont vizsgálata a kutatás további lehetséges irányait jelzi.

5. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az elvégzett elméleti munkára visszatekintve úgy véljük, hogy a dolgozat elején kitűzött célunk alapvetően sikerrel zárult. Kutatásunk során újragondoltuk például a petíciós beadványok körét és egymáshoz való viszonyukat, továbbá felvázoltuk a kérelmezési- és panaszjognak a magyar jogtudományban ilyen részletességgel mindeddig nem ismert, komplex alapjogi fogalmát. Ennek segítségével 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

¹⁸³ Kiemelkedik például Tiszaújváros, ahol ez az arányszám kb. 120.

követően lépésről lépésre haladtunk 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 célt 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 együttthatásából számos, magas szinten funkcionáló jogintézményt fejleszthetünk ki, amelyek segítik az Alaptörvény XXV. cikkében megfogalmazott jog egyéni és társadalmi szempontból egyaránt hatékony gyakorlását. Ennek elterjedésével pedig az egész társadalom kerülhet közelebb a Bibó István által megfogalmazott, közügyekben kezdeményezőleg fellépő, szabadságszerető emberben megragadott ideáltípusához.

6. FELHASZNÁLT IRODALOM

1. **BADÓ – TRÓCSÁNYI (szerk.) 2005:** BADÓ Attila – TRÓCSÁNYI László (szerk.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK-Kerszöv, Budapest 2005.
2. **BALOGH 2003:** BALOGH Zsolt: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest 2003.
3. **BALOGH – SCHANDA 2011:** BALOGH Zsolt – SCHANDA Balázs (szerk.): Alkotmányjog – alapjogok. PPKE JÁK, Budapest 2011.
4. **BAUM 1987:** Robert A. BAUM: Public Interest Law. Oceana Publications, London – Róma – New York 1987.
5. **BIBÓ 1986:** BIBÓ István: Kényszer, jog, szabadság. In BIBÓ István: Válogatott tanulmányok 1. kötet (1935-44). Magvető, Budapest 1986.
6. **BODNÁR 2014:** BODNÁR Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai. HVG-ORAC, Budapest 2014.
7. **BODNÁR 2011:** BODNÁR Eszter: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás Új folyam* 2011/3.
8. **BÓDI 2005b:** BÓDI Stefánia: A Cseh Köztársaság alkotmányos fejlődésének áttekintése. *Collega* 2005/4.
9. **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.
10. **BÓDI 2004:** BÓDI Stefánia: A petíciós jog Franciaországban, Németországban és Hollandiában. *Acta Humana* 2004/3.
11. **BÓDI 2005a:** BÓDI Stefánia: Az egyesülési, gyülekezési és petíciós jog magyarországi szabályozásának története. *Collega* 2005/1.
12. **BÓDI 2001:** BÓDI Stefánia: Petíciós jog a nemzetközi egyezményekben. *Collega* 2001/5.
13. **BULLINGER 1991:** Martin BULLINGER: The Constitution and Communication. In Christian STARCK (szerk.): New Challenges to the German Basic Law. Nomos, Baden-Baden 1991.
14. **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.
15. **DWORKIN 1996:** Ronald DWORKIN: Freedom's law: The moral reading of the American Constitution. Oxford University Press, New York 1996.
16. **DEGRÉ 1988:** DEGRÉ Alajos: Az ellenállási jog története Magyarországon. *Jogtudományi Közöny* 1988/6.
17. **EÖTVÖS 1902:** EÖTVÖS József: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra. 2. kötet. Budapest 1902.
18. **ÉRSZEGI 1990:** ÉRSZEGI Géza: Az Aranybulla. Helikon Budapest 1990.
19. **FOGARASI 2010:** FOGARASI József (szerk.): A helyi önkormányzatok. HVG-ORAC, Budapest 2010.
20. **FÖLDESI 1993:** FÖLDESI Tamás: Adalékok a petíciós jog történetéhez. *Acta Humana* 1993/11.
21. **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.
22. **HAJAS- PATYI 2009:** HAJAS Barnabás – PATYI András: 64. § - Panaszjog. In JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. II. kötet. Századvég, Budapest 2009.
23. **HIGGINSON 1986:** Stephen A. HIGGINSON: A Short History of the Right To Petition Government for the Redness of Griavances. *The Yale Law Journal* 1986/1.

24. **HODGKISS 1987:** Anita HODGKISS: Petitioning and the Empowerment Theory of Practice. *The Yale Law Journal* 1987.
25. **HOFFMAN – NAGY (szerk.) 2014:** HOFFMAN István – NAGY Marianna (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest 2014.
26. **HOLT 1992:** J. C. HOLT: Magna Carta. Cambridge University Press. Cambridge 1992.
27. **HORÁNYI 1999:** HORÁNYI Özséb: A panasz jogintézménye az elektronikus médiában. In Sárközy Erika (sorozatszerk.): Rendszerváltás és kommunikáció. Osiris, Budapest 1999.
28. **HORN 2008:** HORN Gabriella: Fűtyülnek rájuk. Közérdekű bejelentések. *Magyar Narancs*, 2008. október 30.
29. **JAKAB 2011:** JAKAB András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011.
30. **KAJTÁR 2001:** KAJTÁR István: Kérvénykultúránk jogtörténeti gyökerei. *JURA* 2001/1.
31. **KOMMENTAR:** Hans H. KLEIN: Artikel 17. In Theodor MAUNZ – Günter DÜRIG: Grundgesetz Kommentar. Verlag C.H. Beck, München 2011.
32. **KLOFSTAD 2011:** Casey A. KLOFSTAD: Civic Talk. Temple University Press. Philadelphia 2011.
33. **KLOTZ 2013:** KLOTZ Péter: Megújul a közérdekű bejelentésekre vonatkozó szabályozás. *Közszolgálat*, 2013/2.
34. **KONDOROSI 1994:** KONDOROSI Ferenc: A panaszjog szabályozásának társadalmi összefüggései. *Acta Humana* 1994/14.
35. **KOVÁCS István (szerk.):** Nyugat-Európa alkotmányai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1988.
36. **KOVÁCS – SZABÓ (szerk.) 1976:** KOVÁCS István – SZABÓ Imre (szerk.): Az emberi jogok dokumentumokban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1976.
37. **KUKORELLI (szerk.) 2007:** KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris, Budapest 2007.
38. **LAWSON – SEIDMAN 1999:** Gary LAWSON – Guy SEIDMAN: Downsizing the Right to Petition. *Northwestern University Law Review*, 1999.
39. **MCCARTHY 2012:** Robert J. MCCARTHY: Blowing in the Wind: Answers for Federal Whistleblowers. William and Mary Policy Review. 2012/3.
40. **MEZEY (szerk.) 2003:** MEZEY Barna (szerk.): Magyar alkotmánytörténet. Osiris, Budapest 2003.
41. **MICHALOWSKI – WOODS 1999:** Sabine MICHALOWSKI – Lorna WOODS: German Constitutional Law. The protection of civil liberties. Dartmouth-Ashgate, Aldershot 1999.
42. **MOLNÁR 1929:** MOLNÁR Kálmán: Magyar közjog. Danubia Kiadás, Pécs 1929.
43. **PAPP 2013:** PAPP D. Gábor: A közérdekű bejelentő védelme. *Ügyvédek Lapja* 2013/4.
44. **POSNER 1996:** Richard A. POSNER: Law and Legal Theory in England and America. Clarendon Press, Oxford 1996.
45. **POZSÁR-SZENTMIKLÓSY 2014:** POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az általános alapjogi tesztek dogmatikája. 2014, kézirat
46. **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.
47. **SAJÓ 1988:** SAJÓ András: Társadalmi-jogi változás. A társadalmi változás jogszociológiája. Akadémiai Kiadó, Budapest 1988.
48. **SÁRI – SOMODY 2008:** SÁRI János - SOMODY Bernadette: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris, Budapest 2008.

49. **SZAMEL Katalin 1988:** SZAMEL Katalin: A petíciós jogról – alkotmányközelben. *Jogtudományi Közöny*, 1988/12.
50. **SZAMEL Lajos 1988:** SZAMEL Lajos: A petíciós jog (kérelmezési és panaszjog). *Állam és Igazgatás* 1988/3.
51. **SZIKORA 1995:** SZIKORA Katalin: Kérelmek, sérelmek, bejelentése. A kérdezetlen közvélemény. *Magyar Hírlap*, 1995. október 6.
52. **TILK 2006:** TILK Péter: A petíciós jog. In Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. (szerk. CHRONOWSKI Nóra et. al.) *Dialóg Campus*, Budapest – Pécs 2006.
53. **VASS 1997:** VASS György: Panasz, törvény, panasztörvény, avagy úton a petíciós jog kiteljesedése felé. *Magyar Közigazgatás* 1997/1.
54. **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.
55. **VITZTHUM 1988:** Wolfgang G. VITZTHUM: Petitions to Parliament. In Ulrich KARPEN (szerk.): *The Constitution of the Federal Republic of Germany*. Nomos, Baden-Baden 1988.