

MILÁNKOVICH ANDRÁS

A petíciós jog alapjogi igazolhatósága

Tartalom

1. Elméleti és módszertani kiindulópontok	3
1.1. Bevezető gondolatok	3
1.2. Célok és módszertani eszközök.....	5
2. A petíciós jog történeti fejlődése napjainkig.....	6
2.1. A felvilágosodásig.....	6
2.2. A felvilágosodástól.....	8
2.3. A petíciós jog nemzetközi és alkotmányos szintű szabályozása napjainkban	11
2.4. A petíciós jog a 2010/11-es alkotmányozáskor és az Alaptörvényben	12
3. A petíciós jog alapjogi igazolása és helye az alapjogok rendszerében	15
3.1. Politikatudományi és szociológiai megfontolások	15
3.2. A petíciós jog funkciói és igazolása	17
3.3. A petíciós jog helye az alapjogok rendszerében.....	22
4. Záró gondolatok	23
5. Felhasznált irodalom	25

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. Tartózkodjon 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 szabadságavagy a sajtószabadság. Alkotmányos elismerésüktől fogva – sőt, már jóval azelőtt is – mindegyikük a politikai filozófia, az etika és a jogtudomány (különösen az alkotmányjog-tudomány) érdeklődésének 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, a felállított Alkotmánybíróság 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 gyakorlat és a jogalkotó, de még a szakirodalom sem feltétlenül dolgozik letisztult fogalmakkal a petíciós jog körében

A magyar jogrendszer számtalan “panasz” és “bejelentés” elnevezésű jogintézményt ismer, amelyek azonban közel sem feleltethetők meg mechanikusan a Panasztörvény szerinti beadványoknak.² Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy nem mindegyikük esik az Alaptörvény XXV. cikkének a védelme alá, sok közülük ugyanis valójában más eljárás alá eső, *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 – egy hosszabb távú és kiterjedtebb célokat megfogalmazó kutatás megindításaként – tudományos igénnyel és eszköztárral áttekinti a petíciós jog további kutatásának leglényegesebb előkérdését: elméleti (s nem normatív) kiindulópontból indokolt-e, hogy alapjogként tekintünk a kérelmezési- és panaszjogra? Hordoz-e a jogalkalmazásban tapasztalható fokozatos eljelentéktelenedés releváns üzenetet az alapjogi minőség tekintetében? Következtetésünk, hogy a petíciós jog alapjogi igazolhatóságának indokai szemernyi sem csökkentek – sőt, jelentősége a benne rejlő

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

² HAJAS – PATYI 2009: 2344. o.; ld. például: HORÁNYI 1999: 112. o.

lehetőségek hatékonyabb kiaknázásával éppen hogy megsokszorozható volna. Ez az a gondolati keret, amelyet a következő alfejezetben bemutatandó célok és módszertani eszközök segítségével igyekszünk tartalommal feltölteni.

1.2. Célok és módszertani eszközök

E dolgozat célrendszere többértű; ehhez igazodik a szerkezeti felosztás is. Végző célkitűzésünk, hogy eljuthassunk annak megállapítására: vannak-e, és ha igen, milyen indokai vannak annak, hogy a petíciós jogot a legtöbb modern jogrendszer kiemelt helyen, az alkotmány alapjogi katalógusában kezeli?

A megalapozott válaszhoz szükséges először kitérni a petíciós jog történeti gyökereire és áttekinteni azt a folyamatot, amelynek végpontját az alkotmányos elismerésben fedezhetjük fel. Az első rész ezért a petíciós jog fejlődését az összehasonlító jog módszerével (mint eszközzel) mutatja be. E fejlődés két fordulópontját a felvilágosodás, valamint a 20. század közepe jelentik, amelyekre a kifejtéskor is tekintettel leszünk. A dolgozat külön foglalkozik a kérelmezési- és panaszjog helyével (pontosabban annak hiányával) a nemzetközi szerződésekben. Végül eljutunk a 2011-es alkotmányozáshoz és az Alaptörvény elfogadásához. Önálló alfejezet vizsgálja az Alaptörvény XXV. cikkének geneziséét, vagyis az alkotmányozással egyidőben felmerült “konkurens” javaslatokban megfogalmazott szabályozási alternatívákat és azok hatását az elfogadott javaslatra.

A hatályos normatív kiindulópontnak és történeti előzményeinek a megismerése után kezdetünk bele a petíciós jog alapjogi igazolásának, igazolhatóságának kulcsfontosságú vizsgálatába. E ponton érdemes egy lépést tenni vissza, a “kályha” felé és az igazolást nem csupán a jog, hanem a szélesebb értelemben vet társadalomtudomány szempontjából vizsgálni. Ennek érdekében először segítségül hívjuk a szociológia és a politikatudomány kurrens elméleteit, hogy a kérdést társadalmi kontextusában is megismerhessük. A következő alfejezetben visszatérünk a jogtudomány síkjára, és a petíciós jog verifikálhatóságát annak funkcióiból vezetjük le. Végül az ilyen módon már igazolt alapjogot elhelyezzük az alapjogok rendszerében, hiszen e jellegű kapcsolatainak feltárása későbbi tudományos megállapításaink alapját képezheti. Ez a complex analízis lesz képes végül megválaszolni a kiindulásként feltett kérdést.

2. A PETÍCIÓS JOG TÖRTÉNETI FEJLŐDÉSE NAPJAINKIG³

*„S ha tán utolsó fillériünkre 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.⁴ Alapja egy bizonyos, régtől létező szociálpszichológiai jelenség: az alattvaló nem bízik a „törvénytudókban” (amelynek oka a hatékonyság alacsony fokától a korrupt működésen át a túlszabályozottságig sokféle lehet), bizalmat helyez azonban a „jó királyba” mint végső mentsvárba.⁵

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*⁶ saját végrehajtásáról rendelkező 61. cikke is.⁷ 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

³ 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.

⁴ 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. Ld. MEZEY 2003.

⁵ VASS 1997: 20. o.

⁶ Történetére, utóéletére és hatására l. HOLT 1992. Különösen: 1-23. o.

⁷ LAWSON – SEIDMAN 1999: 739-766, 741. o.

s nem „hivatalból” eljárva), jogukban áll a sérelem orvoslására petíciót (kérelmet) terjeszteni a király elé, aki azt 40 napon belül köteles orvosolni. Amennyiben ezt nem tenné meg, a létrehozott testületnek – későbbi megtorlástól sem fenyegetve – jogában áll akár fegyveresen is a megállapodás betartására szorítani a királyt.⁸ E jogintézmény az „ellenállás joga” néven vált ismertté.⁹

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.¹⁰ Megjegyezzük, hogy (amint az a későbbiekből kiderül) az adott határidőn belül való, érdemi válaszadás kötelezettsége, valamint a petíciós jogával élő személy védelme egyaránt attribútumai az alapjoggá vált, modern petíciós jognak, a tárgyalt dokumentumok tehát ennyiben okkal tekinthetők 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.¹¹

Az ellenállás jogát a magyar jogi hagyományba II. András aranypecsétetes oklevele emelte be. BÓNIS György szerint a fentiek közül közvetlen hatása az Aranybullára egyedül a ciprusi szokásjognak lehetett.¹² Az előkelők és serviensek számára számos új jogot rögzítő Aranybulla mint „a nemesek rendi privilégiuma”¹³, a következő szankciós záradékot

⁸ „[...] 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.

⁹ 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.

¹⁰ „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.

¹¹ DEGRÉ 1988: 367. o.

¹² 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.

¹³ DEGRÉ 1988: 366. o.

tartalmazza:¹⁴ „[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 vétkét követnék el.”¹⁵ Az ellenállás joga ezután – jórészt a király és a nemesség akkori erőviszonyai szerint – hol erőteljesebben, hol halványabban volt jelen a magyar közjogi gondolkodásban. A 17. század Habsburg-ellenes fegyveres mozgalmainak bukását követően, 1687 októberében a rendek végül lemondtak a *ius resistendi*ről.¹⁶

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

2.2. A felvilágosodástól

A petíciós jog alapjoggá válásának időszaka a felvilágosodás, illetve a francia forradalom. E feudális eredetű jogosultság beemelése a népszuverenitáson, hatalommegosztáson és az emberi jogok tiszteletben tartásán alapuló első modern alkotmányokba valószínűleg annak köszönhető, hogy a forradalmak során a petíciók előterjesztése politikai tartalommal töltődött, és mint ilyen, nagyban hozzájárult az *ancien régime* felváltásához.

¹⁴ ÉRSZEGI 1990.

¹⁵ 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.

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

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

¹⁸ SZAMEL Katalin 1988: 659. o.

¹⁹ FÖLDESI 1993: 17. o.

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

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

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

²⁰ BÓDI 2004: 88. o.

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

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

²³ A jakobinusok (Robespierre vezetésével) mindenki számára megnyitották volna a jogot, míg a girondisták (vezetőjük: Brissot) korlátozásokat vezettek volna be. Bővebben I. BÓDI 2004: 88-90. o.

²⁴ Uo. 91-95. o.

²⁵ „Minden németnek joga van arra, hogy írásban kéréseivel és panaszaival forduljon a hatóságokhoz, a népképviseltekhez, illetve a Birodalmi Gyűléshez.” Idézi: SZAMEL Katalin 1988: 660. o.

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

²⁷ SZAMEL Katalin 1988: 660. o.

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

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

Általános tendenciaként megállapítható, hogy a petíciók eleinte főként a politikai képviselettel nem rendelkező rétegek véleményének becsatornázására vagy egyéb politikai nyomásgyakorlás megvalósítására szolgáltak. E funkció a forradalmi változásokat és a polgári átalakulást, így a népképviselőten alapuló, választott testületek létrehozását követően sokat veszített jelentőségéből; helyét a 19. század első felében és közepén az immár alkotmányos szinten is védett jog másik pillére, a panasz vette át. A század második felére azonban elkezdett kiépülni a jogállam, a maga garanciáival: a többi hatalmi ágról leválasztott, független igazságszolgáltatás szabályozott jogorvoslati rendszert kínált, megkezdtek működésüket a közigazgatási bíróságok, később pedig az alkotmánybíróságok is. E jogi környezetben a polgárok jog- és érdeksérelemeiből származó panaszok legnagyobb része természetesen a megjelenített jogorvoslati utak valamelyikére terelődött. A panaszjog gyakorlása így leginkább azon esetek szűk körére szorul vissza, amikor a jogorvoslati rendszer nem ad adekvát választ a panaszosnak (aki így kvázi „szuperrevízióban” bíz), illetve amikor jogilag más eljárásban nem érvényesíthető érdeksérelemről van szó.³⁰ 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.³¹

²⁸ BADÓ – TRÓCSÁNYI (szerk.) 2005: 731., 739. o. A petíciós jog német jogterületen való fejlődésének történetére ld. még KOMMENTAR: 1-21. o. A *Bundestag* petíciókkal kapcsolatos tevékenységéről ld. VITZTHUM – MÁRZ 1989.

²⁹ SZAMEL Katalin 1988: 660. o.

³⁰ Uo.; TILK 2006: 446. o.

³¹ 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 érvelni is lehet amellet, hogy az Alkotmányba bekerüljön.” SZAMEL Katalin 1988: 659. o.

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 ki³²; a többi állam megfelelően védi.³³ Leginkább szűkszavú e tekintetben a svájci³⁴, míg a legrészletesebb szabályokat a német³⁵ és a cseh³⁶ alkotmány nyújtja.

Alapvetően más trendeket figyelhetünk meg, ha a nemzetközi emberi jogi egyezményeket vesszük szemügyre. 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:³⁷ sem az 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, sem az ezt konkretizáló 1966-os Egyezségokmányok nem nevesítik.³⁸ 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,

³² Az alkotmányos elismerés hiánya sem jelenti azonban azt, hogy az államok ne érvényesítsék a petíciós jogot; csupán azt, hogy a külön szabályozást nem tartják lényegesnek. FÖLDESI 1993: 22. o.

³³ TILK 2006: 443. o.

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

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

³⁶ Alapvető jogok és szabadságok chartája, 18. cikk. <http://www.usoud.cz/en/charter-of-fundamental-rights-and-freedoms/> (2014.11.03.)

³⁷ Részletesen l. BÓDI 2001: 3-5. o.

³⁸ Rokon jogait (pl. gyülekezés szabadsága, közügyekben való részvétel) természetesen garantálják.

1994-től pedig működik az Európai Ombudsman intézménye, amelyet az intézmények tevékenységével kapcsolatos visszasságok esetén szintén igénybe vehetnek.³⁹

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 az 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.⁴⁰ Az 1989. október 23-tól hatályos szöveg⁴¹ 64. §-a szerint „[a] Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.”⁴² A szabály sarokpontjai tehát a következők: mindenkit megillető jog; egyénileg és kollektíven is gyakorolható; írásban nyújtható be; tárgya kérelem vagy panasz; illetékes állami szervhez terjeszthető.

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*.

³⁹ A petíciós jogra: EUSz 20. cikk 2) bekezdés d) pontja; az ombudsman intézményére: EUMSZ 228. cikk

⁴⁰ BALOGH 2003: 612. o. Más értelmezések szerint ez az „utalás” inkább a jogok bíróság és hatóságok előtt való érvényesíthetőségére mutatott. I. HAJAS – PATYI 2009: 2340. o.

⁴¹ Kiegészítette az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény.

⁴² Ez a szabályozás a német *Grundgesetz* hagyományait követi, amelynek 17. cikke mondja ki: „[m]indenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes hatóság és a népképviselő elé.” SZAMEL Katalin 1988: 660. o.

Az Országgyűlés 2010 júniusának végén *eseti bizottságot* hozott létre, amelynek feladatául Magyarország új alkotmánya koncepciójának az elkészítését szabta. Az elkészült „mag-alkotmány”-konceptió⁴³ 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.⁴⁴ 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, Sepsí Tibor és Tordai Csaba alkotmányjogászok alkotmányjavaslat⁴⁵ 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 petícionálónak válaszolni.

A Magyar Köztársaság Alkotmányára tett törvényjavaslatot 2011. március 15-én terjesztette az Országgyűlés elé *Szili Katalin* független képviselő.⁴⁶ 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.⁴⁷ 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

⁴³ <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf> (2014.11.03.)

⁴⁴ http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2011/02/lmp_alkotmanykonceptio.pdf (2014.11.03.) 15. o.

⁴⁵ <http://www.tordaicsaba.hu/newconst/ALK%20I-XIV%20final.pdf> (2014.11.03.) 22. o.

⁴⁶ <http://www.parlament.hu/irom39/02628/02628.pdf> (2014.11.03.)

⁴⁷ <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2014.11.03.)

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.

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, Sepsi, Tordai</i>	mindenki	egyedül vagy másokkal együtt	írásban vagy elektronikus úton	kérelem, panasz, vagy javaslat	közhatalmat 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–Sepsi–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 IGAZOLÁSA ÉS HELYE AZ ALAPJOGOK RENDSZERÉBEN

“A szabadságszerető ember [...] 9. minden felismert közérdek ügyében kezdeményezőleg lép fel, [...] tisztában lévén azzal, 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/

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. Politikatudományi és szociológiai megfontolások

“Polgári részvétel nélkül nincs demokrácia” – állítja egy közelmúltban publikált politikatudományi munka.⁴⁸ 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 [...]”⁴⁹ A kérelmezési- és panaszjog lényegében az ilyen kívánságok kifejezésének az egyik intézményesített formája, e tekintetben pedig a tágabb értelemben vett “polgári részvétel”

⁴⁸ KLOFSTAD 2011: 3. o. (A szerző saját fordítása.)

⁴⁹ Uo. Vö. A petíciós jog lentebb ismertetett, kommunikációs alapjogként való felfogásával.

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).⁵⁰

A petíciós jog e tipológiában a polgári részvétel “politikai” típusú megjelenési formáihoz áll közelebb, amennyiben nem szükségszerűen fejt ki hatást, de arra reális lehetősége van, 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 szociológia.⁵¹ 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.⁵²

Témánkra vonatkoztatva érdemes megjegyezni, hogy a rendelkezésre álló jogi eszközök is befolyásolhatják a hajlandóságot.⁵³ 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

⁵⁰ 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.

⁵¹ Uo. 9. o. A témában született legfontosabb tanulmányokat és kutatási eredményeiket l. 18-19. o.

⁵² Uo. 3-4 o. Megfigyelhető, hogy e faktorokat többnyire döntően befolyásolja az egyén iskolázottsága is.

⁵³ SAJÓ 1988: 122. o.

fontos hangsúlyozni, mert kulcsmomentum lehet a petíciós jog gyakorlásának kibővülésére vonatkozó lehetőségek vizsgálatakor.

A részvételre való hajlandóságot az egyéni mellett a másik, társadalmi oldalról mozgó 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”⁵⁴; 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.⁵⁵

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 tovagyrúzik, 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.⁵⁶ 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.

3.2. A petíciós jog funkciói és igazolása

A megismert társadalmi és politológiai kontextus alapján 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:⁵⁷ a klasszikus *status negativus* funkciót, amely az állami beavatkozástól való védelmet jelenti (s amely a német

⁵⁴ Uo. 11. o., 16. o.

⁵⁵ Uo. 129-130. o.

⁵⁶ RESS 1991: 126. o.

⁵⁷ CALLIESS 2014: 27-28. o.

Szövetségi Alkotmánybíróság szerint az alapjogok legfőbb funkciója, amelyből minden más funkció levezethető⁵⁸; 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.⁵⁹ A petíciós jog különböző 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.⁶⁰ E kapcsolat távoli ugyan⁶¹, de nagyon is létező, amennyiben az egyén és a közösségek számára lehetőséget biztosít arra, hogy az állam szervei felé elvárásait, igényeiket és javaslataikat beadványok formájában fogalmazzák meg, tehát közvetlenül kommunikáljanak az állam szerveivel.⁶² E jellegzetességből arra is lehet következtetni, hogy a petíciós jog eredete a népszuverenitáshoz vezethető vissza.⁶³ 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 jogok⁶⁴, 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 funkció, amely az állam és polgárai közti közvetlen kapcsolaton alapul és amelyen keresztül megvalósulhat a közösségi érdekek becsatornázása az állami döntéshozatalba. 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

⁵⁸ BVerfGE 50, 290. L. RESS 1991: 138. o.

⁵⁹ BODNÁR 2014: 59. o.

⁶⁰ BODNÁR 2014: 63. o. BODNÁR szerint a politikai részvételi jogok és a közügyekben való részvétel joga voltaképpen egymásnak megfeleltethető kategóriák.

⁶¹ Uo. 127. o.

⁶² HAJAS – PATYI 2009: 2341. o.

⁶³ CSINK 2006: 416. o.

⁶⁴ Például a választójog, l. BODNÁR 2014: 20. o.

előmozdításának az eszköze.⁶⁵ Végül soron ez az a jogintézmény, amelyen keresztül a beadványozók „kiönthetik a szívüket” az állami szervek felé, e lehetőség pedig a közvéleményt is befolyásolja,⁶⁶ emellett bizonyos pontig képes mederben tartani a társadalmi feszültségeket.⁶⁷ Fontos az informatív (adott esetben „riasztó”⁶⁸) funkció is: az állam számára adott esetben fontos visszacsatolással szolgálhat a társadalom mindenkori állapotáról és igényeiről,⁶⁹ amelyre például jogalkotással adható megfelelő reakció.⁷⁰

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”⁷¹, amit a demokratikus, pluralista társadalmakban kerülni volna szükséges.

A petíciós jognak – mint többször utaltunk rá – alapvetően két megnyilvánulási formája, „részjoga” alakult ki: a kérelmezési jog és a panaszjog. 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.⁷² 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.”⁷³ Így tehát nemcsak a társadalmi-politikatudományi, hanem morális és jogi oldalról is alapvető követelmény, hogy az állam „nyitott” legyen az állampolgárok – esetünkben pedig bármely ember – felé.

⁶⁵ KOMMENTAR: 69. o.

⁶⁶ VITZTHUM 1988: 122. o.

⁶⁷ SZAMEL 1988: 663. o.

⁶⁸ VITZTHUM 1988: 122. o.

⁶⁹ KONDOROSI 1994: 16. o.

⁷⁰ Ez 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.

⁷¹ KONDOROSI 1994: 16. o.

⁷² BALOGH – SCHANDA (szerk.) 2011: 23-25. o.

⁷³ DWORKIN 1996: 19. o.

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

A petíciós jog e jellemzője önmagában is indokolja, hogy érvényesíthetőségét ne korlátozzuk a politikai közösség tagjaira, ám az imént felvázolt, elvi alapon álló keretet egy jóval „profánabb” értelmezés is támogatja: az alternatívák mérlegelése, vagyis a haszonelv. Mivel (a petíciós jog tartalmát tekintve) a részvételi jogok közül talán ennek vannak a legkevésbé „végleges” vagy „érzékeny” következményei (ellentétben például a választójoggal, amelynek egyik funkciója a törvényhozó hatalom konstituálása)⁷⁴, nincs különösebb elvi vagy gyakorlati alapon álló „kockázata” a jog kiterjesztésének. Igaz ez egyrészt azért, mert a petíciós beadványra csupán válaszolni kötelező, de annak megfelelően cselekedni nem, másrészt azért is, mert az alapjog egyik részjogosítványa, a panasz általában nem is kapcsolódik a közérdek artikulálásához, minthogy egyéni érdeksérelem orvoslásának igényéről van szó. A potenciális „hasznok” azonban annál nagyobbak: mindenki beadványára igaz lehet, hogy becsatornázása segítheti az állam működését, a panasz intézményének elérhetősége pedig szintén az állam legitimációját erősíti a már tárgyalt módon, és arra is alkalmas, hogy rendszerszintű jogalkalmazási probléma esetén gyorsan „riadót fújjon”.

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.

⁷⁴ BODNÁR 2014: 20. o.

A *panaszjog* lényege, hogy az egyén saját jog- és érdeksérelemit közvetlenül a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező állami szervnél tehesse szóvá és kérhesse azok rendezését.⁷⁵ E jog igazolására is megállnak a legitimációs, az integratív és az informatív funkciókról imént írottak: az állam nyitottsága nem kevésbé fontos szempont⁷⁶, az ügyek ilyen módon történő elintézése az állam működésébe vetett bizalmat is képes erősíteni.

Praktikusan a panaszjog „mint a legelesettebbek végső segítsége funkcionál”⁷⁷, 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.⁷⁸ 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.⁷⁹

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 erőtlennítik a kialakult és mindenki számára biztosított jogorvoslati utak, s mint ilyen, leginkább a jog által nem védett érdeksérelmek orvoslásának szűk területére szorul vissza.⁸⁰

Látható tehát, hogy a petíciós jog – éppen két, különböző célokat szolgáló részjogosítványa miatt – számos egymást erősítő funkciót képes megvalósítani. A funkcióknak ez a kapcsolódása pedig arra mutat, hogy a részjogosítványok is összetartoznak, és bármelyik oldalt gyengítjük, azzal (a funkciók közötti kölcsönhatáson keresztül) végül a másik oldal is gyengül.⁸¹

⁷⁵ Vö. TILK 2006: 446. o.

⁷⁶ A petíciós jog német értelmezésében például kiemelkedő szerepe van. BÓDI 2002: 7. o.

⁷⁷ BÓDI 2004: 93. o.

⁷⁸ BÓDI 2005: 12. o.

⁷⁹ KONDOROSI 1994: 16. o.

⁸⁰ VASS 1997: 25. o.

⁸¹ VITZTHUM 1988: 136. o.

3.3. 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”.⁸²

A petíciós jog alanyi alapjog; politikai szabadságjog, amely egyénileg és kollektíven is gyakorolható. Mind a német, mind a magyar alkotmányjog-tudomány a kommunikációs alapjogok családjába sorolja.⁸³ Az erős kapcsolat tagadhatatlan, hiszen petíció indításában, az ahhoz való csatlakozásban megnyilatkozik az egyén szólás- és véleménysszabadsága is.⁸⁴ A véleménykifejezés „egyik hagyományos módjának is tekinthető”⁸⁵, hiszen a petíciós jog gyakorlásával az egyén az állami szervek működéséről foglal állást, fogalmaz meg feléjük igényt, tesz számukra javaslatot.⁸⁶ Ennek jelentősége kiemelkedő, mert a szólásszabadság előfeltétele a szabad és plurális közvélemény kialakulásának, amely a döntéshozatali folyamat demokratizálódásához szükséges.⁸⁷ 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.⁸⁸ Az alapjogok családjában tehát e jogokhoz tartozik legközelebből a petíciós jog.

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

⁸² HAJAS – PATYI 2009: 2340. o.

⁸³ KOMMENTAR: 31. o., 70. o.; ehhez: BULLINGER 1991: 46-47. o.

⁸⁴ BÓDI 2004: 88. o.

⁸⁵ HAJAS – PATYI 2009: 2340. o. vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171-172.

⁸⁶ BÓDI 2001: 3. o.

⁸⁷ BULLINGER 1991: 46-47. o.

⁸⁸ BÓDI 2005: 8. o.

eljáráshoz való joghoz – procedurális alapjogoknak minősülnek, ahol a jog magvát maga a eljárás védi.⁸⁹

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

A kérelmezési jog a fentebb részletesen körülírt funkciók és tartalom mentén tehát a közügyekben való részvétel jogának is részjogosítványa. Úgy véljük, a szakirodalom e kapcsolatot nem ismeri el kellőképpen, amikor szinte kizárólag a kommunikációs jogokkal való rokonságot hangsúlyozza.⁹⁰ Nincs tekintettel arra, hogy a petíciós jog ezen aspektusa az állam szerveinek megkeresésén keresztül a közérdek érvényre juttatására irányul – nem utolsósorban pedig arra alkalmas is. A közügyekben való részvétel jogának többi részjogosítványánál (pl. aktív és passzív választójog, közhivatal viseléséhez való jog) tágabb téren, ügyek heterogénebb körére alkalmazható, ám súlyát és gyakorlati következményeit tekintve azoktól elmarad.

4. ZÁRÓ GONDOLATOK

A fenti elemzés további kutatásokat kívánt megalapozni; mint ilyen, elérte a célját. Az alapjogok körében a petíciós joghoz kapcsolódó vizsgálódás – lévén viszonylag elhanyagolt és a nemzetközi szerződésekben sem szereplő alapjog – releváns kiindulópontja, hogy esetében beszélhetünk-e egyáltalán alapjogi minőségről. A dolgozat eredményei alapján (feldolgozva a szóban forgó jogosultság történeti fejlődését, az Alaptörvény hatályos szabályának keletkezését, ezután több tudományterület szempontjából vizsgálva a petíciós jog alapjait) e kérdésre egyértelműen igennel válaszolhatunk: a kérelmezési- és panaszjog a politikai szocializációban fontos szerepet tölt be, ilyen módon hatékonyan becsatornázódhatnak a döntéshozatalba a társadalom egyes tagjainak és a társadalom egészének az érdekei, ami hozzájárul az állami hatalom legitimálásához. Ezek, valamint a petíciós jog egyéb funkciói engedik levonni azt a következtetést, hogy az alapjog nemhogy

⁸⁹ VITZTHUM 1988: 124-125. o.

⁹⁰ Kivétel azonban BODNÁR 2014: 127. o.; HAJAS – PATYI 2009: 2342-2343. o.

jelentéktelen lenne, hanem a benne rejlő lehetőségeket tekintve egy nyitott állam esetében óriási jelentőségre tehet szert.

A petíciós jog verifikálása felé tett lépéseink ezzel célt értek, ám semmiképpen sem élhetjük meg úgy, mint egy fárasztó utazás végét. A dolgozat ugyanis nem vállalkozott például az alapjog stabil dogmatikai alapjainak megteremtésére, csupán annak feltételeit teremtette meg. Úgy véljük, hogy ezeken a fundamentumokon, a célok és eszközök rendszerének együtthatásából számos, magas szinten funkcionáló jogintézményt fejleszthetünk ki, amelyek segítik az Alaptörvény XXV. cikkében megfogalmazott jog egyéni és társadalmi szempontból egyaránt hatékony gyakorlását. Ennek elterjedésével pedig az egész társadalom kerülhet közelebb a Bibó István által megfogalmazott, közügyekben kezdeményezőleg fellépő, szabadságszerető emberben megragadott ideáltípusához.

5. FELHASZNÁLT IRODALOM

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CSINK 2006: CSINK Lóránt: A 64. §-hoz. In TRÓCSÁNYI László (szerk.): A mi Alkotmányunk. Vélemények és elemzések Magyarország Alkotmányáról. CompLex, Budapest 2006.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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