

# Petíciós jog

**Szerző:** BÓDI Stefánia

**Affiliáció:** egyetemi docens, NKE

**Rovat:** Alkotmányjog

**Rovatszerkesztő:** Bodnár Eszter, Jakab András

**Lezárás dátuma:** 2018.06.17

**Idézési javaslat:** BÓDI Stefánia: „Petíciós jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/peticios-jog> (2018). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A petíciós jog vagy panaszjog állami szervekhez íródott beadványt jelent, melyben az emberek kérést vagy panaszt fogalmaznak meg a közhatalom felé. A petíciós jog a politikai jogok közé tartozó, első generációs szabadságjog. A petíció lehet egyéni vagy csoportos. A tömegek által aláírt csoportos petíció az, amelyik nyomásgyakorló erejét tekintve nagyobb sikerre számíthat. A petíciós jogot szokás összekapcsolni a gyülekezési joggal, mert a petíciók gyakran tüntetéseken íródnak, de összefüggésbe hozható az egyesülési joggal is, hiszen a petíció első lépése lehet akár egy egyesület alapításának is. Tekinthetjük a kifejezési szabadság egyik formájának is. A demokratikus államok mind ismerik a petíciós jogot, amely a közvetlen demokrácia eszközének is nevezhető. Mind Magyarországon, mind a világ más országaiban a történelem folyamán megtalálható volt e jog, és tovább él a jelenkori alkotmányokban is.

## Tartalomjegyzék

### 1. Elméleti alapvetés

- 1.1. A petíciós jog fogalma
- 1.2. A petíciós jog elhatárolása más jogoktól és jogintézményektől

### 2. Összehasonlító elemzés: a petíciós jog a nemzetközi egyezményekben és más országok szabályozásában

### 3. Jegtörténeti elemzés: a petíciós jog előzményei a magyar szabályozásban

### 4. A petíciós jog az Alaptörvényben és alkotmánybírósági határozatokban

### 5. JEGYZETEK

## 1. Elméleti alapvetés

### 1.1. A petíciós jog fogalma

[1] A petíciós jog szerte a világon ugyanazt jelenti: állami vagy önkormányzati szervekhez íródott panaszos beadványt vagy kérést. A petíciós jog az egyik legegyszerűbb és legősibb jogérvényesítési

eszköz az esetekben kezében, amely nem helyettesíthet semmilyen más hivatalos beadványt. A petíciót egyéni érdekből vagy közérdekből egyaránt be lehet nyújtani. Tárgykörét tekintve két részre oszthatjuk: ez esetben lehet panasz (helyenként a közérdekű kezdeményezés kifejezés olvasható) vagy kérés (német, szlovén alkotmány). Szokásos e jog három részre osztása is, ez esetben a kérelem (vagy bejelentés) javaslat és panasz szóhasználat figyelhető meg leginkább az alkotmányokban (cseh,<sup>[1]</sup> magyar, szlovák alkotmány). Magyarországon a szocializmus időszaka volt az, amely először három részre osztotta e jogot, a panasz és a közérdekű bejelentés mellett bevezette a javaslat kategóriát is, melyben az állampolgárok a társadalom vagy a gazdaság működésével kapcsolatban javaslatot fogalmazhattak meg. A petíciós jog Földesi Tamás megfogalmazása szerint: „legális a kifejezési jogon belül, és nem azon kívül foglal helyet [...] a gyülekezési, szervezkedési, illetve szólás- és sajtószabadság, valamint a petíciós jog logikailag ekvivalencia viszonyában állnak egymással. Ez azt jelenti, hogy ott van igazán gyülekezési, szervezkedési és kifejezési szabadság, ahol a petíciós jog megengedett és fordítva [...] a petíciónak azok a sajátosságai, hogy kérelmeket és panaszokat foglalnak magukba, s ezt meghatározott hatóságokhoz intézik, részét képezik ugyan a szólás- és kifejezési szabadságnak, de olyan sajátos formáját, amely eltér a szólás és szabadság által lefedett tartalmak zömétől. Ezért azt állíthatjuk, hogy a petíciós jog tulajdonképpen »sui generis« jog, amely tehát a maga nemében valami sajátosat fejez ki. A petíciós jog bizonyos fokig nem egy az alapjogok között, hanem az összes többi alapjog érvényesülésének egyik biztosítéka.”<sup>[2]</sup> A petíciós jogot az állam intézményvédelmi kötelezettségével is szokás kapcsolatba hozni, azonban – „mivel a petíciós jog nem feltétlenül irányul alapjog védelmére (->az alapjogok védelme) –, ezért az intézményvédelem kérdése nem merülhet föl”.<sup>[3]</sup>

**[2]** Napjainkban szerte a világon a petíciós jog mellett számtalan más, az állampolgárok jogvédelmét biztosító jogintézmény létezik, a fejlett demokráciákban működnek a bíróságok, az alkotmánybíróságok vagy az ombudsmanok. A petíciós jog azonban az egyik legegyszerűbb és legkönnyebben átlátható eszköz a jogban járatlan személyek kezében érdekeik érvényesítésére. A petíciós jog vagy panaszjog nem keverendő össze az Alkotmánybírósághoz benyújtható alkotmányjogi panasz fogalmával, sem a bíróságokon szokásos panasznap intézményével, mely ingyenes jogi tanácsadást jelent az állampolgárok részére, vagy jelentheti panaszbeadványok benyújtását a bíróságon (->panasz). A köznyelv azonban tág értelemben használja a kifejezést, és gyakran tévesen azonosítja ezen formákat is a petíciós jog fogalmával.

## 1.2. A petíciós jog elhatárolása más jogoktól és jogintézményektől

**[3]** Földesi Tamás megfogalmazásából kiindulva a petíciós jogot tekinthetjük az alkotmányos alapjogok érvényesülése egyik biztosítékának is, nem csupán egynek az alapjogok katalógusában.<sup>[4]</sup> Azt talán szükségtelen említeni, hogy nem tartozik az ún. abszolút vagy korlátozhatatlan jogok közé. A német alapjogi dogmatika más felosztást követ. A német Alaptörvény különbséget tesz az alapjogok és az alapjogi természetű jogok között.<sup>[5]</sup> A petíciós jogot az előbbi csoportba sorolja, „az alapjogok a német Alkotmány, vagyis a Grundgesetz első fejezetében található (1–19. Cikk), ezzel szemben az alapjogi természetű jogokat a 93. Cikk (1) bek. 4. pontja sorolja fel. Ezen jogok megsértése esetén szintén lehet a Szövetségi Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panasszal fordulni. Ilyen jog például a választójog vagy a törvényes bíróhoz való jog”.<sup>[6]</sup>

**[4]** A petíciós jog és a jogorvoslathoz való jog: a petíció nem nyújtható be rendes vagy rendkívüli jogorvoslati kérelem helyett, sem büntető, sem polgári, sem közigazgatási eljárásban. A jogorvoslati kérelmek szigorúan szabályozott formai és tartalmi kellékekkel rendelkeznek, törvényben rögzített határidőben kell őket benyújtani, szabályozott az indítványozók köre is. Ezzel szemben a petíciós beadvány nem rendelkezik formai kritériumokkal, lehet csoportos is az aláírók köre, bármilyen létszámbeli korlátozás nélkül, nincs határidőhöz kötve a benyújtása. Természetesen arra van lehetőség, hogy a bizonyítékok sorában bíróság részére petíciós beadványt csatoljunk, ez azonban nem helyettesítheti a jogorvoslati nyilatkozatokat.

[5] A petíciós jog és a ->**gyülekezési jog**: mindkét jog a kommunikációs jogok körébe sorolható, melynek során véleményünknek adunk hangot. Közös bennük, hogy mindkét jog politikai jog, a vélemény tehát valamilyen módon a politikai élethez, a közélethez kötődik, még abban az esetben is, ha egyéni panaszról (petícióról) van szó és abban állami vagy önkormányzati szervek eljárását, mulasztását, a közérdekkel összefüggő gyakorlatot panaszolnak. Amint fentebb utaltunk rá, a petíciók gyakran íródnak tüntetéseken, a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeken.

[6] A petíciós jog és az alkotmánybíróság által biztosított jogvédelmi eszközök: az ->**alkotmánybíróság** előtt lefolytatható eljárásoknak többféle fajtája létezik minden országban, hiszen maguk az alkotmánybíróságok is eltérő modelleket követnek a világon. Elképzelhető olyan eljárás, ahol a panaszos alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt fordul az alkotmánybírósághoz, de az is lehet, hogy bírói döntés alkotmányosságát kifogásolja. Az alkotmánybírósághoz fordulás előfeltételeként szabható a jogorvoslat kimerítése. A petíciós jognak nem előfeltétele bírósági eljárás megéléte, sem a jogorvoslatok kimerítése vagy kizártsága. A petíciós beadvány – mint említettük – nem nyújtható be bírósági döntéssel szemben, sem a bírósági jogorvoslatok helyett, sem alkotmánybírósághoz fordulás helyett nem alkalmazható. Természetesen petíciót be lehet nyújtani egy nem tetsző jogszabályi rendelkezés életbe lépése miatt, azonban jogorvoslat kimerítése itt sem feltétel. A petíciót állami vagy önkormányzati szervhez kell benyújtani, ez tehát tágabb címzetti kör, mint az alkotmánybíróság.

[7] A petíciós jog és az *actio popularis*: „az *actio popularis* római jogi intézmény, mely a *populus*, a nép számára lehetséges igényérvényesítési eszköz volt. Bárki élhetett vele, aki keresetet volt jogosult benyújtani”. Az *actio popularis* tovább él a modern jogrendszerekben is (India,<sup>[7]</sup> Magyarország, Horvátország, Szlovákia).<sup>[8]</sup> Napjainkban közérdekű perlési jogosultságot jelent (->**közérdekű kereset**).<sup>[9]</sup> Az ügyész vagy a civil szervezetek vannak feljogosítva per indítására olyan esetekben, amikor sok embert érint a jogsértés vagy, ha a jogosult képtelen érdekeinek védelmére.<sup>[10]</sup> Az *actio popularis* klasszikusan diszkriminációs, környezetvédelmi ügyekben vagy közpénzek felhasználása kapcsán fordul elő. Látható, hogy az *actio popularis*<sup>[11]</sup> napjainkban meghatározott indítványozóhoz kötött, a petíciós jog nem. Mindkettő a közérdek védelmében való fellépést jelent, ez közös pont a petíciós joggal. A petíciós jognál az ügyek köre taxatívum nem meghatározott.

[8] A petíciós jog és a közügyekben való részvétel joga: a közügyekben való részvétel tágabb kategória, mint a petíciós jog, hiszen a választójogot, a közhivatal viselés jogát és a petíciós jogot egyaránt szokás alatta érteni. Minden olyan politikai jogot tartalmazhat, mely a közéletben, a politikai életben való részvételünket garantálja, a petíciós jog csupán egy ezek közül.

[9] A petíciós jog és a közvetlen ->**demokrácia**: a közvetlen demokrácia nem egy az alapjogok sorában, hanem a hatalomgyakorlás mikéntjére utal. A nép akaratának közvetlen vagy direkt megnyilvánulása a képviselői vagy közvetett demokrácia ellenpontja, amely napjainkban a hatalomgyakorlás elsődleges formája. Többféle eszköze van, például a népszavazás, a petíciós jog vagy ide tartozott korábban a népi kezdeményezés is (->**népszavazás és népi kezdeményezés**). A közvetlen demokrácia tágabb fogalom, mint a petíciós jog, és a hatalomgyakorlás módjára utal.

## 2. Összehasonlító elemzés: a petíciós jog a nemzetközi egyezményekben és más országok szabályozásában

[10] A petíciós jogot a nemzetközi emberi jogi egyezmények egy része nevesíti. Az alábbi egyezmények azok, amelyek ismerik: az *Emberi Jogok és Kötelességek Amerikai Nyilatkozata*<sup>[12]</sup> (Bogota, 1948.) XXIV. cikkében tartalmazza a petíciós jogot, és kimondja, hogy minden embernek joga van petíciót benyújtani az illetékes hatóságokhoz, közérdekből vagy egyéni érdekből és joguk van a beadványra választ kapni. Az *Európai Unió Alapjogi Chartája* (Nizza, 2000) is ismeri ezt a jogot, és a 44. cikkben kimondja, hogy bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerint székhellyel rendelkező bármely természetes vagy jogi személy jogosult petíciót

benyújtani az Európai Parlamenthez.<sup>[13]</sup> A nemzetközi egyezmények a petíciós jog megnevezést használják. Szembetűnő, hogy a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*<sup>[14]</sup> külön nem nevesíti e jogot, azonban a 25. cikkben, a közügyekben való részvétel jogát említi, amibe beletartozik a petíciós jog is. Eszerint minden állampolgárnak megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen. Az Európa Tanács római egyezménye<sup>[15]</sup> sem ismeri a jogot, bár az Emberi Jogok Európai Bíróságához<sup>[16]</sup> fordulás jogát – és általában a nemzetközi szervezetekhez fordulás lehetőségét – felfoghatjuk egyfajta nemzetközi peticionálási jogként.

**[11]** A petíciós jog nem csupán a hazai jogtörténeti előzményekben szerepel, de fellelhető az angol *Magna Chartában* (1215), a *Petition of Right* (1628) eredetileg petíciónak íródott, ismeri a *Bill of Rights* (1689), az 1791-es francia alkotmány, az amerikai alkotmány 1. alkotmánykiegészítésében (1791) is szerepel. Ismeri e jogot az 1831-es belga alkotmány is. A *Magna Charta Libertatum* 61. cikkelyében úgy rendelkezik, hogy ha a király vagy tisztségviselői megsértenék az alapvető jogokat, követelhető a sérelem orvoslása.<sup>[17]</sup> A *Bill of Rights* szerint pedig az alattvalókat megilleti a jog, hogy „kérelemmel forduljanak a királyhoz, és emiatt a letartóztatás vagy vádemelés törvénytelen”.<sup>[18]</sup>

**[12]** A petíciós jog továbbélése megfigyelhető a jelenkori alkotmányokban is, a demokratikus államok mindegyike ismeri e jogot. Példaként említhetjük a belga, a ciprusi, a cseh, a görög, a lengyel, a lett, a litván, a magyar, a német, az olasz, a portugál, a spanyol, a szlovák, a szlovén alkotmányokat. A petíciós jog gyakorlásának nincsenek modelljei, a szabályozás rendkívül hasonló szerte a világon.

**[13]** A franciaországi petíciókat a parlamenti szabályzat értelmében jelenleg a parlament elnökéhez kell benyújtani, a parlament listát vezet a beérkezett petíciókról. Németországban a népképviselő – mind a Szövetségi Gyűlés, mind a tartományi parlamentek – jogosult a beérkező petíciók átvételére és a velük való foglalkozásra, érthető módon korlátja azonban, hogy nem jogosultak egy már meghozott bírói ítéletet felülbírálni és a bíróság előtt folyó ügyekbe beleavatkozni.<sup>[19]</sup> Hollandiában mindkét házban létrejött egy Petíciós Bizottság,<sup>[20]</sup> amely jogosult arra, hogy foglalkozzék a petíciós beadványokkal. A bizottságokat egy közös Titkárság fogja össze.<sup>[21]</sup> Kétségkívül Németországban működik hatékonyabban a petíciós jog, évente a panaszok igen nagy számával kell megküzdeni, míg Hollandiában az ombudsman növekvő jelentősége magyarázatot adhat a Petíciós Bizottság sikertelenségére.<sup>[22]</sup> Magyarországon bár a petíciós jognak alaptörvényi és törvényi háttere van, külön országgyűlési bizottság nem jött létre e jog gyakorlásával kapcsolatban. Csehországban jelenleg az alkotmányos rend részének tekinthető dokumentum, *Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok Chartája* tartalmazza 18. cikkelyében a petíciós jogot.<sup>[23]</sup> Ez alapján panasszal fordulni az állami szervekhez és a helyi önkormányzatokhoz lehet. Az Egyesült Királyságban<sup>[24]</sup> a Képviselőház részeként működik a Petíciós Bizottság, ahová elektronikusan is be lehet a panaszokat nyújtani, és ez a vizsgálat során mozgásba lendíthet más parlamenti bizottságot is. Olyan ügyekben nem lehet petíciót benyújtani, amely ügyben bírósági eljárás van folyamatban. Romániában a korrupcióval és jogtalansággal foglalkozó parlamenti bizottság jogosult egyben a petíciók átvételére is.<sup>[25]</sup> Látható, hogy ezek a témakörök szorosan összefüggnek, a petíciós jog az egyén kezében lévő jogvédelmi eszköz az államhatalommal szemben. Görögországban mindenki jogosult arra, hogy egyénileg vagy másokkal közösen írásban forduljon a hatóságokhoz, az illetékes hatóság pedig köteles válaszolni. Lengyelországban közérdekből vagy saját érdekből megengedett, hogy petíciót, javaslatot vagy panaszt nyújtsanak be az emberek a közhatalmi szervekhez vagy a szociális intézményekhez. Olaszországban a törvényhozás mindkét házához lehet petíciót benyújtani közös szükségletek előterjesztése miatt vagy törvényhozói intézkedés kérése céljából. Portugáliában megengedett, hogy egyénileg vagy kollektívan kérvényt vagy panaszt terjesszenek az állampolgárok a hatóságokhoz vagy a Nemzetgyűlés elé. Törvény rendelkezik a parlament elé terjesztett petíciók plenáris ülésen való kivizsgálásának feltételeiről.<sup>[26]</sup>

**[14]** Összegezve a fentieket, megállapíthatjuk, hogy a petíciós jogot a demokratikus országok mindegyike ismeri és rögzíti az alkotmányban, különbség abban mutatkozik, hogy a petíciók átvételére parlamenti vagy egyéb hatáskör biztosított-e, valamint, hogy működtetnek-e országgyűlési

bizottságot a panaszok átvételére. Van, ahol a törvényhozás/kormányzat felé lehet panaszt benyújtani és van, ahol bármely állami szerv felé.

**[15]** A petíciós jog részletes tárgyalásakor nem feledkezhetünk meg az Európai Unióban létező petíciós jogról sem. Az Európai Unióról szóló szerződésnek és az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek a 2007. december 13-án aláírt és 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés által bevezetett módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változata tartalmazza 227. cikkében, hogy minden polgár joga, hogy bármikor – akár a saját nevében, akár másokkal együtt – petíciót nyújtson be az Európai Parlamenthez. A petíciós jogot az Alapjogi Charta (2000) is tartalmazza 44. cikkében. E joggal foglalkozik az Európai Parlament eljárási Szabályzata is a 215–218. cikkében és az V. mellékletében (XX. szakasz). Az Európai Parlament eljárási szabályzatában az alábbiak olvashatók:<sup>[27]</sup> a petícióról aláírójának jogában áll visszavonni aláírását, a petíciót írásban kell benyújtani, de az megengedett az Európai Unió bármely hivatalos nyelvén, a petíciókat nyilvántartásba kell venni, és az illetékes bizottsághoz kerül, amely megállapítja, hogy a petíció elfogadható vagy sem. A petíciókat benyújthatják olyan természetes vagy jogi személyek is, akik nem az Európai Unió polgárai és a tagállamok területén lakóhellyel vagy létesítő okirat szerinti székhellyel sem rendelkeznek. A 216. cikk szerint<sup>[28]</sup> a petícionáló személyt meg lehet hívni a bizottság ülésére, de kiderül, hogy a Petíciós Bizottság más bizottságokkal is konzultálhat a petíció tárgyalásakor, valamint a bizottság dönthet úgy is, hogy a beérkező petíciókról röviden tájékoztatja a Parlamentet. A 216. cikk tartalmazza azt a garanciális rendelkezést is, hogy „a petíció benyújtóját tájékoztatni kell a bizottság valamennyi vonatkozó határozatáról és azok indokairól”. A 216a cikk<sup>[29]</sup> pedig lehetővé teszi e jog kapcsán a tényfeltáró látogatások megszervezését az érintett országba. A 217. cikk szerint<sup>[30]</sup> petíciós portál működik a Parlament honlapján, hogy széles körben megismerhetőek legyenek az emberek számára a benyújtott petíciók, a nyilvántartásba vett petíciós beadványokat pedig be kell jelenteni a plenáris ülésen. Az V. melléklet<sup>[31]</sup> tartalmazza a Petíciós Bizottság hatáskörére és felelősségére vonatkozó rendelkezéseket.

### 3. Jogtörténeti elemzés: a petíciós jog előzményei a magyar szabályozásban

**[16]** A petíciós jog legelső szabályozását hazánkban az *Aranybullában* (1222) találjuk, amely szerint a király megjelenik minden évben Szent István napján Székesfehérváron, hogy átvegye a petíciókat és meghallgassa a panaszosokat. Ha a király nem tudna jelen lenni, helyettese a nádor lesz jelen. A petíciós jog az 1700-as és 1800-as években is jelen volt Magyarországon a honpolgár jogaként, ekkoriban olyan törvények rendelkeztek róla, melyek címük szerint nem kifejezetten a petíciós jogról szóltak, hanem az Országgyűlés működésére vonatkoztak. A korabeli szabályozás két részre osztotta e jogot: a sérelememelési jogot (panaszjog) és a kérvényezési szabadságot különböztette meg.<sup>[32]</sup> A kérvényezési jog alapján hatóságokhoz, miniszterekhez, de akár a királyhoz is lehetett fordulni. A királyhoz benyújtott kérvényeket szokás volt felségfolyamodványnak nevezni. A sérelememelési jog pedig a polgári és a politikai jogok megsértése esetén volt alkalmazható. Látható, hogy e kettős felosztás állandó eleme volt a petíciós jognak.

**[17]** Részletes és tartalma szerint kifejezetten e joggal foglalkozó törvényi szabályozással a XX. században találkozhatunk. Először az *1954. évi I. törvényszabályozta* e jogot, amely címe szerint a lakosság bejelentéseinek intézéséről szólt. A törvény tartalmazta, hogy a minisztériumoknál, a megyei, a járási, valamint a városi tanácsoknál a lakosság bejelentéseivel foglalkozó irodát kell szervezni. Időrendben a következő törvény az *1957. évi IV. törvény* volt, amely a témakörrel foglalkozott, bár ez címe szerint az államigazgatási eljárás általános szabályairól rendelkezett, így idegen testként olvasztotta be a petíciós jogot.<sup>[33]</sup> A panasz mellett megjelent a törvényben a közérdekű bejelentés és a javaslat kategória, melyek az egyedi jelleget nélkülözték.

**[18]** A törvény megtisztításának szándéka vezetett el az *1977. évi I. törvény* megalkotásához, amely hosszú évekre hatályban maradt. Ez a törvény is hármas felosztást alkalmazott, a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szólt és tartozott hozzá egy végrehajtási rendelet is, a

11/1977. (III. 30.) MT rendelet. A panasz volt az az eszköz, amely egyéni érdeksérelem orvoslására irányult.<sup>[34]</sup> A közérdekű bejelentés olyan körülményre, hibára vagy hiányosságra hívta fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálta. Felhívhatta a figyelmet olyan magatartásra vagy tényre is, amely jogszabályba ütközik vagy ellentétes volt a szocialista erkölccsel, a szocialista gazdálkodás elveivel, illetőleg más módon sértette vagy veszélyeztette a társadalom érdekét. A közérdekű javaslat a törvény szerint társadalmilag hasznos cél elérésére irányuló kezdeményezés volt. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhatott.<sup>[35]</sup>

**[19]** A rendszerváltást követően az alkotmány, az 1949. évi XX. törvény szabályozta e jogot és kimondta, hogy a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé. A petíciós jognak ez a felfogása, megfogalmazása lényegében azonos a jelenlegi értelmezésével. A részletes szabályozást ekkor a 2004. évi XXIX. törvény tartalmazta, ez volt az utolsó érdemi szabályozás a hatályos törvény megjelenése előtt.<sup>[36]</sup> A törvény meghagyta a hármas felosztást, de törölte a szocialista jelzőt, és kimondta, hogy a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá.<sup>[37]</sup> A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívta fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhatott.<sup>[38]</sup> Panasszal és a közérdekű bejelentéssel bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – fordulhatott a tárgykörben eljárásra jogosult szervhez.

**[20]** A közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos újabb szabályozás 2009-ben született meg, a 2009. évi CLXIII. törvénnyel,<sup>[39]</sup> de a közérdekvédelmi bejelentéseket lényegét tekintve a munkaadó–munkavállaló kapcsolatokra szűkítette. A törvény alkalmazásához szükséges hatóság hiányában azonban a törvény szerinti eljárások lefolytatására nem volt mód.

#### **4. A petíciós jog az Alaptörvényben és alkotmánybírósági határozatokban**

**[21]** A petíciós jog hatályos alapvetését az Alaptörvény XXV. cikkben találjuk, eszerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez”. Az Alaptörvény keretjellegű rendelkezést tartalmaz, tág lehetőséget adva a jog gyakorlásának. A mindenki megfogalmazásból arra következtethetünk, hogy akár külföldieknek is nyitva áll a petíció benyújtásának lehetősége. Nem zárhatjuk ki közjogi jogi személyek petícionálási lehetőségét sem, például a közttestületek fellépését ilyen formában, azonban az államot és az önkormányzatot kizárhatjuk, mivel ezek a szervek e jog elsődleges címzettjei.<sup>[40]</sup>

**[22]** A petíciós jog részletes és hatályos szabályozását a 2013. évi CLXV. törvény tartalmazza. A jogalkotó ismételten meghagyta a petíciós jog hármas felosztását, amivel először a szocializmus időszakában találkozhattunk. Eszerint ismeri a panasz, a közérdekű bejelentés és a közérdekű javaslat fogalmát. A panasz<sup>[41]</sup> olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat. A közérdekű bejelentés<sup>[42]</sup> olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja, a közérdekű bejelentés is tartalmazhat javaslatot. A törvény újítása az elektronikus ügyintézés bevezetése, a közérdekű bejelentések (és panaszok) ugyanis elektronikus úton is benyújthatók. A közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről Magyarországon az alapvető jogok biztosa (->ombudsman) gondoskodik. A törvény tartalmazza azt a garanciális szabályt, hogy a közérdekű bejelentőket hátrány nem érheti, és minden velük szemben tett hátrányos intézkedés jogellenes. A petíciós jog hatályos szabályozásával kiküszöbölődtek azok a hiányosságok, melyek korábban e jog szabályozásában megmutakoztak. A jogi szabályozás kellően részletes és garanciákkal övezett hazánkban, egyetlen hiányosságként a petíciós bizottság mint országgyűlési bizottság hiányát említhetjük, amely tovább erősíthetné e jogot. A petíciós jog garanciáit az alábbiakban foglalhatjuk össze: a panaszt és a

közérdekű bejelentést ésszerű időn belül kell elbírálni, biztosított a panaszok diszkrét kezelése, a panaszos és a közérdekű bejelentő személyes adatai hozzájárulása nélkül nem hozhatóak nyilvánosságra, a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt nem érheti hátrány.

[23] Megjegyezzük, hogy a petíciós jog legegyszerűbb formája, a gyülekezések alkalmával gyakorolt és a helyszínen íródó petíciók is léteznek hazánkban, melyeket a tüntető tömeg állami szerv részére ad át. A törvényi szabályozás hiányosságaként említhető, hogy az ilyen panaszokat nem kapcsolja be a közérdekű bejelentések elektronikus rendszerébe, melynek használata nem kötelező, csupán lehetőség. Így nagy valószínűség szerint a hagyományos formában benyújtott panaszok válaszadás nélkül maradnak, pedig a tüntetéseken íródó panaszok minden esetben a közérdeket érintő beadványok, melyek a társadalom szélesebb körét érintik. Célszerű volna ezeket bevezetni az elektronikus rendszerbe, az állami és önkormányzati szervek kötelezettségeként lehetne előírni a beérkezés napján a panaszok bejelentését, így nyomon követhetővé válna a tüntetéseken íródó közérdekű bejelentések vizsgálata.

[24] Kifejezetten a petíciós jogot az Alkotmánybíróság néhány döntése érinti csupán.<sup>[43]</sup> A 605/B/2002. AB végzésben<sup>[44]</sup> az indítványozók az 1977. évi I. törvényszocialista jelzőt tartalmazó szövegrészeinek megsemmisítését kérték, ezek ugyanis a többpártrendszerű demokrácia keretei között idejétmúltak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény 2004-ben hatályon kívül helyezésre került, ezért eljárását megszüntette.

[25] Az 526/B/2003. számú AB végzésben<sup>[45]</sup> az 1977. évi I. törvény alkotmányellenességének gondolata merült föl, azonban az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította. Megállapította ugyanis, hogy a 2004. évi XXIX. törvénnyel hatályon kívül helyezésre került a törvény, így hatályát veszített jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatáról lenne szó, erre tekintettel az eljárást az Alkotmánybíróság ismételtelen megszüntette. A 162/E/2001. AB határozatban<sup>[46]</sup> szintén az 1977. évi I. törvényt és végrehajtási rendeletét kifogásolták elavult szóhasználata miatt, melye az indítványozó szerint a jogbiztonságot sérti. Az Alkotmánybíróság szerint is meghaladott a törvény és végrehajtási rendelete, rámutatott azonban arra is, hogy nem az ő feladata a dereguláció, „a jogrendszer meghaladott, végrehajtott, már nem érvényesülő normáinak hatályon kívül helyezése a jogalkotásért felelős jogalkotó szervek feladata”. Az indítványokat tehát ismételtelen elutasította.



## 5. JEGYZETEK

[1] Az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájában olvasható a petíciós jog, mely az alkotmányhoz tartozó, de attól különálló alkotmányos dokumentum. TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Budapest, KJK–Kerszöv, 2005, 215–245.

[2] FÖLDESI Tamás: „Alapjog (legyen)-e a petíciós jog?” *Társadalmi Szemle* 1992/6, 39–41.

[3] Erre a megállapításra jut Hajjas Barnabás és Patyi András. HAJJAS Barnabás – PATYI András: „64. § Panaszjog” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég, 2009, 2340.

[4] Ezt a nézetet teszi magáévá SÁRI János – SOMODY Bernadette: „A kérelmezési és panaszjog” in SÁRI János – SOMODY Bernadette: *Alkotmánytan II. Alapjogok*, Osiris, 2008.

- [5] Detlev W. BELLING – SZŰCS Tünde: *Bevezetés a német jogba*, 98.
- [6] BELLING–SZŰCS (5. j.) 39. lábjegyzet, 98.
- [7] Surya DEVA: „Public Interest Litigation in India: A Critical Review By Surya Deva” *Civil Justice Quarterly Issue* 2009/1.
- [8] Neda CHALOVSKA-DIMOVSKA – Slavica CHUBRIKJ: *Use of actio popularis in case of discrimination*, Skopje, OSCE, 2016.
- [9] JULESZ Máté: „Egy modern jogi eszköz a környezet védelmében” *Magyar Tudomány* 2006/12.
- [10] *Az ügyészségről szóló 2011. évi LXIII. törvény* 27. § (5) bekezdés. Említhetjük például az *állatok védelméről szóló 1998. évi XXVIII. törvényt* is, amelyben az állatok védelmével foglalkozó civil szervezetet perindítási jog illeti meg.
- [11] Korábban a kifejezést használták a bárki által benyújtható utólagos normakontrollra is.
- [12] *American Declaration of the Rights and Duties of Man* (Adopted by the Ninth International Conference of American States, Bogotá, Colombia, 1948).
- [13] *Az Európai Unió Alapjogi Chartája*, 44. cikk.
- [14] *Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet*.
- [15] *Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény*.
- [16] Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB), székhelye: Strasbourg.
- [17] HAJAS–PATYI (3. j.) 2338.
- [18] HAJAS–PATYI (3. j.) 2338.
- [19] Gabriela M. SIERCK: „Von der Untertanenbitte zum Petitionsrecht” *Deutsche Richterzeitung* 1998/10, 443. Idézi BÓDI Stefánia: *Egyes politikai jogok bemutatása: a gyülekezési jog és a petíciós jog alkotmányos szabályozása Magyarországon és a világ más országaiban*, Budapest, Püski, 2017, 160.
- [20] Lásd a *Tweede Kammer honlapját* és a *Senate of the States General* eljárását.
- [21] BÓDI (19. j.) 157, 169. A holland jogi szabályozásról lásd még Kees RIEZEBOS: „Petitionsrecht in Deutschland und in den Niederlanden: Ein Ausblick auf das Europa-Parlament” *Zeitschrift fürs Parlamentsfragen* 1992/1.
- [22] BÓDI (19. j.) 169.
- [23] *Charter of Fundamental Rights and Freedoms Resolution of the Presidium of the Czech National Council of 16 December 1992 on the declaration of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms as a part of the constitutional order of the Czech Republic*.
- [24] Lásd erről a *parliament.uk honlapját*.
- [25] Lásd Románia parlamentjének honlapját.
- [26] TRÓCSÁNYI–BADÓ (1. j.) 215–245, 410–531, 792–835. Csehország, Görögország, Lengyelország, Olaszország, Portugália alkotmányai.
- [27] Lásd az Európai Parlament Eljárési Szabályzatának 215. cikkét.
- [28] Lásd az Európai Parlament Eljárési Szabályzatának 216. cikkét.
- [29] Lásd az Európai Parlament Eljárési Szabályzatának 216a. cikkét.
- [30] Lásd az Európai Parlament Eljárési Szabályzatának 217. cikkét.



[31] Lásd az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának V. mellékletét.

[32] A korabeli szabályozást illetően lásd NAGY Ernő: *Magyarország közbjoga*, Budapest, Eggenberger Könyvkereskedés, <sup>3</sup>1897. 66–67. §; EREKY István: *Jogtörténeti és közigazgatási jogi tanulmányok*, Eperjes, Sziklai, 1917, 217; FALUHELYI Ferenc: *Magyarország közbjoga*, Pécs, Karl Könyvesbolt, 1926, 213–215; BÓDI Stefánia: *Egyes politikai jogok bemutatása: a gyülekezési jog és a petíciós jog alkotmányos szabályozása Magyarországon és a világ más országaiban*, Budapest, Püski, 2017.

[33] VASS György: „Panasz, törvény, panasztörvény, avagy úton a petíciós jog kiteljesedése felé” *Magyar Közigazgatás* 1997/1, 21.

[34] *A közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény* 17. § (1) bekezdés.

[35] *1977. évi I. törvény* 4. § (1)–(3) bekezdés.

[36] *Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény.*

[37] *2004. évi XXIX. törvény* 141. § (2) bekezdés.

[38] *2004. évi XXIX. törvény* 141. § (3) bekezdés.

[39] *A tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény.*

[40] HAJAS–PATYI (3. j.) 2341–2342.

[41] *A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény* 1. § (2) bekezdés.

[42] *2013. évi CLXV. törvény* 1. § (3) bekezdés.

[43] Lásd erről BÓDI (32. j.) 187–188.

[44] 605/B/2002. AB végzés.

[45] 526/B/2003. AB végzés.

[46] 162/E/2001. AB határozat.