



**KARI KUTATÁSI TANULMÁNYOK
SOROZATA**

PAPÍRSZÁMLA SZÁM. 10-02-03

február 5, 2010

Xinfang: Xinfangin: A hivatalos kínai jogi intézmények
alternatívája

42 Stanford Journal of International Law 103 (2006)

Carl F. Minzner jogi
docens

Kérjük, hogy a szerző kifejezett engedélye nélkül ne idézzon ebből a cikkből, és ne hivatkozzon rá. Ez a tanulmány ingyenesen letölthető a The Social Science Research Network (Társadalomtudományi Kutatóhálózat) honlapjáról: <http://ssrn.com>.

I. BEVEZETÉS

Faxi faluban a problémák kicsiben kezdődtek. A lakosok azzal gyanúsították a helyi kommunista párttitkárt, hogy a közpénzeket saját célra használta fel. Falusiak csoportjai többször is elmentek a városi hatóságokhoz, és kérték a titkár eltávolítását a posztjáról. A problémák fokozatosan terjedtek. Miután a párttitkárt elbocsátották, hogy csillapítsák a közhangulatot, a városi hatóságok megpróbálták visszaszerezni az ellenőrzést a helyi ügyek felett a falusi bizottsági választások manipulálásával. A falusiak, akiket feldühített a választási és pénzügyi igazságtalanságok kombinációja, folyamatosan petíciókat nyújtottak be a magasabb kormányzati szintekhez sérelmeik orvoslása érdekében. A következő két évben a faxi petíciót benyújtók számos települési, megyei és tartományi tisztviselőhöz intézett petíciókat és tiltakozásokat.

A Faxi petíciós mozgalom mérete és szervezőképessége egyre nőtt. Az alacsonyabb szinteken blokkolt falusiak több mint száz petíciót benyújtó személy érkezését koordinálták a tartományi fővárosba. Amikor a megyei tisztviselők ismét beavatkoztak a falusi választásokba, a faxi petíciót benyújtók konfrontatívabb taktikához folyamodtak: utak elzárásához és a helyi választások megzavarásához.

A petíciós vezetők ezt követő őrizetbe vétele és bírósági tárgyalása a petíciós erőfeszítések helyét, de nem azok jellegét változtatta meg. A faxi petíciót benyújtók a médiában megjelent kedvező hírek és a helyi népi kongresszus (LPC) küldötteinek érdekérvényesítése révén kezdtek nyomást gyakorolni a bíróságokra. Végül ennek a stratégiának köszönhetően a faxi petíciót benyújtók elnyerték a tartományi tisztviselők támogatását, ami a petíció vezetőire kiszabott büntetőítéletek visszavonásához vezetett. A történetnek azonban még ez a látszólagos győzelem sem vetett véget, mivel a falusiak hazatértek, hogy folytassák petíciós erőfeszítéseiket a helyi tisztviselők ellen, akiknek a tevékenységei miatt sérelmeket fogalmztak meg.¹

A Faxi esete messze nem szokatlan, sem méretét, sem jellegét tekintve. A közelmúltbeli kínai tömeges petíciós megmozdulások több száz embert mozgósítottak,

* A Kongresszusi Végrehajtó Bizottság vezető jogtanácsosa (CECC). A cikkben kifejtett nézetek kizárólag a szerző sajátjai, és nem feltétlenül tükrözik a CECC, annak tagjai vagy munkatársai véleményét. Szeretném köszönetemet kifejezni azoknak, akik felbecsülhetetlen segítséget nyújtottak e cikk átnézésében és kommentálásában, többek között Bill Alfordnak, Michael Dowdle-nak, Paul Gewirtznek, Keith Handnak, Dave Koplownak, Lianjiang Li-nek, Ben Liebmannek, Stanley Lubmannek, Ethan Michelsonnak, Kevin O'Briennek, Randy Preenboomnak, Phil Schragnak, a Stanford Journal of International Law munkatársainak és még sokaknak. Külön köszönet illeti továbbá a Yale Law School kínai jogi reformmal foglalkozó műhelyének, valamint az előadásorozat és a "New Scholarship on Chinese Law: A Celebration in Honor of Stanley Lubman" című konferencián, amelyet a Columbia Law School Center for Chinese Legal Studies szponzorált, valamint a Stanley Lubman Conference on Chinese Law című konferencián, beleértve Jerry Cohent és Don Clarke-ot. Külön köszönet illeti a családomat. Minden hibáért és mulasztásért én vagyok a felelős.

¹ A Faxi petíciós törekvéseinek részletesebb tárgyalását lásd a 283-294. lábjegyzetben és a kíséző szövegben.

akár több ezer egyén.² Csak egy esetben a Szecsuan tartománybeli Dadu folyó gátjának felduzzasztására és a helyi lakosok áttelepítésére irányuló kormányzati erőfeszítések több mint 100 000 ember tömeges tiltakozásához vezettek, ami komoly összecsapásokhoz vezetett a rendőrséggel.³ Az egyes kínai petíciót benyújtók számára a panaszuk magasabb hatóságok elé terjesztése gyakran a kormányhivatalok egymás utáni véget nem érő látogatásainak kaskadé sorozata.⁴ Sok petíciót benyújtó személy éveket vagy évtizedekig kétségbeesetten tengeti életét a pekingi nyomornegyedekben, és macska-egér módjára követi kérelmét, kitaloncolásnak vagy a nemzeti és helyi hatóságok rossz bánásmódjának kitéve.⁵

Néha, mint Zhu Zhengliang esetében, az egyéni petíciós erőfeszítések eredménye még tragikusabb. A hatóságok 2002-ben egy helyi újjáépítési program keretében elbíralták és lebontották Zhu házát. Zhu többször is petíciót nyújtott be megyei, városi és tartományi tisztviselőkhöz, vitatva a kártérítés összegét, amelyet a tulajdonvesztésért kapott. Mivel az alsóbb szinteken nem talált jogorvoslatot, Zhu Pekingbe utazott, és 2003. szeptember 15-én drámai önégetési kísérletet hajtott végre a Tiananmen téren.⁶

Az út, amelyet ezek az egyének és csoportok követnek, a "petíció benyújtása", az igazságkeresés hagyományos eszköze, amely szilárdan gyökerezik a kínai történelemben.⁷ A petíciót tágan úgy határozzák meg, mint "az alapszintű intézményeken túlmutató, magasabb szintű szervek elérésére irányuló erőfeszítést, a problémák kifejezésére és azok megoldásának kérésére"⁸.

² Howard French, *Land of 74,000 Protests (but Little is Ever Fixed)*, N.Y. TIMES, Aug. 24, 2005, A4; Jim Yardley, *Farmers Being Moved Aside by China's Real Estate Boom*, N.Y. TIMES, Dec. 8, 2004, A1. oldal.

³ Lásd Shi Jiangtao, *Peasants in Upstream Fight to Stop Dam*, S. CHINA MORN. POST, 2005. január 4., 10. o.

⁴ A kínai petíciót benyújtók tapasztalatairól szóló közelmúltbeli angol nyelvű tudósítások közül lásd David Lynch, *Discontent in China Boils Into Public Protest*, USA TODAY, 2004. szeptember 15., 13A; Joseph Kahn, *China Crushes Peasant Protest, Turning 3 Friends Into Enemies*, N.Y. TIMES, 2004. október 13., A1; Philip Pan, *Cabbies Can't Find China's Road to Justice, Chinese Taxdrivers with Grievances Find Official Paths to Redress Blocked*, WASH. POST, 2004. november 15., A1. o.

⁵ Yi Ban, *The View Beneath the Bridge*, 1 CHINA RTS. F. 56 (2004).

⁶ Hu Jie, *Zhu Zhengliang Beijing zi fen zhi hou [Behind the Self-Immolation of Zhu Zhengliang in Beijing]*, NAN FANG DU SHI BAO, 2003. szeptember 23., elérhető a <http://archive.cn.news.yahoo.com/news/030923/55/1t5ji.html> oldalon; Melinda Liu & Anthony Kuhn, *Petitioning the Emperor*, NEWSWEEK, 2003. szeptember 29., 32. o..

⁷ A kínai petíciós tapasztalat élénk, de irreálisan pozitív filmes ábrázolásához lásd: QIU JU DA GUAN SI [THE STORY OF QIU JU] (Sil-Metropole Organization & Youth Film Studio of Beijing Film Academy 1992).

⁸ Lásd HAN YU DA CI DIAN [KÍNAI NYELVTÁR] 121 (Luo Zhufeng szerk., 1997) (a *shangfang* meghatározása).

számos olyan gyakorlatot foglal magában, amelyek párhuzamosak, átfedik, és egyes esetekben helyettesítik a hivatalos jogi csatornákat. Ezek a gyakorlatok az 1949 utáni Kínai Népköztársaságban is fennmaradtak a polgárok petíciói formájában, amelyek a kínai kormány valamennyi szervében, így a bíróságokon is, számos "levél- és látogatási" (*xinfang*) irodában található.

A modern jogrendszer fejlődése az elmúlt két évtizedben nem szüntette meg ezeket a petíciós gyakorlatokat és intézményeket. A hivatalos kínai jogi intézmények belső eszközöket fejlesztettek ki a petíciós magatartás befogadására. Az 1990-es évek óta a kínai hatóságok is rendeletek egész sorát fogadták el, amelyek mind a petíciót benyújtók gyakorlatát, mind az országos, tartományi és helyi *xinfang* irodák működését szabályozzák.

E fejlemények ellenére a *xinfang*-irodák és a petíciós gyakorlatok a kínai hivatalos jogi intézmények mellett, és néha azokon belül is léteznek. Ez a cikk a "formális jogi intézmények" és "formális jogi csatornák" kifejezéseket használja azokra az intézményekre - például bíróságokra, ügyészségekre és a közigazgatási jogrendszerre -, amelyek tekintélyüket és döntéseiket elsősorban a formális jogra és jogi normákra alapozzák.⁹ Ezzel szemben a *xinfang* intézmények a kommunista párt és az egyes tisztviselők politikai hatalmából eredeztetik befolyásukat. A pártvezetők azon képességét tükrözik, hogy személyesen avatkozzanak be és oldjanak meg bizonyos vitákat, függetlenül a jogi normáktól. Az ember (vagy a párt) uralmát képviselik, nem pedig a jog uralmát.¹⁰ A petíciós törekvések, amelyek célja, hogy kiváltsák a kulcsfontosságú párttisztviselők diszkrecionális részvételét a sérelmek megoldásában, fontos gyakorlati alternatívát jelentenek a hivatalos jogi csatornák helyett a kínai polgárok számára, akik a sérelmeik megoldására törekszenek.¹¹

A rendelkezésre álló kínai statisztikák azt mutatják, hogy a petíciós gyakorlatok és a *xinfang*-irodák használata messze meghaladja a hivatalos jogi csatornákét. Az országos *xinfang* iroda, az Állami Levél- és Hívásügyi Hivatal igazgatója szerint 2002 első kilenc hónapjában a megyei és magasabb szintű párt- és kormányzati *xinfang* irodákhoz intézett levelek és látogatások száma 8 640 040 volt, ami megfelel a következő adatoknak

⁹ A kínai ügyészségek nagyjából az amerikai kerületi ügyészségek megfelelői. A bíróságokhoz hasonlóan azonban elméletileg függetlenek a helyi önkormányzatoktól. Mivel Kína tekintélyelvű állam, még az olyan formális jogi intézmények, mint a bíróságok és az ügyészségek is a párthatóságok politikai ellenőrzésének hatálya alá tartoznak.

¹⁰ A jog, a formális jogi csatornák és a jogállamiság, valamint a személyes hatalmon alapuló intézmények vagy gyakorlatok közötti konfliktust mások is megállapították. RANDALL PEERENBOOM, CHINA'S LONG MARCH TOWARD THE RULE OF LAW 484 (2000) (megjegyezve, hogy a falusiak egyéni falusi vagy pártvezetőkhez intézett petíciói a formális jogi csatornák elégtelenségét tükrözhetik); Deng Haijian, Bao zhang xin fang quan li xu yao zhi du he li [Protecting Xinfang Rights and Interests Requires Institutions Joining Forces], 2005. május 10., http://www.legaldaily.com.cn/fzsp/2005-05/10/content_211160.htm.

¹¹ Bár feszültség van egyrészt a *xinfang* intézményeket és a petíciós gyakorlatot szabályozó elvek, másrészt a hivatalos jogi csatornák között, a gyakorlatban gyakran nem lehet fekete-fehéren választani a kettő között. Egyes kínai állampolgárok egyszerre próbálják mindkettőt igénybe venni sérelmeik megoldására, és a gyakorlatban jelentős átfedés van a *xinfang* és a jogi intézmények között.

évi 11,5 millióval.¹² Összehasonlításképpen, a teljes kínai igazságszolgáltatás évente hatmillió jogi ügyet intéz.¹³ Még az igazságszolgáltatáson belül is úgy tűnik, hogy a *xinfang* csatornák használata felülmúlja a hivatalosabb eljárásokat. A Legfelsőbb Népbíróság (SPC) 2003-as munkajelentése szerint a teljes kínai igazságszolgáltatás negyvenkétmillió levelet és látogatást kezelt az előző öt év során, szemben a mintegy harmincmillió hivatalos jogi ügygel.¹⁴ Ennek a bizalomnak az ellenére a *xinfang* csatornák ritkán vezetnek eredményre az egyes petíciót benyújtók számára. Egy nemrégiben készült kínai tanulmány szerint a megkérdezett petíciót benyújtók kevesebb mint 0,2%-ának sikerült elérni, hogy panaszaiikkal foglalkozzanak.¹⁵

A *Xinfang* petíciók a sérelmek széles skáláját képviselik. Egyesek, mint például a faxi falusiak petíciós erőfeszítései, a helyi tisztviselők döntéseivel szembeni szervezett politikai kihívások. Mások a sértett petíció benyújtóinak egyéni kérvényei az igazságszolgáltatásért. Sok petíció jogilag elismerhető sérelmeket tartalmaz. Néhányan bírósági határozatok ellen benyújtott, joga kívüli fellebbezések. Ahogy egy kínai megfigyelő megjegyezte: "A *Xinfang* - egy eredetileg politikai problémák megoldására létrehozott mechanizmus - mára már

¹² Interjú Zhou Zhanshunnal, az Állami Levelek és Hívások Hivatalának igazgatójával, BAN YUE TAN [BIMONTHLYDISCUSSION], 2003. november 20., elérhető a <http://www.china.org.cn/chinese/2003/Nov/446032.htm> oldalon.

¹³ A bírósági munkaterhelésre vonatkozó kínai statisztikák attól függően változnak, hogy mi számít "ügynek". A Legfelsőbb Népbíróság 2005-ös munkajelentése szerint a kínai bírósági rendszer összesen 7 873 745 ügyet kezel, beleértve nagyjából kétféle "végrehajtási" (*zhixing*) ügyet. ZUI GAO REN MIN FA YUAN 2005 NIAN GONG ZUO BAO GAO [2005 SUP. PEOPLE'S CT. WORK REPORT] (2005) [a továbbiakban: 2005 SPC WORK REPORT]. Ez eltér a korábbi jelentéstételi gyakorlatától, amely nem tartalmazta a *zhixing* eseteket az összesítésben; lásd még ZUI GAO REN MIN FA YUAN 2004 NIAN GONG ZUO BAO GAO [2004 SUP. PEOPLE'S CT. WORK REPORT] (2004) [a továbbiakban: 2004 SPC WORK REPORT] (csak 5 687 905 esetet sorolt fel); ZUI GAO REN MIN FA YUAN 2002 NIAN GONG ZUO BAO GAO [2002 SUP. PEOPLE'S CT. WORK REPORT] (2002) [a továbbiakban: 2002 SPC WORK REPORT] (csak 5 927 660 esetet sorolt fel).

¹⁴ ZUI GAO REN MIN FA YUAN 2003 NIAN GONG ZUO BAO GAO [2003 SUP. PEOPLE'S CT. WORK REPORT 2003] (2003) [a továbbiakban: 2003 SPC WORK REPORT 2003]. A teljes kínai bírósági rendszer 2003-ban 3 970 000 beadványt (levelet és látogatást egyaránt) kezelt, szemben az összesen 5 687 905 eldöntött ügygel. 2004 SPC WORK REPORT, 13. l. megjegyzet. 2004-ben a kínai bíróságok összesen

4,22 millió beadvány, szemben az összes ügy 7,87 millióval. 2005. évi SPC MUNKAMEGJELENTÉS, *fenti* megjegyzés.

¹⁵ Ez utóbbi szám nagyjából kétféle "végrehajtási" (*zhixing*) esetet tartalmaz, amelyek nem szerepelnek a korábbi statisztikákban. Maga az SPC 2004-ben 147 665 beadványt (levelet és látogatást) kezelt, szemben 2923 hivatalos fellebbezéssel. *Id.* Az Országos Népi Kongresszus (NPC) *xinfang*-irodája 76 868 petíció beérkezéséről számolt be 2003-ban, és a kínai ügyészség minden szintje 527 332 petíciót kezelt. *Ren da xin fang ju gong bu min yi jiao dian* [NPC *Xinfang* Bureau Releases Issues of Public Concern], NAN FANG DU SHI BAO [SOUTHERN WEEKLY], 2004. február 29., elérhető a <http://www.google.com/> oldalon.

(keresés "www.nanfangdaily.com.cn/southnews/jwxy/200402290250.asp" keresőszóra; majd kövesse a "Google cache" hiperhivatkozást). (a szerzőnél); ZUI GAO REN MIN JIAN CHA YUAN 2004 NIAN GONG ZUO BAO GAO [2004 SUPREME PEOPLE'S PROCURATORATE WORK REPORT] (2004).

¹⁵ Zhao Ling, *Xin fang gai ge yin fa zheng yi* [*Xinfang Reform Triggers Controversy*], NAN FANG ZHOU MO [SOUTHERN WEEKEND], 2004. november 18.

fokozatosan az igazságszolgáltatási rendszer helyettesítésére szolgáló segítségnyújtási rendszerre fejlődött "16.

Fontossága ellenére a xinfang-rendszert a nyugati és a kínai tudósok kevésbé tanulmányozták. 17 A jog és a politika metszéspontjában működik, de mindkét terület tudósai csak hiányosan elemezték. A jogi tudományos munkák, még azok is, amelyek kiterjedten elemzik Kína jogállamiságra való áttérését, csak érintőlegesen tárgyalják a petíciós intézményeket. 18 A nyugati politológusok kiterjedten elemezték a kínai petíciós gyakorlatokat, de kevésbé foglalkoztak azok átfedésével a hivatalos kínai jogi csatornákkal, és még kevésbé magukkal a xinfang-szabályokkal és intézményekkel. 19 Sem a jogtudósok, sem a politológusok nem elemezték átfogóan a kínai xinfang-rendszert, elemezve mind a xinfang-intézményeket, mind a petíciókkal kapcsolatos válaszokat.

Ez a cikk ezt a tudományos űrt próbálja betölteni. Áttekintést nyújt a xinfang-rendszerrel és a kínai állampolgárok által a rendszerhez való hozzáférés érdekében alkalmazott petíciós gyakorlatról. Elemzi, hogy ezek milyen mértékben jelentenek fontos alternatívát azokkal a jogintézményekkel szemben, amelyekre a kínai jogállamiság fejlődése iránt érdeklődő nyugati megfigyelők többsége a figyelmét összpontosította. 20 Emellett mélyrehatóan elemzi a xinfang-rendszer középpontjában álló állam-társadalom interakciót.

¹⁶ Lang Pingping, *Xin zhi du de gai ge bi xu tong si fa zhi du de gai ge xiang xie tiao* [A Xinfang-rendszer reformját össze kell hangolni az igazságügyi reformmal], QING NIAN BAO [CHINA YOUTH DAILY], 2004. november 30.. Egy tudós megjegyezte, hogy a vidéki kínaiak panaszaiknak kevesebb mint két százaléka "érint ügyvédet, bíróságot vagy a hivatalos jogrendszer bármely hivatalát ...". Ethan Michelson, *Causes and Consequences of Grievances in Rural China* (2004. március 28.) (kiadatlan kézirat, a szerzőnél van). Amerikai tanulmányok szerint az amerikai sérelmek körülbelül tíz százalékában fordulnak elő ügyvédek. "Felmérési adatok szerint a pekingi "viták" tíz százaléka kerül bíróság elé". *Id.*

¹⁷ William P. Alford, *Az elveszett és megtalált ügyvédekről: Searching For Legal Professionalism in the People's Republic of China*, in Kelet-ázsiai jog és fejlődés: UNIVERSAL NORMS AND LOCAL CULTURE (Arthur Rosett et al. eds., 2002), *elérhető a következő címen: A Kelet-Európa és a Délkelet-Ázsia újjáépítése és a helyi kultúra.*

<http://wcfia.harvard.edu/papers/680 LawyersLost.pdf>, 9. o., 19. o.; Ying Xing, *Zuo wei te shu xing, Zuo wei te shu xing.*

zheng jiu ji de xin jiu ji [The Xinfang Remedy: A közigazgatási jogorvoslat egy különleges formája], 3 FA YAN JIU [JOGTUDOMÁNYI KUTATÁS] 58, 59 (2004).

¹⁸ PEERENBOOM, 10. lábjegyzet, 419-20. o.

¹⁹ O'Brien, Li, Luerhmann és Cai munkái kivételek az ellenkezőjéről. *Lásd általában* Cai Yongshun, *Managed Participation in China*, 119 POL. SCI. Q. 425 (2004); Laura Luerhmann, *Facing Citizen Complaints in China, 1951-1996*, 43 ASIAN SURV. 845 (2003); Kevin O'Brien & Lianjiang Li, *Suing the Local State: Administrative Litigation in Rural China*, 51 CHINA J. 96 (2004).

²⁰ Ez az érvelés némileg megegyezik azokkal a tudósokkal, akik szerint a hagyományos politikai és jogi struktúrák a nyugati demokráciáktól teljesen eltérő fejlődési pályára állították Kínát. *Lásd pl.* Wei Pan, *Toward a Consultative Rule of Law Regime in China*, 12 J. OF CONTEMP. CHINA 1, 3 (2003). Ez a cikk azonban elsősorban a kínai xinfang-rendszer tényleges működésére és annak következményeire összpontosít, anélkül, hogy megpróbálna foglalkozni azzal a tágabb normatív kérdéssel, hogy egy adott rendszer felsőbbrendűnek tekinthető-e.

E cikknek a *xinfang* intézmények és gyakorlatok, valamint a formális jogi intézmények és gyakorlatok közötti kölcsönhatásra való összpontosítása nem akarja figyelmen kívül hagyni a xinfang-rendszer fontos politikai szerepét. A *xinfang* csatornák ugyanis fontos gyakorlati alternatívaként szolgálnak más politikai csatornákhöz képest.

Ez a cikk amellettt érvel, hogy a xinfang-rendszer alapvetően egy autoriter állam többcélú kormányzati eszköze, nem pedig a jogi normákon alapuló, partikuláris igazságszolgáltatás intézménye. Mélyen gyökerezik a kínai történelemben, és fontos politikai célokat szolgál a kínai vezetés számára. Részben átfedésben van a jogrendszerrel, amikor egyes egyéni sérelmek megoldására tesz kísérletet. Számos alapvető célja azonban (például a vezetés rendszeres információáramlásának biztosítása a társadalmi instabilitás eseményeiről) eltér a hivatalos jogi csatornákétól, és ütközik azokkal.

Tekintettel a kínai igazságszolgáltatás intézményi gyengeségeire és az állampolgárok politikai részvételének kormányzati korlátozására, a xinfang-fellebbezések továbbra is népszerű csatornát jelentenek a sértett állampolgárok számára, hogy az elit részvételét kérjék sajátos sérelmeik megoldásában. A gyakorlatban a *xinfang-rendszer* gyakran helyettesíti a hivatalos jogi csatornákat, mint a polgárok vitáinak megoldási helyét. Számos külföldi megfigyelő következtetéseivel ellentétben Kína talán nem egy nyugati típusú jogállamiságot, hanem inkább a hagyományos petíciós struktúrák és gyakorlatok modernizált formáját alakítja ki.

Ez a cikk azt is állítja, hogy a xinfang-szabályok olyan ösztönzőket teremtenek, amelyek felerősítik a polgárok petíciós magatartását, és ösztönzik az egyéni sérelmek politizálását. A *xinfang* intézményeket csak bizonyos típusú petíciók - különösen a szervezett, ismétlődő és nagyszabású petíciók - megválaszolására tervezték. A polgárok egyre inkább az ilyen típusú petíciókat használják sérelmeik megoldására. A kínai petíció benyújtóinak viselkedése adaptív választ jelenthet az állam által bevezetett *xinfang* "játékszabályokra". Ezek a szabályok a nagyobb, szervezettebb és zavaróbb petíciós incidenseket jutalmazó ösztönző struktúra révén társadalmi instabilitást szülhetnek.

Ez a cikk hét különböző részre tagolódik, hogy elemezze a kínai petíciós intézményeket és gyakorlatokat. Az I. rész általános terminológiát határoz meg és történelmi kontextust biztosít. Azzal érvel, hogy a xinfang-rendszert többcélú kormányzati eszközként kell értelmezni, amely mélyen gyökerezik a császári és kommunista gyakorlatban. A II. rész a jelenlegi nemzeti és tartományi xinfang-szabályok átfogó elemzésén keresztül azonosítja, hogy ez az alapvető jelleg hogyan tükröződik a Kínai Népköztársaság (KNK) jelenlegi kormányzati szabályozásában. Azt is állítja, hogy a 2005-ös új xinfang-szabályozás nem jelent alapvető változást a korábbi gyakorlathoz képest.

Az I. és a II. rész egyaránt megállapítja, hogy a modern és a történelmi kínai petíciós intézmények széles körű kormányzati céljai milyen mértékben ütköznek a hivatalos jogi csatornák céljaival. A III. rész azt állítja, hogy ez a konfliktus a hivatalos kínai jogi intézményeken belül is fennáll. Részletesen ismerteti a kínai igazságszolgáltatáson belüli petíciós gyakorlatok egy sor olyan esetét, amelyek ellentmondanak a formális jogi normáknak.

A IV. rész elemzi a kínai petíciót benyújtók taktikáját és az ezekre reagáló *xinfang* intézmények belső gyakorlatát. Azt állítja, hogy a kínai

a petíciót benyújtók gyakorlata adaptív választ jelenthet a *xinfang* szabályozásokban és intézményekben megtestesülő ösztönző struktúrára.

A rendelkezésre álló adatok elemzésén keresztül az V. rész azt vizsgálja, hogy ez a kölcsönhatás milyen mértékben ássa alá a hivatalos kínai jogi intézményeket. Azt is sugallja, hogy a xinfang-rendszer a társadalmilag destabilizáló viselkedés veszélyesen eszkalálódó spirálját hozhatja létre, az egyre nagyobb és szervezettebb tömeges petíciós tevékenységek formájában.

A VI. rész összehasonlító perspektívát nyújt, azt sugallva, hogy a középkori angol és francia politikai sokféleség a középkori Kínával ellentétben a bírói hatalomnak az uralkodó személyétől való fokozatos elszakadásához vezetett. Azt sugallja, hogy Kínában a politikai liberalizáció szükséges feltétele lehet a xinfang-rendszer komoly reformjának.

A VII. rész a fenti szálakat egy átfogó elemzésbe foglalja össze.

II. HÁTTÉR

A. Fogalommeghatározások

A kínai igazságszolgáltatásra irányuló felhívásokra vonatkozó kifejezések sokasága megnehezíti a téma megvitatását. A kínai alkotmány például garantálja minden állampolgár jogát arra, hogy fellebbezést (*shensu*) nyújtson be, bűncselekményt (*jianju*) jelentsen be, és vádat (*konggao*) emeljen a kormányzati szervek és tisztviselők törvénytelen magatartása ellen.²¹ További kifejezések, mint például a *jubao* (hivatalos visszaélésekről való tájékoztatás), különböző tartományi és ügynökségi rendeletekben szerepelnek.²² A fenti kifejezések meghatározásai megegyeznek abban a központi jelentésben, hogy a felsőbb hatóságokat tájékoztatják a helytelen cselekedetéről, és mind formálisan, mind informálisan használhatók.²³ Az angol nyelvű tudományos források számos és egymásnak ellentmondó fordítást használnak a fenti gyakorlatok leírására. Ilyen például a "panasz benyújtása",²⁴ "fellebbezés a felsőbb hatóságokhoz",²⁵ és az állampolgár "kapcsolatfelvétel",²⁶.

Bár ezek az angol kifejezések pontosan tartalmazzák a panaszok népi orvoslásának bizonyos elemeit, nem teljesen kielégítőek a xinfang-folyamat jogi szempontból történő elemzése szempontjából. Különösen gyakran

²¹ XIAN FA [SZERZŐDÉS], art. 41. CIKK (1982) (P.R.C.). 2005-ig a nemzeti *xinfang* [levelek és látogatások] szabályozás nem csak a fenti tételek felvetéséről rendelkezett, hanem a saját jogainak megsértésével kapcsolatos vádakról (*konggao*) is. Xin fang tiao li [Xinfang-szabályzat] art. 8. (1995. október 28.) [a továbbiakban: 1995. évi nemzeti Xinfang-szabályok].

²² A kínai ügyészség általában a *jubao* kifejezést használja a kínai alkotmány 41. cikke által biztosított azon jogok jellemzésére, hogy tájékoztasson a hivatali visszaélésekről. *Lásd* Zui gao ren min jian cha yuan, Ju bao zhong xin [Jubao Center of the Supreme People's Procuracy], <http://jubao.spp.gov.cn>. A tartományi xinfang-rendeletek gyakran használják a fenti kifejezések mindegyikét, néha felváltva. Zhejiang Sheng xin fang tiao li [Zhejiang Prov. Xinfang Regulations] art. 3 (2004. január 16.) [a továbbiakban: Zhejiang Xinfang Regs.]; Jilin Sheng xin fang tiao li [Jilin Prov. Xinfang Regulations] art. 2. cikk (1992. szeptember 14.) [a továbbiakban: Jilin Xinfang rendeletek].

²³ A *jubao* definíciója a *jianju*, és mindkét kifejezés, valamint a *konggao* alapvető definíciója a felsőbb hatóságok tájékoztatása a rossz cselekedetéről. HAN YU DA CI DIAN [KÍNAI SZÓTÁR], 8. lábjegyzet, 5274., 2715., 3683. pont. *De lásd* Zui gao ren min jian cha yuan, ju bao zhong xin [Jubao Center of the Supreme People's Procuracy], *fentebb* 22. lábjegyzet (megjegyezve, hogy a *konggao* abban különbözik a *jubaótól*, hogy az előbbit egy sértett fél kezdeményezi, és célja a saját jogainak védelme, míg az utóbbi célja az igazságszolgáltatás általános védelme vagy a nemzet egészének érdekei). Ezek a kifejezések informális és formális használatl is rendelkeznek. A *konggao*-t gyakran használják mind a hivatalos perre, vagy annak megindítására irányuló eljárásra, mind pedig a pusztán szóbeli vádaskodásra. A *jianju* utalhat a hibák felfedezésére, valamint a jogi vétségekre is. HAN YU DA CI DIAN [KÍNAI NYELVTÁR], 8. lábjegyzet, 2715. o., 2715. o. A *shensu* majdnem azonos az angol "appeal" kifejezéssel, mivel mind hivatalos, mind informális használatra alkalmas. *Id.* at 4615.

²⁴ Kevin O'Brien & Lianjiang Li, *The Politics of Lodging Complaints in Rural China*, 143 CHINA Q. 756, 758 (1995).

²⁵ Ethan Michelson, *How Much Does Law Matter in Rural China?* 2 (2004. május 17.) (kiadatlan kézirat, a szerzőnél van).

²⁶ Laura Luehrmann, *Supra* 19. lábjegyzet, 847. lábjegyzet.

nem veszik figyelembe az igazságszolgáltatásért folyamodó népi felhívások alapvető jellegét, amelyek inkább a felsőbb hatóságok segítségét *kérik*, mintsem a világosan meghatározott jogok *érvényesítését*.²⁷ Továbbá a fenti kifejezések azt a tényt sem ragadják meg, hogy ezek az olykor informális fellebbezések szilárdan megalapozott, jól meghatározott történelmi kínai precedenseken alapulnak.

A fenti problémák megoldása érdekében ez a cikk a "petíció" és a "petíció benyújtója" kifejezéseket fogja használni, mint gyűjtőfogalmakat a kínai igazságszolgáltatáshoz benyújtott fellebbezések és az azokat benyújtó személyek leírására. Ennek több előnye is van. Először is, ezek a kifejezések már általánosan használhatósak a kínai gyakorlatról szóló médiabeszámolókból. ²⁸ Másodsor, a "petíciót benyújtani" ige viszonylag tág hatóköre nagyjából megfelel a kínai *shangfang* kifejezésnek, amely "az alapszintű intézményeken túlmenően magasabb szintű szervekhez fordulni, problémákat kifejezni és azok megoldását kérni" ²⁹, amelyet a kínai média gyakran használ gyűjtőfogalomként a fenti tevékenységek mindegyikére. ³⁰ Harmadszor, az angol kifejezések többféle informális és jogi jelentése pontosan tükrözi a fent tárgyalt kínai kifejezések vegyes jellegét. Negyedszer, ezek a kifejezések a birodalmi gyakorlatok történelmi konnotációit hordozzák, amelyek e cikk szerint kritikusak a modern gyakorlatok megértéséhez. Ötödször, a "petíció" kifejezés kritikusan magában foglalja a mérlegelési jogkörhöz való fellebbezés fogalmát, nem pedig a világosan meghatározott független jogok érvényesítését, amit ez a cikk a *xinfang* rendszer alapvető jellemzőjeként azonosít.

Ezzel szemben ez a cikk a kínai *xinfang* kifejezést használja a különböző kormányzati szervekhez kapcsolódó több ezer "levél és látogatás" iroda leírására, amelyek a petíciós munka nagy részét intézik, valamint a rendszer és a folyamat egészének azonosítására. Erre több okból is sor kerül. A *xinfang* kifejezést a vonatkozó rendeletek és a köznyelv is gyakran használja. A *xinfang*-irodák az 1949 utáni kormányzati struktúra kulcsfontosságú elemei. Végezetül a *xinfang* irodák döntő módon különböznek a császári intézményektől. Következésképpen az alapos tárgyaláshoz szükséges, hogy ezeket az irodákat a "petíciós hivatalok"-nál konkrétan kifejezéssel különböztessük meg. A *xinfang* használata a

²⁷ Bár a népi felhívásoknak a magasabb szintű beavatkozásra való felhívásként való jellemzése általában véve még mindig igaz, a tudósok megfigyelték, hogy a kínai polgárok egyre nagyobb hajlandóságot mutatnak arra, hogy tömeges közvetlen akciókat alkalmazzanak a helyi tisztviselők tevékenységének kikezdése érdekében, szabadon hivatkozva a központi kormány politikáira és szlogenjeire. Az *igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés Kínában: Staff Roundtable of the Congressional-Executive Commission on China*, (2004. július 12.) [a továbbiakban: *C.E.C.C. Staff Roundtable*] (Kevin O'Brien professzor, University of California, Berkeley) írásos nyilatkozata, <http://www.cecc.gov/pages/roundtables/071204/index.php>.

²⁸ *Lásd pl.* Sara Davis, *China's Angry Petitioners*, ASIAN WALL ST. J., 2005. augusztus 26., *elérhető a* http://www.songandsilence.com/2005/09/chinas_angry_pe.php oldalon; *Police Chiefs to Meet Petitioners Face-to-Face*, XIN HUA, 2005. május 19., *elérhető a* http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-05/19/content_443760.htm oldalon.

²⁹ HAN YU DA CI DIAN [KÍNAI NYELVTÁR], *fentebb* 8. lábjegyzet, 121. o.

³⁰ A "petíció" kifejezés használata ebben a cikkben némileg tágabb, mint a *shangfang* szótári meghatározása, mivel az alacsonyabb szintű kormányzati szervekhez való kezdeti közeledést, valamint az ezeken túlmutató későbbi erőfeszítéseket is magában foglalja.

a szóban forgó folyamatok és rendszerek leírása hátrányokkal jár. A petíciós tevékenységek nem korlátozódnak a különböző kínai kormányzati vagy pártügynökségek xinfang-irodáira. A médiaorgánumok például szintén gyakran célpontok.³¹ Az egyszerűség kedvéért azonban ez a cikk elsősorban a kormány és a párt xinfang-irodáira összpontosít, anélkül, hogy azt sugallná, hogy ezek lennének a petíciós tevékenységek egyedüli helyszínei Kínában.

B. Történelmi kontextus

A modern xinfang-rendszer és az állampolgári petíciós gyakorlat történelmi gyökereinek áttekintése négy kulcsfontosságú pontot tár fel. Először is, a modern *xinfang* rendszer szilárdan gyökerezik a császári és az 1949 utáni kommunista gyakorlatban. Másodsorban, a *xinfang* rendszer a kínai politikai és jogi rendszerben az igazságszolgáltatási és a közigazgatási hatalom egyesülését tükrözi. Harmadsorban, a *xinfang* rendszer többcélú kormányzati eszköz. Negyedsorban, a *xinfang* rendszer ezen jellemzői széles körű, nem egyértelmű határokkal rendelkező és a formális joghatósági határokat kevésbé figyelembe vevő állampolgári petíciókat generálnak.

1. Császári kínai gyakorlatok

Nyugati és kínai megfigyelők egyaránt megjegyezték, hogy a császári Kínában a bírói és a közigazgatási hatalom összeolvadt. A magasan fejlett bürokratikus közigazgatási struktúra ellenére,

a hivatásos igazságszolgáltatási szervek rendkívül kevesen voltak. Míg a központi kormányzat néhány szerve szakosodott igazságügyi szervnek számíthatott, a helyi önkormányzatok az igazságügyi és a közigazgatási hatóság kombinációját jelentették. Ami a konkrét ügyekben történő jogalkalmazást illeti, azt nem hivatásos bírák végezték, [hanem inkább olyan tisztviselők, akik számára] a bírói feladatok csupán a hivatali karrierjük egyik elemét jelentették. Végül soron a bírói hatalom a következők kezében volt a császárnak, míg az összes bírói szerv elméletileg csak tanácsadó szerv volt, [hogy segítse] a császárt a végső döntés meghozatalában.³²

A kerületi magisztrátusi hivatal, a kínai bürokrácia legalacsonyabb szintű tisztviselője jól szemlélteti az igazságszolgáltatás és a közigazgatás összeolvadását.³³ Mint a kínai megye (*xian*) ügyeinek intézésével megbízott kormánytisztviselő, a magisztrátus egyszerre többféle feladatot is vállalt. Nemcsak az összes helyi büntető- és polgári peres ügyet tárgyalta, hanem felügyelte a helyi adóbeszedést, szabályozta a munkaszolgálati követelményeket, és biztosította a helyi törvények betartását.

³¹ Lásd általában Benjamin Liebman, *Watchdog or Demagogue? A média a kínai jogrendszerben*, 105 COLUM. L. REV. 1 (2005) (a kínai sajtó szerepének leírása, mint a sérelmek orvoslásának lehetőségét).

³² GUO JIAN ET AL., *ZHONGGUO FA ZHI SHI* [A KÍNAI JOGRENDSEZ TÖRTÉNETE] 428-29 (2000).

³³ DEREK BODDE & CLARENCE MORRIS, *LAW IN IMPERIAL CHINA* 4-5, 114 (1967).

a közrend fenntartása. ³⁴ A Ming (1368-1644) és a Csing (1644-1911) dinasztia idején kialakult a kerületi eljárások alatt szolgáló hivatásos bírósági hivatalnokok kara, akik jól ismerték a törvényeket és jártasak voltak a jogi dokumentumok megszövegezésében. A hivatalnokok azonban nem képeztek független, az államigazgatási struktúrától elkülönült igazságügyi hatóságot. A hivatalnokok nem rendelkeztek kormányzati státusszal, és személyesen maguk a magisztrátusok alkalmazták és fizették őket. Amint azt a kínai történészek megjegyezték, fő szerepük az volt, hogy távol tartsák a magisztrátusokat a bajtól azáltal, hogy segítettek nekik elkerülni a helytelen jogi döntésekből eredő fegyelmi büntetéseket. ³⁵

A császári Kína - eltekintve az automatikus felülvizsgálattól, amelyet az olyan bírói ítéletek esetében kellett elvégezni, amelyek túlmutattak a karhatalom használatán - több olyan mechanizmussal is rendelkezett, amellyel az elégedetlen felek megtámadhatták az alacsonyabb szintű döntéseket. ³⁶ Először is, a felek megkereshették az egyes császári cenzorokat, a császár széleskörű felügyeleti felelősséggel bíró ügynökeit. A cenzorok az egész birodalomban beszámoltak a helyi viszonyokról, és a császári bürokrácia minden szintjén figyelemmel kísérték a kormányzati ügynökök teljesítményét. Emellett a császárnak kommentárokkal és kritikával szolgáltak az egyes kormányzati intézkedések helyességéről, beleértve az egyes jogi döntéseket is. ³⁷ Másodsor, a pártok közvetlen ("tőkés") fellebbezéssel fordulhattak a császári trónhoz. Az ilyen fellebbezéseket nem korlátozta a véglegesség fogalma. ³⁸ A helyi bírói döntésekkel elégedetlen felek inkább a pekingi császári intézményekhez, például a csendőrséghez vagy a cenzúra hivatalához fordultak, és az irodáik előtt elhelyezett panaszdob megdobolásával próbálták a tisztviselőket kérvényük meghallgatására szólítani. Szélsőséges esetekben a petíciót benyújtók a palota kapuja előtt vagy egy császári menet előtt térdelve próbálhatták meg magának a császárnak a figyelmét felkelteni. ³⁹ A kérvényezők célja minden esetben ugyanaz volt: meggyőzni magas rangú kormányzati tisztviselőket vagy magát a császárt, hogy járjon közben a kérvényezők ügyében. ⁴⁰ A közbenjárás gyakran magában foglalta az előkészítést

³⁴ JOHN R. WATT, A KÖRZETI BÍRÓ A KÉSŐ CSÁSZÁRI KÍNÁBAN 11-21 (1972).

³⁵ GUO JIAN ET AL., *fentebb* 32. lábjegyzet, 445. lábjegyzet.

³⁶ Jonathan Ocko, *Egészen Pekingig elviszem: Capital Appeals in the Qing*, 47 J. ASIAN STUD. 291, 293 (1988).

³⁷ Laura Luehrmann, A tisztviselők a tömegekkel szemben: Citizen Contacting in Modern China, 23-24 (2000) (kiadatlan doktori disszertáció, The Ohio State University) (a The Ohio State University Main Library állományában).

³⁸ Ocko, *Supra* 36. lábjegyzet, 299. lábjegyzet.

³⁹ *Id.* 294. o.

⁴⁰ *Id.* 294-95. o.; Luehrmann, *Supra* 37. lábjegyzet, 23-25. o.

a trónhoz intézett írásbeli megemlékezések, amelyekben leírják a petíció benyújtóinak panaszait és/vagy megoldási javaslatokat tesznek. ⁴¹

Az egyedi ügyekben benyújtott fellebbezések kezelése nem volt tisztán bírói feladat. A központi kormányzat tisztviselőihez intézett cenzori megemlékezések általában a császári kormányzás egészének kijavítására vagy javítására irányultak. A cenzori felülvizsgálat és az egyes bírói döntésekkel kapcsolatos észrevételek csak egy részét képezték a kormányzati munkának. ⁴² Hasonlóképpen, a fővárosi fellebbezések nem csupán az igazságszolgáltatás biztosításának eszközei voltak az egyedi ügyekben. A társadalmi problémákkal kapcsolatos birodalmi információcsatornáként is szolgáltak, valamint a központi tisztviselők számára a helyi tisztviselők által hozott döntések ellenőrzésére. ⁴³ Valójában a helyi döntésekkel kapcsolatos fellebbezések "teljesítményértékelésként" szolgáltak a helyi tisztviselők számára, akiket saját hibás döntéseikért és beosztottaik hibás döntéseikért is megfegyelmeztek. ⁴⁴ A kínai jogi kódexek, amelyek a tavaszi és őszi időszakból (i. e. 770-476) származnak, egyéni büntetőjogi felelősséget írtak elő a helytelen ítéleteket hozó tisztviselők számára. Büntetéseket alkalmaztak mind a szándékosan helytelen ítéletek, mind a jogalkalmazás során elkövetett nem szándékos hibák miatt. ⁴⁵ A fellebbezések és az emlékiratok segítették a császárt a hatékonyabb kormányzásban azáltal, hogy információáramlással segítették a korrupció felszámolásában, az egyedi ügyek helyes megoldásában, a helyi viszonyok megismerésében, a nép véleményének megismerésében, a jó kormányzás biztosításában és a helyi hatóságok munkateljesítményének felülvizsgálatában. ⁴⁶ A császári kínai fellebbviteli rendszer kevésbé működött speciális igazságszolgáltatási eszközként, mint inkább a császári területek hatékony igazgatását biztosító általános kormányzati eszközként.

Guangyuan Zhou beszámolója egy 1870-es évekbeli szecsuaní adótüntetésről jól szemlélteti a császári kínai fellebbviteli rendszer igazságszolgáltatási/közigazgatási jellegét és a kormányzás eszközeként való jellegét. ⁴⁷ Az adópolitikák átruházása miatt felháborodott

⁴¹ Luehrmann, *Supra* 37. lábjegyzet, 23-25. lábjegyzet.

⁴² *Id.*; Ocko, *Supra* 36. lábjegyzet, 300. lábjegyzet.

⁴³ Luehrmann, *Supra* note 37, 20-23., 27-28. o.; Ocko, *Supra* note 36, 292. o.

⁴⁴ Ocko, *Supra* 36. lábjegyzet, 301-02. o.

⁴⁵ GUO JIAN ET AL., *fentebb* 32. lábjegyzet, 501-03. o. Úgy tűnik, hogy a Tang-dinasztia (Kr. u. 618–907) törvénykönyvétől kezdve a *churu renzui* kifejezés vált általánosan használatossá a bűncselekmény leírására. *Id.* Bár a modern időkben ritkán fordul elő, a *churu renzui* kifejezést még mindig használják alkalmanként a modern kínai bíróságok téves döntéseire utalva. *Lásd* YANGQUAN SHI ZHONG JI REN MIN FA YUAN GONG ZUO BAO GAO [YANGQUAN VÁROS KÖZTI NÉPKORMÁNYZAT MUNKAMEGJELENTÉSE] (2003. április 20.) (a bírósági tisztviselők azon elhatározását állítva, hogy elegendő bizonyíték hiányában elkerüljék a bűnös ítéletet).

⁴⁶ ZHANG BAONI, XIN FANG GONG ZUO JI BEN ZHI SHI [A XINFANG MUNKA ALAPTUDÁSA] 156-57 (1985); Luehrmann, *Supra* 37. lábjegyzet, 20-29. o.).

⁴⁷ Guangyuan Zhou, *Illúzió és valóság a késői Qing jogában*, 19 MOD. CHINA 427, 430-44 (1993). Egy másik ilyen beszámólót és vitát lásd: R. BIN WONG, CHINA TRANSFORMED 235-38 (1997).

a helyi nemesség tagjainak behajtási jogkörét, a lakosok elkezdtek a különböző kormányzati hatóságokhoz benyújtani a hivatali visszaélésekkel kapcsolatos vádakat. Mivel nem kaptak jogorvoslatot, két kérelmező fővárosi fellebbezésbe kezdett. A központi tisztviselők nem voltak hajlandók beavatkozni, és visszautalták az ügyet a tartományi hatóságoknak. Ennek eredményeképpen az egyik fő petíciót benyújtó Yuan Tiangjiao-t őrizetbe vették és megverték, mert alaptalan panaszokat nyújtott be. Yuan megszökött, és írásbeli panaszok és nyilvános tiltakozások sorozatát szervezte a helyi bíró és más tisztviselők ellen. Ahogy a helyzet romlott, Yuan tüntetései megszorodtak, ami összecsapásokhoz vezetett a helyi milíciával. 1876-ra a kerületi magisztrátus úgy látta, hogy a helyzet kicsúszott az irányítás alól, és nyílt lázadásról jelentette fel Yuant. A tartományi kormányzó csapatokat küldött a lázadók elfojtására, ami több száz halálos áldozatot követelt és jelentős anyagi károkat okozott.

Maga Jüan egy császári cenzor házába menekült, aki a császárnak megemlékezett Jüan verziójáról, amelyben leírta, hogy a helyi tisztviselők rosszul kezelték az adótüntetést. Más megemlékezések is eljutottak a császárhoz. A csapatok kiküldéséért felelős kormányzó a saját és a helyi előljáró döntését védelmező memorandumokat nyújtott be. Szecsuáni tisztviselők egy csoportja szintén a trónhoz folyamodott, elutasítva a kormányzó jelentését az otthoni rokonoktól kapott információk alapján. A központi kormányzat által vizsgálatra kiküldött császári megbízottak újabb emlékiratokat nyújtottak be. A kérdés nem csupán magának Jüannak a bűnösségéről vagy ártatlanságáról szólt, hanem a kerületi előljáró és a tartományi főparancsnok bűnösségéről is. Egy olyan törvény értelmében, amely büntetést szabott ki a tisztviselőkre "a nép lázadásra való felbujtásáért", az utóbbi kettőt végül lefejezték a rossz kormányzás és a kezdeti tiltakozásokra adott helytelen válasz miatt.⁴⁸

A szecsuáni adótüntetés a birodalmi petíciós intézmények két fő jellemzőjét mutatja be. Először is, mind a közemberek, mind a hivatalnokok a fellebbviteli eljárást kormányzati eszközként alkalmazták. A helyi adópolitikát kifogásoló közemberek a császárhoz intézett panaszaikat a helyi tisztviselők helytelen kormányzása elleni tiltakozásként fogalmazták meg. A magasabb rangú tisztviselők a megemlékezéseket eszközként használták arra, hogy felülvizsgálják az alacsonyabb szintű tisztviselők teljesítményét, és felelősséget állapítsanak meg az adótiltakozások elfojtásáért. Másodszor, a fellebbezési eljárás összekapcsolta a közigazgatási és a bírósági állami kapacitásokat. A helyi adópolitikával szembeni fővárosi fellebbezés Jüan büntetőjogi büntetéshez vezetett, mert olyan panaszt tett, amelyet a tartományi tisztviselők alaptalannak tartottak.⁴⁹ A Yuan ügyében érintett helyi tisztviselők felelősségével kapcsolatos megemlékezések legalább annyira összpontosítottak a polgári tiltakozások kezelésének gyakorlati kudarcára, mint a szóban forgó vád pontos jogi természetére.⁵⁰ Ahogy Zhou megjegyezte, a fellebbezések során "a helyi politikát jogi fogalmakra fordították le"⁵¹.

⁴⁸ Guangyuan Zhou, *Supra* 47. lábjegyzet, 46-50. pont.

⁴⁹ *Id.* 432. o.

⁵⁰ *Lásd id.* 436-44. o.

⁵¹ *Id.* 445. o.

Fejlődése során a Csing császári fellebbviteli rendszer egyre növekvő ügyszámmal és egyre professzionálisabb polgári felhasználással járt. Az 1800-as évek közepétől kezdve kiterjedt "fővárosi fellebbviteli szakemberek" hálózata állt rendelkezésre az egyes kérelmezők kiszolgálására.⁵² A Csing-kormány azon erőfeszítései, hogy korlátokat szabjon a fővárosi fellebbviteli rendszer használatának, korlátozott hatást értek el. A petíciót benyújtóknak lényegében tilos volt a császárhoz fellebbezniük a rendes polgári ügyekben. Eljárási szempontból a petíciót benyújtóknak a fellebbezéseket a kormány egymást követő magasabb szintjein kellett benyújtaniuk, mielőtt Pekinghez fordulhattak volna.⁵³ A valóságban a petíció benyújtói gyakran figyelmen kívül hagyták mindkét korlátozást.⁵⁴ A tisztviselők gyakran elfogadták mind a polgári fellebbezéseket, mind az alacsonyabb szintű tisztviselőket megkerülő petíciókat.⁵⁵ Úgy tűnik, hogy a központi kormányzat kudarcra a petíciók korlátozásában a tizenkilencedik század végére a petíciók használatának tömeges növekedéséhez vezetett, ami elárasztotta a császári intézmények kapacitását.⁵⁶ A központi tisztviselők csak akkor foglalkoztak a durva sérelmekkel, amikor azok komoly politikai botrányokká váltak, míg a helyi tisztviselők ismételten arra törekedtek, hogy elrejtsek a problémákat feletteseik elől, és visszaszorítsák a petíciós magatartást.⁵⁷

A kínai császári tisztviselők számára a fellebbviteli rendszer használatának korlátozásával kapcsolatos nehézségek abból adódtak, hogy a rendszer olyan kormányzási eszköz volt, amely a császár *személyes* kormányzását volt hivatott segíteni a nemzet irányításában, nem pedig egy speciális igazságszolgáltatási szerv. A császár elutasította a bürokrácia részéről a folyamodási eljárás ésszerűsítésére, korlátozására vagy professzionalizálására irányuló erőfeszítéseket. Ocko megjegyzi, hogy maga a császár utasította vissza a fellebbezésekkel túlterhelt császári cenzor 1810-es kérését, hogy utasítsa el a petíciókat anélkül, hogy azok tartalmát a császárhoz továbbítaná. A császár hasonlóképpen bírálta a császári cenzorok és a csendőrség azon törekvéseit, hogy az egyes fővárosi fellebbezések érvényességének értékelését is beépítsék az ügyekbe, mint saját véleményük helytelen bevezetését az ügyekbe.⁵⁸ Ezek a döntések az igazságszolgáltatás hatékonysága szempontjából logikátlanak tűnhetnek, mivel ténylegesen ösztönözték az ügyek tömeges beáramlását a központi tisztviselőkhöz. A fellebbviteli rendszer azonban fontos közigazgatási kormányzási célokat szolgált. Az alacsonyabb szintű bürokraták minden olyan törekvése, amely arra irányult, hogy elvágják vagy felhígítsák az információáramlást a császár felé, szükségszerűen veszélyt jelentett a császár uralmára, és ezért elutasították.

⁵² Ocko, *Supra* 36. lábjegyzet, 296. o.

⁵³ *Id.* 297. o.

⁵⁴ *Id.* 297-98. o.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ *Id.* 298. o.

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ *Id.* 296. o.

A fent leírt császári kérvényezési gyakorlat és intézmények a Kínai Népköztársaságban 1949 után kialakuló xinfang-rendszer csíráit hordozták magukban.⁵⁹

2. Az 1949 utáni Xinfang intézmények

Más tudósok már ismertették az 1949 utáni kínai *xinfang* intézmények történelmi fejlődését.⁶⁰ Következésképpen ez a cikk csak röviden vázolja ezeket a fejleményeket. A hivatalos petíciós intézmények 1949 után szinte azonnal újra megjelentek. A lakossággal a "tömegvonalon" keresztül történő kapcsolattartás már meglévő kommunista gyakorlatára építve az Általános Közigazgatási Tanács (az Államtanács elődje) 1950-ben létrehozott egy munkacsoportot a lakossági panaszok kezelésére. 1951-ben az ÁBK utasítást adott ki, amelyben utasította a megyei és magasabb szintű kormányokat, hogy hozzanak létre a tömegek leveleinek és látogatásainak kezelésére alkalmas osztályokat.⁶¹ Ez jelentette a kezdeti szabályozási alapot az országos xinfang-rendszer létrehozásához. A *xinfang* irodák az 1950-es években gyorsan fejlődtek, elterjedtek a tartományi és központi kormányzati hivatalokban, és robbanásszerűen nőtt a kezelt petíciók száma.⁶²

Császári elődeikhez hasonlóan a *xinfang* irodák is számos kormányzati szerepet töltöttek be. Ahogy a *xin* ("levelek") és a *fang* ("látogatások") összetett kifejezések is sugallják, a xinfang-irodák feladata volt, hogy a polgárok széles körű észrevételeit fogadják különböző kérdésekben. Az 1951-es GAC-irányelv a xinfang-irodákat bízta meg azzal, hogy fogadják a polgárok véleményét, kérdéseit, vádjait és követeléseit.⁶³ A *xinfang* irodák lehetővé tették a központi vezetés számára, hogy a helyi káderek kihágásaival és helytelen viselkedésével kapcsolatos panaszokat fogadjon, és a helyi viszonyokra vonatkozó nyers információk forrásaként szolgáltak.⁶⁴ Kulcsszerepet játszottak továbbá a számos kínai

⁵⁹ *Id.* 311. o.; ZHANG BAONI, 46. lábjegyzet, 156. o.

⁶⁰ *Lásd általában* Cai Yongshun, *Managed Participation in China*, 19. lábjegyzet (a politikai részvétel és az autoriter politikai intézmények közötti kapcsolatot tárgyalja Kínában); Luehrmann, 37. lábjegyzet (azzal érvelve, hogy az állampolgári panaszok rendszere Kínában elősegíti a kormányzati legitimitást).

⁶¹ Luehrmann, *Supra* 37. lábjegyzet, 31-32. lábjegyzet.

⁶² Luehrmann megállapítja, hogy 1955 és 1956 között huszonegy tartományi szintű xinfang-irodában átlagosan 58,2%-kal nőtt a panaszok száma. Luehrmann, *Supra* 19. lábjegyzet, 851. o.

⁶³ Zheng wu yuan guan yu chu li ren min lai xin he jie jian ren min gong zuo de jue ding [Az Általános Közigazgatási Tanács határozata a népi levelek és látogatások kezelésével kapcsolatos munkáról]. (1951. június 7.). A határozat a polgárok véleményét, kérdéseit, vádjait és követeléseit a megyei és magasabb szintű xinfang-irodák által kezelt ügyek közé sorolja.

⁶⁴ Luehrmann, *Supra* 19. lábjegyzet, 849-50. lábjegyzet.

politikai kampányok, és csatornaként szolgál a hatóságok számára, hogy fogadják a polgárok tippjeit és panaszait a politikailag gyanús tevékenységekkel kapcsolatban.⁶⁵

A Xinfangle-irodák csatornaként is szolgáltak a polgárok számára, akik a működő jogrendszer hiányában egyéni jogaik és érdekeik védelmére törekedtek. Egy politikai rehabilitációs ügy jó példa erre.⁶⁶ Liu Liu, aki egyetemi diplomával rendelkezett, az 1950-es években a nanchangi városi repülőter kormánytisztviselőjeként dolgozott. Az 1950-es és 1960-as évek politikai tisztogatások során a hatóságok politikailag gyanúsnak minősítették, és munkával történő átnevelésre (RETL) ítélték. Szabadulása után is a fogva tartása miatt korlátozottak voltak az elhelyezkedési esélyei. Az 1970-es évek végi politikai reformokat követően Liu a tartományi kommunista pártbizottsághoz fordult, és kérte, hogy helyezték vissza kormányzati állásába. A tartományi párthatóságok elfogadták az ügyét, és elküldték azt a Nanchang Városi Pártbizottságnak elbírálásra. A nanchangi párt *hszinfangle* tisztviselői ezután megpróbálták az ügyet a helyi kormány gépészeti irodájához továbbítani.⁶⁷ Ezt az irodát azonban azóta több állami vállalatra (SOE) osztották fel, és nem volt világos, hogy melyiknek kellene átvennie a felelősséget Liu ügyében. A városi *xinfangle* iroda tárgyalt az összes érintett állami vállalattal, és végül meggyőzte a Jitong vállalatot, hogy vállalja el az ügyet. A Jitong kiküldte a személyzetet, hogy vizsgálják Liu eredeti RETL ítéletének alapját. Miután megállapították, hogy az alaptalan, a Jitong ügy tűnik, sikeresen meggyőzte a városi RETL-bizottságot, hogy törölje Liu eredeti ítéletét. Nanchang város személyzeti hivatala ezután beleegyezett, hogy visszahelyezi Liut eredeti kormányzati rangjába, és megfelelő munkát ad neki.

Liu rehabilitációja további kérdést vetett fel: Melyik szervezet vállalja a felelősséget érte? A Nanchangi Pártbizottság *Xinfangle* tisztviselői felfedezték, hogy Liu korábbi munkaegységének dolgozóit és berendezéseit elsősorban a Jiangxi Electric Machinery Company (JEMC) vette át. A nanchangi pártbizottság *xinfangle*-irodája konferenciát szervezett az illetékes vezetők közül, akik arra a döntésre jutottak, hogy a JEMC vállalja a felelősséget Liuért, beleértve mind az élelmezés, mind a lakhatás biztosítását.⁶⁸

Ez a példa jól szemlélteti, hogy a *xinfangle* intézményei a formális jogi intézmények hiányában az egyéni sérelmek megoldásának szerepét töltötték be. Liu ügyének megoldása nem bírósági úton, hanem a közigazgatási hivatalok közötti, a *xinfangle* személyzet által elősegített, hosszas tárgyalásokon keresztül történt. A *xinfangle* irodák összehívták az illetékes tisztviselőket, kapcsolatba léptek a vezetőkkel, és

⁶⁵ Ying Xing, *Supra* 17. lábjegyzet, 58., 60. o.

⁶⁶ Az alábbi példa a LIANG YUNFU & YU QIHONG, YOU XIAO XIN FANG című könyvből származik. [HATÉKONY PETÍCIÓ BENYÚJTÁSA] 180-82 (1989).

⁶⁷ Valószínűleg a gépirodának volt adminisztratív felelőssége Liu korábbi munkájáért. egység.

⁶⁸ LIANG YUNFU & YU QIHONG, 66. lábjegyzet, 180-82. o.

tárgyalásokat folytattak annak érdekében, hogy megállapodásra jussanak Liu konkrét panaszának megoldásáról.

3. Modern Xinfang intézmények

A *Xinfang* irodák jelenleg szinte minden kínai kormányzati szervben jelen vannak. Ezek közé tartoznak a népi kongresszusok, ügyészségek, bíróságok, nemzeti és helyi önkormányzatok, pártbizottságok és pártfegyelmi bizottságok, hogy csak néhányat említsünk.⁶⁹ Egy weboldal csak Pekingben mintegy ötven különböző xinfang-irodát sorol fel.⁷⁰ Az egyes irodák működésének tárgyalása meghaladja e cikk kereteit, amely a bírósági, kormányzati és párt *xinfang* irodák működését vizsgálja.

A kormányzati *xinfang* irodák gyakran *megosztottak* a megfelelő pártintézményekkel. Például az Allamtanács xinfang-irodája pontosan ugyanazon a címen található, mint a Kommunista Párt Központi Bizottságé. Legalább egy kiadvány ugyanezen intézményként azonosítja őket.⁷¹ A Shaanxi tartományi *xinfang* iroda kezeli a tartományi kormányhoz, a tartományi pártbizottsághoz és a tartományi LPC-hez intézett petíciókat.⁷² A politikai és jogi hatalom folyamatos koncentrációját a modern Kínában talán mi sem mutatja jobban, mint az a tény, hogy a kormánytól, a törvényhozástól vagy a párttól igazságot kereső egyéni petíció benyújtói pontosan ugyanahhoz a *xinfang* intézményhez fordulnak.

A Xinfang-irodák többféleképpen reagálnak a polgárok petícióira. Kis számú esetben a *xinfang* irodák dönthetnek úgy, hogy közvetlenül beavatkoznak, vagy saját személyzetüket küldik ki vizsgálatra, vagy a párt- vagy kormányhatóságok intézkedését javasolják. A xinfang-irodák általában egyszerűen más kormányzati szervekhez irányítják az egyes petíciókat. Sok petíciót benyújtó, aki a helyi tisztviselőkkel kapcsolatos panaszaival fordul magasabb szintű szervekhez, panaszát egyszerűen visszaküldik ugyanazokhoz a tisztviselőkhöz, akiknek a magatartása a panasz forrása. Még ha a magasabb szintű xinfang-irodák utasításokat is adnak az átirányításban arra vonatkozóan, hogy hogyan oldják meg a polgárok panaszait, a helyi tisztviselők gyakran könnyen figyelmen kívül hagyják azokat, ami a petíció benyújtóinak alacsony sikerességi arányát eredményezi.⁷³ rész

⁶⁹ Cai Yongshun, *Supra* 19. lábjegyzet, 431-32. lábjegyzet. A kínai média hagyományosan xinfang-szerveként is működik. Továbbra is számos ilyen funkciót lát el. Egy kiváló vitát lásd általában Benjamin Liebman, *supra* note 31 (a média és a jogrendszer közötti szimbiózisról).

⁷⁰ *Lásd* Zhong yang ji guan he Beijing Shi ji guan suo she xin fang dian hua [A központi kormányzat és Peking város Xinfang-irodáinak telefonszámai és címei], <http://www1.cei.gov.cn/serve/doccopy/wnjgml/b/ba/010/bad/bad001.htm> (utolsó látogatás 2004. november 9-én).

⁷¹ *Lásd*: Xinfang Bureau of the Communist Party & St. Council, *Xin fang xue gai lun* [An Overview of the Study of Letters and Visits] (1991).

⁷² *Lásd*: Shaanxi Prov. Gov't, *Xin fang ji gou* [Xinfang Structure], <http://xinfang.shaanxi.gov.cn/xfjg.asp> (utolsó látogatás 2004. november 9-én).

⁷³ Cai Yongshun, *Supra* 19. lábjegyzet, 445-46. o.

Az V. fejezet azzal foglalkozik, hogy a kínai tisztviselők hogyan döntenek arról, hogy a gyakorlatban mely stratégiákat követik.

A kínai hatóságok számára a *xinfang* rendszer többcélú kormányzási eszközként működik. Mint kormányzási eszköz, a *xinfang* irodák négy fontos szerepet töltenek be. Először is, a *xinfang* irodák információgyűjtő forrásként szolgálnak a kormány és a párt tisztviselői számára.⁷⁴ Egy nem demokratikus rendszerben, ahol a sajtószabadság súlyos korlátozásai vannak érvényben, maguk a központi vezetők gyakran nem rendelkeznek információkkal a helyi fejleményekről.⁷⁵ A *xinfang*-irodák részben betöltik ezt az űrt azért, hogy a kínai vezetők számára rendszeres információáramlást biztosítsanak a petíció benyújtóinak panaszai alapján.⁷⁶ Ezek a panaszok mind az egyes problémákra vonatkozó információkat, mind a *xinfang* tendenciák általános elemzését tartalmazzák.⁷⁷

Másodszor, a *xinfang*-szervek segítenek a felsőbb szintű hatóságoknak a kínai kormányzatban rejlő megbízó-ügynök probléma ellenőrzésében.⁷⁸ A politikai rendszerbe való közvetlen állampolgári beleszólás hiányában a központi hatóságoknak a helyi tisztviselőkre kell hagyatkozniuk a kormányzati utasítások végrehajtásában, és az ezzel kapcsolatos erőfeszítéseikről is be kell számolniuk. Ez az érdekkellentét számos lehetőséget kínál a visszaélésekre. Az alacsonyabb szintű tisztviselők egyszerűen hamis jelentéseket nyújthatnak be, vagy eltúlozhatják a körülményeket. A *Xinfang*-irodák következőképpen lehetőséget nyújtanak a közvélemény felhasználására a helyi tisztviselők tevékenységének ellenőrzésére.⁷⁹ Az egyéni petíciók feltárhatják a tisztviselők jogellenes magatartásának eseteit. A petíciók számával, típusával és helyével kapcsolatos statisztikai összehasonlítások szintén segíthetnek a magasabb szintű tisztviselőknek abban, hogy megállapítsák az egyes régiókban vagy közigazgatási hivatalokban elkövetett rendszeres visszaéléseket.⁸⁰ Emiatt a helyi tisztviselők ösztönözve vannak arra, hogy megakadályozzák a polgárok azon erőfeszítéseit, hogy magasabb szintű hatóságokhoz forduljanak.⁸¹

⁷⁴ *Id.* 435-46.

⁷⁵ Luehrmann, *Supra* 19. lábjegyzet, 845-46. pont.

⁷⁶ *Id.* 848.

⁷⁷ *Lásd* a III. rész G. részében foglaltakat. Ezt a funkciót a 2005-ös nemzeti rendeletek formalizálták. Xin fang tiao li [Xinfang rendeletek] art. 39. cikk (2005. január 17.) [a továbbiakban: 2005. évi nemzeti Xinfang-szabályok]; *lásd* Cai Yongshun, *Supra* 19. lábjegyzet, 438-39. o.].

⁷⁸ A Hszinfang-szervek csak egy a sok eszköz közül, amelyet a kínai állam a mindenütt jelenlévő megbízó-ügynök problémák ellenőrzésére használ. Kevin O'Brien, *Neither Transgressive Nor Contained: Boundary- Spanning Contention in China*, 8 MOBILIZATION 51, 60 (2003).

⁷⁹ Cai Yongshun, 19. lábjegyzet, 427-29. o. (2004). Yu Jianrong, *Xin fang zhi du diao cha ji gai ge si lu* [A Xinfang rendszer áttekintése és a reformra vonatkozó gondolatok], in 2005 NIAN: SHE HUI XING SHI FEN XI YU YU CE [2005 ANALYSIS AND FORECAST ON CHINA'S SOCIAL DEVELOPMENT] 212, 214-15 (2005).

⁸⁰ Yasheng Huang, *Administrative Monitoring in China*, 143 CHINA Q. 828, 834-35 (1995); *lásd még* James Seymour, *Cadre Accountability to the Law*, 1 AUSTL. J. CHINESE AFF. 18 (1989). Amint azt a szöveg további része tárgyalja, a *xinfang* irodák számos különböző kormányzati és pártszervekben jelen vannak. A párt fegyelmi és ellenőrzési bizottságaiban (DIC) működő *xinfang* irodák gyakran kulcsszerepet játszanak a párt fegyelmi és ellenőrzési bizottságaiban.

Harmadszor, a xinfang-irodák segítenek a polgárok jogainak megsértésével szemben fellépni. Cai megjegyzi, hogy "az állampolgárok számára [a xinfang rendszer] erős jogrendszer hiányában a problémák széles körének kezelését segíti".⁸² Páron a rendszer részben az egyes petíciót benyújtók egyéni jogainak védelmét célozza.⁸³ A valóságban a xinfang irodák elsősorban azért működnek, hogy a vezetés érdeklődését felkeltsék - és gyors beavatkozást biztosítsanak - a kiválasztott ügyekben, valamint hogy segítséget nyújtsanak olyan ügyekben, amelyeket a felsőbb tisztviselők már kijelöltek megoldásra.⁸⁴ A xinfang-irodák a társadalmi destabilizációt valószínűsíthetően előidéző ügyek "buktatójaként" szolgálnak. Például egy xinfang-iroda döntése, amely a vezetés beavatkozását sürgeti egy kétszáz sérelmet szenvedett elbocsátott munkás tömeges petíciójának kezelésében, sikeresen megelőzheti egy tízszer nagyobb csoport tömeges tiltakozását.

Végül a xinfang-szervek a társadalmi rend fenntartása érdekében propagandafunkciókat is ellátnak. Amint azt a következő szakaszban megjegyezzük, a rendeletek nemcsak az egyéni problémák kezelésére utasítják a xinfang-szerveket, hanem bizonyos fokú "gondolati irányítást" (*sixiang shudao*) is végeznek azáltal, hogy meggyőzik a petíciót benyújtókat, hogy hagyják abba a petíciós magatartásukat még azokban az esetekben is, amelyeknek nyilvánvalóan nincs semmilyen politikai vagy jogi alapja. Közvetlenebb módon a xinfang-szervek gyakran a biztonsági szervekkel együttműködve is fellépnek a polgárok megnyugtatója érdekében.⁸⁵

A kínai polgárok számára a xinfang-rendszer a politikai részvétel fontos eszköze. Amint azt számos politológus megjegyzte, a xinfang intézményekhez intézett állampolgári petíciók a megengedett állampolgári politikai részvétel egyik formáját jelentik egy egyébként zárt, tekintélyelvű rendszerben.⁸⁶ Luehrmann az "állampolgári kapcsolatfelvétel" kifejezést használja e tevékenységek leírására. Megjegyzi, hogy a xinfang-irodánál az 1980-as évek óta csökkenés tapasztalható az olyan "történelmi sérelmekkel" foglalkozó polgári petíciók számában, mint a fent tárgyalt Liu politikai helyreigazítás.⁸⁷ Következésképpen a xinfangon keresztül felvetett kérdések típusai

az egyes káderekkel kapcsolatos panaszok kezelésében. Graham Young, *Ellenőrzés és stílus: Fegyelmi ellenőrző bizottságok a 11. kongresszus óta*th, 97 CHINA Q. 24, 40 (1984). O'Brien szerint a fegyelmi ellenőrző bizottságok és az ügyészügyi tisztviselők által kezelt ügyek körülbelül nyolcvan százaléka állampolgári beadványokból származik. Kevin O'Brien & Lianjiang Li, *Campaign Nostalgia in the Chinese Countryside*, 39 ASIAN SURV. 375, 382-83 (1999).

⁸¹ Cai Yongshun, *Supra* 19. lábjegyzet, 446-47. o.; lásd még a pártok xinfang felelősségi rendszerének tárgyalását, V. rész B. 3. pont.

⁸² *Id.* 435.

⁸³ A 2005. évi nemzeti Xinfang-rendelet, 77. lábjegyzet.

⁸⁴ Lásd a III. rész I. pontjában és az V. rész B. 1. pontjában foglaltakat.

⁸⁵ Lásd a III. rész O. pontjában foglaltakat.

⁸⁶ Cai Yongshun, *Supra* note 19, 427., 431. o.; Luehrmann, *Supra* note 19, 846. o. Ahogy Cai megjegyzte, a volt Szovjetunió és a keleti blokk országai hasonló intézményekkel rendelkeztek, amelyek hasonló informális funkciókat láttak el. Cai Yongshun, *Supra* 19. lábjegyzet, 431. pont.

⁸⁷ Luehrmann, *Supra* 19. lábjegyzet, 855. lábjegyzet.

rendszer sokszínűvé vált. Luerhrmann 1995-ig tartó, a *xinfa*ng petíciókról szóló tanulmánya öt általános kategóriába sorolja az állampolgári petíciókban kifejezett sérelmeket:

(1) közösségi kapcsolatok (szomszédsági viták); (2) problémák a közszolgáltatások megszerzésével kapcsolatban; (3) gazdasági kérdések (például kormányzati juttatások); (4) politikai ügyek (egyes helyi politikák kritikája vagy egyes helyi tisztviselőkkel kapcsolatos korrupciós vádak); és (5) kormányzati döntések elleni fellebbezések.⁸⁸

A *xinfa*ng-rendszer ugyanilyen fontos szerepet játszik az állampolgári jogok megsértésének orvoslásában. Bár Luerhrmann pontosan kategorizálja a *xinfa*ng-rendszerben az állampolgári panaszok által felvetett kérdéseket, az általa használt "állampolgári kapcsolatfelvétel" általános kifejezés használata figyelmen kívül hagyhatja, hogy ezek a tevékenységek milyen mértékben összpontosítanak az állampolgári jogok védelmére. Ez a cikk a "petíció benyújtása" kifejezést használja (szemben a "kapcsolatfelvétel" kifejezéssel), hogy hangsúlyozza, hogy ezek a tevékenységek valójában milyen mértékben szolgálnak a hivatalos jogi csatornáknak a polgárok által jogaik védelme érdekében történő használatának helyettesítőjeként. Ezt más szerzők is kifejtették. Cai megjegyzi, hogy a *xinfa*ng-rendszer "arra ösztönzi a polgárokat, hogy a kormányhoz forduljanak, még akkor is, ha problémáikat a jogrendszeren keresztül is megoldhatják."⁸⁹ Yu szerint "[i]gyaníthatóan a *xinfa*ng-rendszer csak egy jogorvoslati eszköz a közigazgatási aktusok ellen a számos más, például a közigazgatási peres eljárások és a közigazgatási felülvizsgálatok között, és az igazságszolgáltatási rendszer az ország fő fóruma a polgárok jogainak orvoslására "

A gyakorlatban "a kérelmezők általában úgy tekintenek a *xinfa*ng-rendszerre, mint a közigazgatási jogorvoslat más formáinál, vagy akár a bírósági jogorvoslatnál magasabb rendű különleges hatalomra"⁹⁰.

A rendelkezésre álló statisztikák alátámasztják ezeket a következtetéseket. Cai megállapítja, hogy a parasztok túlnyomórészt a petíciókat részesítik előnyben jogaik védelmében.⁹¹ A pekingi petíciót benyújtók körében nemrégiben végzett felmérésből kiderült, hogy 63,4%-uk már korábban bírósághoz fordult, és a bíróságok az ügyek 42,9%-ának tárgyalását elutasították.⁹² A jogi ügyekkel kapcsolatos petíciók a levelek 34%-át és az Országos Népi Kongresszus (NPC) *xinfa*ng-irodájához tett látogatások 75%-át teszik ki, amelyek 70%-a egy igazságügyi szerv elsődökü döntése elleni fellebbezés.⁹³ Kínai tudósok megjegyzik, hogy a kormány *xinfa*ng-irodához intézett petíciók nagy része ugyanúgy lehetne formális kihívásként is benyújtani.

⁸⁸ *Id.* 859-64. A rendelkezésre álló adatok nem teszik lehetővé, hogy egyértelműen meg lehessen bontani a következők százalékos arányát *xinfa*ng esetek, amelyek e különböző kategóriákba tartoznak.

⁸⁹ Cai Yongshun, *Supra* 19. lábjegyzet, 439. lábjegyzet.

⁹⁰ Yu Jianrong, *Supra* 79. lábjegyzet, 214-215. o.

⁹¹ Cai Yongshun, *Supra* 19. lábjegyzet, 430. o.

⁹² Yu Jianrong, *Supra* 79. lábjegyzet, 215. lábjegyzet.

⁹³ Zhou Zhijiang, Ren da fu mi shu zhang: duo shu xin fang shi yin ji ceng shi zhi shi wu he cuo wu [Az Országos Népi Kongresszus helyettes titkára: *Xinfa*ng petíciók többsége alacsonyabb szintű hibák és tévedések eredménye], XINHUA NET, elérhető a <http://www.chinacourt.org/public/detail.php?id=126299> oldalon (utolsó látogatás 2004. január 4-én).

a kínai közigazgatási peres vagy közigazgatási felülvizsgálati törvények alapján.⁹⁴

Összefoglalva, a modern kínai xinfang-rendszer megtartotta az általa felváltott császári rendszerek számos jellegzetességét.⁹⁵ A *xinfang* irodák a kormányzás általános, többcélú eszközei. Azt tükrözik, hogy a kínai igazságszolgáltatási és közigazgatási hatalom továbbra is szorosan összekapcsolódik kevesek kezében. A *xinfang-rendszer* a hivatalos jogi csatornák alternatívájaként szolgál sok, panaszait megoldani kívánó állampolgár számára, és számos jogilag elismerhető sérelemmel foglalkozik. Az egyéni sérelmek orvoslása azonban csak egy része a *xinfang* rendszer általános kormányzati szerepének.⁹⁶

III. XINFANG RENDELETEK

Ez a rész a kínai xinfang-szabályozás általános elveit mutatja be. A xinfang-szervek sokfélesége miatt ez kihívást jelent. Az Államtanács által kihirdetett (a nemzeti minisztériumokra és helyi önkormányzatokra nézve kötelező) nemzeti xinfang-szabályok, a tartományi törvényhatóságok által elfogadott (a helyi önkormányzatokra, bíróságokra és ügyészségekre nézve kötelező) tartományi rendeletek, valamint a nemzeti minisztériumi szabályok (csak az adott minisztériumra nézve kötelező) áttekintése számos közös jellemzőt és néhány különbséget is feltár.⁹⁷

Ez a rész két általánosabb szempontot is igyekszik szemléltetni. Először is, a *xinfang* rendszer egy többcélú kormányzási eszköz. Az egyéni állampolgári panaszok tisztességes elbírálása a megállapított törvényekkel és rendeletekkel összhangban csak az egyik cél a sok közül. Másodsor, az egyéni állampolgári panaszok *xinfang* csatornái jelentősen átfedik a hivatalos jogi csatornákat.

Figyelembe véve az írott kínai törvények és rendeletek és a tényleges gyakorlat közötti nagy eltérést, a szerző nem állítja, hogy az alábbi elemzés valóban a kínai xinfang-rendszert írja le a gyakorlatban. Mindazonáltal segít kiegészíteni a *xinfang* rendszer tényleges működését részletező későbbi szakaszokat.

⁹⁴ Ying Xing, *Supra* 17. lábjegyzet, 58., 66-70. lábjegyzet.

⁹⁵ Ezt az összehasonlítást mások is elvégezték. *Lásd* Luehrmann, *Supra* 19. lábjegyzet, 850. lábjegyzet.

⁹⁶ A *xinfang* rendszer egyes jellege tükröződik a Nemzeti Xinfang Iroda önleírásában, amely szerint a rendszer többféle célközönséget céloz meg: "a vezetők szolgálata az információs visszajelzésen és a kapcsolatok harmonizálásán keresztül ... és az emberek szolgálata a problémáik megoldásán keresztül". XIN FANG XUE GAI LUN, 71. lábjegyzet, 89. pont.

⁹⁷ Ez a rész az 1995-ös és 2005-ös nemzeti xinfang-szabályozás tanulmányozásán alapul. Ezek, valamint az alább idézett tartományi xinfang-rendeletek online elérhetők a <http://www.law-lib.com> címen (kivéve, ha másként nem szerepel), **akárcsak** a nemzeti minisztériumi xinfang-rendeletek egy része. Ezek általában megfelelnek számos más helyi xinfang-rendeletnek és -irányelvnek. *Lásd* például a Lufeng megyei kormány xinfang-rendszereit, Xin fang gong zuo gang wei zhi ze [Xinfang munkafeladatok], [http://www.lufeng.gov.cn/lufengxz/bm/jw\(xf2\).htm](http://www.lufeng.gov.cn/lufengxz/bm/jw(xf2).htm) (utolsó látogatás 2004. január 4-én) és Panzhuhua város fegyelmi bizottságának 2004. évi Nian zhi du [Xinfang munka 2004. évi szervezete], <http://www.pzhlz.net/jbzn311-1.html> (utolsó látogatás 2004. január 4-én).

Ez némi betekintést nyújt abba is, hogy a kínai tisztviselők szerint hogyan kellene működni a rendszernek.

A. Cél: kormányzati kapcsolat az uralkodók és az uraltak között

Az országos és tartományi xinfang-szabályozások kifejezik a xinfang-rendszer kormányzati szerepét, amikor egyik elsődleges céljaként a "kormány és a tömegek közötti kapcsolatok fenntartását" jelölik meg.⁹⁸ A *xinfang-rendszer a kormány és a tömegek közötti kapcsolatok fenntartását* jelenti.

Az általános célú kormányzati eszközként, amelynek történelmi gyökerei a központosított önkényuralomban keresendők, a *xinfang* rendszer több olyan funkciót foglal magában, amelyek a nyugati országokban gyakran különálló kormányzati vagy magánintézmények hatáskörébe tartoznak. A xinfang-szabályok a xinfang-irodákat a következőkre utasítják: (1) információszolgáltatás a központi hatóságok számára és kutatás a társadalmi problémákkal kapcsolatban; (2) a polgároknak a politikai döntéshozatalba való bevonása; (3) a helyi kormányzati tisztviselők magatartásának ellenőrzése; (4) részvétel a társadalmi rend fenntartásában; (5) bizonyos propagandafunkciók ellátása; és (6) egyéni panaszok kezelése.

Az utolsó pont további kifejtést érdemel. A Xinfang-rendeletek gyakran állítják, hogy egyik elsődleges céljuk az egyének "törvényes jogainak és érdekeinek" (*hefa quanyi*) védelme.⁹⁹ Ez azonban szinte minden esetben párosul azzal a céllal, hogy "fenntartsák a kapcsolatot a kormány és a tömegek között".¹⁰⁰ Más szóval a xinfang-rendszer célja, az egyéni jogi érdekek védelme csak egy eleme a kormányzással kapcsolatos nagyobb hangsúlynak: hogyan lehet hatékonyan kormányozni az országot.

B. A Xinfang-szervek a kormányzati szervek széles körénél szükségesek A

Xinfang-szabályok megkövetelik egy rendkívül széles körű *xinfang* szervek hálózata. A nemzeti szabályozás minden kormány számára előírja, hogy a megyei és a feletti szinten egy *xinfang* szerv létrehozására. A megyei önkormányzatok és a kormányhivatalok kötelesek vagy xinfang-szerveket létrehozni, vagy külön személyzetet kijelölni a xinfang-kérelmek kezelésére.¹⁰¹ A tartományi rendeletek még szélesebb körűek. Egyesek előírják egy xinfang-szerv létrehozását minden helyi és regionális hatóságon belül,

⁹⁸ *Lásd pl.* 2005. évi Nat'l Xinfang Regs., 77. lábjegyzet, 77. cikk. 1; Anhui Sheng xin fang tiao li [Anhui Prov. Xinfang Regulations] art. 1. (2006. december 16.).

⁹⁹ *Lásd pl.* 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 1; 1995 Xinfang Regs., *supra* note 21, at art. 1; Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, at art. 1. cikk; Jiangxi Sheng tiao li [Jiangxi Prov. Xinfang Regulations] art. 1. (2004. március 31.).

¹⁰⁰ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 1. *Lásd azonban* Beijing Shi tiao li [Beijing City Xinfang Regulations] art. 1 (1994. szeptember 8.) (a rendeletek céljaként a szocialista demokrácia előmozdítását és az egyének törvényes jogainak védelmét jelölte meg).

¹⁰¹ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 6. Megjegyzendő, hogy a 2005-ös rendeletek megkövetelik a megyei szintű vagy magasabb szintű kormányoktól egy kijelölt szerv (*jigou*) létrehozását, míg a korábbi, 1995-ös rendeletek lehetővé tették, hogy ezek a kormányok egyszerűen kijelölt személyeket alkalmazzanak a xinfang-munka elvégzésére. Az 1995-ös Xinfang-rendelet, *fentebb* a 21. lábjegyzetben, a 21. cikk (1) bekezdésében. 6.

kormány, bíróság és ügyészség megyei és magasabb szinten.¹⁰² Egyesek teljes munkaidős munkatársakat igényelnek.¹⁰³ Mások lehetővé teszik az egyes hivatalok számára, hogy a szükségletektől függően teljes vagy részmunkaidős személyzetet osszanak ki.¹⁰⁴

A nemzeti jogszabályok értelmében a xinfang-szervek és a felettes közigazgatási szerveik általában felelősek a hatáskörükbe tartozó petíciók kezeléséért, a többi petíciót pedig a megfelelő hatóságokhoz továbbítják.¹⁰⁵ A xinfang-szabályok előírják a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek számára, hogy a hozzájuk átadott petíciókat, valamint a közvetlenül hozzájuk érkező petíciókat is el kell intézniük.¹⁰⁶ A nemzeti rendeletek kifejezetten előírják, hogy a petíciót benyújtóknak a helyi közbeszerzési hatóságok, bíróságok vagy ügyészségek hatáskörébe tartozó petíciókat az illetékes szervhez kell benyújtaniuk.¹⁰⁷ A tartományi rendeletek az ilyen hatásköri határok tiszteletben tartása tekintetében párhuzamosan működnek a nemzeti rendeletekkel.¹⁰⁸

Egyes tartományi rendeletek a törvényhozási és bírósági szerveket csupán a petíciókat kezelő intézmények sorának részének tekintik. Például a 2004-es Zhejiang tartományi rendeletek előírják, hogy a petíciókat "ahhoz a kormányzati szervhez kell benyújtani, amely jogi felhatalmazással rendelkezik arra, hogy döntést hozzon a kezelésükről".¹⁰⁹ A "kormányzati szerv" fogalmát a továbbiakban úgy határozzák meg, mint "az állami, közigazgatási és közigazgatási szervek minden szintje,

¹⁰² Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, at art. 18.

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ Jiangxi Prov. Xinfang Regulations, *Supra* note 99, at art. 8; Heilongjiang Sheng tiao li [Heilongjiang Prov. Xinfang Regulations] art. 12. cikk (2003. október 17.). Egyes rendeletek meghatározzák, hogy a viszonylag alacsonyabb szintű kormányzati szervek, mint például a települési önkormányzatok, az utcai hivatalok és a magasabb kormányzatok alárendelt szervei csupán részmunkaidős *xinfang* dolgozókat jelölhetnek ki. Pl. Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, art. 18.

¹⁰⁵ *Lásd a* 2005. évi Nat'l Xinfang Regs., *Supra* 77. lábjegyzet, a következő cikkeknel. 21(2) (a kormányzati xinfang-irodák utasítása, hogy a petíciókat az illetékes közigazgatási szervhez továbbítsák) és 22 (a hatáskörükön kívül eső petíciókat fogadó közigazgatási szervek utasítása, hogy azokat a megfelelő hatósághoz továbbítsák).

¹⁰⁶ *Id.* at arts. 22, 32.

¹⁰⁷ *Id.* 15. A kormányzati xinfang-szervek továbbá kötelesek utasítani a petíció benyújtóit, hogy az ilyen petíciókat megfelelően terjesszék elő. *Id.* 21(1). Hasonló megfogalmazás szerepelt a korábbi 1995-ös rendeletekben is. 1995. évi Xinfang rendelet, 21. lábjegyzet, 21. cikk. 9, 11.

¹⁰⁸ Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, at art. 16. cikk; Jiangxi Xinfang Regs., *supra* 99. lábjegyzet, a következő cikkeknel: Jiangxi Xinfang Regs., *supra* 99. lábjegyzet. 24(4).

¹⁰⁹ Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, at art. 10.

peres és ügyészi szerv e tartományon belül. ¹¹⁰ Ez a tendencia a régebbi szabályozásokban még hangsúlyosabb. ¹¹¹

C. A Xinfang-kérdések széles köre

A Xinfang-szabályok lehetővé teszik a polgárok számára, hogy petícióikban számos kérdést felvethessenek. A 2005-ös új nemzeti szabályozás szerint ezek közé tartozik (1) a helyzetről való tájékoztatás, (2) javaslatok, (3) vélemények, (4) panaszok és kérések olyan intézkedésekre vonatkozóan, amelyek elvégzéséért az adott közigazgatási szervnek törvényes felelőssége van, valamint (5) a közigazgatási szervek és dolgozók döntéseinek való megfelelés megtagadása (vagy a közigazgatási szervek és dolgozók magatartásával való elégedetlenség). ¹¹² Számos tartományi szabályozás, amely a LPC-k, bíróságok, ügyészségek és kormányok munkáját szabályozza, a korábbi, 1995-ös nemzeti szabályozást másolja, és lehetővé teszi a petíció benyújtóinak, hogy a petíciót benyújtók vagy mások törvényes jogainak megsértésével kapcsolatos feljelentésekkel leplezzék le a tisztviselők jogellenes magatartását. ¹¹³

Ez a tág hatókör összhangban van a xinfang-rendszer általános célú kormányzási eszközként betöltött szerepével. A petíciós javaslatok, követelések és jelentések összegyűjtésével a xinfang-szervek információgyűjtő eszközként működnek a központi vezetők számára. A petíció benyújtóinak a törvénytelen hivatali magatartásról szóló bejelentéseit fogadva a xinfang-szervek segítenek a magasabb szintű tisztviselőknek abban, hogy a tömeges részvételt és a felügyeletet a helyi tisztviselők magatartásának ellenőrzésére használják. A fentiek mindegyike lehetővé teszi a petíció benyújtóinak a politikai beleszólás korlátozott formáját a vezetői döntésekbe. ¹¹⁴ Az, hogy a petíció benyújtóinak lehetővé teszik, hogy egyéni jogaik megsértésével kapcsolatos vádakot fogalmazzanak meg, legalább néhány konkrét petíciós sérelem megoldásával kapcsolatos aggodalmat tükröz. Ugyanakkor a jogi

¹¹⁰ *Id.* 2.

¹¹¹ *Lásd* Xizang Zizhi Qu xin fang tiao li [Tibeti Autonóm Régió Xinfang Rendelkezései] arts. 12-16. cikk (1995. április 15.) [a továbbiakban: T.A.R. Xinfang Regs.]. Egy különösen tanulságos korábbi példát lásd a keltezés nélküli (de 1991 előtti) Zhong yang ge bu men gui kou fen gong jie dai qun zhong lai fang de ban fa [A beérkezett petíciókat a forráshoz visszaküldő központi hivatalokra vonatkozó ideiglenes szabályok] kivonatát, *in* XIN FANG XUE GAI LUN, *Supra* 71. lábjegyzet, 367-70. o., amely huszonkét cikkelyben, kiznó részletességgel határozza meg, hogy mely petíciókat mely kormányzati szervek kezelik. Például a központi kormányhivatalokhoz beérkező, szociális juttatásokkal és katasztrófavédelemmel kapcsolatos petíciókat a Polgári Ügyek Minisztériuma, az egészségügyi balesetekkel kapcsolatos petíciókat az Egészségügyi Minisztérium, a "kapitalistának" minősített személyek rehabilitációjával kapcsolatos petíciókat a Kommunista Párt megfelelő egységei, a "polgári vagy büntetőjoggal kapcsolatos fellebbezéseket pedig a Legfelsőbb Népbíróság" kezeli. *Id.* E szerző véleménye szerint ez a felsorolás (amely a hatáskörök irodák közötti joghatósági felosztásával határos) pontosan tükrözi azt a történelmi tendenciát, hogy a hivatalos kínai jogi intézményeket egyszerűen a számos petíciót kezelő szervek egyikének tekintik.

¹¹² 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at arts. 2, 14.

¹¹³ *Lásd például* az 1995. évi Xinfang rendelet, 21. lábjegyzet, 21. cikk. 8; Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, at art. 9.

¹¹⁴ Megjegyzendő, hogy a gyakorlatban ez a határvonal gyakran egyértelműen a központi, nem pedig a helyi kormányzati politikák megkérdőjelezésénél húzódik. Luehrmann, *Supra* 19. lábjegyzet, 863. lábjegyzet.

a jogsértések más kérdésekkel együtt azt sugallják, hogy a jogi jogsértéseket csupán az általánosabb irányítási kérdések egy részhalmazának tekintik.

D. A Xinfang-tevékenységek tág meghatározása

A Xinfang-tevékenységek szinte bármilyen formában megvalósulhatnak. Ide tartoznak a levelek, telefonhívások, faxok, látogatások vagy e-mailek *bármelyik* kormányhivatalnak a fent tárgyalt kérdések bármelyikével kapcsolatban. Ezeket magánszemélyek, csoportok vagy szervezetek is megtehetik.
115

E. Számos feladat a Xinfang irodák számára

A nemzeti xinfang-szabályozás a kormányzati xinfang-irodákat bízza meg: (1) az állampolgári petíciók átvétele és továbbítása az adott petíció tárgyának kezeléséért jogilag felelős helyi önkormányzathoz vagy közigazgatási szervhez,¹¹⁶ (2) a kifejezetten magasabb szintű hatóságok által megoldásra kijelölt petíciók kezelése, (3) tárgyalások és közvetítés a "fontos" petíciók megoldásának biztosítása érdekében, (4) a (más szervek által benyújtott) petíciók megoldásának felügyelete és kivizsgálása, (5) a xinfang-tendenciák és statisztikák kutatása és elemzése, (6) a kormányzati munka javítására vonatkozó szakpolitikai javaslatok kidolgozása, valamint (7) az alacsonyabb szintű kormányok és hivatalok xinfang-munkájának irányítása.¹¹⁷

F.

Nem egyértelmű, hogy milyen szinten kell a petíciókat benyújtani

A nemzeti és tartományi xinfang-szabályozások általában megpróbálják a petíciókat alacsonyabb kormányzati szintekre irányítani. Ezt gyakran a "probléma visszavezetése a forráshoz" (*guikou banli*) és a "felelősségvállalás" (*fenguan fuze*) elvei alapján fejezik ki.¹¹⁸ Ez két kulcsfontosságú pontot ismer el. Először is, a központi hatóságokat gyakran túlterhelik a petíciók. Másodsor, sok petíció olyan problémákat vet fel, amelyek túlnyomórészt helyi ügyek, és amelyekkel a magasabb kormányzati tisztviselőknek nehéz rendszeresen foglalkozniuk.¹¹⁹

Annak ellenére, hogy számos xinfang-rendelet kifejezett szándéka, hogy a petíciókat a lehető legalacsonyabb kormányzati szinten kezeljék, a rendeletek gyakran belső ellentmondásokba ütköznek ebben a kérdésben. Például a 2005-ös nemzeti xinfang-szabályozás 16. cikke kifejezetten arra utasítja a petíciót benyújtókat, hogy a petíciókat a következő szervhez nyújtsák be

¹¹⁵ *Lásd pl.*, 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 2.

¹¹⁶ *Id.* art. 6(1), 21.

¹¹⁷ *Id.* art. 6, 21, & 39.

¹¹⁸ *Id.* at arts. 4. és 21. cikk (3) bekezdés; 1995 Nat'l Xinfang Regs, *Supra* note 21, at art. 4; *lásd* Liaoning Sheng Ren min dai biao da hu Chang wu we yuan hui guan yu xiu gai "Liaoning Sheng xin fang tiao li" de jue ding [A Liaoning tartományi népi kongresszus állandó bizottságának határozata a "Liaoning tartományi Xinfang-szabályok" módosításáról] art. 5 (2003. augusztus 1.) (a kifejezések beillesztése a rendeletekbe).

¹¹⁹ Luehrmann, *Supra* 36. lábjegyzet, 69. lábjegyzet.

a kezelésükre jogosult közigazgatási egységhez, vagy a közvetlenül következő, magasabb szintű közigazgatási egységhez.¹²⁰ A 21. cikk (3) bekezdése azonban úgy rendelkezik, hogy az "alacsonyabb szintű közigazgatási szervek munkáját érintő" petíciókat a megfelelő szervezethez kell továbbítani.¹²¹ A tartományi xinfang-rendeletek hasonlóan nem hajlandóak véglegesen kizárni a magasabb szintű szervekhez intézett közvetlen petíciókat.¹²²

A fenti irányelvek nyíltan ellentmondanak egymásnak, és igazolják mind a magasabb szintű szervekhez közvetlenül forduló petíciókat benyújtókat, mind a petíciójukat elutasító xinfang-irodákat. Ez az anomália teljes mértékben összhangban van a xinfang-rendszer mint rugalmas kormányzási eszköz természetével. Lehetővé teszi a magasabb szintű egységek számára a mérlegelési jogkört, hogy bevonják magukat bizonyos petíciókba, amelyek (akár az érintett kérdések, akár a petíciókat benyújtók száma miatt) tartós figyelmet érdemelnek.¹²³ A felsőbb hatóságoknak azt is lehetővé teszi, hogy egyszerűen figyelmen kívül hagyjanak nagyszámú más petíciókat.

G. A felsőbb hatóságok felé történő információáramlás hangsúlyozása

A xinfang-szerveknek a felsőbb hatóságok felé történő információátadásban betöltött szerepével összhangban a nemzeti és tartományi szabályozások igyekeznek biztosítani a hasznos információk pontos és időben történő jelentését. A xinfang-rendeletek általában jutalmazási rendszert határoznak meg azon petíciókat benyújtók számára, akiknek tevékenysége javítja a kormányzat teljesítményét és hatékonyságát.¹²⁴ A rendeletek arra is utasítják az állampolgárokat, hogy értesítsék az illetékes szerveket a fontos kérdésekről, például a polgári zavargásokról.¹²⁵

¹²⁰ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 16. cikk; 1995 Xinfang Regs., *supra* note 21, at art. 10.

¹²¹ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 21(3). A korábbi megfogalmazás kifejezetten lehetővé tette, hogy "ha a magasabb szintű közigazgatási szerv szükségesnek tartja, hogy közvetlenül elfogadja a benyújtott petíciót, akkor ezt megteheti". 1995 Xinfang Regs., *supra* note 21, art. 10.

¹²² Chongqing város szabályzata kimondja, hogy az ilyen petíciókat "először" az alapszintű kormányzati szervekhez kell benyújtani. Chongqing Shi xin fang tiao li [Chongqing City Xinfang Regulations] art. 15. cikk (2001. szeptember 26.). Shanxi tartomány engedélyezi a magasabb szintű intézményekhez benyújtott petíciókat "azokban az esetekben, amikor az [alapszintű] kormányzati intézmények nem tudják megoldani" a petíciókat. Shanxi Sheng xin fang tiao li [Shanxi Prov. Xinfang Regulations] art. 12. cikk (1996. augusztus 1.). *De lásd* Qinghai Sheng xin fang tiao li [Qinghai Prov. Xinfang Regulations] art. 9. (1996. szeptember 26.) (előírja, hogy a petíciókat benyújtóknak először az illetékes irodához vagy egységhez kell benyújtaniuk a petíciót, és amennyiben a petíciót benyújtó elégedetlen az eredménnyel, lehetővé teszi számára, hogy "az [alacsonyabb szintű] határozat kézhezvételével" petíciót nyújtson be).

¹²³ Az adminisztratív okok mellett ez tükrözheti azt a hitet is, hogy a rendszerrel harcolni és a magasabb szintek eléréséért ismételtelen küzdeni kívánó petíció benyújtók panaszai jogosak, valamint azt, hogy az ilyen magatartás a petíciók kezelésével megbízott alacsonyabb szintű kormánytisztviselők teljesítményének hiányosságaira utal.

¹²⁴ *Lásd pl.* 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 8. cikk; 1995 Xinfang Regs., *supra* 21. lábjegyzet, a 21. cikkénél. 38.

¹²⁵ *Lásd pl.*, 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 26. cikk; 1995 Xinfang Regs., *supra* 21. lábjegyzet, a 21. cikkénél. 24. Megjegyzendő, hogy ezek a cikkek a rendszert kaszkádszerű sorozatnak tekintik.

A 2005-ös nemzeti rendeletek és több tartományi rendelet is a xinfang-szerveket bízza meg az általános xinfang-tendenciák elemzésével és az *azokról* való jelentéstétellel, az egyéni petíciók kezelésétől függetlenül.¹²⁶

H. Joghatósági átfedés a hivatalos jogrendszerrel

A xinfang-szabályok számos eleme a xinfang-szerveket bízza meg az egyéni petíciók olyan módon történő kezelésével, amelyek kifejezetten átfedik és keresztezik a hivatalos jogi és igazságszolgáltatási rendszereket. Ez a felsorolás nem a teljesség igénye nélkül, csupán illusztrációként szolgál.

Először is, számos tartományi xinfang-rendelet (valamint a 2005-ig hatályos nemzeti rendeletek) előírja, hogy a xinfang-irodáknak a petíciót benyújtó személy törvényes jogainak megsértésével kapcsolatos vádakot, valamint a kormánytisztviselők törvénytelen magatartásáról szóló bejelentéseket kell kezelniük.¹²⁷ Mind a nemzeti, mind számos tartományi rendelet úgy kezeli ezt a konfliktust, hogy kifejezetten arra utasítja a petíciókat, hogy azokat a "jogilag peres úton, közigazgatási felülvizsgálattal vagy választottbírói eljárással lehet megoldani", a megfelelő bírósági vagy közigazgatási hatósághoz kell benyújtani.¹²⁸ Számos régebbi, de még mindig hatályos, az 1990-es évek elejéről és közepéről származó tartományi xinfang-rendeletből azonban hiányzik ez a követelmény.¹²⁹ Ez átfedést teremt a bírósági és a xinfang-joghatóság között.

Másodszor, a *xinfang* rendeletek többlépcsős felülvizsgálati (*fucha* és *fuhe*) eljárást hoznak létre a közigazgatási határozatokra vonatkozóan, amely nyilvánvalóan párhuzamos a közigazgatási peres eljárásokról szóló törvénnyel vagy a közigazgatási felülvizsgálati eljárással (*Fuyi*).

"riasztások", amelyek célja a parancsnoki lánc egyre magasabb szintjeinek értesítése, mivel a polgárok tájékoztatják a közeli kormányhivatalokat, és mivel ezek a hivatalok ezt követően kötelesek értesíteni a magasabb szintű ügynökségeket. *Id.*

¹²⁶ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 39. cikke (statisztikai adatok szolgáltatását írja elő a petíciók teljes számáról, a felvetett problémákról, a hivatalokról, amelyek ellen a petíciók irányulnak, valamint arról, hogy a kormány xinfang-irodáinak e petíciókat megválaszoló hivatalos javaslatait milyen mértékben fogadják el a címzett hivatalok); *lásd még* Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, art. 19(4). Gansu Sheng xin xin fang tiao li [Gansu Prov. Xinfang Regulations] art. 13(6) (2002. július 26.).

127

Lásd pl. 1995. évi Xinfang rendelet, 21. lábjegyzet, 21. cikk. 8(b), (c); Zhejiang Xinfang Regs., *Supra* note 22, at art. 9(c).

¹²⁸ *Lásd pl.* 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 15; 1995 Nat'l Xinfang Regs., *supra* note 21, at art. 16. cikk; Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, a 22. cikknél. 10. cikk; Shanghai Shi xin fang tiao li, [Shanghai City Xinfang Regulations] art. 10. (2003. augusztus 10.).

¹²⁹ A tartományi xinfang-szabályok durva áttekintése alapján körülbelül tíz tartományban nincs ilyen követelmény. Például: Shanxi Prov. Xinfang Regulations, *fenti* 122. lábjegyzet; Guizhou Sheng xin fang tiao li [Guizhou Prov. Xinfang Regulations] (1990. november 27.). A viszonylag új keletű tartományi xinfang-rendeletekre, amelyekből hiányzik ez a követelmény, *lásd* Liaoning Sheng ren min dai biao da hui chang wu wei yuan hui guan yu xiu gai Liaoning xin fang tiao li de jue ding [Liaoning tartományi népi kongresszus állandó bizottságának határozata a Liaoning Xinfang-rendeletek módosításáról] (2003. augusztus 1.) [a továbbiakban: Liaoning határozat].

Jog. ¹³⁰ A *xinfang* újragondolási (*fucha*) eljárás általános vázlatait az alábbiakban részletesebben tárgyaljuk.

Harmadszor, számos helyi tartományi *xinfang*-rendelet lehetővé teszi a helyi bíróságok számára, hogy felülvizsgálják a megfelelő közigazgatási szint kormányainak, bíróságainak és ügyészségeinek határozataira vagy véleményére vonatkozó beadványokat. ¹³¹ Például a Yunnan *xinfang*-szabályozás szerint a helyi hatóságoknak el kell fogadniuk az olyan állampolgári beadványokat, mint a saját munkájukkal kapcsolatos javaslatok és kritikák, a helyi hatóság személyzete jogellenes magatartásának feltárása, valamint az azonos közigazgatási szint kormányának, bíróságainak és ügyészségeinek "jogellenes határozatai elleni fellebbezések". ¹³² A helyi önkormányzatoknak, bíróságoknak és ügyészségeknek el kell fogadniuk az alárendelt szerveik (például a települési önkormányzatok és a kerületi bíróságok) határozatai ellen benyújtott fellebbezésekkel kapcsolatos petíciókat. ¹³³ Hasonló

¹³⁰ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at arts. 34-35. Az 1995-ös nemzeti *xinfang*-szabályok 33. cikke úgy tűnt, hogy e három felülvizsgálati eljárás együttesen is alkalmazható, mivel kimondja: "[a]z igazgatási szervek által végzett kezelések és döntések tekintetében a petíciót benyújtóknak és az érintett munkaegységeknek tiszteletben kell tartaniuk és végre kell hajtaniuk azokat; ha elégedetlenek a kezeléssel, akkor a törvény vagy a közigazgatási rendeletek szerint felülvizsgálati kérelem (*fuyi*) vagy közigazgatási per benyújtása *mellett* a döntésről szóló értesítés kézhezvételétől számított 30 napon belül kérhetik az eredeti kezelő szervtől a felülvizsgálat (*fucha*) lefolytatását". 1995 Xinfang Regs. 1995, *supra* note 21, at art. 33. cikk (kiemelés hozzáadva). A közigazgatási peres eljárásokról szóló törvényt 1989-ben, a közigazgatási felülvizsgálati törvényt pedig 1991-ben fogadták el. Xin zheng su song fa [közigazgatási peres eljárásokról szóló törvény] (kihirdette az Állandó Bizottság. Nat'l People's Cong. április 4., 1989, hatályba lépett 1990. október 1-jén) (P.R.C.), *elérhető* a http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=5641 oldalon; Fu yi fa [Administrative Reconsideration Law] (kihirdette az Állandó Bizottság (P.R.C.). Nat'l People's Cong., 1991. április 29., hatályos 1999. október 1-jén) (P.R.C.), *elérhető* a http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=478 oldalon. Ha az 1995-ös *xinfang*-szabályok kidolgozói egységesíteni kívánták volna az eltérő nyelvhasználatokat, feltételezzük, hogy ezt megtehették volna.

¹³¹ Néhány tartományi *xinfang*-rendelet lehetővé teszi, hogy az LPC *xinfang*-szervei foglalkozzanak a bíróságok vagy ügyészségek "döntéseivel" kapcsolatos petíciókkal, de csak azokkal a petíciókkal, amelyek a helyi önkormányzati intézkedésekkel kapcsolatos "javaslatokat" és "kritikát" tartalmaznak. Ez arra utalhat, hogy a helyi önkormányzati intézkedések felett a LPC kisebb mértékű felügyeletet gyakorol. Gansu Xinfang Regs., *supra* 126. lábjegyzet, 21. pont (4) bekezdés. Mások lehetővé teszik, hogy az LPC mindhárom szerv "kötelező erejű döntéseivel" kapcsolatos petíciókat tárgyaljon. Fujian Sheng Ge ji ren min dai biao da hui Chang wei yuan hui xin fang tiao li [Fujian tartományi Xinfang munkarendje a helyi népgyűlések állandó bizottságai számára] art. 5(2) (2000. november 18.), *elérhető* a <http://www.yfzs.gov.cn/gb/info/LawData/difang/FuJian/2003-03/21/1543239620.html> oldalon. A bírósági határozatok LPC egyedi ügyekben történő felügyeletének témájának részletesebb tárgyalását lásd általában CONG.-EXEC.COMM' ON CHINA, ANN. REP. 81 (2004) [a továbbiakban: 2004 C.E.C.C.C. ANN. REP.]; Randall Peerenboom, *Judicial Independence and Judicial Accountability: An Empirical Study of Individual Case Supervision* (kézirattervezet, a szerzőnél van).

¹³² Yunnan Sheng gong min xin fang tiao li [Yunnan Prov. Xinfang Regulations] art. 14. cikk (1989. október 21.).

¹³³ *Id.* arts. 15-17. A júnnani rendeletek szinte azonos megfogalmazásban utalnak az alacsonyabb szintű határozatok kormányzati, ügyészségi és bírósági felülvizsgálatára. Ez arra utal, hogy a bírósági joghatóságot és eljárást a bürokrácián belül csak egy újabb részlegnek tekintik.

követelmények léteznek más tartományi rendszerekben, ¹³⁴ amelyek közül néhány még átfogóbb hatáskörrel ruházza fel a kormányt és a bírósági szerveket a petíciók elbírálására. A gansui xinfang-szabályok például előírják, hogy az LPC-k meghallgatják "a népbíróságok és ügyészségek azon határozatait és véleményei elleni fellebbezéseket, amelyek már jogerőre emelkedtek" ¹³⁵.

Negyedszer, a tartományi xinfang-rendeletek hivatalosan kötelezik a bíróságokat, más kormányzati szervekkel együtt, hogy a jogilag elismerhető sérelmeken kívül a kérelmek széles körét tárgyalják. Egyes rendeletek egyszerűen előírják a bíróságoknak, hogy a petícióknak ugyanazokat a típusait és terjedelmét kezeljék, mint más kormányzati szervek. ¹³⁶ Mások kifejezetten felsorolják azokat, amelyeket a bíróságoknak el kell fogadniuk: Például a 2003-as Heilongjiang tartományi rendeletek előírják a bíróságoknak, hogy a következő beadványokat fogadják el:

- (1) Javaslatok, kritikák és vélemények a bírósági munkáról.
- (2) A bírák vagy bírósági dolgozók törvénysértéseivel vagy fegyelmi felelősségre vonásával kapcsolatos vádak és megnyilatkozások.
- (3) Büntető-, polgári, közigazgatási és egyéb, bírósági hatáskörbe tartozó ügyekben indított perek vagy fellebbezések.
- (4) Bírósági vélemények, közvetített eredmények és már jogerőre emelkedett határozatok megfellebbezése. ¹³⁷

Politikatudományi szempontból az ilyen szabályozások a kínai bíróságokat (más kormányzati szervekkel együtt) felelőssé teszik a közvélemény széles körű bevonásának kezeléséért. Jogi szempontból a kínai bíróságok számára "kiterjesztett joghatóságot" teremtenek, és a törvény pontos betűjén túlmenően számos kérdéssel kell foglalkozniuk. Ezek a rendeletek lehetőséget teremtenek a kínai kérelmezők számára, hogy a bírósági eljárások előtt, alatt és után a bírósági döntések befolyásolása érdekében a bíróságokhoz forduljanak.

I. A petíciók elbírálása: Xinfang iroda "puha hatalma": tisztázatlan szabályok és a Xinfang iroda "puha hatalma"

A Xinfang-szabályok ritkán adnak részleteket arra vonatkozóan, hogy hogyan kell megoldani a petíciókat. Ez részben azért van így, mert az egyedi ügyek méltányos és törvényes megoldása nem a xinfang-rendszer fő célja. Inkább más célok, mint például a vezetőkhez való információáramlás megkönnyítése és a különösen zavaró ügyek esetén a felhúzó mechanizmus szerepének betöltése, legalább ilyen fontosak.

¹³⁴ *Lásd pl.*, Liaoning határozat, 129. lábjegyzet, a 129. cikk (1) bekezdésében. 19-22; Heilongjiang Prov. Xinfang Regs., *supra* note 104, at arts. 21-24.

¹³⁵ Gansu Xinfang Regs., *fenntebb* 126. lábjegyzet, 21(4) bekezdés. Úgy tűnik, hogy a rendeletek a bíróságokat is megbízzák a bírósági határozatok és közvetített megállapodások elleni kérelmek (*shensu*, a *shangsu helyett*) fellebbezéseinek elbírálásával, a véglegesség doktrínájának alkalmazása nélkül. *Id.* 23(3).

¹³⁶ Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, at art. 9.

¹³⁷ Heilongjiang Prov. Xinfang Regs., *supra* note 104, at art. 23. Bár mind a harmadik, mind a negyedik záradék ugyanazt a "shensu" kifejezést használja, amelyet ez a cikk "fellebbezés"-nek fordít, a negyedik záradékban szereplő használat talán közelebb áll az angol "complaint regarding" kifejezéshez.

Következésképpen a xin角度-szabályok gyakran biztosítanak megkülönböztetett bánásmódot egyes esetekben. Például a nemzeti szabályozások a *xin角度* irodák vezetőit arra utasítják, hogy személyesen olvassák el a "fontos" *xin角度* fellebbezéseket, és személyesen fogadják a "fontos" *xin角度* látogatókat.¹³⁸

Bár a nemzeti rendeletek meghatározzák az egyéni petíciók eljárási keretét (lásd alább), kevés iránymutatást adnak arra vonatkozóan, hogy a közigazgatási ügynökségek várhatóan hogyan oldják meg a hozzájuk továbbított egyéni petíciókat. A 2005-ös évet megelőzően ezek az elvárások teljesen üresek voltak. Az új, 2005-ös rendeletek most már kimondják:

Az illetékes közigazgatási hatóság által végzett vizsgálatot és felülvizsgálatot követően a petíciót a törvényeknek, rendeleteknek és egyéb határozatoknak megfelelően az alábbi módok valamelyikével összhangban kell kezelni, és írásbeli választ kell küldeni a petíció benyújtójának:

(1) Azokat a kérelmeket, amelyek esetében a tények egyértelműek, és összhangban vannak a törvényekkel, rendeletekkel vagy egyéb határozatokkal, támogatni kell;

(2) Az ésszerű, de jogalap nélküli kérelmek esetében "magyarázó munkát" [*jieshi gongzuo*] kell végezni a kérelmezőn;

(3) A ténybeli alapot nélkülöző vagy a törvényekkel, rendeletekkel vagy más határozatokkal nem összhangban lévő kérelmek nem támogathatók; [és]

Ha az illetékes közigazgatási hatóság a petíció benyújtójának az (1) bekezdés szerinti kérelmét támogató határozatot hoz, fel kell szólítania az illetékes szerveket vagy egységeket, hogy hajtsák végre azt.¹³⁹

Az alábbi kritikus kérdések maradtak érintetlenül: a felülvizsgálati eljárásra alkalmazandó anyagi és eljárási normák, a közigazgatási ügynökségek azon képessége, hogy az eljárás során kötelezzék más szervezeteket a megfelelésre, a kérelmező jogai a felülvizsgálati eljárás során, valamint a meghozott határozatok tényleges hatása. Egy önkormányzati közbiztonsági tisztviselő szavaival élve "... a vezetői utasítások, a közigazgatási utasítások és a belső emésztés továbbra is a xin角度-munka végrehajtásának fő módszerei maradnak"¹⁴⁰.

Érdekes, hogy az új 2005-ös rendeletek kifejezett rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek lehetővé teszik (de nem kötelezik) a közigazgatási szerveket arra, hogy meghallgatásokat tartsanak "fontos, összetett vagy nehéz" *xin角度* kérdések megoldása céljából. A rendeletek általában azt írják elő, hogy ezeknek a meghallgatásoknak nyilvánosnak kell lenniük, és kvázi bírósági eljárást kell tartalmazniuk.

¹³⁸ 2005 Nat'l Xin角度 Regs., *Supra* note 77, at art. 5.

¹³⁹ *Id.* 32.

¹⁴⁰ Xu Jianying, *Shi xian gong an xin角度 gong zuo fa zhi hua de ruo gan si kao* [Some Thoughts on Realizing Rule of Law in Xin角度 Work], 6 J. ZHEJIANG POLICE C. PUB. SECURITY SCI. J. 137, 137 (2002).

olyan jellemzőkkel, mint a vita és a kérdés, és a tények feltárására és a felelősség megállapítására kell törekednie. Az önkormányzatoknak kell végrehajtaniuk a meghallgatások pontos részleteit.¹⁴¹ Az ilyen fellebbviteli szintű meghallgatások eredményei a nyilvánosság számára hozzáférhetőek lehetnek.¹⁴²

A Xinfang-szabályok bizonyos fokú "puha" vitarendezési jogkört biztosítanak a xinfang-irodáknak, hogy a petíciós munkával kapcsolatos kérdések megoldása érdekében nyomást gyakoroljanak az ügynökségekre és a felekre. Egyes rendeletek kifejezetten felhatalmazzák a xinfang-irodákat arra, hogy közvetítsenek a petíciókban felmerült vitákban.¹⁴³ Mások, köztük a 2005-ös nemzeti rendeletek azzal bízzák meg a *xinfang* irodákat, hogy a *xinfang* folyamat során felmerülő kérdésekkel kapcsolatban szakpolitikai ajánlásokat tegyenek a kormány vezetőinek.¹⁴⁴ A nemzeti és tartományi rendeletek azt is lehetővé teszik a *xinfang* irodák számára, hogy korrekciós intézkedéseket és közigazgatási büntetéseket javasoljanak a petíciós munka kezelésében mulasztást elkövető kormányzati szervek és személyek számára.¹⁴⁵ Ez valószínűleg némi befolyást biztosít a *xinfang* irodák számára, hogy nyomást gyakoroljanak az illetékes közigazgatási hatóságokra, hogy konkrét lépéseket tegyenek a kulcsfontosságú xinfang-ügyek kezelése tekintetében.

Számos tartományi rendelet felsorolja azokat a hatásköröket, amelyeket a *xinfang* dolgozók gyakorolhatnak az egyéni petíciók kezelése során. A gansui rendeletek lehetővé teszik a *xinfang* irodák és a petíciókat kezelő közigazgatási szervek számára, hogy vizsgálatokat folytassanak, találkozókat szervezzenek a petíció benyújtóival, részt vegyenek bírósági ügyekben, és meghallgatásra hívják a petíció benyújtóit és másokat.¹⁴⁶ A Heilongjiangi rendeletek felhatalmazzák a *xinfang* irodákat, hogy meghallgassák az egyes petíciókat kezelő közigazgatási szervek jelentéseit, de csak "fontos vagy nehéz" ügyekben engedélyezik számukra az "érintett irodák" konferenciáinak összehívását vagy meghallgatások lefolytatását.¹⁴⁷ Számos xinfang-rendelet felhatalmazza a xinfang-munkavállalókat, hogy dokumentumokat olvassanak fel és üléseken vegyenek részt, ha az egyes petíciók kezeléséhez szükséges.¹⁴⁸

A tartományi xinfang-szabályok felvázolják azt a folyamatot, amelynek során a kritikus petíciókat és problémákat a vezető személyiségek elé kell terjeszteni megoldásra. Xinfang-szabályzat

¹⁴¹ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 31.

¹⁴² *Id.* 35.

¹⁴³ Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, at art. 19. A *xinfang* némileg eltérő felelősségek, vö. Heilongjiang Xinfang Regs., *Supra* note 104, at art. 13.

¹⁴⁴ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 37; Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, at art. 19.

¹⁴⁵ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at arts. 36., 38. cikk; Zhejiang Xinfang Regs., *supra* 22. lábjegyzet, a 22. cikknél. 41.

¹⁴⁶ Gansu Xinfang Regs., *supra* 126. lábjegyzet, art. 31. Mind a kérelmezőt, mind az "érintett személyeket" tizenöt nappal a meghallgatások előtt írásban értesíteni kell. *Id.*

¹⁴⁷ Heilongjiang Xinfang Regs., *supra* note 104, at art. 15.

¹⁴⁸ *Lásd pl.* Gansu Xinfang Regs., *supra* note 126, at art. 18. cikk; Heilongjiang Xinfang Regs., *Supra* note 104, at art. 15.

a Fujian LPC Állandó Bizottságának irányítása szerint a legtöbb egyéni petíciót a megfelelő szervhez kell továbbítani kezelésre, míg a "fontos" petíciókat az illetékes helyi kormányzati szervhez, bírósághoz vagy ügyészséghez címzett levélnek kell kísérmie. A további vizsgálatot igénylő fontos petíciók esetében a szabályzat utasítja az LPC állandó bizottságának általános irodáját, hogy szervezzen vizsgálatot, és tegyen jelentést az elnöki ülésnek, hogy az döntsön a pontos kezelésükről. A "fontos" és a "tipikus" petíciók esetében az LPC elnököknek javaslatot kell tenniük az LPC küldötteiből álló külön vizsgálatra, amelynek aztán jelentést kell tennie az egész állandó bizottságnak.¹⁴⁹ Hasonló rendelkezések más xinfang-rendeletekben is léteznek.¹⁵⁰

A Xinfang-szabályok nem kizárólag a jogilag helyes döntés meghozatalára összpontosítanak az egyes beadványok kezelése során. Inkább azt tekintik ugyanolyan fontosnak, hogy a petíciót benyújtó *elfogadja-e* ezt a döntést, ami a társadalmi rend fenntartásával kapcsolatos aggodalmakat tükrözi. A nemzeti szabályozás hangsúlyozza a "magyarázó munka" (*jieshi gongzuo*) szükségességét az érdemi, de jogalap nélküli petíciók kezelése során.¹⁵¹ A sanghaji rendeletek előírják, hogy az egyéni beadványok kezelésének tartalmaznia kell a "törvény szerinti megoldásra", valamint a "gondolati útmutatás" (*sixiang shudao*) elvégzésére vonatkozó elemeket.¹⁵² A Zhejiang-szabályok arra utasítják a kormányzati szerveket, hogy a törvényen vagy rendeleteken alapuló állampolgári petíciókat megfelelően oldják meg, és "gondolati útmutatást" és "[a] lakosság meggyőzését célzó munkát" (*shuofu gongzuo*) végezzenek azokkal kapcsolatban, amelyek nem rendelkeznek törvényi vagy rendeleti alapokkal.¹⁵³

¹⁴⁹ Fujian Sheng ge ji Ren min dai biao da hui Chang wei yuan hui xin fang tiao li [Fujian tartomány Xinfang munkaszabályzata a helyi népi kongresszusok állandó bizottságai számára] (2000. november 18.).

¹⁵⁰ *Lásd pl.* Heilongjiang Xinfang Regs., *Supra* note 104, at art. 35. Megjegyzendő, hogy az LPC-k kifejezetten fel vannak hatalmazva arra, hogy más kormányzati szervektől - beleértve a bíróságokat és az ügyészségeket is - vizsgálatokat és információkéréseket intézzenek.

¹⁵¹ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 32(2).

¹⁵² Shanghai City Xinfang Regs., *supra* note 128, at art. 6(4).

¹⁵³ Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, at art. 26.

J. A Xinfang eljárás hasonlít a bírósági eljárásra

A Xinfang-szabályok a bírósági előírásokhoz hasonló eljárási követelményeket határoznak meg. A Xinfang-irodáknak a petíció beérkezésétől számított tizenöt napon belül értesíteniük kell a petíciót benyújtókat.¹⁵⁴ A nemzeti rendeletek határidőket szabnak meg a petíciók kezelésére. A közigazgatási szerveknek hatvan napon belül kell megoldaniuk a petíciókat, bonyolult esetekben harminc nappal meghosszabbítva.¹⁵⁵ A petíció benyújtóinak hivatalos írásbeli határozatot kell kiadni.¹⁵⁶ Egyes tartományi rendeletek előírják, hogy a határozatnak tartalmaznia kell a tények felsorolását és indokolást.¹⁵⁷

A Xinfang-szabályok titoktartási, igazmondási és pártatlansági kötelezettségeket írnak elő. A nemzeti szabályozás előírja, hogy a közigazgatási hivatalok és a dolgozók nem adhatják át a petíciót benyújtók által benyújtott anyagokat egyetlen vádlott félnek sem.¹⁵⁸ Egyes tartományi rendeletek általános titoktartási kötelezettséget állapítanak meg.¹⁵⁹ A nemzeti rendeletek arra utasítják a petíciókat kezelő szerveket, hogy az összeférhetlenséggel érintett dolgozókat mentse fel.¹⁶⁰ Egyes tartományi rendeletek lehetővé teszik a petíció benyújtóinak, hogy ilyen kizárást kérjenek.¹⁶¹ A nemzeti és a tartományi xinfang-szabályok előírják, hogy azokat a kormányzati dolgozókat, akik elveszítik vagy megsemmisítik a vonatkozó anyagokat, nyilvánosságra hozzák vagy kiszivárogtatják a vonatkozó információkat, vagy a petíció benyújtóival szembeni megtorló intézkedéseket tesznek, a cselekményük súlyosságától függően közigazgatási fegyelmi vagy büntetőjogi szankciókkal kell sújtani.¹⁶² A Xinfang-szabályok gyakran megkövetelik a petíció benyújtótól, hogy jelentsenek tényeket.

¹⁵⁴ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 21.

¹⁵⁵ *Id.* 33.

¹⁵⁶ *Lásd pl.*, 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 32; Heilongjiang Xinfang Regs., *supra* note 104, at arts. 30-33. A petíció benyújtójának a tényleges határozatról való értesítésére vonatkozó követelmény a 2005-ös rendeletek új kiegészítése. Talán a *xinfang-rendszer* mint a bürokrácia javára működő kormányzati eszköz jellegét tükrözi, hogy az 1995-ös rendeletek nem feltétlenül követelték meg a közigazgatási szervektől, hogy értesítsék a *petíciót benyújtó személyt* a végleges döntésről, de megkövetelték, hogy a petíciót kezelő közigazgatási szerv írásos jelentést nyújtson be az ügy kimeneteléről annak a szervnek, amely a petíciót átadta neki. 1995 Nat'l Xinfang Regs., *supra* note 21, at arts. 30-31. Konkrétan az 1995-ös nemzeti szabályozás előírta, hogy a petíciót kezelő közigazgatási szerv "a körülményektől függően" értesítse a petíció benyújtóját a döntéséről. *Id.* 30.

¹⁵⁷ Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, at art. 41.

¹⁵⁸ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 23.

¹⁵⁹ Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, at art. 21(4).

¹⁶⁰ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 30.

¹⁶¹ *Lásd pl.* Zhejiang Xinfang Regs., *Supra* 22. lábjegyzet, 11. cikk (3) bekezdés.

¹⁶² 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at arts. 40-43. cikk; Zhejiang Xinfang Regs., *supra* 22. lábjegyzet, a 22. cikknél. 40.

az igazat, és ne nyújtsanak be alaptalan beadványokat. ¹⁶³ Ennek elmulasztása szankciókat von maga után. ¹⁶⁴

K. A véglegesség általános hiánya

A Xinfang-szabályok elkerülik a határozatok jogerősségére vonatkozó világos vonalakat. Ez részben azt a törekvést tükrözi, hogy a felsőbb vezetés személyiségei tetszés szerint beavatkozhatnak a súlyos problémákat vagy a petíciót benyújtók nagy csoportjait érintő petíciókban.

Az 1995-ös nemzeti rendeletek és számos tartományi rendelet biztosította a petíció benyújtóinak a jogot, hogy az alacsonyabb szintű közigazgatási szervek határozatai ellen fellebbezzenek a magasabb szintű szerveknél. ¹⁶⁵ Elméletileg a fellebbviteli határozat bizonyos fokú jogerővel rendelkezett. ¹⁶⁶ Ezek a rendeletek azonban arról is rendelkeztek, hogy ha a közigazgatási szervek felfedezték, hogy saját vagy az alárendelt szerveik döntései hibásak, akkor vagy újra kell kezelniük az ügyet, vagy kötelezniük kell az alárendelt szervezetüket erre. ¹⁶⁷ Ez a záradék szinte korlátlan lehetőséget biztosított a közigazgatási szerveknek (és a petíció benyújtóinak) arra, hogy kérjék az ügynökségi határozatok újbóli megnyitását.

A 2005-ös rendeletek néhány szerény lépést tesznek a xinfang-fellebbezések jogerősségének megerősítése érdekében. Az új rendeletek a korábbi, egyszeri fellebbezés (*fucha*) rendszerét a kettős fellebbezés (először *fucha*, majd *fuhe*) rendszerével váltják fel. A fellebbezéseket "a következő magasabb szintű közigazgatási szervhez" kell benyújtani, amelyik az eredeti vagy fellebbviteli határozatot hozta. A fellebbezéseket az írásbeli ügynökségi értesítés kézhezvételétől számított harminc napon belül kell benyújtani, és csupán az szükséges, hogy a kérelmező "ne értsen egyet" velük. ¹⁶⁸ Az új rendeletekből hiányzik minden utalás az ügynökségek azon lehetőségére, hogy az ügyeket saját elhatározásukból önállóan újranyissák. Azonban még ezek a petíciókkal kapcsolatos hivatalos határozatok véglegességének megerősítésére irányuló lépések is tartalmazznak némi tétovázást. Ha a petíció benyújtója nem ért egyet a második fellebbviteli határozattal (*fuhe*), a petíció további kezelése kizárt, de csak akkor, ha a petíció benyújtója továbbra is "ugyanazokat a tényeket és ugyanazt az okot" hozza fel petíciója alapjául. ¹⁶⁹ Ez

¹⁶³ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 19.

¹⁶⁴ *Lásd pl.* Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, at art. 35. cikk (amely meghatározza, hogy a *xinfang* dolgozók *piping jiaoyu-t*, "kritikai oktatást" adhatnak a petíciót benyújtóknak, akik nem tartják tiszteletben a meghatározott irányelveket - beleértve az igazmondás kötelezettségét -, vagy felszólíthatják a közbiztonsági szerveket a "rend fenntartására").

¹⁶⁵ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 34; Zhejiang Xinfang Regs., *Supra* note 22, at art. 30; Jiangsu Sheng xin fang tiao li [Jiangsu Prov. Xinfang Regs.] art. 27. (1997. október 17.).

¹⁶⁶ Az 1995-ös nemzeti szabályozás kifejezetten úgy rendelkezett, hogy ha a felülvizsgálat (*fucha*) során megállapítást nyer, hogy a petíciót megfelelően kezelték, akkor nem történik további intézkedés. 1995. évi nemzeti Xinfang-szabályok, *fentebb* 21. lábjegyzet, 21. cikk. 34.

¹⁶⁷ *Id.* 35.

¹⁶⁸ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at arts. 34-35.

¹⁶⁹ *Id.* 35.

úgy tűnik, hogy lehetővé teszi a petíció folytatását ugyanabban az ügyben, ha a petíció benyújtója új tényállításokkal tud előállni.

Amint fentebb említettük, számos tartományi xinfang-rendelet gyengíti a bírósági, kormányzati és ügyészségi határozatok jogerősségét azáltal, hogy kifejezetten előírja a törvényszéki felülvizsgálatot.¹⁷⁰

L. Segítségnyújtás a petíció benyújtóinak

Számos xinfang-szabályozás előírja, hogy a xinfang-irodáknak számos segítséget kell nyújtaniuk a petíciót benyújtóknak. A xinfang-irodák (és a hozzájuk tartozó közigazgatási szervek) általában legalább azért felelősek, hogy felismerjék a petíció jellegét és átadják azt a megfelelő közigazgatási szervnek.¹⁷¹ Egyes rendeletek előírják a közigazgatási szervek számára, hogy tájékoztassák a hatáskörükön kívül eső kérdéseket felvető petíciót benyújtókat arról, hogy melyik kormányhivatal felelős a szóban forgó ügyek kezeléséért.¹⁷²

Több tartományi rendelet még nagyobb fokú szolgáltatást nyújtó *xinfang* irodákat irányoz elő. Sanghaj megköveteli, hogy a *xinfang* dolgozókat a vonatkozó rendeletek és a törvények ismerete alapján válasszák ki.¹⁷³ Gansu tartomány megköveteli, hogy a xinfang-munkások közvetítői képességgel rendelkezzenek.¹⁷⁴ Néhány újabb tartományi rendelet kifejezetten biztosítja a petíció benyújtóinak a jogot, hogy a xinfang-munkásoktól jogi tanácsadást és tájékoztatást kérjenek.¹⁷⁵ Más rendeletek lehetővé teszik a kormányzati *xinfang* irodák számára, hogy ügyvédek vagy más jogi szakemberek részvételét szervezzék meg, hogy segítséget nyújtsanak a kormányhivataloknak, a *xinfang* irodáknak és maguknak a petíciót benyújtóknak.¹⁷⁶

M. A kifejező magatartás korlátozása

A kínai xinfang-szabályok korlátozzák a kifejező magatartást. A nemzeti szabályozás megköveteli, hogy a kollektív panaszokat személyesen kifejező petíció benyújtói

¹⁷⁰ *Lásd pl.*, Heilongjiang Xinfang Regs., *Supra* note 104, at arts. 23, 33.

¹⁷¹ *Id.* 21.

¹⁷² Heilongjiang Xinfang Regs., *supra* note 104, at art. 26.

¹⁷³ Shanghai Xinfang Regs., *supra* 128. lábjegyzet, a 128. cikk. 15.

¹⁷⁴ Gansu Xinfang Regs., *supra* 126. lábjegyzet, art. 10.

¹⁷⁵ Heilongjiang Xinfang Regs., *supra* note 104, at art. 13(3); Henan Sheng xin fang tiao li [Henan Prov. Xinfang Regulations] art. 14(6) (1997. január 16.).

¹⁷⁶ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 13; Gansu Xinfang Regs., *supra* note 126, at art. 16.

legfeljebb öt képviselőt válasszon.¹⁷⁷ A petíciót benyújtóknak a kormányhivatalokat a kijelölt fogadóhelyeken kell felkeresniük.¹⁷⁸

A tartományi rendeletek még egyértelműbb korlátozásokat tartalmaznak. A Gansu tartományi rendeletek tiltják a plakátok és röpiratok használatát.¹⁷⁹ Yunnan kormánya tiltja a "társadalmi rend megzavarását plakátok, zászlók lengetése, jelszavak, beszédek, rölapok, plakátok terjesztése vagy felvonulások alakítása révén . . ." ¹⁸⁰ A Xin角度-szabályok megengedik a kormányhatalom felé irányuló *kéréseket* képviselő petíciókat, nem pedig a kormányhatalom *elleni* szervezett ellenállást megtestesítő tüntetéseket.¹⁸¹

N. A petíciós taktikákra vonatkozó korlátozások

Az egyes petíciós magatartásokra vonatkozó további tilalmak némi betekintést nyújtanak a petíciót benyújtók változatos taktikáiba. A petíciós folyamatban rejlő erőszakos cselekmények lehetőségét is szemléltetik. A nemzeti szabályozás tiltja a kormányzati épületek körülzárását, a *xin角度* dolgozók fenyegetését vagy megverését, a kormányzati tulajdon megrongálását és a robbanóanyagok birtoklását.¹⁸² 2005 óta a nemzeti szabályozás kifejezetten tiltja mások petíciós tevékenységre való felbujtását is.¹⁸³ A tartományi rendeletek tiltják a gyermekek vagy idősek elhagyását a fogadóhelyeken, az épületek elfoglalását, a kormányzati járművek blokkolását és általában a "terrorista légkör" megteremtését.¹⁸⁴ Az öncsonkítás és az öngyilkosság kifejezett tilalma is létezik.¹⁸⁵

¹⁷⁷ *Lásd* a 77. lábjegyzetben említett 2005. évi nemzeti Xin角度-rendeletet, 77. cikk. 18.

¹⁷⁸ *Id.*

¹⁷⁹ Gansu Xin角度 Regs., *supra* 126. lábjegyzet, art. 9(6).

¹⁸⁰ Yunnan Sheng ren min zheng fu guan yu wei hu xin角度 gong zuo zhi xu de jue ding [Yunnan tartomány kormányának határozata a Xin角度-folyamat fenntartásáról] art. 6(6) (1993. április 26.).

¹⁸¹ *Lásd* a T.A.R. Xin角度 Regs., *Supra* note 111, art. 29. cikke (kimondja, hogy a "közvetlenül vagy közvetve tüntetésnek minősülő" petíciós tevékenységet a tüntetésekre vonatkozó törvények szerint kell szankcionálni). A modern xin角度-szabályok azon törekvése, hogy korlátozzák a központi hatalom ellen irányuló szervezett kifejező magatartást, még ha az nem is erőszakos, nem új keletű. Egy Qing-helyettesítés úgy rendelkezett, hogy "ha [az egyének] negyven-ötven fővel összegyűlnek, hogy adótiltakozásba kezdjenek, bezárják üzleteiket, vagy megtagadják a közszolgálati vizsgákon való részvételt a hatóságok elleni tiltakozásul", a vezetők lefejezéssel büntetnék. Guanyuan Zhou, *Supra* 47. lábjegyzet, 427-56. lábjegyzet.

¹⁸² 2005 Nat'l Xin角度 Regs., *Supra* note 77, at art. 20.

¹⁸³ *Id.* 20(5).

¹⁸⁴ Zhejiang Xin角度 Regs., *supra* note 22, at art. 34.

¹⁸⁵ *Id.*

O. Ellenőrző intézkedések

A Xinfang-szabályok kínai közigazgatási és büntetőjogi szankciókat alkalmaznak a petíciót benyújtók tevékenységének megfékezésére. 2005-ig a nemzeti szabályozás a (mára már megszüntetett) őrizetbe vételi és hazaszállítási (*qiansong*) rendszer alkalmazásával biztosította a xinfang-eljárás általános betartását.¹⁸⁶ Néhány tartományi rendelet kifejezetten lehetővé teszi a munkával történő átnevelést.¹⁸⁷ Ezzel szemben mind az új, 2005-ös nemzeti szabályozás, mind néhány tartományi szabályozás kizárólag a közrendre és a büntetőjogra vonatkozó szabályokra támaszkodik a petíciót benyújtók viselkedésének korlátozására.¹⁸⁸ Ezek a fejlemények reményt adnak arra, hogy a xinfang-rendszerhez kapcsolódó büntetőintézkedések talán némileg kevésbé önkényessé válnak.¹⁸⁹

A kínai xinfang-szabályok erősen paternalista jellegűek a kényszerítő módszerek alkalmazása terén. A rendszer "oktató jellegű" hangsúlyozásával összhangban számos szabályozás előírja, hogy a *xinfang* dolgozók vagy a kérelmező munkaegysége "kritikai nevelést" (*piping jiaoyu*) alkalmazzon az engedetlen kérelmezőkkel szemben, mielőtt közigazgatási büntetéseket alkalmazna.¹⁹⁰ Hasonló attitűdök vannak jelen egyes xinfang-szabályok homályos követelményeiben (és függetlenül a

¹⁸⁶ 1995 Nat'l Xinfang Regs., *supra* note 21, at art. 22. A Tibeti Autonóm Régióra vonatkozó rendeletek tisztázzák, hogy a kérelmezők kitoloncolására az őrizetbe vételi és hazatelepítési rendszer alkalmazását a *xinfang* iroda hivatalos írásbeli kérelme váltja ki a helyi Közbiztonsági Hivatalnál, amely "segítséget nyújt" a kitoloncoláshoz. T.A.R. Xinfang Regs., *supra* note 111, at art. 23. cikk; *lásd még*: 2004 C.E.C.C.C. ANN. REP., *supra* 131. lábjegyzet, 18. pont; CONG.-EXEC.COMM'N ON CHINA, ANN. REP. 19 (2003); CONG.- EXEC. BIZOTTSÁG KÍNA, ANN. REP. 29-30 (2002) (mind az őrizetbe vételi és hazaszállítási rendszerről és annak eltörléséről szól).

¹⁸⁷ *Lásd pl.*, Henan Xinfang Regs., *Supra* note 175, at art. 35.

¹⁸⁸ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 47. A nemzeti szabályzattal párhuzamos szabályzatokkal rendelkező Yunnan 2003-ban kifejezetten felülvizsgálta a rendeleteit, hogy eltávolítsa az őrizetbe vételi és hazaszállítási rendszer alkalmazására vonatkozó hivatkozásokat. Guan yu xiu gai Yunnan Sheng gong min xin fang tiao li de jue ding [határozat a Yunnan Prov. Xinfang szabályzat módosításáról] (2005. szeptember 28.). A Heilongjiang tartományi kormány hasonlóképpen eltörölte a petíciót benyújtók fogva tartására és hazatelepítésére vonatkozó helyi rendeleteket. *Lásd* Heilongjiang Sheng Ren min zheng fu guan yu fei zhi "Heilongjiang Sheng xin fang shou rong qian song gong zuo gui ding" de jue ding [Heilongjiang People's Prov. Gov't Decision of the Elimination of the "Heilongjiang Prov. Xinfang Detention and Repatriation Work Rules"]. (2003. dec. 3.) (kizárólag a kérelmező munkaegységének büntetését, a közbiztonsági iroda közigazgatási büntetését és a büntetőjogi felelősségre vonást engedélyezi); *lásd még* Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, art. 42.

¹⁸⁹ A közelmúltban hatályba lépett, a közrendre vonatkozó közigazgatási büntetésekről szóló törvény azonban tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyeket a helyi tisztviselők felfogó rendelkezésként használhatnak a petíció benyújtóinak fogva tartására. Zhi an guan li chu fa fa [A közrendre vonatkozó közigazgatási büntetésekről szóló törvény] (kihirdette az Állandó Bizottság. Nat'l People's Cong., 2005. augusztus 28., hatályba 2006. március 1.) art. 55, http://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_77704.htm (lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy tíz és tizenöt nap közötti időtartamra őrizetbe vegyenek egyént, aki illegális gyülekezésre vagy tüntetésre buzdít vagy másokkal összeesküszik).

¹⁹⁰ 1995 Nat'l Xinfang Regs., *supra* note 21, at art. 41.; Beijing City Xinfang Regs., *supra* note 100, at art. 33. cikk; T.A.R. Xinfang Regs., *supra* note 111, at art. 28. Megjegyzendő azonban, hogy az új, 2005-ös nemzeti xinfang-szabályzatból kimaradt minden utalás a "kritikai oktatásra".

az őrizetbe vételi és hazaszállítási rendszerre való egyértelmű utalások), hogy a petíciót benyújtó gyámja (*jianhuren*), munkaegysége vagy a petíciót benyújtó lakóhelye szerinti helyi hatóságok "eltávolítják" vagy "kezelik" a problémás petíciót benyújtókat.¹⁹¹ Az 1994-es pekingi rendeletek például kimondják:

Ami a petíció benyújtói által felvetett problémákat illeti, amelyeket az illetékes hivatalok már kezeltek, de amelyeket a petíció benyújtói makacsul és indokolatlanul továbbra is felvetnek a magasabb szintű hatóságok előtt, a petíció benyújtójának munkaegysége vagy a petíció benyújtójának lakóhelye szerinti népi önkormányzatnak intézkedéseket kell hoznia annak érdekében, hogy a petíció benyújtója ne fellebbezzen folyamatosan (*chansu*).¹⁹²

P. 2005-ös nemzeti Xinfang-szabályok

Az új, 2005-ös nemzeti xinfang-szabályozás azt sugallja, hogy a xinfang-rendszer reformja milyen irányt vehet. Ezek a reformok a Kínai Társadalomtudományi Akadémia által 2004 őszén a *xinfang-rendszerről készített* felmérést követik, amely szerint az állampolgári petícióknak csak egy kis hányadát vették egyáltalán tudomásul, és a megkérdezett petíciót benyújtók több mint fele tapasztalt verést vagy más megtorlást a kormánytisztviselők részéről petíciós tevékenységük miatt. A kínai média kommentárjai megjegyezték, hogy a kínai kormányhatóságok elutasították a *xinfang* intézményeinek megerősítésére vagy gyengítésére irányuló felhívásokat, és ehelyett a "harmadik utat" választották, a rendszer rendezését.¹⁹³

A 2005-ös rendeletek némi elkötelezettséget mutatnak a *xinfang* csatornák és a hivatalos jogi csatornák közötti nyilvánvalóbb konfliktusok csökkentése iránt. Az 1995-ös rendeletek kifejezetten a kormányzati *xinfang* irodákat bízták meg a "petíciót benyújtó jogainak törvényes megsértésével" kapcsolatos petíciók kezelésével.¹⁹⁴ A 2005-ös rendeletek kihagyják ezt a megfogalmazást.¹⁹⁵ A 2005-ös rendeletek kifejezett nyelvezetet tartalmaznak

¹⁹¹ Zhejiang Xinfang Regs., *supra* note 22, at art. 36. Külön rendelkezések vonatkoznak a fertőző betegséggel vagy elmebetegséggel gyanúsított személyek kitoloncolására. *Id.* 37. cikk.

¹⁹² Pekingi Xinfang rendelet, 100. lábjegyzet, a 100. cikk. 24. Az ilyen rendelkezések emberi jogi aggályokat vetnek fel, mivel nem világos, hogy a helyi hatóságok számára üres csekket jelentenek-e arra, hogy bármilyen intézkedést meghozzanak a petíciós tevékenységek leállítására. Egy másik ilyen irányelvet, amelyet a letartóztatási és visszatoloncolási rendszer feltételezett eltörlése után adtak ki, lásd: Nemzeti Föld- és Erőforrásügyi Hivatal, Guan yu zuo hao "liang hui" qi jian guo tu zi yuan xin fang gong zuo de jin ji tong zhi [Sürgős közlemény a föld- és erőforrásügyi Xinfang-munka kezeléséről az Országos Népi Konferencia ülése alatt] (2004. február 11.). Az utasítást az NPC 2004-es konferenciájának előkészületei során adták ki, és arra utasította a személyzetet, hogy tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy a petíciót benyújtók ne jussanak el Pekingbe, és működjenek együtt más tisztviselőkkel, hogy meggyőzzék a Pekingben tartózkodókat, hogy térjenek vissza a szülőföldjükre. *Id.* 7.

¹⁹³ Zhao Ling, *Xin fang tiao li xiu gai yu zou "di san tiao lu" [Amendments to Xinfang Regulations Seek to Take a "Third Path"]*, NAN FANG ZHOU MO [SOUTHERN WEEKEND], 2005. január 13., elérhető a <http://www.nanfangdaily.com.cn/zm/20050113/xw/szxw1/200501130006.asp> oldalon.

¹⁹⁴ 1995 Nat'l Xinfang Regs., *supra* note 21, at art. 8(3).

¹⁹⁵ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 14.

hogyan a petíciókat a jogszabályoknak és a rendeleteknek megfelelően kell megoldani. Az 1995-ös rendelet ezt a kérdést nyitva hagyta. ¹⁹⁶ A 2005-ös rendelet törli azt a korábbi megfogalmazást, amely arra utal, hogy a xinfang-rendszerhez való folyamodás kiegészíti a közigazgatási peres eljárásokról és a közigazgatási felülvizsgálati törvények szerinti jogorvoslatokat. Az új rendeletek lépéseket tesznek a határozatok jogerősségének megerősítésére, és megengedő megfogalmazást tartalmaznak, amely lehetővé teszi kvázi bírósági meghallgatások megtartását. ¹⁹⁷ A 2005-ös rendelet enyhíti a xinfang-rendszer néhány kényszerítő aspektusát. Eltávolítja az őrizetbe vétel és a hazatelepítés (mára már megszüntetett) adminisztratív rendszerére mint a petíciót benyújtó szabálysértések büntetőintézkedésére való utalást. ¹⁹⁸ Ösztönzik továbbá a jogsegélyszervek szervezett részvételét a petíciók megoldásában, a *xinfang* irodák irányítása alatt. ¹⁹⁹

Míg a 2005-ös rendelet a xinfang-rendszerek jogállamisági normákkal összhangban álló reformja iránti elkötelezettséget sugallnak, ugyanilyen, ha nem erősebb szándékot mutatnak a xinfang-irodák hagyományos kormányzati szerepének megerősítésére is. Először is, az új rendeletek kibővíti a *xinfang* intézmények körét. Az 1995-ös rendelet csupán arra kötelezte a megyei és magasabb szintű kormányokat, hogy vagy *xinfang* irodákat hozzanak létre, vagy jelöljék ki a *xinfang* kérdésekkel foglalkozó személyzetet. ²⁰⁰ A 2005-ös rendelet előírja a megyei és magasabb szintű kormányok számára, hogy *xinfang* irodákat hozzanak létre. Az új rendeletek azt is előírja, hogy a *települési* önkormányzatoknak hivatalos *xinfang* irodákat kell létrehozniuk, vagy személyzetet kell kijelölniük a xinfang-ügyek kezelésére. ²⁰¹ A 2005-ös rendelet továbbá előírja, hogy minden megyei, városi és községi önkormányzat és az alárendelt közigazgatási hivatalok vezessenek be "*xinfang* vezetői fogadó napok" (*fuzeren xinfang jiedairi zhidu*) rendszerét, amelyeken a petíciót benyújtók közvetlenül fordulhatnak a különböző kormányhivatalok felelős tisztviselőihez. ²⁰²

Másodszor, az új rendeletek a *xinfang* irodáknak egy sor "puha hatalmat" biztosítanak a beavatkozásra és az egyes ügyek eldöntésének befolyásolására. A korábbi nemzeti rendeletek nem utaltak olyan konkrét hatáskörökre, amelyeket a xinfang-irodák az egyes kérelmek elbírálásának felgyorsítása érdekében alkalmazhatnának. Ezzel szemben a 2005-ös rendelet a kormányzati *xinfang* irodákat bízza meg azzal a felelősséggel, hogy felvetik

¹⁹⁶ *Id.* 32. cikk; 1995 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 21, at arts. 15, 26.

¹⁹⁷ *Id.* at arts. 31, 34-35.

¹⁹⁸ *Vö. id.* 47. cikkét az 1995-ös Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 21, art. 22.

¹⁹⁹ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 13.

²⁰⁰ 1995 Nat'l Xinfang Regs., *supra* note 21, at art. 6.

²⁰¹ 2005 Nat'l Xinfang Regs., *Supra* note 77, at art. 6.

²⁰² *Id.* 10.

a megfelelő irodáknál a korrekciós intézkedésekre, szakpolitikai változtatásokra és adminisztratív szankciókra vonatkozó javaslatok.²⁰³

Harmadszor, a 2005-ös rendeletek megerősítik a xinfang-irodák információgyűjtési funkcióját azzal, hogy kifejezetten rájuk bízják a xinfang-statisztikák rendszeres jelentését a felsőbb kormányzati hatóságoknak.²⁰⁴ A rendeletek a nemzeti xinfang-hatóságot, az Állami Levél- és Hívásügyi Hivatalt is megbízják egy olyan nemzeti xinfang-hálózat létrehozásával, amely országszerte képes nyomon követni a petíciókat.²⁰⁵ A helyi xinfang-irodákra ennek megfelelő feladatokat ruháznak.²⁰⁶

Negyedszer, a 2005-ös rendeletek megerősítik a xinfang-rendszer szerepét, mint az alacsonyabb bürokratikus szintek felügyeleti eszközét azáltal, hogy előírják, hogy minden kormányzati szintnek "xinfang felelősségi rendszert" (*xinfang gongzuo zeren zhi*) kell bevezetnie.²⁰⁷ Ezek a rendszerek a közigazgatási büntetések széles skáláját alkalmazzák a tisztviselőkkel szemben pusztán a petíciós magatartás előfordulása miatt a hatáskörükben.²⁰⁸ A helyi önkormányzatok kötelesek a köztisztviselők teljesítményértékelésének részévé tenni a petíciók kezelésében elért sikereket (vagy azok hiányát).²⁰⁹

Következtetés

A kínai xinfang-szabályozások előző áttekintése a rendszer több alapvető jellemzőjét is feltárja. A xinfang-rendszer többcélú kormányzási eszköz. Tartalmát és célját tekintve átfedésben van a hivatalos kínai jogi intézményekkel. A *xinfang* rendszer céljai azonban tágabbak, mint a formális jogállami intézményeké. A xinfang-rendszer alapvető céljai közé tartozik az egyéni állampolgári sérelmek megoldásán túlmenően a vezető személyiségek hasznos információkkal való ellátása, a rezsim intézményeinek segítése a társadalmi stabilitás fenntartásában, valamint az alacsonyabb szintű tisztviselők munkájának ellenőrzése.

E célok miatt a *xinfang* rendszer néhány jellemzője jelentősen eltér attól, amit a jogállami intézményektől elvárhatnánk.

²⁰³ *Id.* at arts. 36-38.

²⁰⁴ *Id.* 39.

²⁰⁵ *Id.* at arts. 11-12.

²⁰⁶ *Id.*

²⁰⁷ *Id.* 7. Bár - amint azt alább tárgyaljuk - a kínai kormányzat különböző szintjein általánosan használják a *xinfang* felelősségi rendszereket, a 2005-ös nemzeti rendeletek jelentik az első alkalmat, hogy hivatalosan is bekerültek az átfogó tartományi vagy nemzeti xinfang-rendeletekbe.

²⁰⁸ *Id.* at arts. 40-44. Részletesebben és részletesebben lásd az V. *részben*.

²⁰⁹ *Id.* A 2005-ös rendeletek a xinfang-irodákat azzal a feladattal is megbízják, hogy (egyéb statisztikák mellett) tegyenek jelentést arról, hogy a különböző irodák milyen arányban fogadják el a xinfang-irodák által benyújtott, korrekciós intézkedésekre és politikára vonatkozó javaslatokat. Ez valószínűleg arra irányuló erőfeszítést jelent, hogy a xinfang-irodák felügyeleti funkcióját megerősítsék. *Id.* 39 (2)-(3).

Ilyen például a határozatok jogerősségének hiánya, az intézmények homályos és egymást átfedő joghatósága, valamint az egyes ügyekkel szembeni eltérő bánásmód. Ez nem jelenti azt, hogy a *xinfang-rendszer* teljesen ellentétes a formális jogi normákkal. A *xinfang*-szabályok valóban átveszik a jogi intézmények néhány normáját, beleértve az eljárási határidők és normák megállapítását, azt, hogy az elbíráható ügyeket jogi csatornákhöz kell irányítani, és (újabb) azt, hogy a *xinfang*-határozatoknak a kérelmező számára kiadott írásbeli vélemény formájában kell megjelenniük. A *xinfang* rendszer jogállamisági elemeit azonban csupán egy nagyobb, általánosabb kormányzási eszköz összetevőinek kell tekinteni.

Történelmi eredetével összhangban a rendeletekben leírt *xinfang*-rendszer a liberális demokratikus modellektől eltérő kormányzási modell. Ahelyett, hogy az egyéni jogok egalitárius védelmét hangsúlyozná egy jól meghatározott jogrendszerben, a *xinfang*-szabályok célja az információ zökkenőmentes átadása a tisztviselők és a polgárok között, akik együttműködnek a társadalom irányításának javításában. Az uralkodók és az uraltak közötti konfliktus nehezen vagy egyáltalán nem képzelhető el. Gyakorlati szinten a *xinfang*-szabályok egy olyan szabályrendszert hoznak létre, amely a társadalmi stabilitást legfőbb célként kitűző autoriter kormányzat kormányzási igényeinek kielégítésére szolgál.

A 2005-ös *xinfang*-szabályozás azt sugallja, hogy a kínai kormány a *xinfang*-rendszer reformját nem a rendszer egyszerű eltörlésével vagy a jogállami normák egy lépésben történő bevezetésével fogja megvalósítani. Míg az új rendeletek tartalmazznak néhány olyan intézkedést, amelyek közelebb hozzák a *xinfang*-szabályokat a jogi normákhoz, más elemek erőteljesen megerősítik a *xinfang*-rendszer autoriter kormányzati eszközként betöltött szerepét. A *xinfang-rendszer* inkább egy hosszú evolúciós folyamat közepén lehet, mintsem a felváltásén. Úgy tűnik, hogy ezt a folyamatot éppúgy meghatározzák a rendszer történelmi jellemzői, mint a közelmúltban bevezetett jogállami normák.

Annak ellenére, hogy a *xinfang*-rendszer a tekintélyelvű uralom eszközeként működik, a viták kezelésére vonatkozó játékszabályokat hoz létre. A petíciót benyújtók egyéni és kollektív sérelmeket tehetnek fel részben meghatározott csatornákon belül. Míg a központi döntések elleni tiltakozás tilos, a magasabb rangú tisztviselők segítségét kérő petíciók engedélyezettek. A fokozatosan magasabb szinteken hozott kormányzati döntések ismételt megtámadása megengedett. Ezek a játékszabályok lehetővé tették, hogy a petíciók gyakorlata a konkrét sérelmek megoldására szolgáló gyakorlati eljárásként fejlődjön ki, amely az V. rész tárgya.

IV. PETÍCIÓ BENYÚJTÁSA HIVATALOS JOGI INTÉZMÉNYEKEN BELÜL

Bár ez az írás elsősorban a párt- és kormányzati *xinfang*-irodák kontextusában tárgyalta az állampolgári petíciókat, az állampolgári petíciók nem korlátozódnak erre az útvonalra. Az olyan jogi intézmények, mint a bíróságok szintén a petíciós erőfeszítések célpontjai. Ennek eredményeképpen a polgári petíciók kezelésére szolgáló intézményi gyakorlatok széles skáláját alakították ki. A párt- és kormányzati *xinfang*-irodákhöz hasonlóan ezek a gyakorlatok többcélú kormányzati eszközként szolgálnak, nem pedig az egyéni igazságszolgáltatás jogi biztosításának eszközeként. Ez a szakasz öt ilyen példát mutat be röviden, hogy szemléltesse, milyen mértékben hatják át a *xinfang* gyakorlatok a kínai kormányzati intézményeket, beleértve a formális jogi normákon alapuló intézményeket is.

Először is, maguknak a kínai bíróságoknak az evolúciója összefonódik a *xinfang* intézmények fejlődésével. Az 1980-as évek vége előtt a bíróságok *xinfang* irodái voltak felelősek a jogi panaszok fogadásáért és benyújtásáért. 1987-ben és 1997-ben a Legfelsőbb Népbíróság reformokat vezetett be, amelyek a bírósági *xinfang* irodákat modern ügyviteli bíróságokká (*li'an ting*) alakították át, amelyek számos hasonló feladatkörrel rendelkeznek.²¹⁰ A helyi kínai bíróságokon hasonló tendenciák jelentek meg.²¹¹ Egyesek azonban még mindig fenntartják a bírósági *xinfang* irodákat. A gyakorlatban mind a befogadó (*li'an*), mind a felügyelő (*shenpan jiandu*) bíróságok munkája átfedésben van a bírósági és kormányzati *xinfang*-szervek munkájával.²¹² A bírósága által végrehajtott reformokat méltatva egy helyi csangcsuni bíróság főbírája 2002-ben megjegyezte:

A bírósági *xinfang* iroda és a bírák jegyzékbe vételi csoportja a fő fogadóteremben található. Ha a felek továbbra is vitatják vagy kételyeiket fejezik ki olyan ügyekkel kapcsolatban, amelyekről a fogadó bírák úgy döntöttek, hogy nem felelnek meg az iktatásra vonatkozó jogi követelményeknek, vagy amelyek kívül esnek a bíróság által kezelt ügyek körén, a *xinfang* személyzet elvégzi a szükséges munkát, hogy elmagyarázza és megválaszolja a sérelmeiket. . . .

Azokban az esetekben, amikor valamelyik fél az ügy újratárgyalását (*zai shen*) vagy újbóli meghallgatását (*shensu*) kéri, a *xinfang* személyzet rögzíti az ügy adatait és megvizsgálja az ügyiratot. Ha az ügy érdemtelen, a *xinfang* személyzet megpróbálja meggyőzni a panaszost, hogy ejtse az ügyet. Ha a vizsgálat azt mutatja, hogy az ügy valóban hibás, a *xinfang* személyzet értesíti a bíróság elnökét. Az ő jóváhagyását követően az ügyet átadják kivizsgálásra és

²¹⁰ 1987-ben a Legfelsőbb Népbíróság *xinfang* irodáját a panasz- és petíciós bíróság [*gaosu shensu ting*] váltotta fel. Ez utóbbi szervet később, 1997-ben felosztották a befogadó bíróságra [*li'an ting*] és a bírósági felügyeleti bíróságra [*shenpan jiandu ting*]. Yvonne Yee Foon Chan, *The Letters and Visits System as a Means of Redress of Grievances in the People's Republic of China* 46 (1989. április 14.) (kiadatlan m.A. disszertáció, Harvard University) (a Harvard University-nél van). A bírósági fogadó bíróságok feladata annak megállapítása, hogy az egyes ügyek megfelelnek-e a bíróság más (például polgári vagy közigazgatási) érdemi bíróságainak valamelyike által történő elbíráláshoz szükséges jogi követelményeknek.

²¹¹ A Belső-Mongólia Ameng Közbenső Népbíróságát 1980-ban hozták létre büntető-, polgári és gazdasági bírósággal, valamint egy *xinfang*-fogadóhivatallal. Az Ameng Közbenső Népbíróság honlapján korábban közzétett cikk szerint a *xinfang*-irodát később, 1988-ban megszüntették, és helyébe egy panasz- és petíciós bíróság lépett. http://www.alashanzjfy.com/Article_Show.asp?ArticleID=2, *elérhető a* <http://www.google.com/oldalon> (search "www.alashanzjfy.com/Article_Show.asp?ArticleID=2", kövesse "Google" cache" hiperhivatkozást) (nyomatott példány a szerzőnél). Hasonlóképpen, Sanghaj Huangpu kerületében a bíróság *xinfang*-irodája volt felelős az ügyek fogadásáért és az ügyek elfogadásáról való döntésért 1990-ig, amikor is egy panasz- és petíciós bíróság (*shen su ting*) vette át a helyét. *Lásd* <http://www.shtong.gov.cn>, <http://www.shtong.gov.cn/node2/node4/node2249/huangpu/node35709/node35773/> (utolsó látogatás 2006. január 30-án).

²¹² *Lásd pl.* Qu Pengyuan, *Shen su fu cha cheng xu yu shen su fu cha ting zheng hui* [AppellateReviewProcedureandAppellateReviewHearings], http://www.hicourt.gov.cn/theory/artilce_list.asp?id=1486&l_class=2 (utolsó látogatás 2006. január 30-án).

felülvizsgálat annak eldöntésére,
hogy lefolytat-e meghallgatási eljárást²¹³

Kormányzati kollégáikhoz hasonlóan a bírósági *xinfang* személyzet is figyelemmel kíséri az igazságügyi tisztviselők viselkedését, számos puha tárgyalást folytat a polgárok sérelmeinek megoldására, és koordinál a pártvezetéssel a társadalmi zavargások megelőzése érdekében.²¹⁴

Másodsor, a kínai jog tartalmaz egy kiterjedt és rosszul meghatározott újratárgyalási eljárást, amelyet tárgyalásfelügyeletnek (*zaishen, tishen*) neveznek. Ez az eljárás több szereplőnek, köztük a feleknek, az ügyésznek és a felsőbb bíróságoknak is jelentős mozgásteret biztosít arra, hogy kérjék vagy kikényszerítsék a jogerős bírósági határozatok újbóli megnyitását. Ez megkönnyíti a bíróságokhoz intézett állampolgári kérelmeket, és korlátozza a bírósági ítéletek jogerősségét.²¹⁵

Harmadszor, a "bírósági elnöki fogadónapok" (*yuanzhang jiedai ri*) néven ismert igazságszolgáltatási gyakorlat megkönnyíti a polgárok petícióit.²¹⁶ A "fogadónapok" olyan kijelölt napok, amelyeken a felsőbb bírósági tisztviselőknek személyesen kell fogadniuk a petíciót benyújtó személyeket, akik a legkülönbözőbb kérdésekkel kapcsolatos panaszokat kívánnak előterjeszteni.²¹⁷ A pontos részletek bíróságoként eltérőek. Például az egyik Hunan-i alpfokú népbíróság által alkalmazott intézkedések közé tartozik, hogy a bírósági bírálóbizottság tagjai hetente fogadják a petíciót benyújtókat, a bíróság elnöke rendszeresen ellátogat a vidéki területekre, hogy meghallgassa a polgárok petícióit, és rendszeresen találkozik a helyi vállalatvezetőkkel, hogy jobban megértse a problémáikat.²¹⁸ Az egyik pekingi közpfokú bíróság előírja a bírák számára, hogy a folyamatban lévő ügyekkel kapcsolatos petíciókat, az ügyek újratárgyalására irányuló kérelmeket meghallgassák.

²¹³ Cha Wenfeng, *Gou jian xin fang gong zuo da ge ju, shi xian ji ceng fa yuan jian she xin kua yue* [A *Xinfang* munkaszervezet kiépítése, az alapszintű bíróságok fejlődésének új szakaszának megvalósítása], 8 XIN CHANG ZHENG [Új Hosszú Március] 50 (2002). A fenti bíróság *xinfang*-irodája is részt vesz a bírósági ítéletek végrehajtásának biztosítására tett kísérletekben. *Id.*

²¹⁴ Lásd például egy shandongi alpfokú bírósági tisztviselő leírását, amelyet Song Zhaoqing, *Fa yuan ru he zuo hao she an xin fang gong zuo* [How Courts Successfully Carry Out *Xinfang* Work Involving Particular Cases], §§ 3(2)(3), 3(3), (2005. március 12.), elérhető a <http://www.dffy.com/sifashijian/sw/200503/20050312194703.htm> oldalon.

²¹⁵ Lásd Nanping Liu, *A sebezhető igazságszolgáltatás*: 13 COLUM. J. ASIAN L. 35., 77 (1999).

²¹⁶ Megjegyzendő, hogy a nemzeti *xinfang*-szabályozás 2005. évi rendelkezései előírják az ilyen "fogadónapok" létrehozását minden megyei és annál alacsonyabb szintű kormányzat és hivatal számára. 2005 Nat'l *Xinfang* Regs., *supra* note 77, at art. 10.

²¹⁷ 2004 C.E.C.C. ANN. REP., 131. lábjegyzet, 74. o., 688. o.; BEIJING SHI DI YI ZHONG JI REN MIN FA YUAN YUAN [FIRST INTERMEDIATE COURT OF BEIJING COURT], TING ZHANG JIE DAI QUN ZHONG LAI FANG GONG ZUO BAN FA [MEASURES REGARDING RECEPTION WORK OF THE COURT PRESIDENT AND TRIBUNAL HEAD] (1998), elérhető a <http://www.bj148.org/firstcourt/gono1/system/content/bjr.htm> oldalon.

²¹⁸ Tai Luosheng, *Gai jin jie fang fang shi qi qing ting qun zhong hu sheng* [A recepció módosítás javítása, a tömegek hívásainak meghallgatása], 11 MI SHU ZHI YOU [SECRETARY'S COMPANION] 8 (2000).

(*zaishen*), valamint a bírói fegyellemmel kapcsolatos panaszok. ²¹⁹ A beadványok elbírálásának módjára vonatkozó pontos elvárások homályosak. A pekingi bírósági irányelvek előírják, hogy a folyamatban lévő ügyekkel kapcsolatos beadványokat az elnöklő bíró kezelje, akitől elvárják, hogy "megoldja azokat a beadványokat, amelyek megoldhatók", és megfelelő magyarázatokkal nyugtassa meg a beadványozókat azokkal kapcsolatban, amelyek nem megoldhatók. ²²⁰ A kormányzati *xinfang* gyakorlathoz hasonlóan a bírósági "fogadónapok" is többféle szerepet töltenek be. Lehetővé teszik a vezető bírói tisztviselők számára, hogy felügyeljék a fiatalabb bírák viselkedését, és hogy beavatkozzanak az ellenszegülő petíció benyújtói által felvetett egyes ügyekben, megelőzve a destabilizáló petíciós incidenseket. ²²¹

Negyedszer, a kormányzati szervekhez hasonló igazságügyi "felelősségi rendszerek" olyan ösztönző struktúrákat hoznak létre, amelyek elősegítik a petíciós magatartást. Ezek a belső fegyelmi kódexek, amelyeket általában "a tévesen eldöntött ügyekért való felelősségre vonás rendszerei" (*cuo'an zeren zhuijiu zhi*) néven ismernek, a bírákat a legkülönbözőbb viselkedésért büntetik. Egyesek ténybeli vagy jogi hibákért fegyelmezik a bírákat. Mások közigazgatási büntetést kötnek minden olyan üggyhez, amelyet fellebbezés útján megdöntöttek. ²²² Egyes kínai bíróságok kifejezetten megnevezik azokat az eseteket, amelyek "heves reakciókat váltanak ki a médiából vagy az ügyben érintett felekből", mint olyan célpontokat, amelyekre a felelősségi rendszerek irányulnak. ²²³ Mások a fegyelmi intézkedéseket a magasabb szintű hatóságokhoz ismételt benyújtott kérelmeket eredményező esetekhez kötik, és a társadalmi rend fenntartására irányuló nagyobb erőfeszítések egyik összetevőjeként azonosítják őket. ²²⁴ Az ilyen rendszerek hatékonyan jutalmazták a bírói kar egyre magasabb szintjeinél kiterjedtebb petíciós erőfeszítéseket, további eszközt adva a feleknek ahhoz, hogy nyomást gyakoroljanak a bírókra az ügyek kedvező elbírálása érdekében.

Ötödször, a bírósági munka LPC-k általi hivatalos felügyelete további lehetőséget biztosít a feleknek a bírósági ügyekben hozott jogerős határozatok megfellebbezésére. Kína alkotmánya kimondja, hogy a helyi bíróságok feladata a bíróságok és a bíróságok munkájának "felügyelete".

²¹⁹ A BEJINGI BÍRÓSÁG ELSŐ KÖZVETLEN BÍRÓSÁG, *fentebb a* 217. lábjegyzetben, a 217. cikk. 5.

²²⁰ *Id.* 9.

²²¹ A helyi kínai bírósági tisztviselők kiemelik ezeket a szerepeket. Példaként lásd a bírósági fogadónapok szerepének leírását a FOSHAN SHI ZHONG JI REN MIN FA YUAN [FOSHAN VÁROS KÖZÉPKORMÁNYZATI BÍRÓSÁG,], KAI ZHAN SHE HUI ZHI ZHI AN ZONG HE ZHI LIE GONG ZUO BAO GAO [MUNKARÉSZLET A TÁRSADALMI REND KOMPLEX VEZETÉSÉNEK MEGVALÓSÍTÁSÁRÓL] art. 5(3) (2004. szeptember 6.), *elérhető a* [http://www.fszjfy.gov.cn/shownews.asp?newsid=5219 honlapon](http://www.fszjfy.gov.cn/shownews.asp?newsid=5219).

²²² 2004 C.E.C.C.C. ANN. REP., 131. lábjegyzet, 79. pont.

²²³ *Lásd id.* 79., n. 746 (idézi Ma Shuanzhi, SHAANXI SHENG GAO JI REN MIN FA YUAN GUAN YU SHEN PAN JIAN DU GONG ZUO HE WEI FA SHEN PAN ZE REN ZHUI JIU GONG ZUO QING KUANG DE BAO GAO [SHAANXI HIGH PEOPLE'S COURT REPORT ON WORK REGARDING REGARDING TRIAL SUPERVISION AND RESPONSIBILITY FOR ILLEGAL BEHAVIOR], SHAANXI NAT'L NÉPI KONG., Nov. 20, 2002, *elérhető a* <http://www.sxrd.gov.cn>[teljes webcím] címen (a fellebbezés alapján visszavont ügyek, "visszavont ügyek, amelyekkel az alsóbb fokú bíróság nem ért egyet", "azonosított ügyek", "azonosított ügyek", "fellebbezés alapján visszavont ügyek"). felsőbb vezetők által", valamint "a média vagy az ügyben érintett felek részéről heves reakciókat kiváltó ügyek", mint négy kulcsfontosságú ügytípus, amelyekre a helyi felelősségi rendszer irányul).

²²⁴ *Lásd* FOSHAN CITY INTERMEDIATE PEOPLE'S COURT, 221. lábjegyzet, 221. cikk. 5(3).

közigazgatási szervek. ²²⁵ A tudósok megjegyezték, hogy a helyi közbeszerzési tanácsok az 1990-es évek óta fokozatosan kiterjesztették befolyásukat a bíróságok felett. ²²⁶ Amint azt korábban említettük, számos, ugyanebből az időszakból származó tartományi xinfang-rendelet az LPC-ket bízta meg a bírósági munkával kapcsolatos beadványok széles körének tárgyalásával, beleértve a jogerős bírósági határozatok elleni fellebbezéseket és a bírósági visszaélésekkel kapcsolatos panaszokat. ²²⁷ A gyakorlatban az LPC-k gyakran élnek az "egyedi ügyek felügyeletének" (*ge'an jian du*) gyakorlására vonatkozó hatáskörükkel, hogy befolyásolják a közvélemény érdeklődését felkeltő bírósági ügyek elbírálását. ²²⁸ Nem meglepő, hogy ez ösztönzi a népi kongresszusokhoz intézett petíciós tevékenységet, amelynek célja a kedvezőtlen alsóbb szintű bírósági döntések visszavonása. Egy forrás szerint az NVK xinfang-irodájához érkező levelek harmincnégy százaléka és a látogatások hetvenöt százaléka jogi ügyeket érintő petíció, amelyeknek hetven százaléka egy igazságügyi szerv elsőfokú döntése elleni fellebbezés. ²²⁹

Következtetés

A petíciós magatartás és intézmények áthatják a kínai jogrendszert. A kormányzati xinfang-irodákhöz hasonlóan a kínai bírósági petíciós intézmények is több kormányzati érdeket szolgálnak. Segítik a bíróságokat a bírák teljesítményének ellenőrzésében, a potenciálisan destabilizáló konfliktusok megoldásában, és lehetővé teszik a vezető személyiségek számára, hogy beavatkozzanak a kiválasztott ügyekbe. A felelősségi rendszerek, a homályos újratárgyalási eljárások és az LPC egyedi ügyek felülvizsgálata olyan mechanizmusokat hoz létre, amelyek megkönnyítik és jutalmaznak a bírósági ügyekkel kapcsolatos ismételt állampolgári petíciók benyújtását az igazságügyi és kormányzati hatóságokhoz.

V. PETÍCIÓ BENYÚJTÁSA A GYAKORLATBAN

A nemzeti és tartományi xinfang-rendeletek részleges képet adnak arról, hogy a kínai petíciós rendszernek elméletben hogyan kellene működni. A rendeletek azonban kevés fényt derítenek arra, hogy a polgárok és a tisztviselők hogyan használják a

²²⁵ XIAN FA, arts. 3., 104. (1982) (P.R.C.).

²²⁶ Amint azt a tudósok megjegyezték, ez (1) a bírósági személyzetnek a párhierarchián belül általában alacsonyabb rangjának, valamint (2) az LPC-k relatív rangját növelő reformoknak az eredménye. Az LPC-k viszonylag kevésbé voltak sikeresek a közigazgatási szervek feletti felügyelet gyakorlásában. Young Nam Cho, *Symbiotic Neighbor or Extra-court Judge*, 176 CHINA Q. 1068, 1070 (2003).

²²⁷ Lásd a III. rész H. pontjában *foglaltakat*. Ezek általában megfelelnek a Young Nam Cho által említett, a jogorvoslati bizottságokhoz benyújtott fellebbezések típusainak. Young Nam Cho, *Supra* 226. lábjegyzet, 1073. o.

²²⁸ Lásd általában Cai Dingjian, *Ren da ge an jian du de ji ben qing kuang* [*The Basic Situation of LPC Individual Case Supervision*], REN DA YAN JIU XUE SHU QI KAN WANG [ACADEMIC PUBLICATION RESEARCH NET OF PEOPLE'S UNIVERSITY] (2004), elérhető a <http://www.rdyj.com.cn/2004/rdqk-3-2.html> oldalon. A bírósági határozatok LPC általi egyedi ügyfelügyeletének témájáról részletesebben lásd általában Randall Peerenboom, *Supra* 131. lábjegyzet.

²²⁹ Zhou Zhijiang, 93. lábjegyzet; lásd még Randall Peerenboom, 131. lábjegyzet, 30. o. (megjegyezve, hogy "sok fél anélkül fordul az ügyészséghez vagy a népi kongresszushoz, hogy előbb fellebbezne, hogy elkerülje a fellebbezés költségeit, vagy mert az elévülési idő lejárt").

rendszer a gyakorlatban. Ez a szakasz megpróbálja bemutatni a kínai petíciós eljárás tényleges jellegét. A közkeletű vélekedéssel ellentétben a polgárok petíciói és a hivatalos válaszok nem olyan egyének félreinformált, koordinálatlan akcióinak az eredményei, akik egyszerűen nem értik a formális jogi szabályokat. A petíciók inkább egy összetett állam-társadalom interakció eredménye, amelynek saját, belsőleg konzisztens "játékszabályai" vannak. Ezek a szabályok némileg hasonlítanak a korábban tárgyalt xinfang-szabályokra, de még inkább befolyásolják őket a párt belső fegyelmi szabályai, amelyek a polgárok petícióira adott hivatalos válaszokat szabályozzák. Az állampolgárok és a tisztviselők közötti interakció, amelyek mindketten arra törekszenek, hogy a petíciós eljárás saját céljaira (egyrészt vitarendezés, másrészt kormányzás) használják fel, fenntartja és támogatja ezeket a belső "játékszabályokat".

A. A petíciós rendszer használata a polgárok által

A kínai jogi intézmények és a népszerű vitarendezési gyakorlatok fejlődését megérteni kívánó külföldi jogi megfigyelők gyakran figyelmen kívül hagyják a petíciós intézményeket és azok mély történelmi gyökereit. Egyesek a kínai jellegre vonatkozó általános jellemzéseket készítik, azt állítva, hogy a kínai polgárok hagyományosan nem szoktak hozzá a kormánytisztviselők döntéseinek megtámadásához.²³⁰ Mások túlzottan leegyszerűsítik az 1979 előtti intézmények jellegét, és tisztán közvetítő jellegűnek állítják be őket.²³¹ Mindkét nézet figyelmen kívül hagyja, hogy a hagyományos kínai petíciós intézmények (mind a császári, mind a kommunista) milyen mértékben képezték a vitarendezés aktív helyszínét, különösen az állam és a társadalom közötti konfliktusok esetében. Amikor a külföldi megfigyelők elemzik a *xinfang* intézményeit és a kínai petíciót benyújtók viselkedését, gyakran külföldi szemüvegen keresztül nézik azokat, és ismertebb szervezetekre és viselkedésre fordítják le. Néhány külföldi szakértő a *xinfang* irodákat "az ombudsmanok megfelelőjeként" jellemezte, míg egy nyugati újságíró a petíció benyújtói által készített dokumentumokat "*szamizdatként*, mint a szovjet könyveket, amelyeket a cenzorok elől a föld alatt nyomtattak"²³² jellemezte.

²³⁰ Lásd Randy Preenboom, *A törvények kormánya: Democracy, Rule of Law, and Administrative Law Reform in the P.R.C.*, 12 J. CONTEMP. CHINA 45, 55 (2003) (a közigazgatási jogi és felülvizsgálati ügyek alacsony számát idézi annak bizonyítékeként, hogy a kínai polgárok nem szoktak hozzá a kormányzati döntések megtámadásához).

²³¹ Ennek az érvelésnek a kiváló cáfolatát lásd általában Neil Diamant, *Conflict and Conflict Resolution in China: J. CONFLICT RESOL.* 523 (2000). Megjegyzendő, hogy bár Diamant a kínai felpereseket úgy mutatja be, mint akik hajlandóbbak a bíróságok igénybevételére, mint azt hagyományosan gondolják, cikke leírja a "magasabb szintű állami intézményekhez" történő ismételt fellebbezés folyamatát is egyes válási ügyekben, amelyek úgy tűnik, hogy az ebben a cikkben leírt petíciós magatartás kategóriájába tartoznak. *Id.* 534. o.

²³² Az ombudsmanokkal való összehasonlításhoz lásd Isabelle Thireau & Hua Linshan, *The Moral Universe of Aggrieved Chinese Workers: Workers' Appeals to Arbitration Committees and Letters and Visits Offices*, 50 CHINA J. 83, 83 (2003). Az "ombudsman" szótári meghatározása, mint "a tisztviselők hivatali visszasságai ellen magánszemélyek által benyújtott panaszok kivizsgálására kinevezett tisztviselő", hasonlít a *xinfang* irodák egyik szerepére. 10 OXFORD ENGLISH DICTIONARY 784 (2d ed. 1989). Az ombudsmanok azonban hagyományosan olyan szerepet töltenek be, mint "egy csoport helyettese, aki a csoport jogi ügyeit intézi, és általában véve védi érdekeit". *Id.* Más szóval, az ombudsman nyugati fogalma egy olyan intézmény konnotációját hordozza, amely az érdekeket képviseli a

A kínai kérelmezők más környezetben élnek, mint a nyugati felperesek. Először is, a kínai kormány egy nagy, bürokratikus, tekintélyelvű rendszer. Bár a kínai kormány nem monolitikus, a központi pártirányítás azt jelenti, hogy az intézményi felosztás (beleértve a bíróságokét is) sokkal kevésbé egyértelmű, mint a nyugati társadalmakban.²³³ A magas rangú tisztviselők következőképpen sokkal nagyobb képességgel rendelkeznek arra, hogy szükség esetén beavatkozzanak egy sor egyéni problémába, függetlenül attól, hogy a probléma közigazgatási, igazságszolgáltatási vagy jogalkotási problémaként fogható fel. Másodsorban, az egyes problémákba való beavatkozás képessége ellenére a kínai vezetést korlátozza, hogy a mindennapi kormányzás apró részleteinek elvégzésében alacsonyabb szintű tisztviselőkre kell támaszkodnia. Ahogy O'Brien megjegyzi, ez "félelmetes megbízó-ügynök problémákat" okoz.²³⁴ Tekintettel arra, hogy a tekintélyelvűség lehetővé teszi a helyi vezetők számára, hogy széles körű hatalmat gyakoroljanak az általuk irányított lakosság felett, és hogy ellenőrizzék az információáramlást, hogyan lehetnek biztosak a központi vezetők abban, hogy ügynökeik valóban végrehajtják az utasításait?

A kínai politika e két jellemzője megnyitja az utat a polgári petíciók előtt. A központi vezetők a petíciókra támaszkodnak, hogy segítsenek megoldani a fenti megbízó-ügynök problémát, és a lakossági hozzájárulást eszközként használják a korrupció vagy engedetlen helyi tisztviselők kiszűrésére.²³⁵ Ugyanakkor a hivatalnokok ettől az eszköztől való függése lehetőséget ad a polgároknak arra is, hogy saját céljaikra használják fel.²³⁶ O'Brien szavaival élve, ez a kínai polgárok részéről egy "határokat átlépő vitát" eredményezett, amely "(1) az engedélyezett csatornák határának közelében működik, (2) a hatalmasok retorikáját és kötelezettségvállalásait használja fel a politikai vagy gazdasági hatalom megfékezésére, és (3) a hivatalosságon belüli megosztottságok felkutatásán és kihasználásán alapul".²³⁷ A fenti definícióhoz hozzáadható egy negyedik: (4) arra törekszik, hogy a magasabb szintű hatóságok beavatkozására készítse a helyi tisztviselők döntéseinek ellensúlyozására. Ez a négy elem együttesen nagyjából meghatározza a kínai petíciós tevékenységet.

Míg a politológusok a "határokat átívelő vitatkozás" kifejezést használják a szankcionált és a nem szankcionált viselkedés közötti határvonalat átlépő viselkedés megjelölésére, addig ez a kifejezés további előnye, hogy pontosan megragadja a petíciós viselkedés jellegét, amely átlépi a "legális" és a "politikai" cselekvés közötti határt. A kínai petíciós törekvések a következőktől kezdve terjedhetnek

az őket használni kívánó személyek. A *Xinfang* irodák ezzel szemben elsősorban a pártvezetők kormányzási érdekeit szolgálják. A *szamizdattal* való összehasonlításhoz lásd Ian Johnson, Wall Street Journal, *Revolution From Below: China's Emerging Civil Society*, Speech at the Carnegie Endowment for Int'l Peace (2004. április 1.), *elérhető a* <http://www.ceip.org/files/pdf/2004-04-29-IanJohnson-transcript.pdf> címen.

²³³ O'Brien, *Supra* 78. lábjegyzet, 57. o.

²³⁴ *Id.* 60.

²³⁵ *Id.*; Luehrmann, *Supra* 19. lábjegyzet, 847. lábjegyzet.

²³⁶ O'Brien, *Supra* 78. lábjegyzet, 60. pont.

²³⁷ *Id.* 53.

az AIDS egyes áldozatainak az orvosi ellátásért folytatott küzdelmétől²³⁸ a helyi parkban folyó illegális építkezések leállításáért folytatott küzdelmeken át²³⁹ a nagy vízerőmű-projektek során kényszerű áthelyezésükért kártérítést kérő több ezer kérelmezőt érintő tömeges megmozdulásokig.²⁴⁰

A különböző kínai petíciós gyakorlatok átfogó leírásához a politikatudomány, a szociológia és a pszichológia területéről származó elemzésekre lenne szükség.²⁴¹ Ez meghaladja e cikk kereteit: Egyelőre elég, ha a *xinfang* intézményekkel kölcsönhatásban álló petíciós gyakorlatok négy jellegzetes vonását azonosítjuk. Ezek a következők: (1) a sérelmek általánosítása, (2) a magasabb szintű diszkrecionális beavatkozás keresése az egyes sérelmek esetében, (3) a támogatás mozgósítása, és (4) az ismétlődő, nem végleges fellebbezések.

1. A panaszok általánosítása

A kínai kérelmezők megpróbálják általánosítani sérelmeiket, ahelyett, hogy különálló, egyedi panaszokra részleteznék azokat. A sencseni munkaügyi hivatalhoz és a helyi *xinfang*-irodához benyújtott panaszok összehasonlító vizsgálata során a kutatók azt találták, hogy a *xinfang*-irodákhoz benyújtott beadványok általánosabb panaszokat fogalmaztak meg, gyakran "a visszaélések sokaságát tárva fel, mintha azt akarnák megmutatni, hogy a velük szembeni bánásmód nem csak egy bizonyos szempontból, hanem több szempontból is igazságtalan."²⁴² Egyes petíciók kommunista retorikát használnak, hogy felhívják a tisztviselők figyelmét a munkások által elszenvedett igazságtalanságokra, beleértve a "rabszolgákat", "proletárokat" és "futó kutyákat".²⁴³ Ezzel szemben a döntőbizottságok elé terjesztett panaszok általában partikulárisak, különálló sérelmekre összpontosítva.²⁴⁴ Míg sok kérelmező jogi rendelkezéseket hoz fel sérelmei alátámasztására, csak nagyon kevesen támaszkodnak kizárólag a jogra álláspontjuk érvelésében, és hajlamosak mindkettőt felhozni

²³⁸ Chen Xuebin & Zhen Lihong, *Ai zi nu qiu zhu xin fang ban* [AIDS Sufferer Requests Help From Xinfang Bureau], NAN FANG DU SHI BAO [S. METROPOLITAN DAILY], 2004. november 26., elérhető a <http://news.sina.com.cn/o/2004-11-26/09404352895s.shtml> oldalon.

²³⁹ Zhu Jiangang, *Nem az állam ellen, csak a lakosok érdekeinek védelme: A Residents Movement in a Shanghai Neighborhood*, 5 PERSPECTIVES 25, 30 (2004).

²⁴⁰ Shi Jingtao, *Peasants in Upstream Effort to Stop Dam*, S. CHINA MORN. POST, 2005. január 4., 10. oldal.

²⁴¹ A kínai petíciós taktikák jó összefoglalóját lásd: Xi Chen, *Chinese Petitioners' Tactics and Their Efficacy* 14-25 (2005) (kézirattervezet, a szerzőnél van). Ezek közé tartozik többek között a térdelés, a forgalom akadályozása, az ellenfelek megtámadása, az önsérülések okozása és a holttestek felmutatása. *Id.*

²⁴² Thireau & Hua Linshan, 232. sz. lábjegyzet, 92. o.

²⁴³ *Id.* 99.

²⁴⁴ *Id.*

kormányzati nyilatkozatok és az általános társadalmi normák is. ²⁴⁵ A sérelmek általánosítása azonban nem terjed ki az alapvető központi kormányzati politikákkal szembeni nyílt ellenállásra. ²⁴⁶

2. Magasabb szintű diszkrecionális beavatkozásra törekvés

A kínai petíciót benyújtók általában magasabb szintű tisztviselők diszkrecionális beavatkozását is kérik, hogy nyomást gyakoroljanak a helyi hatóságokra az egyes viták megoldása érdekében. ²⁴⁷ A petíciós törekvések gyakran nincsenek egyértelműen irányítva. A vidéki petíciót benyújtók csoportjai gyakran "átugorják" a bürokratikus hierarchia szintjeit (*yueji*), amikor megpróbálják felkutatni azokat a magasabb szintű tisztviselőket, akik az ügyüknek kedvezhetnek. ²⁴⁸ A petíciót benyújtók is gyakran több magasabb szintű szervhez irányítják a petíciójukat a keresés során. Ezek az erőfeszítések gyakran a "helyszínvásárlás" egy formáját jelentik, amely során minden olyan magasabb szintű hivatal támogatását keresik, amely hajlandó támogatást nyújtani, nem törődve a joghatósági határokkal. ²⁴⁹ Egy nemrégiben Pekingben a petíciót benyújtók körében végzett felmérés szerint a petíciót benyújtók által felkeresett központi kormányzati hivatalok átlagos száma hat, a maximális száma pedig tizenhét volt. ²⁵⁰ A petíciót benyújtók néha szélsőséges viselkedést is alkalmaznak a hivatalos figyelem felkeltése érdekében, beleértve az öncsonkítást vagy az öngyilkosságot. ²⁵¹

²⁴⁵ *Id.* 98.

²⁴⁶ Amint azt O'Brien és Li megjegyzte, "[a petíció benyújtása] nem tűnik hatékony módszernek arra, hogy kifejezzék nemtetszésüket egy nemzeti politikával vagy a szokásos, államilag szentesített bevételek beszédével szemben; inkább egy olyan eszköz, amelyet elsősorban az illegális helyi kivetések és az engedély nélküli "helyi politikák" (*tu zhengce*) elleni küzdelemre használnak, és annak biztosítására, hogy a falusi vezetők a hivatalos normáknak megfelelően járjanak el, és olyan állami intézkedéseket hajtsanak végre, amelyek a falusiak javát szolgálják". O'Brien & Li, *supra* note 24, 759. o., 759. o.

²⁴⁷ *C.E.C.C.C. Staff Roundtable*, 27. l.ábjegyzet (Kevin O'Brien professzor, University of California, Berkeley, írásbeli nyilatkozata).

²⁴⁸ *Lásd* O'Brien & Li, *supra* note 24, 778. o. (statisztikákat idézve: a vidéki petíciót benyújtók egyik csoportjának több mint százaléka legalább egy kormányzati szintet átugrik a petíciós eljárás során). Ezek az erőfeszítések nem korlátozódnak a modern korszakra; *lásd* Ocko, *Supra* 36. l.ábjegyzet, 306. o.

²⁴⁹ O'Brien, *Supra* 78. l.ábjegyzet, 57. o. Zhang és Li pontosan megjegyzi, hogy az ilyen "yueji" fellebbezések milyen "nehéz és kínos" helyzetet jelentenek a központi hatóságok számára. Egyrészt a központi hatóságok hasznos eszköznek tartják őket a bürokrácia elleni küzdelemben és a helyi viszonyokról szóló pontos információk megszerzésében. Másrészt a túlzott használat gyorsan túlterheli a felsőbb hatóságokat, és társadalmi zavarokhoz vezet a kormányzati központokban. Zhang Youzhi & Li Shiyuan, "Yi fa zhi fang" yu wo guo xin fang zhi du de gai ge ["Petíció a törvény szerint" és a kínai Xinfa-ng-rendszer reformja], 6 HUNAN SHE HUI KE XUE [HUNAN TÁRSADALOMTUDOMÁNY] 63, 65 (2002).

²⁵⁰ Yu Jianrong, *Supra* 79. l.ábjegyzet, 213. o. A meglátogatott csoportok közé tartozik többek között a nemzeti *xinfa*ng iroda, az Országos Népi Kongresszus, a Legfelsőbb Népbíróóság, a Központi Fegyelmi Bizottság, a Közbiztonsági Hivatal, a Legfelsőbb Népi Ügyészség, a Föld- és Erőforrás Minisztérium, a Mezőgazdasági Minisztérium, a Polgári Ügyek Minisztériuma. *Id.*

²⁵¹ *Lásd pl.* Hu Jie, 6. l.ábjegyzet; Liu & Kuhn, 6. l.ábjegyzet. Egy korábbi példát *lásd*: Ocko, *Supra* 36. l.ábjegyzet, 294. o.

A petíció benyújtói a törvényt a magasabb szintű figyelem felkeltésére irányuló erőfeszítéseik egyik elemeként használják. A petíció benyújtói gyakran hivatkoznak a közelmúltbeli törvények és rendeletek megsértésére, hogy magasabb szintű támogatást szerezzenek a helyi tisztviselőkkel szemben, akikről úgy vélik, hogy megsértették ezeket a normákat.²⁵² Ez egyre inkább így van, mivel a gazdasági fejlődés következtében több vidéki lakos került kapcsolatba a nagyvilággal, ami nagyobb lehetőséget biztosít számukra, hogy "felfedezzék" a központi törvényeket és rendeleteket, amelyeket a helyi hatóságok eltitkoltak.²⁵³

Ez a használat azonban nem feltétlenül jelzi a petíció benyújtóinak fejlett elkötelezettségét a jog vagy a formális jogi intézmények iránt. A petíció benyújtói ugyanúgy felhasználhatják magasabb vezetőik beszédeit vagy pártnyilatkozatokat cselekedeteik alátámasztására.²⁵⁴ "A közigazgatási peres eljárásokról szóló törvény szerinti pereket gyakran kollektív petíciók "előzik meg, kísérik vagy követik".²⁵⁵ A pereskedők néha közvetlenül a birodalmi gyakorlatból vett tömeges petíciós technikákat alkalmazzák, hogy meggyőzzék a bíróságokat panaszuk elfogadásáról. O'Brien és Li megemlíti egy esetet, amikor "több tucat falubeli térdelt egy megyei bíró előtt, amikor benyújtották a pénzügyi terhekkel kapcsolatos panaszukat".²⁵⁶ A perek csak egy újabb eszköz, amelyet a petíció benyújtói használnak, nem pedig a petíció benyújtásának külön alternatívája. A petíció benyújtói hasznosnak találják a törvényt általános erőfeszítéseikben, hogy a központi kormány lojális támogatóiként tüntessék fel magukat, akik az ellenszegülő helyi hatóságok ellen küzdenek. Ez összhangban van azzal, hogy a központi kormányzat a xinfang-rendszert a helyi önkormányzatok szintjein szembesülő megbízó-ügynök probléma ellenőrzésére használja.

A közelmúltban megfigyelők a fenti, az 1980-as és 1990-es években elterjedt taktikától való eltávolodást figyelték meg.²⁵⁷ Ahelyett, hogy egyszerűen megpróbálnák megkerülni az akadályozó helyi tisztviselőket, a petíciót benyújtók csoportjai egyre gyakrabban alkalmazzák közvetlen cselekvési technikákat, hogy a helyi kormányzati tisztviselőket tárgyalóasztalhoz kényszerítsék. "Bár a tiltakozás szervezői még mindig központi politikákra hivatkoznak" petíciós erőfeszítéseik során, "[a] jogos ellenállásnak ez az egyre közvetlenebb formája nem függ a magas szintű

²⁵² Lásd Lianjiang Li, *Elections and Popular Resistance in China*, 15 CHINA INFO. 1, 3 (2001).

²⁵³ O'Brien & Li, *Supra* note 24, 763. o.; O'Brien, *Supra* note 78, 55. o..

²⁵⁴ Lásd C.E.C.C. Staff Roundtable, *supranote 27*, <http://www.cecc.gov>. http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=108_house_hearings&docid=f:95346.wais (megállapítva: "A jogszerű ellenállás felakasztására szolgáló kampó nem lehet más, mint egy vezető tisztviselő beszéde. Lehetne a People's Daily vezércikke") (Kevin O'Brien professzor szóbeli vallomása, Kaliforniai Egyetem, Berkeley).

²⁵⁵ 2004 C.E.C.C. ANN. REP., 131. lábjegyzet, 74. o. (idézi O'Brien & Li, 19. lábjegyzet, 74. o.).

²⁵⁶ O'Brien & Li, *Supra* 19. lábjegyzet, 82. o. A petíciót benyújtó taktikák megvitatásához lásd általában Xi Chen, *Supra* note 241.

közbenjárásra, hanem a gyakorlott csöcselékre és az általuk kifejtett népi nyomásra. ²⁵⁸ E taktikák alkalmazásának még mindig vannak korlátai. A petíciót benyújtók továbbra sem próbálják közvetlenül kihívni a központi hatóságokat. ²⁵⁹ Ezek a taktikák sem feltétlenül a jogállami normák irányába történő fejlődést jelzik. Ha valami, akkor az ilyen taktikát alkalmazó petíció benyújtói a sérelmek helyszíni megoldására törekszenek, mégpedig rendkívül konfrontatív környezetben, amikor támogatóik és bámészkodók tucatjai veszik körbe az ellenük fellépő helyi tisztviselőket. ²⁶⁰

3. Társadalmi mobilizáció

A kínai petíció benyújtói arra is kísérletet tesznek, hogy nagyszámú sértett egyént mozgósítsanak, hogy további nyomást gyakoroljanak a helyi tisztviselőkre, hogy foglalkozzanak a sérelmeikkel. Ez kollektív vagy tömeges petíció (*jiti shangfang*) formájában történhet. A tömeges petíciók különböző csoportos aggodalmakból fakadhatnak: túlzott adóztatás, rossz bánásmód a falusi káderek részéről, vagy a földek elkobzása. Ahogy O'Brien és Li megjegyzi, "[a] legtöbb vidéki [tömeges petíció] formális, írásos panasz, amelyet a falusiak egy csoportja fizikailag visz el magasabb szintekre (általában a község vagy a megyei város). ²⁶¹ Az internet térnyerésével Kínában is elkezdődött az online petíciók fejlődése. 2004-ben mintegy kétezer ember írt alá egy kollektív petíciót, amelyben Du Daobin, egy internetes esszéíró szabadon bocsátását kérték, akit letartóztattak, miután nagyobb szabadságot követelt Hongkongban, és felszólította a pártot, hogy ne alkalmazza tovább a felforgató törvényeket a kormány kritikusaik megbüntetésére. ²⁶²

A tömeges petíciók vezetőinek szerepe kritikus fontosságú. A petíciót benyújtók nagy számban történő összegyűjtése segít elszigetelni őket a megtorlástól, és növeli a kedvező kormányzati válasz valószínűségét. ²⁶³ A tömeges petíciós mozgalom vezetőinek összetett politikai manőverezéseket kell folytatniuk a tömeges petíciós mozgalom méretének és összetartásának fenntartása érdekében. Egyesek békés felhívásokat és a vonatkozó törvények és rendeletek terjesztését alkalmazzák. Mások erőszakot és megfélemlítést alkalmaznak, beleértve az "analfabéta falusiak félrevezetését a panasz témájával kapcsolatban" vagy a "megvesztegetést".

²⁵⁸ C.E.C.C.C. *Staff Roundtable*, 27. lábjegyzet (Kevin O'Brien professzor, University of California, Berkeley, írásbeli nyilatkozata).

²⁵⁹ *Id.* Úgy tűnik, hogy a petíció benyújtói először ezeket a közvetítői taktikákat alkalmazzák, mielőtt agresszívebb közvetlen fellépésre térnének át. Analóg történelmi példákért lásd Guanyuan Zhou, *Supra* 47. lábjegyzet, 432. o. (leírja azt a folyamatot, amelynek során először jogi úton petíciót nyújtottak be, majd klánokkal társultak, hogy katonai kihívást intézzenek a kormányzati hatóságok ellen).

²⁶⁰ C.E.C.C.C. *Staff Roundtable*, 27. lábjegyzet (Kevin O'Brien professzor, University of California, Berkeley, írásbeli nyilatkozata).

²⁶¹ O'Brien & Li, 24. lábjegyzet, 758. o.

²⁶² Philip Pan, *China Spares Dissident Prison Term*, WASH. POST, 2004. június 12., A10. o.

²⁶³ O'Brien & Li, *Supra* 24. lábjegyzet, 774. lábjegyzet.

családokat, hogy részt vegyenek egy traktoros felvonuláson egy megyei hivatalhoz. ²⁶⁴ A kollektív petíciók célpontjául szolgáló kormánytisztviselők számos módon küzdenek ellenük, többek között a potenciális résztvevők megfélemlítésével, a petíció vezetőinek rágalmozásával, valamint a petíciót benyújtók megverésével vagy őrizetbe vételével. ²⁶⁵

A fenti dinamikát figyelembe véve nem meglepő, hogy a tömeges petíciók vezetői gyakran férfiak, viszonylag jól képzettek és középkorúak vagy fiatalabbak. Sokan közülük gyakran veteránok, akik feltehetően rendelkeznek a katonai szolgálatuk során szerzett szervezési tapasztalattal. ²⁶⁶ Gyakran többféle okból, többek között a káderek által elszennvedett rossz bánásmód miatti személyes sérelmek, valamint az igazságossággal kapcsolatos szélesebb körű társadalmi és etikai aggályok miatt vesznek részt a petíciókban. ²⁶⁷ A személyes ambíció is szerepet játszik. Egyes petícióvezetők arra törekszenek, hogy leváltsák az általuk ellenzett kádereket. ²⁶⁸

4. A véglegesség hiánya

A petíciós magatartás negyedik megkülönböztető jellemzője, hogy a folyamatnak nincs egyértelmű véglegessége. A petíciós erőfeszítések gyakran évekig elhúzódnak, korlátozott eredményekkel. ²⁶⁹ Cai feljegyez egy esetet, amikor a petíciós eljárás negyvenhárom évig tartott. ²⁷⁰ A petíciót benyújtók csoportjai, mint például a visszamenőleges béreket követelő vendégmunkások, egyesíthetik erőforrásait, hogy a helyi megyei jogú városban egy képviselői csoportot támogassanak az akár öt évig tartó petíciós erőfeszítésekhez. ²⁷¹ A petíciók a helyi tisztviselők korrupciójával kapcsolatos panaszként indulhatnak, majd a helyi választások tisztességességével kapcsolatos sérelmekké válhatnak, amikor ezek a vezetők jelöltetik magukat, majd a petíció jellege a petíciót benyújtók fogva tartása vagy büntetőjogi elítélése elleni tiltakozássá változhat.

²⁶⁴ *Id.* 775.

²⁶⁵ *Id.* 772-73, 779. o.

²⁶⁶ *Id.* 768.

²⁶⁷ *Id.* 768-69.

²⁶⁸ Ez gyakran lehetőséget ad a helyi tisztviselőknek arra, hogy a petíciót benyújtó vezetőket a helyi közigazgatásban betöltött vezetői pozíciók felajánlásával maguk mellé állítsák. Egy ilyen közelmúltbeli példát lásd Joseph Kahn, *China Crushes Peasant Protest, Turning Three Friends Into Enemies*, N.Y. TIMES, 2004. október 13., A1.

²⁶⁹ Zhao Donghui, *Min yi ru he shun chang shang da? [Bottlenecks in the System Await a Breakthrough?]*, ZHONGGUO XIN WEN WANG [CHINANET], 2003. október 11., elérhető a <http://www.chinanews.com.cn/n/2003-10-11/26/355709.html> oldalon; Hu Kui & Jiang Shu, *2003 Zhongguo zao yu xin fang hong feng [2003 China Experiences Xin角度 Surge]*, LIAO WANG DONG FANG ZHOU KAN [EASTERN OUTLOOK WEEKLY], 2003. december 8., 26-30. o..

²⁷⁰ Cai Yongshun, *Supra* 19. lábjegyzet, 446. lábjegyzet.

²⁷¹ Su Huiping, *Lao dong ju bu guan, xin fang ju tui wei, xian zheng fu bu li hui [A Munkáügyi Hivatal nem foglalkozik vele, a Xin角度 Hivatal áthárítja a felelősséget, a megyei kormány figyelmen kívül hagyja]* XIN HUA MEI RI DIAN XUN [XINHUA DAILY TELEGRAPH], 2003. december 27..

mint a Központi Bizottság.²⁷⁵ Néhány tartományi xinfang-iroda még ennél is szélesebb hatáskörrel rendelkezik. A Shaanxi tartományi xinfang-irodának például három különböző alegysége van, amelyek a tartományi kormányhoz, a pártbizottsághoz és a LPC-hez benyújtott petíciók kezeléséért felelősek.²⁷⁶

A *Xinfang* irodáknak általában több alosztálya van. A nemzeti *xinfang* iroda szervezetét szabályozó szabályzat hat osztályt jelöl ki:

(1) egy főhivatal, amely az irodai munkát végzi, (2) egy leveleket kezelő osztály, (3) egy látogatásokat lebonyolító osztály, (4) egy kutatási iroda, amelynek feladata a tendenciák elemzése, valamint a rendeletek és törvények kidolgozása, (5) egy igazgatási és pénzügyi osztály (amely részben a biztonsági intézkedésekért felelős), és (6) egy személyzeti iroda.²⁷⁷ Úgy tűnik, hogy a tartományi *xinfang* irodák belső szervezete általában az országos modellt követi, néhány eltéréssel. A Henan tartományi szabályozás például létrehoz egy "tárgyalási és kapcsolattartási csoportot", amely a tömeges petíciók (különösen a Pekinget elérni kívánó petíciók) kezeléséért felelős, valamint egy "sürges és vizsgálati csoportot", amelynek feladata annak biztosítása, hogy az illetékes hatóságok intézkedjenek a magasabb hatóságok által megoldásra kijelölt konkrét petíciókkal kapcsolatban.²⁷⁸

²⁷⁵ Kommunista Párt Cent. Comm. & St. Council Notice, *Supra* note 274, at art. 1(1). A tartományi *xinfang* irodák hasonló feladatokat látnak el. *Lásd* a Henan Prov. pártközpont irodájának közleményét. Comm. & Prov. Gov.'t Notice, *supra* note 274, at art. 1(2).

²⁷⁶ *Lásd* a tartományi Shaanxi *xinfang* iroda szervezeti leírását annak honlapján. Xin fang ji gou [Xinfang Organization], <http://xinfang.shaanxi.gov.cn/xfjg.asp> (utolsó látogatás 2004. december 30-án).

²⁷⁷ Kommunista Párt Cent. Comm. & St. Council Notice, *supra* note 274, at arts. 2(1)-2(6).

²⁷⁸ Henan Prov. Party Cent. Comm. & Prov. Gov.'t Notice, *Supra* note 274, at arts. 2(1)-2(6). Úgy tűnik, hogy az országos *xinfang* iroda ezeket a funkciókat más osztályok között osztja fel. *Lásd*: Notice of the Office of the Communist Party Cent. Comm. & St. Council Notice, *Supra* note 274, arts. 2(2)-2(3). A xinfang-irodák intézményi szerepének megértése szempontjából hasznos lehet elemezni a különböző xinfang-irodák személyzeti elosztását és igazgatóik igazgatási rangját más ügynökségekhez képest. Ezek az összehasonlítások gyakran jelzik, hogy a központi tisztviselők hogyan látják a különböző bürokratikus szervek relatív fontosságát. Például a Henan tartományi xinfang-iroda belső szervezetét szabályozó rendeletek hatvankét fős személyzeti beosztást (*bianzhi*) határoznak meg, amelyet egy irodaigazgató (*juzhang*), három igazgatóhelyettes (*fu juzhang*), huszonkét osztályvezető (*chujing lingdao*) és egy párttitkárhelyettes (*jiguan dangwei zhuanzhi fushuji*) vezet. Ehhez képest a Henan tartományi gyógyszer- és élelmiszerbiztonsági iroda hetvenhét fős létszámmal rendelkezik, egy irodaigazgatóval, négy igazgatóhelyetessel, huszonhét osztályvezetővel és egy párttitkár-helyetessel. Henan Sheng ren min zheng fu ban gong ting guan yu yin fa "Henan Sheng sheng shi pin yao pin jian du guan li ju zhu yao zhi ze nei she ji gou he ren yuan bian zhi gui ding" de tong zhi [A Henan Prov. Gov't Regs Of the Issuance of the "Regulations on the Organization of Responsibilities, Internal Structure, and Personnel Allotment of the Henan Prov. Food and Drug Administration"], (2004. április 28.), elérhető a http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=86589 oldalon. A Henani Népi Felsőbíróság honlapja szerint a bíróság személyi állománya 356 fő, egy bírósági elnökkel (*yuanzhang*), öt alelnökkel (*fu yuanzhang*) és hatvan osztályvezetővel. Henan Sheng fa yuan zu zhi ji gou [A Henan tartományi bíróság szervezete] (kiadva 2003. január 16-án), <http://hnfy.chinacourt.org>. Feltételezve, hogy a méret és a bürokratikus rang a közigazgatási befolyás durva helyettesítőjeként szolgálhat, ez azt sugallja, hogy a xinfang-irodák olyan szintű hatalommal rendelkeznek, amely általában sok más hivatalhoz hasonló.

A *xinfang* irodák többcélú jellegével összhangban a belső szabályzatok a munkafeladatok széles körét ruházzák rájuk. Az Államtanács és a Központi Bizottság irányelvei a nemzeti *xinfang*-irodát bízzák meg azzal, hogy (1) kezelje a petíciókat mindkét szerv számára, biztosítsa a *xinfang*-csatornák zavartalan működését, időben jelentést tegyen a fontos petíciókról, és általános elemzést végezzen a petíciós tendenciákról; (2) vállaljon felelősséget az Államtanács és a Központi Bizottság által megoldásra kijelölt konkrét petíciók kezeléséért, és biztosítsa, hogy a megoldásra vonatkozó központi döntéseket végrehajtsák; és (3) kezelje mind a Pekingbe irányuló tömeges petíciók, mind pedig más rendkívüli vagy hirtelen *xinfang*-események rendezését.²⁷⁹ A tartományi és helyi *xinfang* irodák hasonló irányelvek alapján működnek.²⁸⁰

A fenti munkaköri köteleességek ellentétesek a III. részben tárgyalt nemzeti és tartományi *xinfang*-szabályok általános irányvonalával. Először is, a *xinfang*-szabályok célja, hogy létrehozzanak egy rendszert a beérkező állampolgári panaszok tisztességes és egyenlő megoldására. A ténylegesen a *xinfang* irodákhoz *rendelt* munkafeladatok azonban inkább az általános tendenciákra és a vezető személyiségek számára különösen destabilizáló esetekre vonatkozó információk felügyeletét hangsúlyozzák, mintsem az összes beadvány méltányos megoldását.²⁸¹ Másodsor, a *xinfang* irodáktól elvárják, hogy egyes petíciókat kezeljenek, amelyeket a magasabb vezetők jelöltek ki megoldásra (feltehetően politikai számítások miatt), ahelyett, hogy pártatlanul értékelnék az egyes ügyek érdemi részét.²⁸² Harmadsor, az országos és tartományi *xinfang*-szabályok kollektív petíciókkal kapcsolatos korlátozásai ellenére a *xinfang*-irodáknak szóló belső utasítások kifejezetten a tömeges petíciók és a szélsőséges viselkedés más formáinak megoldására irányítják az irodák figyelmét.

2. Példa egy tömeges petícióra: Faxi megye

Egy konkrét példa a tömeges petíciós erőfeszítésekre segíthet szemléltetni az állampolgári petíciós erőfeszítések és a kormányzati válaszok összetett hálóját.²⁸³

kormányzati szervek. Ez azonban arra is utal, hogy a bíróságok feletti közvetlen befolyásuk korlátozottabb lehet, és a magasabb szintű tisztviselők támogatásának megszerzésétől függ.

²⁷⁹ Kommunista Párt Cent. Comm. & St. Council Notice, *supra* note 274, at arts. 1(1)-1(3).

²⁸⁰ Henan Prov. Party Cent. Comm. & Prov. Gov't Notice, *Supra* note 274, at arts. 1(1)-1(3); Baoji xin fang ju de jie shao, [Introduction to the Baoji City Xinfang Bureau], <http://www.bjbbc.com/company/23/xinfang> (utolsó látogatás: 2004. december 31.).

²⁸¹ *Hasonlítsa össze a Kommunista Párt Cent. & St. Tanács közleményét, fentebb a 274. lábjegyzetben, a következő cikkeknel.* 1(1)-1(7)
a 2005-ös Nat'l Xinfang Regs, *Supra* 77. lábjegyzet, art. 1-3.

²⁸² A Kommunista Párt Központi és Szentesi Tanácsának közleménye, 274. lábjegyzet, a 274. cikk. 1(2); Henan Prov. Party Cent. Comm. & Prov. Gov't Notice, *supra* note 274, at art. 2.

²⁸³ A konkrét példát azért választottuk ki, mert az Outlookban, egy független, szárazföldi kínai kiadványban különösen részletes beszámolót találunk. Wang Zhihuan & Bian Jiang, *Supra* 272. lábjegyzet, 28. oldal. További részletek számos forrásban találhatóak, többek között Thomas P. Bernstein, *Unrest in Rural China: A 2003 Assessment*, 2004. augusztus 1., <http://repositories.cdlib.org/csd/04-13>.

Amint a *bevezetőben* említettük, 1996 őszén a Shaanxi tartománybeli Faxi falu lakói gyanút fogtak, hogy a falu párttitkára saját céljaira lefőlözte a falu pénzügyeit (és adóit). Névtelen plakátok kezdtek el terjeszteni a faluban, amelyeken bűncselekményekkel vádolták őt, miközben a párttitkár maga használta a falu hangosbeszélő rendszerét, hogy kritizálja ellenfeleit. A heves feszültségek miatt a falusiak tucatjai többször is elmentek a városi hatóságokhoz, és a falu pénzügyeinek kivizsgálását és a párttitkár felelősségre vonását kérték. A városi hatóságok beadták a derekukat. Felmentették a falusi párttitkárt a tisztségéből, és engedélyezték tizenöt falusi képviselő megválasztását, akik a helyi pénzügyek ellenőrzése során a falu érdekeit képviselik.²⁸⁴

Talán a falu ügyei feletti ellenőrzés visszaszerzésére törekedve a városi hatóságok beavatkoztak az 1996 végén tartott falubizottsági választásokba. A választások napján a települési hatóságok által támogatott jelöltek javára történő szavazat-hamisítás vádja merült fel. A lakosság dühe enyhe erőszakos cselekményekhez vezetett. A városi hatóságok ezt követően úgy döntöttek, hogy Faxi falu nem képes a helyi autonóm kormányzati funkciók gyakorlására a falusi bizottságokról szóló szervezeti törvénynek megfelelően, és ehelyett maguk jelölték ki a falusi bizottságok vezetőit.²⁸⁵

E feszültségek közepette a falu képviselői, akik a helyi pénzügyeket vizsgálták, bizonyítékot találtak a korábbi párttitkár jelentős pénzügyi vétkeire. A falubeliek ezeket az információkat írásos formában összegyűjtötték, és átadták a település tisztviselőinek. Hosszas késlekedés után a városi párttisztviselők végül 1998 közepén adtak választ, fegyelmi figyelmeztetésben és enyhe pénzbírságban részesítve a volt párttitkárt.²⁸⁶

A falu pénzügyi képviselői és más lakosok elégedetlenkedve folytatták petíciós erőfeszítéseiket. Ez 1998-ban azt eredményezte, hogy a megyei ügyészség tisztviselőit kiküldték a visszaélésekkel kapcsolatos állítások kivizsgálására. Faxi falusiak ismét elégedetlenek voltak az eredményekkel. 1998 őszén a faxi petíciót benyújtók fokozták petíciós tevékenységük ütemét. A falu pénzügyi képviselőinek részvételével a faxi petíciót benyújtók 120 fős tömeges petíciót intéztek a Shaanxi tartományi xinfang-irodához, hogy kérjék a falu pénzügyeinek teljes körű kivizsgálását. Akárcsak a települési hatóságokhoz intézett első tömeges petíció esetében, a petíciót benyújtók nagyszámú megjelenése a kormány válaszlépését váltotta ki. A megyei kormány tisztviselői egy héttagú munkacsoportot küldtek, amely többek között a pártbizottság, a *xinfang* iroda és a földhivatal tagjaiból állt, hogy kivizsgálja a faxi petíciót benyújtók által felvetett panaszokat.²⁸⁷

²⁸⁴ Wang Zhihuan & Bian Jiang, 272. lábjegyzet, 28-29. o.

²⁸⁵ *Id.* 29. pont.

²⁸⁶ *Id.*

²⁸⁷ *Id.*

A kiéleződő konfliktust tovább szította, hogy a megyei tisztviselők 1998 végén ismét beavatkoztak a falusi párttisztviselők megválasztásába. A közigazgatási fegyelem alatt álló személyek kinevezését tiltó pártszabályzat nyilvánvaló megsértésével a bukott falusi párttitkár a helyi választásokon, amelyeket a megyei és a városi hatóságok közvetlenül felügyeltek, újbóli kinevezést nyert korábbi posztjára. Ekkor a felgyülemlett választási és pénzügyi sérelmek széles körű tiltakozások kitöréséhez vezettek. A petíciót benyújtók sikeresen blokkolták a települési útépitési projekteket és megzavarták a helyi LPC-választások megtartását.²⁸⁸

A kormány válasza, ha nem is gyors, de közvetlen volt.²⁸⁹ A zavargások leverése után legalább tíz faxi falubelit vettek őrizetbe vagy tartóztattak le a megyei hatóságok utasítására. A hatóságok különösen a falu pénzügyi képviselőit vették célba, akik a jelek szerint vezető szerepet játszottak a falusi petíciós erőfeszítések megszervezésében. 2000 nyarán a megyei törvényszék három ilyen vezetőt ítél el különböző vádakkal, többek között társadalmi rendbontásra való felbujtás és a párt- és kormányzati szervek rendes működésének megzavarása miatt. Az ítéletek hat hónaptól négy év börtönig terjedtek.²⁹⁰

Miközben a vádlottak hivatalos fellebbezést nyújtottak be a büntetőjogi vádak ellen, a faxi falusiak petíciót nyújtottak be a nevükben. A petíció benyújtói megtalálták Baoji (a Faxi, a település és a megye felett közigazgatási jogkörrel rendelkező városi önkormányzat) helyi képviselőjét, és sikeresen meggyőzték őt, hogy kezdjen független vizsgálatot a panaszai ügyében. Mivel meggyőződött panaszai megalapozottságáról, elkezdte a párt- és kormányhatóságokhoz intézett felhívásokat. Ezenkívül az állami televízió és a nyomtatott sajtó belső jelentései a kormányhatóságoknak többször is beszámoltak a faxi falusiak problémáiról. Ezek a jelentések magas szintű figyelmet keltenek. A tartományi párttitkár és a kormányzó jóváhagyásával a párthatóságok egy Baoji városi és megyei szintű párttisztviselőkből álló munkacsoportot jelöltek ki a Faxi megyei ügyek további ellenőrzésére.²⁹¹

A munkacsoport a 427 személlyel - köztük a falusiakkal, valamint számos települési és falusi tisztviselővel - készített interjúkkal járó átfogó vizsgálatot követően 2001 nyarán 588 oldalas jelentést adott ki. A következtetés: Faxi falu a kormányzás több hibájától szenvedett, beleértve a falusi ügyek általános nyitottságának hiányát, azt a tendenciát, hogy néhány vezető a lakosok bevonása (vagy akár tájékoztatása) nélkül döntött a kulcsfontosságú kérdésekről, valamint azt, hogy a település és a megye tisztviselői nem vizsgálták ki alaposan a felmerült panaszokat. Ezek a mulasztások lehetővé tették, hogy az egyéni sérelmek tömeges petíciókká nőjenek.

²⁸⁸ *Id.*

²⁸⁹ A társadalmi zavargások pontos természetére és a helyi hatóságok általi azonnali kezelésére vonatkozó részletek kissé homályosak. Úgy tűnik, hogy a petíció vezetőinek letartóztatására csaknem egy évvel a zavargások kitörése után került sor. *Id.*

²⁹⁰ *Id.* 29-30.

²⁹¹ *Id.* 30. pont.

Természetesen a helyi megyei tisztviselők rendkívül nehezen fogadták el a jelentés következtetését, amely kétségbe vonta a petíciós incidensek kezelését.²⁹²

A helyi ellenállás ellenére a munkajelentés megkapta a tartományi tisztviselők támogatását, akik 2001 augusztusában jóváhagyták annak tartalmát. Utasították a helyi tisztviselőket, hogy a stabilitás helyreállítása érdekében gyorsan oldják meg a falvak sérelmeit. Ezzel egyidejűleg a Baoji Közbenső Népbíróság, amely a faxi petíció vezetőinek büntetőjogi fellebbezését kezelte, *qingshi* (tanácsadói vélemény) kérelmet nyújtott be a tartományi Felsőbb Népbírósághoz (HPC), amelyben útmutatást kért az ügy eldöntésének módjára vonatkozóan.²⁹³ A HPC "nem bűnös" válaszával összhangban a közép fokú bíróság 2001 októberében hatályon kívül helyezte az első fokú bíróságnak a Faxi petíció vezetőire kiszabott büntető ítéleteit.

2001 novemberében a megyei párttitkár kifejezetten meglátogatta Faxi falut, hogy bocsánatot kérjen az összegyűlt lakosoktól az állampolgári panaszok hivatalos kezelése miatt. Ahelyett, hogy véget vetett volna a hatóságok és a falusiak közötti küzdelmeknek, úgy tűnik, ez a bocsánatkérés csupán a tömeges petíciók újabb fordulójának előkészítését szolgálta. Mivel a bocsánatkérést őszintétlennek és a tömeges petíciós erőfeszítéseket kiváltó alapvető sérelmek kezelésére elégtelennek ítélték, 731 faxi falubeliek aláírt nyílt levelet nyújtottak be a megyei pártbizottságnak. A konkrét kérések a következők voltak: a falusi pártvezetőség választási eredményének megsemmisítése, a falubizottság vezetőségének feloszlata, a faxi petíciót benyújtók rendőrségi őrizetbe vételének felülvizsgálata, pénzügyi kártérítés biztosítása, a falusi képviselők munkájának folytatása a helyi pénzügyek felülvizsgálatában, valamint a záró munkajelentés tartalmának felülvizsgálata, amellyel a faxi falusiak nem értettek egyet.²⁹⁴

Bár a faxi példa részletei itt véget érnek, pontosan illusztrálják a kínai tömeges petíciós erőfeszítések alapvető összetevőit. Az első összetevő a társadalmi mozgósítás. Ahogy a faxi tömeges petíció folytatódott, egyre nagyobb méreteket öltött, és egyre nagyobb számú petíciót benyújtó személyt vonzott. A második összetevő a sérelmek általánossá tétele. A Faxi tömeges petícióban megfogalmazott követelések ahelyett, hogy egyes sérelmekre összpontosítottak volna, inkább hólétrehozták a panaszokat. A petíciót benyújtók kezdeti gyanúja a falu vezetésével kapcsolatos korrupcióról összeolvadt a választási eljárással kapcsolatos panaszokkal, majd a petíciót benyújtók vezetőinek büntetőjogi elítélésével kapcsolatos lakossági elégedetlenséget is magával vonta.

A harmadik komponens a helyi hatóságok döntéseinek felülbírálására irányuló diszkrecionális, magasabb szintű beavatkozásra való törekvés. A faxi falusiak nem egyetlen kormányzati szervre, például a bíróságokra összpontosították petíciós erőfeszítéseiket. Inkább széles körű stratégiát követtek, amelynek célja az volt, hogy több felsőbb szintű párt- és kormányzati szerv figyelmét és támogatását is megszerezzék. Ezek közé tartoztak többek között a pártbizottságok, a tartományi *xinfang* irodák, az NPC küldöttei és az ügyészség. Ezt a stratégiát nagyrészt az a felfogás támasztotta alá (a

²⁹² *Id.*

²⁹³ *Id.* A *qingshi*-gyakorlatok általános tárgyalását lásd: 2004 C.E.C.C.C. ANN. REP., *Supra* 131. lábjegyzet, 80-81. o.

²⁹⁴ Wang Zihuan & Bian Jiang, 272. lábjegyzet, 28. pont.

helyes), hogy mindezek a szervek rendelkeztek bizonyos képességgel arra, hogy befolyásolják a falusi sérelmek elintézését azáltal, hogy a kérdést a központi vezetőségi személyek tudomására hozták. Úgy tűnik, hogy a hivatalos jogi döntések sem voltak mentesek e beavatkozás alól. A köztes bíróság a faxi petíció vezetőinek hivatalos büntetőbírói ítéletét a tartományi pártvezetők politikai értékelését követően hatályon kívül helyezte a helyi önkormányzati válasz helyességét illetően.

A Faxi példája a kínai tömeges petíciós erőfeszítések negyedik fő elemét is szemlélteti: a véglegesség hiányát. Mivel a felsőbb hatóságok mindig beavatkozhatnak a folyamatban lévő sérelmekbe, az ismétlődő fellebbezéseknek van értelme. Feltételezve, hogy erőforrásaik nem merülnek ki, a faxi falusiak bármikor szervezhetnek egy újabb, a kormányzati bürokrácia magasabb szintjéhez vezető utat, hogy megpróbálják ellensúlyozni a kedvezőtlen helyi döntéseket.

A fenti példa jól szemlélteti, hogy miként alakulnak az egyes kínai petíciós erőfeszítések. Ahhoz, hogy megértsük a hátteret, amelyben ezek léteznek, meg kell vizsgálnunk egy további tényezőt: a *xinfang* felelősségi rendszereket.

3. Xinfang felelősségvállalási rendszerek

A kínai hatóságok felelősségvállalási rendszereket alkalmaznak a helyi tisztviselők teljesítményének értékelésére és fegyelmezésére. Ezek a rendszerek konkrét teljesítménycélokat határoznak meg a helyi káderek számára, amelyeket teljesíteniük kell. Ezek a célok a konkrét politikai prioritásoknak megfelelően változnak, és a gazdasági és politikai célok széles skáláját foglalhatják magukban. A települések legfelsőbb vezetői, például a párttitkárok és a kormányfők személyesen felelősek azért, hogy az egész területük megfeleljen a meghatározott gazdasági fejlesztési céloknak, születésszabályozási kvótáknak és társadalmi rendre vonatkozó statisztikáknak.²⁹⁵ Ha a vezetők teljesítik ezeket a célokat, akkor jutalmat kapnak. Ha nem teljesítik ezeket a célokat, az kedvezőtlen karrierekvetkezményekkel jár. Ez különösen igaz az olyan "kiemelt célokra", mint a társadalmi rend és a születésszabályozás, ahol a kudarc semmissé teheti a más területeken elért pozitív munkateljesítményt.²⁹⁶

Egyes helyi felelősségi rendszerek kifejezetten tartalmazzák a polgárok petícióit a társadalmi renddel kapcsolatos célok között.²⁹⁷ Másoknak sajátos *xinfang* felelősségi rendszere van (*xinfang zeren zhuijiu zhi, xinfang gongzuo zeren zhi*), amely az alprovinciális irodák vezetőit a tartományi párt- és kormánytisztviselőknek tartja felelősnek, és

²⁹⁵ Maria Edin, *Állami kapacitás és helyi ügynöki ellenőrzés Kínában*: 173 CHINA Q. 35, 38-40 (2003). Más tudósok elemezték a felelősségi rendszerek alkalmazását az 1980-as években a gazdasági fejlődés előmozdítására. Lásd általában Graham Johnson, *The Production Responsibility System in Chinese Agriculture: Néhány példa Guangdongból*, 55 PACIFIC AFF. 430 (1982); David Zweig, *Opposition to Change in Rural China*, 23 ASIAN SURV. 879 (1983).

²⁹⁶ Edin, 295. l. ábrájában, 39-40. o. A jutalmakat és büntetéseket mind az egyes vezetők, mind az egész helyi közigazgatás számára kiosztják. *Id.* 45-47. A felelősségi rendszerekről lásd még Kevin O'Brien, *Selective Policy Implementation in Rural China*, 173 COMP. POL. 167, 172- 76 (1999).

²⁹⁷ Edin, 295. l. ábrájában, 43-44. pont.

a megyei tisztviselőknek felelős települési és almegyei irodák.²⁹⁸ A fegyelmi intézkedések a karrierlehetőségeket érintő szankciók széles skáláját foglalják magukban, mint például a hivatalos bírálat, figyelmeztetés, felfüggesztés (*jiemian*), az előléptetések vagy áthelyezések ideiglenes megtiltása, szélsőséges esetben pedig a pártból való kizárás és büntetőjogi szankciók.²⁹⁹

A *Xinjang* felelősségi rendszerek a fenti büntetéseket az adminisztratív viselkedés széles skálájára alkalmazzák. Olyan cselekményekért, amelyekért a tisztviselők fegyelmi büntetést kaphatnak, többek között a hivatali visszaélés, a magasabb rangú tisztviselőknek szóló xinjang-jelentések meghamisítása, a felülről kiadott utasítások végrehajtásának elmulasztása,³⁰⁰ a petíciót benyújtók megverése vagy a petíciós dokumentumok visszatartása,³⁰¹ valamint a tömeges petíció helyszínén való megjelenés és a petíciót benyújtók eltávolításának elmulasztása.³⁰²

A *xinjang* felelősségi rendszereknek azonban van egy kritikus közös vonása: a fent felsorolt pontos cselekményeken túl a tömeges petíciók pusztán *megjelenése* miatt is fegyelmezik a tisztviselőket.³⁰³ A nyugati jogtudósok számára ismertebb kifejezésekkel élve, a felelősségi rendszerek szigorú felelősséget rónak a kormánytisztviselőkre a joghatóságuk alá tartozó egyének tömeges petíciós magatartásáért, függetlenül a petíció pontos jellegétől. Zhuhai város kormányzati szabályai például úgy rendelkeznek, hogy az alárendelt (kerületi és megyei) párt- és kormányfők felelősséggel tartoznak a közigazgatási területükön élő lakosok kollektív petícióiért.

²⁹⁸ *Lásd pl.* Zhong gong Anhui Sheng Ban gong ting, Anhui Sheng Ren min zheng fu ban gong ting guan yu yin fa Anhui Zheng xin fang gong zuo ling dao ze ren zhui jiu zhi shi zi de tong zhi [Anhui Prov. Party Office and Prov. Gov.'t Notice Regarding the Implementation Details of the Xinjang Responsibility System for Leaders] art. 2 (2003. szeptember 2.), *elérhető a* <http://www.ah.gov.cn/zfgb/gbcontent.asp?id=3074> *oldal*on [a továbbiakban: Anhui Felelősségi Rendszer].

²⁹⁹ *Id.* 3; Changzhi Shi xin fang ze ren zhi zhui jiu zan xing ban fa [Changzhi City Temporary Measures on Xinjang Responsibility] art. 6, *elérhető a* <http://www.changzhi.gov.cn/200407/article/03-09/2568.htm> *oldal*on (utolsó látogatás 2006. január 30-án).

³⁰⁰ Changzhi város ideiglenes intézkedései a Xinjang-felelősségről, a 299. lábjegyzetben, a következő cikkeknél: Changzhi City Temporary Measures on Xinjang Responsibility, *supra* note 299, at arts. 9(4), 10(2), 10(6).

³⁰¹ *Lásd a* Qingdao kormány által végrehajtott szabályokat, Guan yu shi xing xin fang gong zuo ling dao ze ren zhui jiu zhi de gui ding [Regulations on Implementing Leadership Responsibility System in Xinjang Work] 8(5), 8(6) (2003. május 19.), *elérhető a* <http://qdx.f.qingdao.gov.cn/department/xfj.nsf/0/02442a0fa173c00548256d2b002027d8?OpenDocu> *oldal*on.) [a továbbiakban: Qingdao szabályai].

³⁰² Zhuhai Shi Wei ban gong shi, Shi Ren min zheng fu ban gong shi pi zhuan shi Xin fang ban gong shi "Guan yu chu li qun zhong ji ti shang fang gong zuo cheng xu", ze ren ren ding he zhui jiu ban fa" ji "guan yu wu li shang fang de ren ding he chu li ban fa" de tong zhi [A Zhuhai Városi Párt- és Kormányhivatal közleménye a Xinjang Iroda "A tömegek kollektív petícióinak kezelésére, valamint a felelősség megállapítására és kijelölésére vonatkozó eljárásokra vonatkozó intézkedések" és "Az alaptalan petíciók megállapítására és kezelésére vonatkozó intézkedések" jóváhagyásáról] art. 4(2) (1999. november 3.), *elérhető* <http://net.zhuhai.gov.cn:82/gate/big5/172.16.100.33/waiwang/72903123143753728/20030825/2000720.html> [a továbbiakban: Zhuhai közlemény].

³⁰³ Ezt más tudósok is megjegyezték. *Lásd* Edin, 295. lábjegyzet, 40., 43-44. pont.

a Zhuhai hatóságokat elérő területek. Az állami tulajdonú vállalatok vezetői hasonló felelősséggel tartoznak alkalmazottaik kollektív petícióiért. A tisztviselők felelősséggel tartoznak a kollektív petíció egyszerű megjelenéséért, a petíciót benyújtók Zhuhaiából való azonnali eltávolításának elmulasztásáért, valamint az alapul szolgáló sérelmek megoldásának képtelenségéért (ha ez a mulasztás újabb kollektív petíciót eredményez).³⁰⁴ Más helyi *xinfang* felelősségi rendszerek hasonlóképpen az illetékes pártvezetőket vagy kormányhivatalok vezetőit teszik felelőssé a magasabb kormányzati szintekhez intézett állampolgári tömeges petíció benyújtásáért.³⁰⁵

A *hszinfangi* felelősségi rendszerek erősen paternalista jellegűek. Azáltal, hogy a tisztviselőket szigorúan felelőssé teszik a közigazgatási területükön a kollektív petíciós magatartás minden egyes esetéért, a fent leírt Zhuhai-szabályozás lényegében a külső megyék lakóit a megyei tisztviselők gyámjainak, az állami tulajdonú vállalatok alkalmazottait pedig a munkaadóik gyámjainak tekinti. A megyei tisztviselők és a munkáltatók teljes felelősséget viselnek a tömeges petíciókért, függetlenül attól, hogy a konkrét sérelmek földviták, túlzott adóztatás, klánkonfliktusok vagy visszaélések a helyi káderekkel szemben.³⁰⁶

A *Xinfang* felelősségi rendszerei általában nem egyszerűen a tömeges petícióban kifejezett sérelmek jogi értékéhez kötik a büntetést; a szankciókat az érintettek számához, az ilyen incidensek számához és gyakoriságához, a következmények súlyosságához (pl. halálesetek), valamint a kormányzati hierarchia azon szintjéhez kötik, ahová az érintettek eljutnak. Például Anhui tartomány (párt és kormány) *xinfang* felelősségi rendszere formális bírálatot ró ki a tisztviselőkre "a törvénynek, rendeletnek vagy politikának megfelelő, helytelenül vagy nem időben kezelt petíciókért, amelyek tömeges petícióhoz vezetnek (ötven vagy több ember a tartományi fővárosba vagy húsz vagy több ember Pekingbe), és negyvennyolc óránál tovább maradnak a központi vagy tartományi kormányzati szerveknél".³⁰⁷ Ezzel szemben a száz vagy több emberből álló tömeges petíciók a tartományi fővárosba (vagy

³⁰⁴ Lásd a 302. lábjegyzetben szereplő Zhuhai közlemény 3. cikkének (2) bekezdését.

³⁰⁵ Yunxi Xian xin fang gong zuo ze ren zhui jiu zhi [Yunxi megye Xinfang felelősségi rendszere], arts. 2-4, 11(2), (a szerzőnél van); Qingdao Rules, *supra* note 301, at arts. 2, 5-7.

³⁰⁶ Érdekes módon a fent idézett zuhái rendeletek a városi zuhái lakosok vagy önálló vállalkozók kollektív panaszait teljesen másképp kezelik, mint a külső megyék lakosaiét vagy az állami tulajdonú vállalatokét, előírva, hogy "a közös vállalat, magánvállalkozás, önálló vállalkozók vagy átlagos városi lakosok tömeges, a városi párthoz vagy kormányhoz intézett kollektív beadványai esetében a *xinfang* iroda határozza meg, hogy ki viseli a felelősséget a kifejezett panasz természetének megfelelően". Zhuhai közlemény, *fentebb* 302. lábjegyzet, a 302. cikk. 3(2) .). Ez egy fontos jogállami átmenetet illusztrálhat: Mivel a gazdasági fejlődés az egyéneknek a kollektív egységektől való elszakadásához vezet, többé nem lehetséges úgy tekinteni őket, mint akik egy adott megyéhez vagy állami tulajdonú vállalathoz "tartoznak", amelyhez felelősséget lehet rendelni. Ennek következtében az államnak el kell kezdenie a sérelmeiket *egyénilag* kezelni, azok jellegétől függően.

³⁰⁷ Anhui Felelősségi Rendszer, 298. lábjegyzet, 298. cikk. 4(3).

harminc Pekingbe) felfüggesztést (*jiemian*) eredményez. 308 A kijelölt célok nem teljesítése hasonló fegyelmi intézkedéseket von maga után. Azok a helyi tisztviselők, akik egy adott ciklusban nem zárják le a felsőbb hatóságok által külön kijelölt xinfang-ügyek nyolcvan százalékát, vagy éves szinten kilencvenöt százalékát, hivatalos bírálattal szembesülnek. Az egy, két vagy három évig a tartományi "jelentős xinfang területként" nyilvántartott területen dolgozó helyi tisztviselők különböző mértékű kritikát vagy felfüggesztést kapnak. 309 Míg az Anhui felelősségi rendszere olyan megfogalmazást tartalmaz, amely a fegyelmi büntetést a "törvényre, rendeletre vagy politikára" alapozott tömeges beadványokra korlátozza, addig más rendszerek a tisztviselőket bármilyen tömeges beadvány miatt fegyelmezik, függetlenül azok alapjául szolgáló érdektől. 310

Bár a felelősségi rendszerek gyakran lehetővé teszik a megyei, városi és tartományi *xinfang* irodák számára, hogy javaslatokat tegyenek a büntetőintézkedések alkalmazására vonatkozóan, a végső döntésekhez általában a magasabb szintű párt- és kormányhatóságok jóváhagyása szükséges. Az egyik rendszer például lehetővé teszi, hogy maga a városi *xinfang* iroda tegyen ajánlásokat a kormánytisztviselők bírálatára és figyelmeztetésére vonatkozóan, de a rendszer a "*xinfang* vezetői csoport" jóváhagyását is megköveteli, mielőtt az ajánlások hatályba léphetnek. A súlyosabb büntetések tekintetében magának az ajánlásnak a "*xinfang* vezetői csoporttól" kell származnia, és a hatálybalépés előtt jelenteni kell az illetékes pártbizottságnak. 311

A közelmúlt eseményei arra utalnak, hogy a kínai vezetők úgy döntöttek, hogy megerősítik a *xinfang* felelősségi rendszerek alkalmazását és a közbiztonsági erőkkkel való kapcsolatukat. A 2005 januárjában kiadott új nemzeti xinfang-szabályozás előírja, hogy minden kormányzati szintnek xinfang-felelősségi rendszert kell bevezetnie. 312 2005 nyarán mind a hivatalos médiakampány, amely a

308 *Id.* 6(2).

309 *Id.* at arts. 4(7), 5(1), 6(1).

310 *Lásd pl.*, Qingdao Rules, *supra* note 301, at art. 5. cikk (1) bekezdés (hivatalos figyelmeztetés és bírálat az alacsonyabb szintű vezetőknek a városi párt- és kormányhivatalokat elérő tömeges petíciós megmozdulásokért), Art. 7. cikk (3) bekezdés (alacsonyabb szintű vezetők felfüggesztése a Pekinget vagy a tartományi fővárost elérő és "rossz benyomást keltő" tömeges petíciós megmozdulásokért); Yuxi County Xinfang Responsibility System, *supra* note 305, at arts. 11(2), 12(5) (hivatalos figyelmeztetés és bírálat a tisztviselőknek a városi, tartományi vagy nemzeti kormányhoz intézett tömeges petíciók miatt).

311 Changzhi város ideiglenes intézkedései a Xinfang-felelősségről, 300. lábjegyzet, a 300. cikk. 15. Hasonló rendelkezések más felelősségi rendszerekben is léteznek. *Lásd pl.* a megfelelő Qingdao-i szabályokat, a 301. lábjegyzetben *említett*, a 301. cikk (1) bekezdésében. 9.

312 2005 Nat'l Xinfang Regs., 77. lábjegyzet, 77. cikk. 7. A 2005-ös xinfang-szabályok új elemeivel kapcsolatban lásd a 97. lábjegyzetet és a kísérő szöveget.

az új rendeletek végrehajtása és az új közbiztonsági rendeletek erőteljesen hangsúlyozták a rendőrség szerepét az állampolgári petíciók kezelésében.³¹³

³¹³ Shen Lutao, Guo qu 3 ge yue gong an ji guan jie jue qun zhong xin fang wen ti 16.3 wan qi [Az elmúlt három hónapban a közbiztonsági szervek 163.000 tömeges Xinfang-problémát oldottak meg], REN MIN WANG [PEOPLE'S NET], aug. 18, 2005, *elérhető a* <http://legal.people.com.cn/GB/42735/3626816.html>; Gong an ji guan xin fang gong zuo gui ding [Közbiztonsági Hivatal Xinfang-szabályzata] (2005. aug. 18.), *elérhető a* http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=96905 *oldalon*.

C. Elemzés

Bármilyen furcsa is első pillantásra, az a tény, hogy a *xinfang* felelősségi rendszerek a helyi vezetőket teszik felelőssé a kollektív petíciók *minden* esetéért, nem minden indok nélkül való. Politikai szempontból ez pontosan tükrözi számos vidéki kínai megye helyi politikáját, amelyet gyakran az uralkodók és az uraltak közötti egyszerű bináris hatalommegosztás jellemez. Ha egy adott helyi tisztviselő lényegében minden hatalommal rendelkezik, akkor logikailag indokolt, hogy őt kötelezzék a kollektív sérelmekért való felelősség viselésére. Filozófiai szempontból ez teljes mértékben összhangban van a hagyományos konfuciusus elvekkkel, amelyek azt tanítják, hogy a társadalmi rend megléte vagy hiánya közvetlen kapcsolatban áll az uralkodó erkölcsi tulajdonságaival.³¹⁴ Közigazgatási szempontból az ilyen rendszerek hatékony módszerek lehetnek egy autokratikus állam belső szervezésére, tiszta szervezeti parancsnoki vonalakat hozva létre, amelyek lehetővé teszik a központi tisztviselők számára, hogy helyi ügynökeiket ellenőrizzék.³¹⁵

A *xinfang* felelősségi rendszerek fenti indoklása ellenére számos negatív következménnyel járnak. Először is, bátorítják a másként gondolkodók aktív, néha erőszakos elnyomását. A *xinfang* felelősségi rendszerek a stabilitás fenntartására tesznek kísérletet azáltal, hogy a tömeges petíciós magatartást minimálisra korlátozzák. A párt- és kormányfők - nem titkoltan - állásuk biztonságát kockáztatják, ha nem ellenőrzik megfelelően a tömeges petíciókat. Míg ez egyes tisztviselőket arra ösztönözhet, hogy a tömeges petíciókban felvetett sérelmeket a rendelkezésre álló, törvényes csatornákon keresztül lelkiismeretesen megoldják, más tisztviselőket arra ösztönöz, hogy egyszerűen elnyomják a polgárok petíciós törekvéseit.³¹⁶ A helyi tisztviselők különböző eszközöket használnak ennek elérésére. A vidéki viszonyokról készült egyik kínai felmérés (amelyet a központi hatóságok betiltottak, miután jelentős közfigyelmet keltett) részletesen bemutatta egy település erőfeszítéseit, amelyekkel egy potenciális kollektív petíciót akartak megakadályozni azáltal, hogy kihallgatták a Pekingbe vasúti jegyet vásárolni kívánó parasztokat, és kizárták a petíciót benyújtónak vélt személyeket.³¹⁷ Nemzetközi nem kormányzati szervezetek is dokumentálták a helyi és országos kínai tisztviselők erőfeszítéseit a petíciót benyújtók erőszakos elnyomására, annak ellenére, hogy a kifejezett

³¹⁴ *Lásd pl.* MENCIVS, LI LOU, SHANG 20. fejezet, fordítás: 1 CHINESE CLASSICS: CHINESE ENGLISH SERIES 153 (D. C. Lau trans., 1984) (a következő megállapítással: "Yi zheng jun er guo ding yi" ["Egyszerűen a fejedelem helyreigazításával szilárd alapokra lehet helyezni az államot"]).

³¹⁵ *Lásd* Edin, 295. lábjegyzet, 43-44. pont.

³¹⁶ Yu Jianrong, *Supra* 79. lábjegyzet, 216. lábjegyzet. Erre a kormány beszédei is kifejezetten utalnak. *Például*, Shi wei fu mi shu zhang, xin fang ju zhang Qiu Jianqiu tong zhi zai shi wei ban gong zuo hui yi shang de jiang hua, [Qiu Jianqiu, elvtárs helyettes párttitkár és vezető, Xinfang iroda, Huizhou város, Guangdong, beszéd a városi párt munkakonferenciáján] (február. 27, 2004), *elérhető a* <http://www.hzshiwei.gov.cn/swnews/onews.asp?id=312> oldalon (amely szerint "mind a tömeges petíciók, mind a felsőbb hatóságokhoz intézett közvetlen petíciók (amelyek megpróbálják megkerülni a hatalom egy szintjét) elfojtása a legfontosabb feladat, amely előttünk áll").

³¹⁷ CHEN GUIDI & WU CHUNTAO, ZHONGGUO NONG MIN DIAO CHA [A ZHONGGUO NONG MIN DIAO CHA VIZSGÁLATA KÍNAI PARASZTSÁG] 50 (2004).

egy *xinfang* felelősségi rendszerek tiltják ezt.³¹⁸ Ezek közvetlen eredményei a *xinfang* felelősségi rendszerek által létrehozott ösztönző struktúráknak, amelyek a tisztviselőket nem aszerint fejelemezik, hogy képesek-e a problémákat a törvényeknek megfelelően megoldani, hanem inkább a társadalmi rend fenntartására való képességük alapján.

Másodszor, ezek a rendszerek hátráltatják a jogállamiság megteremtésére irányuló hivatalos kínai erőfeszítéseket. Egyes helyi kínai tisztviselők számára a belső személyi kritériumok nagyobb súlyt képviselnek, mint a központi hatóságok által esetlegesen felállított átlátható, egyetemes jogi normák.³¹⁹ Ahogy O'Brien megjegyzi, a felelősségi rendszerek, a helyreigazítási kampányok megszűnése és az olyan személyzeti irányítási rendszerek intézménye, amelyek a helyi kádereket csak közvetlen feletteseiknek teszik felelőssé, "fokozták a káderek elszigetelődését a hétköznapi falusiaktól".³²⁰ Ez ösztönözte a helyi káderek szelektív politikai végrehajtását, akik erőfeszítéseiket a felelősségi rendszerek által meghatározott célok (különösen a kiemelt és könnyen számszerűsíthető célok) teljesítésére összpontosítják, a szélesebb körű, homályosabb központi irányelvek helyett.³²¹ Számos törvény és jogi norma tartozik a figyelmen kívül hagyott dolgok ezen utóbbi kategóriájába.³²²

A felelősségi rendszerek a jogállamiság fejlődését is befolyásolják azáltal, hogy befolyásolják a polgárok jogi normákhoz és intézményekhez való viszonyát. A kínai polgároknak nincsenek független igazságszolgáltatási csatornáik a törvényben rögzített jogaik védelmére. A politikai csatornákat továbbra is szigorúan ellenőrzi a kommunista párt.³²³ Az egyszerű állampolgárok véleményét ritkán teszik meghatározó részévé a hivatalos káderértékelésnek.

³¹⁸ HUMAN RIGHTS WATCH, WE COULD DISAPPEAR AT ANY TIME-RETALIATION AND ABUSE AGAINST CHINESE PETITIONERS 40-42 (2005), *elérhető a* [http://hrw.org/reports/2005/china1205/ china1205wcover.pdf](http://hrw.org/reports/2005/china1205/china1205wcover.pdf) oldalon (dokumentálva a petíciót benyújtó polgárok elleni megtorlások eseteit); *Massive Crackdown on Petitioners in Beijing*, L'EXPRESS (Mauritius) (2004.szeptember8) *elérhető* http://iso.hrichina.org/public/contents/press?revision_id=10614&item_id=9777 oldalon; *lásd még* 2004. C.E.C.C. ANN. REP., 131. l.ábjegyzet, 75. o.

³¹⁹ Amint azt kínai megfigyelők megjegyzték, ez alapvető érdekellentétet teremt a helyi hatóságok számára, ahol a petíciót benyújtók törvényes jogait túlságosan könnyen feláldozzák a tisztviselők saját karrierjének előmozdítása érdekében. Zhang Youzhi & Li Shiyuan, *Supra* 249. l.ábjegyzet, 65. o.

³²⁰ O'Brien, *Supra* 296. l.ábjegyzet, 171. l.ábjegyzet.

³²¹ *Id.* 173-76. Érdekes további tanulmányokat lehetne végezni arról, hogy ezek a politikák mennyire hasonlítanak más autokratikus rendszerek, például a sztahanovizmus és a Szovjetunióban folytatott hasonló politikákhoz.

³²² Csak akkor vannak közvetlen hatással a káderek viselkedésére, ha a felelősségi rendszerek keretében meghatározott célokra "lefordítják" őket. Azonban még ha a kínai hatóságok ezt meg is teszik, akkor is csak kiválasztott jogi normák kifejezésére támaszkodnak, a belső személyzeti értékelési rendszereken keresztül - más szóval a párt uralmára, nem pedig a jog uralmára.

³²³ CONG.-EXEC. BIZOTTSÁG, ANN. REP. 87-95 (2005); 2004 C.E.C.C. ANN. REP., 131. l.ábjegyzet, 78-82. o.

folyamat.³²⁴ Tekintettel ezekre a korlátozásokra és a helyi káderek viselkedését befolyásoló felelősségvállalási rendszerekre, a polgárok jogaik védelmére irányuló aktivizmusa nem a hivatalos jogi csatornákon keresztül, hanem inkább olyan erőfeszítésekbe, mint a tömeges petíciók, amelyek nagyobb eséllyel váltanak ki hivatalos választ.³²⁵

A belső közigazgatási igények és a formális jogi normák közötti konfliktus nem csak Kínában fordul elő. 2005 tavaszán az amerikai média arról számolt be, hogy az amerikai hadsereg toborzói számára a havi két új újonc felvételével kapcsolatos belső kvóták miatt problémák merültek fel. Mivel ezt a kvótát egyre nehezebbnek találták teljesíteni, a toborzók dokumentumhamisításba és más szabálytalanságokba bocsátkoztak, hogy képzetlen jelentkezőket regisztráljanak.³²⁶ Kínával ellentétben azonban nem minden amerikai kormánytisztviselőt irányítanak úgy, mint a katonai toborzókat. Inkább léteznek demokratikus, politikai és független igazságszolgáltatási csatornák, amelyek lehetővé teszik a kulcsfontosságú kormánytisztviselők tevékenységének alulról felfelé történő ellenőrzését. Az egyes amerikai tisztviselőkkel szembeni felülről lefelé irányuló belső adminisztratív követeléseket némileg ellensúlyozzák ezek a más csatornák, amelyek gyakran az állampolgári aktivizmus középpontjában állnak.

Harmadszor, a *xinfang* felelősségi rendszerek olyan ösztönző rendszereket hoznak létre, amelyek a kínai bürokrácia egyre magasabb szintjei felé irányuló nagyobb és jobban szervezett kollektív petíciós mozgalmakat jutalmaznak. Felületesen ez paradoxnak tűnhet, mivel a fent tárgyalt *xinfang*-szabályok kifejezetten korlátozzák a petíciót benyújtó csoportok méretét. Azzal, hogy a helyi tisztviselők számára egyre súlyosabb fegyelmi büntetéseket szabnak ki a petíciót benyújtók száma alapján, valamint annak függvényében, hogy a petíciót benyújtók megyei, tartományi vagy országos szinten fejezik-e ki panaszait, a *xinfang* felelősségi rendszerek ösztönzik a petíciós tevékenység kiterjesztését. Egyes felelősségi rendszerek még egy lépéssel tovább mennek, és a petíció benyújtóinak számától függően kifejezetten fokozatosan jobb bánásmódot biztosítanak a petíció benyújtóinak, valamint a panaszuk meghallgatását.³²⁷ A petíció benyújtói következképpen nagyobb nyomást gyakorolhatnak a helyi tisztviselőkre azáltal, hogy kiterjesztik petíciós tevékenységük méretét vagy hatókörét.³²⁸

³²⁴ O'Brien, *Supra* 296. lábjegyzet, 174-75. lábjegyzet.

³²⁵ A kínai petíció benyújtói tisztában vannak tetteik hatásával. Egy közelmúltbeli felmérés során megkérdezett pekingsi petíciót benyújtók 88,5%-a jelezte, hogy a fővárosban tett petíciós erőfeszítések célja "a problémák megoldása érdekében a helyi kormányzati tisztviselőkre gyakorolt nyomás növelése". Yu Jianrong, *Supra* 79. lábjegyzet, 215. lábjegyzet.

³²⁶ Damien Cave, *For Recruiters, a Hard Toll from a Hard Sell*, N.Y. TIMES, 2005. március 27, §1, A1.

³²⁷ *Lásd* Anhui Felelősségi Rendszer, 298. lábjegyzet, 298. cikk. 1. cikk (2) bekezdés (előírja, hogy a párt és a kormány fokozatosan rangidős tisztviselői érkeznek és kezelik a tömeges petíciós megmozdulásokat attól függően, hogy a csoport mérete 5-15, 15-50, vagy 50 vagy több személy) & 2. cikk (1) bekezdés (előírja, hogy a párt és a kormány illetékes tisztviselői öt percen belül megérkeznek a kollektív petíciós megmozdulás helyszínére (szemben az egyéni petíciót benyújtókkal), ha a tisztviselők a kormány főépületében vannak, és harminc percen belül, ha a kormány főépületén kívül, de a városon belül).

³²⁸ Ying Xing, *Supra* 17. lábjegyzet, 58., 62-63., 65. pont.

Ezek a *xinfang* felelősségi rendszerekhez kapcsolódó ösztönzők magyarázhatják a kínai petíciós erőfeszítések megfigyelők által megfigyelt fejlődését a nagyobb és jobban szervezett tevékenységek irányába.³²⁹ Valóban, a kínai petíciós taktikák statisztikai vizsgálatában Chen azt találta, hogy a jelentős hivatalos kínai válasz valószínűsége (például egy munkacsoport létrehozása a probléma elemzésére, vagy egy találkozó a magas rangú tisztviselők és a petíciót benyújtók között) nőtt a petíciót benyújtók számával, a kormányzat azon szintjével, amelyhez a kollektív petíciókat intézik, és azzal, hogy a petíciót benyújtók milyen mértékben alkalmaznak nyilvános és bomlasztó taktikákat.³³⁰ Mindezek alapján logikusan meg kell mutatkoznia egy evolúciós tendenciának, amely az idő múlásával az állampolgári petíciós tevékenység kiterjesztésére irányul. Amint azt egy következő szakaszban megjegyezzük, a rendelkezésre álló statisztikák erre utalnak. A kínai állam saját vitarendezési rendszere elvetheti az egyre nagyobb társadalmi instabilitás magvait.

A *xinfang* intézmények által létrehozott ösztönzők a kínai petíciós magatartás más jellemzőiért is felelősek lehetnek. A közkeletű elképzelésekkel ellentétben a petíció benyújtói a sérelmek általánosítása és a nem jogi alapokra való hivatkozás petícióik alátámasztására nem a jogtudatosság hiányát jelenti. Nem tükrözi a "játékszabályok" félreértését sem. Inkább a konkrét jogi jogsértéseken túlmutató sérelmek általánosításával a petíció benyújtói megpróbálják "politizálni" a problémáikat, olyan mértékben emelve a profiljukat, hogy a *xinfang* tisztviselők kénytelenek legyenek a magas szintű vezetés bevonását kiváltani. Azzal, hogy kiszélesítik sérelmeiket, a jogi kárt úgy határozzák meg, mint "mind [a] munkásokat, mind [az] államot, amelynek döntéseit nem tartják be"³³¹ és az egyes tisztviselőket korrupt gonosztevékeként próbálják feltüntetni, a petíció benyújtói arra vállalkoznak, hogy problémáikat pontosan olyan formában ábrázolják, amely szükséges az elit bevonásának kiváltásához. Ezzel szemben minél szűkebbre lehet húzni a kérdést, minél technikailag legalisztikusabb a probléma, és minél inkább egyetlen polgár problémáira összpontosít, annál kevésbé valószínű, hogy *xinfang* választ vált ki.

A kiterjesztett petíciós magatartás fontos buktató funkciót tölt be a kínai vezetők számára. Egy nagy, korlátozott erőforrásokkal rendelkező bürokratikus gépezetben a vezetés bevonását valószínűleg nem az egyéni panaszosok váltják ki, hanem csak azok, akik sikeresen tudják problémáikat az adott hivatalnokokhoz kötni, társadalmi destabilizációval fenyegetnek, vagy más módon tudják egyéni problémájukat valahogy különösen érdemlegesnek vagy akutnak beállítani több ezer másik problémával szemben. Lorentzen munkája, amely találóan a "Szabályozott zavargások: Informational Mechanisms in an Authoritarian State" (Információs mechanizmusok egy autoriter államban) címmel egy olyan gazdasági modellt nyújt, amely azt sugallja, hogy a kiterjesztett petíciós tevékenység hasznos "riasztórendszerként" szolgál az autoriter uralkodók számára,

³²⁹ *Id*; C.E.C.C.C. Staff Roundtable, *supra* note 27 (Kevin O'Brien professzor, University of California, Berkeley).

³³⁰ Xi Chen, 241. l.ábjegyzet, 29-31. o.

³³¹ Thireau & Hua Linshan, 232. l.ábjegyzet, 99. o.

lehetővé téve számukra, hogy azonosítsák és kezeljék a társadalom legforradalmibb elemei által felvetett társadalmi sérelmeket, míg másokról nem vesznek tudomást.³³²

A xinfang-intézményeknek ez a drótkötél-szerepe is felelős lehet a folyamathoz kapcsolódó bürokratikus késedelemért és az ismételt állampolgári petíciókért. A bürokratikus késedelem ténylegesen többletköltségeket (időt, energiát és pénzt) ró a panaszaiknak érvényt szerezni kívánó petíció benyújtóira.³³³ A kevésbé súlyos problémákkal küzdő vagy csak néhány személyt érintő panaszokat benyújtó kérelmezők feltehetően nagyobb valószínűséggel hagyják, hogy követeléseik az út szélén maradjanak. A kitarató petíció benyújtói következképpen nagyobb valószínűséggel képviselik azokat, amelyek komoly társadalmi következményekkel járhatnak. A *xinfang* tisztviselőknek pontosan ezeket kell azonosítaniuk. A késedelem tehát bürokratikus szitaként működhet, segítve a *xinfang* tisztviselőket abban, hogy azonosítsák azokat a konkrét sérelmeket, amelyek azonnali választ igényelnek.³³⁴ Ez azonban önfenntartó lendületet is generálhat, mivel a viszonylag kisebb problémák a figyelem hiánya és az elégedetlen kérelmezők növekvő haragja miatt fokozatosan nagyobbá válnak.

Következtetés

A kínai petíciós gyakorlatok belsőleg következetes, bár némileg képlékeny alapelveket követnek az egyes sérelmek megoldására irányuló erőfeszítéseik során. Ezek az elvek látszólag nem állnak összhangban a jogi normákkal, de közvetlen választ jelentenek a *xinfang* felelősségi rendszerek által létrehozott ösztönzőkre. A polgárok fellépése és a hivatalos válasz egy egymást erősítő körforgást hoz létre, amely megmagyarázza a kínai petíciós tevékenység számos közös jellemzőjét, beleértve a nagyobb, szervezettebb petíciós tevékenységek irányába mutató tendenciát.

VI. STATISZTIKÁK ÉS TRENDEK

A kínai hatóságok a xinfang-statisztikákat az egyes tisztviselők teljesítményének ellenőrzésére és a társadalmi problémák nyomon követésére használják. Emiatt a statisztikai információk érzékenyek. A xinfang-tendenciák elemzését problematikussá teszi a vonatkozó statisztikákkal kapcsolatos nyitottság hiánya és a létező statisztikák eredendő megbízhatatlansága. Ezeket a fenntartásokat szem előtt tartva, néhány releváns statisztika felbukkant tudományos forrásokban és a kínai sajtóban. Ezek részben szemléltetik a xinfang-rendszer változó jellegét.

A petíciós aktivitás szintje idővel változik. Az 1950-es évektől az 1990-es évekig terjedő xinfang-ügyek elemzése a petíciós aktivitás kiugrását mutatja a viszonylagos politikai liberalizáció időszakában. Luerhmann huszonkét megyei xinfang-irodához beérkezett petíciók átlagos számának elemzése jelentős növekedést állapított meg az 1950-es évek végén, a Száz Virág Mozgalom idején, és a korai években.

³³² Peter Lorentzen, Szabályozott zavargások: (2005. március 6.) (kiadatlan kézirat, a szerzőnél van).

³³³ Ying Xing, *Supra* 17. lábjegyzet, 63. pont.

³³⁴ *Id.* Természetesen a panaszok megoldásának késedelme nem feltétlenül szándékos. Még ha a *xinfang* tisztviselők és irodák a legjobb szándékot is feltételezik, a korlátozott erőforrások és idő természetesen arra készítheti őket, hogy csak a legsürgetőbb ügyekre összpontosítsanak.

1960-as évek, a Nagy Ugrás előrehaladás lecsengése után. Az 1978-79-es reformok és a kulturális forradalom alatt felhalmozódott sérelmek orvoslása után a petíciós tevékenység robbanásszerűen megnőtt. ³³⁵ Úgy tűnik, hogy Kína jelenleg a petíciós aktivitás újabb ilyen kiugrását éli meg. Zhou Zhanshun, az Állami Levél- és Hívásügyi Hivatal, az országos *xinfang* iroda igazgatója szerint 1993 óta rendszeresen nő az évente beérkező petíciók abszolút száma.³³⁶ Cai megjegyzi, hogy 1990 és 1999 között öt különböző tartományban drámaian megnőtt a petíciók lakosságszámhoz viszonyított aránya.³³⁷

Mivel a xinfang rendszer általános célú kormányzati eszközként szolgál, amely lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy tanulmányozzák és kezeljék a polgárok panaszait, nem meglepő, hogy a xinfang rendszeren keresztül benyújtott petíciók a kortárs társadalmi problémákat tükrözik. 1982-ben a becslések szerint az összes petíció körülbelül nyolcvan százaléka a kulturális forradalomból eredő sérelmek orvoslására irányult. Úgy tűnik, hogy ezek az adatok 1986-ra harminc százalékra csökkentek.³³⁸ Az 1990-es évekre a legtöbb petíció fókusza a jelek szerint az adózási kérdésekre helyeződött át. ³³⁹ A Kínai Társadalomtudományi Akadémia forrásai szerint 2004-ben a földkérdések ellen tiltakozó petíciók száma meghaladta az adózással kapcsolatos petíciókét. ³⁴⁰ Tekintettel azonban arra, hogy az állampolgári petíciók hólabdaszerűen terjednek, sok közülük több sérelmet is tükröz. ³⁴¹

Bár a petíció benyújtói nagy bizalmat fejeznek ki a központi kormányzat és a párt vezetői iránt (és ennek megfelelően alacsony bizalmat a helyi tisztviselők iránt), a tényleges

³³⁵ Luehrmann, *Supra* 19. lábjegyzet, 854. lábjegyzet.

³³⁶ Míg Luehrmann az 1989 utáni időszakban a *xinfang*-munkát úgy jellemzi, mint ami egyensúlyba került, konkrét részleteket említ, amelyek ennek ellenkezőjére utalnak. Megjegyzi például, hogy a pekingi tisztviselők az 1990-es években minden évben csúcsot döntöttek a levelek és a látogatások számában. *Id.* 857. o. Más források hasonló tendenciákra utalnak. Például 2000 és 2003 között Szecsuán tartomány kormányzati, igazságügyi és ügyészségi tisztviselői 43,9%-os növekedést tapasztaltak a beadványok számában. Wang Xinyou, *Sichuan li fa bao zhang shang fang ren xian fa quan li* [*Sichuan adopts legislation Protecting the Constitutional Rights of Petitioners*], JIAN CHA RI BAO [PROCURATORATE DAILY], 2004. nov. 15.

³³⁷ Cai Yongshun, *Supra* 19. lábjegyzet, 433. lábjegyzet. Zhejiangban a 10 000 állampolgárra jutó petíciók száma 1990 és 1999 között 54,5-ről 94,6-ra nőtt, Jilinben pedig 6,9-ről 154,3-ra.

³³⁸ Luehrmann, *Supra* 19. lábjegyzet, 855. o. (idézi Huang Yasheng, *Administrative Monitoring in China*, 143 CHINA Q. 828, 834 (1995)).

³³⁹ Az 1998 és 1999 közötti időszakban 184 petíciót vizsgáló egyik felmérés szerint a petíciók 64%-a túlzott adóterhekkel, 51%-a föld/tulajdon kérdésekkel kapcsolatos különböző problémákkal, 30%-a pedig jogellenes erőszak alkalmazásával kapcsolatos. Amint a számok is mutatják, sok petíció több problémát is tükrözött. Zhao Shukai, *Shang fang shi jian he xin fang ti xi* [*Petíciós incidensek és a Xinfang rendszer*], SAN NONG ZHONGGUO [VIDÉKI KÍNA] (2003), elérhető a <http://www.ccrs.org.cn/NEWSgl/ReadNews.asp?NewsID=5777> oldalon.

³⁴⁰ Yu Jianrong, 79. lábjegyzet, 215. tbl. 3. pont.

³⁴¹ *Id.*

a petíciós eljárás elkeseredetté teszi őket. Egy nemrégiben Pekingben 632 petíciót benyújtó személy körében végzett felmérés szerint 37,6%-uk "nagyon nagyra becsülte" a központi párt és a kormány felső szintű vezetőit, míg 77,6%-uk "nagyon alacsonyra becsülte" a helyi kormányzati tisztviselőket. A Pekingbe frissen érkezett petíciót benyújtók 94,6%-a egyetértett azzal a kijelentéssel, hogy "a központi hatóságok szívesen fogadják a parasztok petícióit". Mindössze 7,1%, illetve 1,8% értett egyet a következő állításokkal: "A központi tisztviselők félnek a parasztok petícióitól" és "A központi tisztviselők megverik a petíciót benyújtókat és megtorolják őket". Azok közül a petíciót benyújtók közül, akik egy hetet vagy annál többet töltöttek Pekingben, azonban csak 39,3% gondolta úgy, hogy a központi hatóságok üdvözlik a parasztpetíciókat, míg 58,9%, illetve 44,7% állította, hogy a központi vezetők félnek a petícióktól, vagy megtorolják őket.³⁴²

A xinfang-irodákhoz általában szegény, kevésbé képzett személyek nyújtanak be petíciókat. A sencseni munkaügyi viták egyik felmérése szerint a városi munkaügyi hivatal xinfang-irodájához benyújtott kérelmeket elsősorban fizikai munkások, különösen migránsok nyújtották be, akiknek átlagos (átlagos) havi bére 578 jüan volt. Ezzel szemben az ugyanezen hivatal által működtetett hivatalos munkaügyi döntőbíróági eljárásokban részt vevő pereskedők lényegesen jobb helyzetben voltak, 1444 jüan havi átlagbérrel. Hasonlóképpen, a tanulmány megállapította, hogy "[a]z állami tulajdonú vállalatok munkavállalói hajlamosabbak voltak arra, hogy panaszt tegyenek a választottbíróági bizottságnál. ..."³⁴³ Ez arra utal, hogy a formálisabb vitarendezési intézmények továbbra is elsősorban a tehetősebbek és képzettebbek sajátja marad.³⁴⁴

A Kínában évente benyújtott petíciók száma megdöbbentő. Az országos *xinfang* iroda, az Állami Levelek és Hívások Irodájának igazgatója szerint 2002 első kilenc hónapjában a megyei és magasabb szintű párt- és kormányzati *xinfang* irodákhoz érkező levelek és látogatások száma 8.640.040 volt, ami évi 11,5 milliónak felel meg.³⁴⁵ Ezek a számok eltörpülnek a bírósági rendszer által kezelt ügyek számához képest, amely 2004-ben mintegy hatmillió volt. Magán az igazságszolgáltatáson belül is hasonló eltérések vannak. A Legfelsőbb Népbíróóság 2004-ben 147 665 beadványt kezelt, szemben a 2923 hivatalos fellebbezéssel.³⁴⁶

Az egyik legérdekesebb kérdés, amelynek megválaszolásában a statisztikák segíthetnek, az, hogy a hivatalos jogi csatornák fejlődése milyen mértékben szorítja ki (vagy nem szorítja ki) a hagyományosabb petíciós csatornákat. Néhány a legérdekesebb

³⁴² *Id.* 213-14.

³⁴³ Thireau & Hua Linshan, 232. sz. lábjegyzet, 89. o.

³⁴⁴ Ez azonban nem jelenti azt, hogy a *xinfang* rendszert csak a vidéki lakosok használják. Egy kínai forrás szerint a kínai petíciót benyújtóknak csak a felét teszik ki a parasztok. Ying Xing, *Supra* 17. lábjegyzet, 59. o.

³⁴⁵ Interjú Zhou Zhanshunnal, 12. lábjegyzet.

³⁴⁶ 2005. évi SPC MUNKAMEGJELENTÉS, 13. lábjegyzet. Az idézett szám magában foglalja az újbóli meghallgatás iránti kérelmeket (zaishen), a halálbüntetésről szóló határozatok felülvizsgálatát (sixing fuhe) és a végrehajtási ügyeket (zhixing) is.

a statisztikai összehasonlítások magukban foglalhatják az egyes intézmények által az adott igazgatási területeken beérkezett összes beadvány átfogó elemzését, az ilyen beadványok tartalmát és a bírósági ügyek megfelelő tendenciáit. Egy ilyen munka segíthetne véglegesen meghatározni, hogy a jogilag elismerhető sérelmek növekedése ténylegesen a *xinfang* csatornába vagy a hivatalos jogi csatornába folyik-e be. Sajnos a szerző nem rendelkezik ilyen adatokkal. Más adatok azonban arra utalnak, hogy a hagyományos petíciós gyakorlatok nem sorvadnak el a növekvő formális jogi intézményekkel szemben, hanem valójában új erőre kapnak.

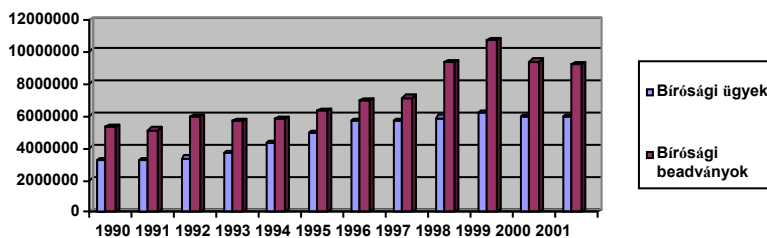
Először is, a vidéki Kínában a paraszti panaszok megoldásával kapcsolatos tudományos munkák azt sugallják, hogy a vidéki lakosok nem valószínű, hogy hivatalos jogi csatornához fordulnak panaszuk megoldása érdekében. Michaelson egy 2002-es, ötvenöt kínai falu nagyjából háromezer háztartását vizsgáló tanulmányában azt találta, hogy "4757 panaszból mindössze 90 esetben (kevesebb mint 2 százalék) fordultak ügyvédhez, bírósághoz vagy az igazságszolgáltatási rendszer más hivatalához (*sifa ban, sifa bumen* vagy *sifa jigou*)."³⁴⁷ A falusiak nagyobb valószínűséggel fordulnak a faluvezetőkhez, informális kapcsolatokhoz és a kormányzati igazgatási szervekhez sérelmeik megoldása érdekében. Michaelson elemzése a felek elégedettségéről a sérelmeik kimenetelével kapcsolatban azt mutatja, hogy "a hivatalos jogi csatornák nemcsak számszerűen népszerűtlenek, hanem vadul népszerűtlen eredményeket is hoznak. [A] formális jogi csatornák nagyobb valószínűséggel vezetnek csalódást keltő eredményre, mint a [külső segítség] bármely más kategóriája".³⁴⁸ Az biztos, hogy ezek az eredmények inkább csak egy pillanatfelvételt jelentenek az időben, mintsem bizonyító erejű bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a sértett kínai felek nagyobb valószínűséggel veszik-e igénybe a hivatalos jogi csatornákat vagy a petíciós csatornákat, mint a múltban. Arra utalnak azonban, hogy a hivatalos jogi csatornákkal szemben általában nagyfokú a lakossági elégedetlenség.

Másodszor, a kínai bírósági rendszeren belüli tendenciákra vonatkozó adatok arra utalnak, hogy a petíció benyújtása továbbra is rendkívül népszerű módja az igazságszolgáltatási szervekhez való hozzáférésnek. Az 1. táblázat a kínai bírósági rendszerhez beérkezett ügyek és beadványok (*laixin laifang*) teljes számát mutatja be az 1990 és 2001 közötti időszakban, a kínai kormány hivatalos igazságügyi statisztikáinak összeállítására szerinti.³⁴⁹

³⁴⁷ Michaelson, *Supra* 16. lábjegyzet, 26. pont. Az Egyesült Államokra vonatkozó tanulmányok szerint az amerikai sérelmek körülbelül tíz százalékában vesznek részt ügyvédek. Pekingi felmérési adatok szerint a "viták" tíz százaléka kerül bíróság elé. *Id.* Ez arra utal, hogy a kínai városi területeken a hivatalos jogi intézményeknek valamivel nagyobb a jelentősége. 2004 C.E.C.C.C. ANN. REP., 131. lábjegyzet.

³⁴⁸ Michaelson, *Supra* note 16, at tbl.7.

³⁴⁹ ZHONGGUO FA LU NIAN JIAN [LAW YEARBOOK OF CHINA] (2002) (az 1990-2001-es évekre vonatkozóan). Az ilyen statisztikákat gondosan meg kell fontolni, mivel a kínai statisztikák gyakran megbízhatatlanok. Itt bizonytalan, hogy a statisztikai évkönyvek pontosan hogyan határozzák meg a bíróságok leveleit és látogatásait (*xinfang*), azok tartalmát, valamint azt, hogy ezek mennyire fedik vagy nem fedik át a hivatalosan benyújtott ügyeket. E források idézésének célja, hogy inkább sugalmazó, mint bizonyító erejű legyen, és talán másokat is további kutatásokra ösztönözzön.



A vizsgált időszak minden egyes évében a beadványok száma meghaladja a bírósági ügyek számát.³⁵⁰ Továbbá a beadványok és a bírósági ügyek aránya (bár a kilencvenes évek közepén néhány évre csökkent) 1990 és 2001 között általában változatlanok tűnik.³⁵¹ A bírósági beadványok alkotóelemeire, a levelekre (*xin*) és a látogatásokra (*fang*) való bontása egy másik érdekes összehasonlítást tesz lehetővé. A bíróságok személyes felkeresése 1990-ben az összes beadvány nagyjából 58%-át tette ki, ami az 1990-es évek során folyamatosan emelkedett, és 2001-ben már csaknem 78%-ot tett ki.³⁵² Ez a tendencia nem korlátozódik a bíróságokhoz intézett állampolgári beadványokra. Az országos xinfang-irodák személyes látogatásai 2003 és 2004 első három hónapja között majdnem megduplázódtak, míg a

³⁵⁰ Az 1980-as évekből származó adatok még jelentősebb egyensúlytalanságra utalnak a beadványok és a benyújtott bírósági ügyek között. Az 1987-es évkönyv például 1986-ban nagyjából kétféle millió benyújtott ügyről számol be, szemben a több mint kilencmillió beadvánnyal. *Hasonlító össze a ZHONGGUO FA LU NIAN JIAN [LAW YEARBOOK OF CHINA]*, 884-84 tbs.3, 4 & 5 (1987) és az *id.* 884 tbs.6. A többi statisztikához hasonlóan a használt kifejezések és szabványok pontos meghatározása nem áll rendelkezésre. Ez az adat azért nem szerepel a fenti táblázatban, mert még kevésbé tűnik megbízhatónak, mint a fent megadott adatok. Az 1986. évi adatok például azt mutatják, hogy a kínai bíróságok minden szintjén 4 336 191 személyes beadvány érkezett, és az év során minden egyes beadványt sikeresen lezártak. *Id.* 884. tbs.6.

³⁵¹ Sajnos a Kínai Jogi Évkönyv adatai 2002-től napjainkig nem állnak rendelkezésre. A Legfelsőbb Népbíróság éves munkajelentései alternatív statisztikai forrást jelentenek. A jelentéskategóriák évenkénti eltérései miatt ez a statisztikai forrás kevésbé meggyőző. 1999 és 2004 között a Legfelsőbb Népi Bíróság statisztikái a *xinfang* beadványokról a bírósági ügyekre vonatkozóan a teljes igazságszolgáltatásra vonatkozóan a következők: 1999, 10,69 millió beadvány, 5,692 millió ügy (elsőfokú, vagy *yishen*); ZUI GAO REN MIN FA YUAN 2000 NIAN GONG ZUO BAO GAO [2000 SUP. PEOPLE'S CT. WORK REPORT] (2000); 2000, 9. sz.39 millió beadvány, 5,35 millió eset (*yishen*); ZUI GAO REN MIN FA YUAN 2001 NIAN GONG ZUO BAO GAO [2001 SUP. PEOPLE'S CT.WORK REPORT] (2001); 2001, nincs statisztika a *xinfang* beadványokról, 5,928 millió eset (mindenfélé, vagy *gelei*); 2002 SPC WORK REPORT, *supra* 13. jegyzet; 2002, többéves statisztika az éves helyett, *lásd supra* 13. jegyzet és kísérő szöveg; 2003, 3,97 millió petíció, 5,69 millió eset (*gelei*); 2004 SPC WORK REPORT, *supra* 13. jegyzet; 2004, 4,22 millió petíció, 7,873 millió eset (beleértve nagyjából 2 millió *zhixing* (kivégzett) esetet). 2005. évi SPC MUNKAMEGJELENTÉS, 13. lábjegezet. A további kutatások egyik érdekes kérdése, hogy a kínai igazságszolgáltatáshoz benyújtott összes petíció nyilvánvaló csökkenése a petíció benyújtóinak gyakorlatában, a kínai bírósági eljárásokban, a statisztikai jelentésekben vagy más tényezőkben bekövetkezett változást tükröz-e. A kínai igazságszolgáltatásban a petíciók száma nem csökkent.

³⁵² ZHONG GUO FA LU NIAN JIAN [LAW YEARBOOK OF CHINA] 937 tbs.11 (1991); ZHONGGUO FA LU NIAN JIAN [LAW YEARBOOK OF CHINA] 1241, tbs.10 (2002).

levelek száma csak 20,2%-kal nőtt. ³⁵³ Amennyiben a fizikai (és nem az írásbeli) petíciók magasabb szintű petíciós részvételt jeleznek, ezek a statisztikák az egyre elkötelezettebb és mozgósított petíciós gyakorlatot mutatják. ³⁵⁴

Harmadszor, a kínai közigazgatási perrendtartásról szóló törvény relatív sikertelensége abban a tekintetben, hogy a polgárok panaszai jelentős számban a bírósági rendszer elé kerüljenek, szintén arra utal, hogy a hagyományos petíciós gyakorlatok a hivatalos jogi csatornák helyettesítésére szolgálhatnak. Más tudósok már megjegyezték a közigazgatási jogi ügyek általánosan alacsony számát, azt a tényt, hogy a közigazgatási ügyek teljes száma az 1990-es évek közepe óta viszonylagos stagnálást mutat, valamint azt, hogy sok ilyen ügyet a felek visszavonnak. ³⁵⁵ Ezek a tényezők a közigazgatási jogi csatornák általános kihasználatlanságára utalnak. Még más kutatások arra utalnak, hogy a *xinfang* csatornák milyen mértékben helyettesítik közvetlenül a közigazgatási jogi csatornákat. Egy kínai Henan megyei bírósági tisztviselő által a *xinfang*-ügyek egy bizonyos csoportjára vonatkozóan végzett kutatás szerint 1999 és 2003 között mind a beadványok teljes száma, mind pedig azon beadványok száma, amelyek esetében közigazgatási pereket lehet indítani, majdnem megduplázódott. Ezzel szemben a közigazgatási perek száma mindvégig nagyjából azonos maradt. ³⁵⁶ Ahogy egy kínai tudós megjegyezte, a *xinfang*-fellebbezések előnyei a közigazgatási perekkel és a közigazgatási felülvizsgálati csatornákkal szemben többek között az alacsonyabb (pénzügyi) költségek, az ismétlődő fellebbezések indításának lehetősége, a nagyobb valószínűségű áttörés

³⁵³ Yu Jianrong, *Supra* 79. lábjegyzet, 213. o. 2003-ban a nemzeti *xinfang*-iroda személyes látogatásai több mint 20%-kal nőttek az előző évhez képest, míg a beérkezett levelek száma 10,7%-kal emelkedett. *Id.* 212. o.

³⁵⁴ Természetesen egy alternatív magyarázat lehet az is, hogy a bíróságok személyes felkeresése a hivatalos jogi csatornák fokozott igénybevételeét jelenti, nem pedig az ellenkezőjét. Mindazonáltal ez a statisztika megfelel annak az általános tendenciának, hogy a kínai petíciót benyújtók körében egyre mobilizáltabbak a gyakorlatok. Párhuzamba állítható más kormányzati szervek hasonló tendenciáival is. *Lásd* Wang Xinyou, *Supra* note 336 (lásd Wang Xinyou, *Supra* note 336) (amely szerint a kormányhivatalokhoz benyújtott személyes petíciók aránya 11%-kal, 25,3%-ról 36,6%-ra nőtt az összes beérkezett petícióhoz képest).

³⁵⁵ Amint azt más tudósok is megjegyezték, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 1990-es bevezetése a kilencvenes években peres ügyek robbanásszerű növekedéséhez vezetett. Minxin Pei, *Polgárok kontra Mandarinok: Közigazgatási perek Kínában*, 152 CHINA Q. 832, 836 (1997). A kínai bíróságok által kezelt elsőfokú közigazgatási perek éves száma azonban 1998 óta viszonylag statikusan, 100 000 körül mozog. O'Brien & Li, *Supra* 19. lábjegyzet, 96 tbl.1. o. Ezen ügyek viszonylag nagy százalékát (30-50%) a felperesek visszavonják, és e visszavonások nagy része peren kívüli egyezséget jelent. *Lásd* Minxin Pei, *Supra*, 836. o., 1. tbl. Az ilyen adatok alapján Pei arra a következtetésre jutott, hogy "a peren kívüli egyezés az állam és a magánszemélyek közötti vitarendezés fő formájává válhatott". *Id.* 839. o. A közigazgatási pereskedés talán leginkább egy olyan összetett stratégiai játékkeret (amelyet ebben a cikkben petíciós eljárásnak azonosítunk) egy újabb lépésének tekinthető, amelyben a polgárok általában "csak végső megoldásként" perlik be a kormányt. *Id.* at 840, 843-45.

³⁵⁶ Meng Fankun & Lan Xinliang, *Xin fang ze ren zhui jiu dui xing zheng su song ying xiang*, [The Effect of Xinfang Responsibility Systems on Administrative Laws], 2004. augusztus 12., <http://www.dffy.com/faxuejieti/xz/200408/20040812200632.htm>.

a helyi befolyással rendelkező hálózatok, valamint a közvetítői erőfeszítésekkel párhuzamosan (vagy akár azok után) a fellebbezés folytatásának lehetősége.³⁵⁷

Negyedszer, a kínai petíciós aktivitás általános növekedése a mozgósított, szélsőségesebb, tömeges petíciós taktikák fokozott alkalmazását tükrözi. Cai megjegyezte, hogy a tömeges petíciós tevékenység általában véve gyorsan növekedett az 1990-es években.³⁵⁸ Más adatok szerint a megyei és magasabb szintű párt- és kormányzati intézményekhez benyújtott tömeges petíciók száma 1995 és 2000 között majdnem megháromszorozódott.³⁵⁹ 2002 és 2003 között az országos xinfang-irodához benyújtott tömeges petíciók száma több mint negyven százalékkal nőtt.³⁶⁰ Úgy tűnik, hogy a helyi hatóságok hasonló tendenciákat tapasztalnak. Az egyik NVB-képviselő által szolgáltatott adatok azt mutatják, hogy egy bizonyos Hubei városban a tömeges petíciók nagyjából megduplázódtak az incidensek és az érintett petíció benyújtók teljes számát tekintve 1999 és 2003 között.³⁶¹ A tömeges petíciókban érintett petíció benyújtók száma az összes petíció benyújtójának több mint hetven százalékát tette ki.³⁶² Egy kínai tanulmány megállapította, hogy a tömeges petíciók számának növekedése azt jelentette, hogy a tömeges petíciókban részt vevő petíció benyújtóinak száma az összes petíció benyújtóinak százalékában kifejezve gyorsan növekszik, mivel az egyéni petíció benyújtói által küldött levelek és személyes látogatások száma viszonylag stabil maradt. Ez az arány az elmúlt néhány évben drámaian emelkedett, az 1998-as 59,8%-ról 1999-ben 66,3%-ra, 2000-ben 71,2%-ra, 2001-ben pedig 75,6%-ra.³⁶³ Egy amerikai akadémikus szerint,

³⁵⁷ Ying Xing, *Supra* 17. lábjegyzet, 58., 66-70. lábjegyzet.

³⁵⁸ Cai Yongshun, 19. lábjegyzet, 425., 441. o. Csak Henan tartományban a kollektív petíciók száma 1992 és 1999 között majdnem megháromszorozódott. *Id.* 434. o.

³⁵⁹ Xiao Tangbiao, *Er shi yu lai da lu nong cun de zheng zhi sen ding zhuang kuang --- -Yi nong min xing dong de bian hua wei shi jiao* [*The Situation of Political Stability in Twenty Mainland Villages - -A Look at Peasant Movements*], 21 SHI JI [21ST CENTURY], 2003. április, 51-60. o., elérhető a http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=2440 oldalon. A cím ellenére a cikk nemzeti statisztikákat tartalmaz. A megyei és magasabb szintű párt- és kormányzati szervekhez intézett tömeges petíciók 1995 és 2000 között 2,8, illetve 2,6-szorosára nőttek, 2000 és 2001 között pedig további 7,2%-os, illetve 11,7%-os növekedést mutattak. *Id.*

³⁶⁰ Yu Jianrong, *Supra* 79. lábjegyzet, 216. lábjegyzet. E tanulmány szerint a vizsgált időszakban a Pekinghez intézett legnagyobb tömeges petíció több mint nyolcszáz személyt számlált. *Id.*

³⁶¹ Wan Xingya, *Ren min dai biao jian yi ci yu xin fang bu men diao chu she hui mao dun zhi neng* [*LPC delegate Proposes Giving Xinfang Bureaus the Ability to Handle Social Contradictions*], QING NIAN BAO [CHINA YOUTH DAILY], 2004. március 17., , elérhető a <http://www.people.com.cn/GB/14576/14997/2395691.html> oldalon. A megadott szám adatok a következők: 1999, 225 tömeges petíciós incidens, 3103 petíció benyújtójával; 2000, 232 incidens 3318 petíció benyújtójával; 2001, 292 incidens 5944 petíció benyújtójával; 2002, 377 incidens 6070 petíció benyújtójával; 2003, 394 incidens és 7042 petíció benyújtójával. Több mint háromszáz esetben ötven vagy annál több személyt érintő tömeges petíciót nyújtottak be. *Id.*

³⁶² *Id.*

³⁶³ Xiao Tangbiao, 359. sz. lábjegyzet, 51-60. o.

"[a]z 21. század elejére" a társadalmi nyugtalanság [azaz a nagyszabású petíciós megmozdulások] a kínai társadalom normális jellemzőjévé váltak. ³⁶⁴

Ötödször, a petíciók számának növekedése nem egyenletesen oszlik el a kínai bürokráciában. ³⁶⁵ Egyre inkább a magasabb kormányzati szintekre összpontosul. 2003-ban a nemzeti xinfang-irodához benyújtott petíciók száma tizennégy százalékkal nőtt az előző évhez képest. A tartományi és helyi irodák minimális változásokat regisztráltak. Hasonlóképpen, az országos szintű kormányzati hivatalokhoz benyújtott petíciók száma negyvenhat százalékkal nőtt az előző évhez képest, míg a tartományi és helyi hivataloknál kisebb növekedést tapasztaltak. ³⁶⁶ 2004-ben a Legfelsőbb Népbírósághoz benyújtott beadványok száma 23,6%-kal nőtt 2003-hoz képest, míg az összes alsóbb szintű bírósághoz benyújtott beadványok száma csak 6,2%-kal emelkedett. ³⁶⁷

Hatodszor, a kutatások szerint a petíciót benyújtók körében bizonyos fokú professzionalizálódás tapasztalható. ³⁶⁸ Egy pekingi tanulmány szerint a petíciót benyújtók általában férfiak, harmincöt és hatvan év közöttiek, és gyakran középfokú (középfokú) végzettséggel rendelkeznek. Ugyanez a tanulmány jelentős különbségeket állapított meg a petíciós gyakorlatokban is. A megkérdezettek körülbelül fele rendelkezett előkészített dokumentumokkal, valamennyire képes volt szervezett módon elmesélni a történetét, és valamennyire ismerte a törvényeket vagy rendeleteket, amelyekkel alátámaszthatta állításait. Egy kis kisebbségnek nem volt semmilyen előkészített anyaga, ehelyett inkább az érzelmeire és személyes igazságtalanságérzetére hagyatkozott a petíciók lebonyolítása során. Végül a megkérdezettek körülbelül egyharmada képviselte a petíciós "elitet". Ezek a személyek magabiztosak voltak állításaikban, korábbi tapasztalattal rendelkeztek a petíciós eljárásban, gördülékenyen tudták elmondani ügyeiket, és alaposan ismerték a vonatkozó törvényeket és rendeleteket, gyakran olyannyira, hogy emlékeztükben is megőrizték azokat. ³⁶⁹

Ahogy a fenti tanulmány szerzője megjegyezte, "a petíciók gyakoriságának növekedése, az eljárás bonyolultsága és a petíciók követéséhez szükséges idő hossza hozzájárul a paraszti érdekek képviseléséhez értő "alkalmas petícióírók" csoportjának kialakulásához". ³⁷⁰ Úgy tűnik, hogy ez a petíciót benyújtó "elit" a következőket foglalja magában

³⁶⁴ Thomas Bernstein, 283. lábjegyzet, 1. pont.

³⁶⁵ A tömeges petíciós erőfeszítések növekedése nem egyenletesen oszlik meg az országban. Ahogy megfigyelők megjegyezték, Kína központi mezőgazdasági övében - szemben a gazdag tengerparti területekkel vagy az elszegényedett nyugati területekkel - a tömeges petíciók legnagyobb mértékű növekedését tapasztalták. Kevin O'Brien, *Collective Action in the Chinese Countryside*, 48 CHINA J. 139, 143-44 (2002).

³⁶⁶ Yu Jianrong, *Supra* 79. lábjegyzet, 212. lábjegyzet.

³⁶⁷ 2005. évi SPC MUNKAMEGJELENTÉS, 13. lábjegyzet.

³⁶⁸ Ezt a közelmúltban a média is megállapította. Edward Cody, *In Chinese Uprisings, Peasants Find New Allies*, WASH. POST, 2005. november 26., A1.

³⁶⁹ Zhao Shukai, 339. lábjegyzet.

³⁷⁰ *Id.* Az egyre inkább versenyző helyi választások egyes esetekben kollektív petíciók vezetőit hozták létre, akik a petíciós folyamatot eszközként használják arra, hogy engedményeket csikarjanak ki a felsőbb szintektől

olyan személyek, akik nemcsak saját sérelmeiket tudják artikuláltnan kifejezni, hanem képesek tömeges petíciós mozgalmak vezetésére is.³⁷¹ Ezek a vezetők nemcsak saját egyéni sérelmeiket képviselik, hanem a munkavállalók egy csoportja, vagy egy adott falu vagy megye által viselt kollektív sérelmeket is.³⁷² Egyes esetekben a sértett csoportok felkeresik ezeket a vezetőket, hogy kihasználják szakértelmüket.³⁷³ A legfontosabb, hogy ezek az egyének rendelkeznek azzal a képességgel, hogy petíciót benyújtók csoportjait megszervezzék a tömeges petíciók végrehajtására.³⁷⁴ Sokan közülük a hadseregben szolgáltak.³⁷⁵ Ezek a petíciós vezetők kemények, lelkileg is kötődnek az ügyükhöz, és egyre inkább hajlandóak konfrontatív taktikákat alkalmazni.³⁷⁶ Ezek közé számos technika tartozik, a több száz ember mozgósításától kezdve a kormánytisztviselőkre gyakorolt nyomásgyakorlásra keresztül a feszült tárgyalási üléseken, az építkezések nagyszabású blokádjain át a petíciót benyújtók nagy csoportjai által összehangolt öngyilkossági fenyegetésekig.³⁷⁷

Következtetés

A rendelkezésre álló korlátozott statisztikai adatok alapján úgy tűnik, hogy a hivatalos jogi csatornába vetett bizalom alacsony szintje és a jól működő petíciós csatornák jelenléte lehetővé tette a kínai petíciós gyakorlatok virágzását a modern jogi intézmények mellett (sőt, azokon belül is). Úgy tűnik, hogy a petíciók egyre szervezettebbek és jól irányítottak. Úgy tűnik, hogy a kínai bürokrácia egyre magasabb szintjei felé irányul. Ezek a fejlemények arra utalnak, hogy a polgárok panaszai megoldására a hivatalos jogi csatornák helyett egyre inkább a professzionális, nagymértékben mozgósított tömeges petíciókhoz folyamodnak.

kormánytisztviselők és megszilárdítsák politikai pozíciójukat otthon. Lianjiang Li, 252. lábjegyzet, 4-5. pont. A felmérés adatai azt mutatják, hogy a vitatott választásokkal rendelkező falvak nagyobb valószínűséggel generálnak petíciós tevékenységet (Li nyelvén "fellebbezéseket"), mint azok, amelyekben nincs ilyen. *Id.*

³⁷¹ *C.E.C.C.C. Staff Roundtable*, *supra* note 27, http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=108_house_hearings&docid=f:95346.wais (Kevin O'Brien professzor, University of California, Berkeley); Bernstein, *supra* note 364, 11-12. o. (egy megyei szintű petíciós szervezet példáját említi, amelynek vezetősége jártas a rejtett operatív taktikákban).

³⁷² Yu Jianrong, *Supra* 79. lábjegyzet, 214. o.

³⁷³ *C.E.C.C.C. Staff Roundtable*, *supra* note 27, http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=108_house_hearings&docid=f:95346.wais (Kevin O'Brien professzor, University of California, Berkeley, szóbeli tanúvallomása).

³⁷⁴ O'Brien & Lianjiang Li, *Supra* note 24, 772-73; Zhao Shukai, *Supra* note 339.

³⁷⁵ *C.E.C.C.C. Staff Roundtable*, *supra* note 27 (Kevin O'Brien professzor, University of California, Berkeley); O'Brien & Lianjiang Li, *supra* note 24, 768. o.).

³⁷⁶ *C.E.C.C.C. Staff Roundtable*, 27. lábjegyzet (Kevin O'Brien professzor, University of California, Berkeley, írásbeli nyilatkozata).

³⁷⁷ *Id.*; *Er shi san kuang gong zai Beijing wei xie ji ti tiao lou* [Huszonhárom bányász fenyegetőzik azzal, hogy kollektíven leugrik az épületről], <http://bbcchinese.com/>, 2004. július 13., http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_3880000/newsid_3889700/3889729.stm; Shi Jiangtao, 3. lábjegyzet.

VII. NYUGATI TÖRTÉNELMI PRECEDENSEK

Ez a cikk azt állítja, hogy a xinfang-rendszer és történelmi analógiái a császár és a pártvezetők *személyes* uralmát támogató kormányzási eszközként működnek. Ez feszültséget teremt az olyan normákkal és intézményekkel szemben, amelyek a jogra próbálnak támaszkodni. Hogyan változik tehát egy rendszer emberuralomból joguralommá?

Természetesen a kérdés megválaszolásának leghatékonyabb módja az lenne, ha alapos történelmi elemzést végeznénk a jogi intézmények fejlődéséről a legkülönbözőbb rendszerekben, beleértve Japánt, Dél-Koreát és Tajvant is. A háttér, a nyelvi és a helybeli korlátok miatt e cikk nem tartalmazhat ilyen elemzést.

A fenti kérdés megválaszolására a nyugat-európai jogintézmények fejlődésének tanulmányozásával tehetünk egy előzetes elemző kísérletet. Annak ellenére, hogy a középkori angol és francia monarchiák sok mindenben különböznek a császári vagy kommunista kínai intézményektől, a középkori angol és francia monarchiák is sok közigazgatási és bírói hatalmat egyesítettek egyetlen uralkodó személyében. A középkori európai kérvényezők a hosszas könyörgés folyamatán keresztül igyekeztek kiváltani az uralkodó személyes részvételét sérelmeik megoldásában.³⁷⁸ Modern kínai társaikhoz hasonlóan a középkori angol kérvényezők is ismételt erőfeszítéseket tettek a király füle hallatára, gyakran évekig üldözték őt az angol vidéken, hogy meghallgatást keressenek.³⁷⁹

Az elmúlt néhány száz évben azonban a jog mind Angliában, mind Franciaországban elvált az uralkodó személyétől. A közigazgatási államtól bizonyos fokú függetlenséget élvező, szakosodott jogi intézmények vették át a felelősséget számos sérelem érdemi elbírálásáért. Hogyan történt ez? Ez a rész amellel érvel, hogy a középkori Anglia és Franciaország viszonylagos társadalmi-politikai sokszínűsége döntő szerepet játszott abban, hogy az uralkodók bizonyos fokú hatalmat engedtek át az uralkodó személyétől elkülönült igazságszolgáltatási intézményeknek.

A. Anglia

³⁷⁸ A jognak és a petíciónak mély történelmi kapcsolatai vannak. A kérvényezés és a petíció benyújtásának könyörgő komponense pontosan tükrözi azt a korábbi történelmi időszakot, amikor a bírói és a közigazgatási hatalom szilárdabban egy szuverénben volt összeforva. *Lásd általában* GEOFFREY KOZEL, BEGGING PARDON AND FAVOR (1992) (a középkori nyugat-európai kérvényezés nyelvezetének és gyakorlatának, valamint a vallási és jogi normákhoz való kapcsolódásának magyarázata). Ez a történelmi örökség még mindig nyilvánvaló a "to plead" (kérvényezni) alapvető jogi kifejezés nyelvi gyökereiben, amely a tizenharmadik és tizennegyedik századra vezethető vissza, mind jogi jelentésében: "pert vagy keresetet indítani vagy folytatni... pereskedni", mind pedig általánosabb jelentésében: "könyörögni, könyörögni, könyörögni". OXFORD ENGLISH DICTIONARY 1026-27 (2d ed. 1989). Megjegyzendő, hogy a meghatározások közös eleme a magasabb hatalomhoz való folyamodás, beleértve az Istenhez intézett spirituális könyörgést is.

³⁷⁹ O.F. ROBINSON ET AL., BEVEZETÉS AZ EURÓPAI JOGTÖRTÉNETBE 232 (1985). Konkrét példára lásd ALAN HARDING, MEDIEVAL LAW AND THE FOUNDATIONS OF THE STATE 135 (2002).

A korai angol önkormányzati intézmények erősen hasonlítottak a megfelelő kínai intézményekre a bírói és a közigazgatási hatalom összekapcsolásában. Az angol seriffek az egyik példa erre. A sheriffek a tizedik és tizenegyedik században jelentek meg az egységes angolszász királyság megyei szintű képviselőiként.³⁸⁰ Feladataik közé tartoztak az igazságszolgáltatási és közigazgatási feladatok, amelyek közül az egyik az adóbehajtás volt.³⁸¹ Évente legalább kétszer a seriff elnökölt a shire-mooton, egy olyan helyi gyűlésen, amely egyesítette a bírói, törvényhozói és közigazgatási funkciókat, és amelyhez a sértett polgárok fordulhattak kérelmeikkel.³⁸² Más helyi gyűlések és testületek szintén igazságszolgáltatási feladatokat láttak el. Az egyes feudális urak például bíróságot tartottak a birtokaikon lakó parasztok számára.³⁸³ Hasonlóképpen a városi kerületek is tartottak rendszeres gyűléseket, hogy igazságot szolgáltatassanak a kereskedők számára, és rendezzék vitáikat.³⁸⁴

Anglia 1066-os normann hódítása után a politikai és gazdasági hatalom fokozatos felhalmozódása a sheriffek kezében kezdte megváltoztatni az intézményt. Egyes esetekben a seriffi tisztséget gazdag helyi földbirtokosok vásárolták meg. Egyesek megkísérelték, hogy a tisztséget a helyi nemesi családokon belül öröklődővé tegyék.³⁸⁵ A közigazgatási hatalomnak és a szinte korlátlan joghatóságnak a seriffek kezében való összpontosítása erős politikai fenyegetést jelentett az uralkodó hatalmára nézve.³⁸⁶ Az uralkodó és a sheriffek között folyamatos volt a feszültség. I. Henrik alatt 1129-ben közel egy tucat seriffet tisztogattak meg.³⁸⁷ Az uralkodó "olyannyira bizalmatlan volt a seriffekkel szemben..., hogy folyamatosan csökkentették joghatóságukat."³⁸⁸ A seriffek hatalmával kapcsolatos elégedetlenség nem csak az uralkodóra korlátozódott. A hatalomnak a seriff kezében való összpontosítása ugyanúgy veszélyeztette a megyén belüli kisebb nemesek érdekeit is.³⁸⁹

³⁸⁰ THEODORE PLUCKNETT, *A COMMON LAW TÖMÖR TÖRTÉNETE* 101 (1956).

³⁸¹ J. H. BAKER, *AN INTRODUCTION TO ENGLISH LEGAL HISTORY* 19 (1. kiadás, 1971).

³⁸² J. H. BAKER, *AN INTRODUCTION TO ENGLISH LEGAL HISTORY* 7 (4. kiadás, 2002).

³⁸³ *Id.* 8-9.

³⁸⁴ *Id.* 7. pont.

³⁸⁵ BAKER, 381. lábjegyzet, 19-20. o.

³⁸⁶ *Id.* 14. o.; PLUCKNETT, *Supra* 380. lábjegyzet, 93. o.

³⁸⁷ BAKER, *Supra* 381. lábjegyzet, 15. pont.

³⁸⁸ PLUCKNETT, *Supra* 380. lábjegyzet, 93. pont.

³⁸⁹ Valójában, amint azt alább tárgyaljuk, a bárók 1215-ös felkelése során a királlyal szemben támasztott (és a Magna Chartába foglalt) egyik legfontosabb követelés a sheriff bírói hatalmának kifejezett korlátozása volt.

Az angol korona következképpen többszörös erőfeszítéseket tett a sheriffek joghatóságának csökkentésére, és a polgárok petícióinak központi intézményekre való áthelyezésére. A tizenegyedik század közepén az angol monarchia kidolgozta a justiciar intézményét, a király saját udvarának megbízottját, aki mind az igazságszolgáltatási, mind a közigazgatási ügyek intézésére felhatalmazást kapott akár országos, akár helyi szinten. Bár hasznos eszköz volt a sheriffek helyi alapú hatalmának ellensúlyozására, a bírói és közigazgatási hatalomnak a justiciarokban való összpontosítása politikai fenyegetést is jelentett az uralkodó hatalmára nézve, és a tizenharmadik század közepe után megszűnt. ³⁹⁰

Nagyjából ugyanebben az időben alakult ki az a gyakorlat, hogy az uralkodó udvarából ad hoc jelleggel utazó bírakat küldtek a településekre, hogy felügyeljék a seriffek munkáját. Ezek nem feltétlenül képeztek bíróságokat. A "general eyre" látogatása egy adott shire-be ugyanis nemcsak az egyes állampolgári beadványok meghallgatását jelentette, hanem a helyi önkormányzat összes közigazgatási, pénzügyi és igazságszolgáltatási ügyének átfogó felülvizsgálatát is. Ezek kevésbé az egyes ügyek jogi felülvizsgálatát jelentették, mint inkább a helyi önkormányzat ideiglenes, teljes kiszorítását a központi ellenőrzés alól. Az igazságszolgáltatás pénzügyileg is jövedelmezőnek bizonyult, mivel nagy összegű bírságokat és lefoglalásokat generált, amelyek közvetlenül a koronának, nem pedig a seriffnek jutottak. Az általános eyres tartása által okozott költségek és társadalmi zavarok a közvélemény rendkívüli ellenállását váltották ki, ami a XIV. század közepére a megszüntetésükhöz vezetett. ³⁹¹

Úgy tűnik, hogy a közvélemény elégedetlensége az eyres-ekkel szemben vezetett ahhoz, hogy II. Henrik 1178-ban kijelölte a bírák egy csoportját, akiknek Westminsterben kellett maradniuk, ahelyett, hogy az országot járkálták volna. Kezdetben nem tettek különbséget a körútra induló és az ottmaradó bírák között. Azonban talán azért, mert elszakadtak az általános eyres első kézből érkező politikai imbolygástól, a Westminsterben lakó bírák a XIII. század elején fokozatosan hivatásos jogbírókká (és nem közigazgatási felügyelőkkel) váltak. Ez viszont ahhoz vezetett, hogy a királyhoz intézett petíciók bemutatásának helyét szilárdabbá tették. Ahelyett, hogy a királyt személyesen keresték volna a birodalomban, az igazságot kereső kérelmezők egy speciális, állandó bírói apparátushoz fordulhattak, amely elkülönült az eyre pénzügyi és adminisztratív funkcióitól. ³⁹²

A közigazgatási hatékonysághoz és a politikai ellenőrzéshez fűződő királyi érdekek mellett az angol igazságszolgáltatási rendszer megalapítása egy olyan elemet is megtestesített, amely

³⁹⁰ BAKER, *Supra* 382. lábjegyzet, 15. pont.

³⁹¹ *Id.* 14-16. A középkori angol generális eyres intézménye érdekes hasonlóságot mutat azokkal a munkacsoportos vizsgálatokkal, amelyeket például a Shaanxi tartományi hatóságok végeztek a korábban tárgyalt Faxi tömeges petíció kezelése során. Mindkettő nem másként működött, mint a helyi kormányzás teljes felülvizsgálataként.

³⁹² *Id.* at 18-20. A királyt a körúton kísérő bírákból fokozatosan alakult ki a King's Bench, egy elsősorban büntető- és fellebbviteli jogkörrel rendelkező bíróság. *Lásd id.* 39-47. o.

a nemességgel való kiegyezés.³⁹³ Amint már említettük, a nemesek ellenezték a bírói hatalomnak a sherifek kezében való összpontosítását, és tehernek érezték, hogy közvetlenül a királyhoz kellett személyesen fellebbezniük. A bárók 1215-ös felkelése János király meggyengült uralma ellen arra kényszerítette a monarchiát, hogy kulcsfontosságú engedményeket tegyen a nemességnek. A nemesek különösen arra kényszerítették a monarchiát, hogy kiadja a Magna Chartát, amely tulajdonképpen megerősítette II Henrik egyes igazságügyi reformjait. A charta előírta, hogy "a common pleas ne kövesse a [királyi udvart], hanem helyette egy bizonyos helyen tartsák meg".³⁹⁴ Ezzel a fejleménnyel az az intézmény, amelyből később a Court of Common Pleas fejlődött ki, elvált magától a király személyétől, és véglegesen Westminsterben rögzült. Emellett a Magna Carta formalizálta a sherifek bírói hatalmának korábbi királyi ellenőrzését, megtiltva nekik, hogy a korona perbeszédet tartsanak.³⁹⁵ Ahogy Biancalana megjegyzi, "[a] királyi hatalom, amely elismerte [a nemesek] jogos érdekeit, erősítette a tényleges hatalmukat".³⁹⁶ Az angol bíróságok fejlődése a királyi hatalom kiterjesztését jelentette, amely azonban a nemesek nyílt jóváhagyásával történt, akik igyekeztek e hatalom kiterjesztését meghatározott csatornába terelni.³⁹⁷

A királyi bíróságoknak a nemzeti egység eszközeként való alkalmazására irányuló központi erőfeszítések a helyi és egyházi bíróságok feletti hatalom kiterjesztéséhez is vezettek. Amint azt már korábban említettük, a középkori Angliában számos, a seriff ellenőrzésétől független, községi és uradalmi bíróság létezett. E függetlenségük miatt ezeket nagyrészt nem érintették a korai bírósági reformok, amelyek célja a seriff hatalmának csökkentése volt. A tizenötödik és tizenhatodik századra azonban a common law bíróságok növekedése fokozatosan kezdte felemészteni a hatáskörüket. Ezt a tendenciát elősegítette a King's Bench általános gyakorlata, hogy technikai okokból megdöntötte a városi bíróságok ítéleteit, talán azzal a céllal, hogy ellenőrzést gyakoroljon a városi kereskedelmi bíróságok és az adósságtügyek listája által képviselt értékes bevételi forrás felett.³⁹⁸

A common law joghatóság kiterjesztésének királyi támogatása összeütközéshez vezetett az egyházi bíróságokkal. A XII. század óta ezek Anglián belül teljesen párhuzamos jogi struktúráként léteztek, amelynek csúcán a római pápai bíróságok álltak. Ez természetesen kihívást jelentett az angol bíróságok korlátlan hatalmával szemben.

³⁹³ Lásd Joseph Biancalana, *Igazságszolgáltatás híján: Henrik jogi reformjai*, 88 COLUM. L. REV. 433, 534-35 (1988) (II. Henrik igazságszolgáltatási reformjainak leírása).

³⁹⁴ MAGNA CARTA, 17. fejezet.

³⁹⁵ *Id.* a 24. fejezetben.

³⁹⁶ Biancalana, *Supra* 393. lábjegyzet, 535. lábjegyzet.

³⁹⁷ Hasonló folyamatok játszódtak le az angol parlamenti intézmények kialakulásában is. Lásd ALAN HARDING, *MEDIEVAL LAW AND THE FOUNDATIONS OF THE STATE* 178-86 (2002).

³⁹⁸ BAKER, 382. lábjegyzet, 26-27. o.

királyok. A papság büntetőjogi felelőssége körüli korai küzdelmekből a XII. század közepén, különösen a Thomas Becket-ügyben, az egyház és az állam közötti feszültségek végül a XIII. század végén és a XIV. század elején a világi és az egyházi bíróságok joghatósága közötti széles körű kompromisszumhoz vezettek. Az egyházi bíróságok hatáskörébe tartoztak a házassági és erkölcsi ügyek, a királyi bíróságok hatáskörébe pedig a legtöbb büntető- és vagyoni ügy. Az angol koronának a Rómával való szakítása a XVI. században a királyi bíróságok joghatóságának további átvételéhez vezetett az egyházi bíróságok rovására.³⁹⁹

Az angol nemzeti igazságszolgáltatás magva tehát a korona azon egyidejű erőfeszítéseiben rejlik, hogy kiterjessze saját hatalmát, ellenőrizze a sheriffek hatalmát, és csorbítsa a konkurens intézmények joghatóságát, valamint az angol nemesség azon törekvésében, hogy az uralkodó kiterjesztett hatalmát meghatározott csatornákra korlátozza. Ezek az egymásnak ellentmondó feszültségek intézményi kompromisszumok szükségességét teremtették meg, hogy mindkét fél elérhesse céljait. Ez pedig az uralkodó személyétől bizonyos fokig elkülönült igazságszolgáltatás létrehozásához vezetett.

B. Franciaország

A francia jogi fejlemények hasonlítottak az angliaiakhoz. A XII. század előtt a Capetian monarchia a helyi tisztviselők, a *prevôts*, káderére támaszkodott, akik egy adott régióban a katonai, pénzügyi és igazságszolgáltatási feladatokat látták el a korona számára.⁴⁰⁰ Angol megfelelőikhez, a sheriffekhez hasonlóan a *prevôts* is több problémát jelentett a francia uralkodók számára. Először is, a *prevôts* általában adógazdálkodást folytattak, ami gyakran a helyi földbirtokosok befolyása alá vonta őket.⁴⁰¹ Másodsor, a tizenegyedik századra sok *prevôt*nek sikerült elérnie, hogy tisztsége örökletes legyen, ami kihívást jelentett az uralkodó hatalmával szemben.⁴⁰² Ez fokozatosan egy második intézmény, a *bailli* megjelenéséhez vezetett a XII. század folyamán. A helyben gyökerező *prevôts-okkal* ellentétben a *bailli* fizetett lovagok voltak, akiket az uralkodó küldött ki kőborló jelleggel, hogy felügyeljék a *prevôts-ok* működését, és meghallgassák a viselkedésükkel kapcsolatos panaszokat. Ebben a szerepükben az angol grand eyres vándorló bíráihoz hasonlítottak.⁴⁰³

Míg a királyi *baillisek* tartományokba való kiküldése a központosított igazságügyi ellenőrzés erősödését jelentette, a királyi joghatóság az ország nagy részén továbbra is gyenge maradt.⁴⁰⁴ A joghatósági viták az uralkodó ügynökei és az uralkodó megbízottai között.

³⁹⁹ *Id.* 126-32.

⁴⁰⁰ HARDING, 397. lábjegyzet, 51. pont.

⁴⁰¹ *Franciaország*, in 19 ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA 427, 466 (15. kiadás, 2003).

⁴⁰² J.H. SHENNAN, A PÁRIZSI PARLAMENT 11 (1968).

⁴⁰³ HARDING, 397. lábjegyzet, 117-19. o.; *France*, 401. lábjegyzet, 466. o.

⁴⁰⁴ JAMES GIVEN, STATE AND SOCIETY IN MEDIEVAL EUROPE 83 (1990).

a helyi urak vagy a városok továbbra is elterjedtek.⁴⁰⁵ Miután a XIII. században a déli Languedoc tartományt a francia koronához csatolták, a toulouse-i városi konzulok megtagadták az együttműködést a korona képviselőjével, kizárták őt a büntetőperekből, és megakadályozták, hogy a városi bíróságok fellebbezzenek hozzá.⁴⁰⁶ Az ehhez hasonló viták fokozatosan olyan jogi intézményeket hoztak létre, amelyeknek a koronával való kapcsolata enyhébb volt. A toulouse-i konfliktus csak azzal jutott tárgyalásos megoldásra, hogy a francia uralkodó létrehozta a város számára a városi konzulokból álló, de a korona képviselője által elnökölt közös bíróságot.⁴⁰⁷

Hasonló feszültségek jellemezték a *bailli* és a nemesek közötti kapcsolatokat is. Az utóbbiak gyakran nem voltak hajlandók alávetni magukat az uralkodó közvetlen képviselői által végzett tevékenységük felülvizsgálatának. Ez vezetett a XIII. század közepén a *Parlement* fokozatos kialakulásához, egy kijelölt királyi házi bírósághoz, ahol a királyhoz intézett panaszokat tárgyalták.⁴⁰⁸ Fontos, hogy miközben a *bailli* elnökölt ezekben a bíróságokban, más nemesek és a klérus tagjai is részt vettek, akiktől elvárható volt, hogy bizonyos fokú pártatlanságot tanúsítsanak a nemesség (vagy a köznemesek) és a *bailli* közötti vitákban.⁴⁰⁹ A *bailli* bevonása feszültséget okozott, mivel gyakran éppen a *bailli* döntése ellen lehetett fellebbezni. A királyi igazságszolgáltatás pártatlanságának megkérdőjelezése a *baillik* részvételének fokozatos korlátozásához vezetett a *Parlementben*, egészen 1296-ig, amikor is teljesen megtiltották nekik, hogy tagként tevékenykedjenek.⁴¹⁰

A *parlament* létrehozásában megtestesülő közigazgatási és igazságszolgáltatási kompromisszum tette lehetővé a modern francia állam megalapítását. A parlamentnek a király képviselői felett gyakorolt felügyelete lehetővé tette az uralkodó számára, hogy a kormányzás alapvető megbízó-ügynök problémáját kezelje. Ahogy Harding megjegyzi, "a király feudális joghatóságát megerősítette a *Parlement* felügyelete a *baillisok* tevékenysége felett. . . [A]z igazságszolgáltatási eljárásai egyúttal azok a közigazgatási csatornák voltak, amelyek nélkül a király kormánya nem tudott volna

⁴⁰⁵ *Id.* 80-88.

⁴⁰⁶ *Id.* 83.

⁴⁰⁷ *Id.*

⁴⁰⁸ A *Parlement* itt a párizsi *parlementre* utal, amely a legrégebbi és leghatalmasabb bírói testület. A francia korona további területhódításai több tartományi *parlament* létrehozásához vezettek, amelyek hasonló hatáskörrel és feladatkörrel rendelkeztek. SHENNAN, *Supra* 402. lábjegyzet, 83-84. pont.

⁴⁰⁹ HARDING, 397. lábjegyzet, 163-64. o.

⁴¹⁰ *Id.* 123-24. A király közvetlen közigazgatási tisztviselőinek eltűnését a *Parlamentből* a következő évszázadokban a tagság fokozatos bővülése követte, amely a kisebb nemesség tagjait és végül a jogban jártas köznemeseket is magában foglalta. SHENNAN, *Supra* 402. lábjegyzet, 110-48. pont.

semmit. ⁴¹¹ Angol megfelelőihez, a Courts of Common Pleashez és a King's Benchhez hasonlóan a *Parlement* is az ország legfelsőbb bíróságává fejlődött. ⁴¹² Ahogy Angliában, a francia bíróságoknak is sikerült fokozatosan kiterjeszteniük a joghatóságukat más igazságszolgáltatási szervek rovására. A tizenötödik század végére a párizsi Parlement érvényesítette hatáskörét az egyházi bírák elleni panaszok felülvizsgálatára. ⁴¹³

Angol bírósági társaitól eltérően a *parlamentnek* egyértelműbb politikai szerepe is volt, amely a királyi rendeletek rögzítésével kapcsolatos feladataiból fakadt. A *Parlement* politikai szerepe, amely eredetileg tisztán közjegyzői funkció volt, fokozatosan olyan formális hatáskörre fejlődött, amely lehetővé tette az uralkodó által javasolt törvények felülvizsgálatát, megtámadását és késleltetését. ⁴¹⁴ A forradalom előtti Franciaországban a *Parlement* a királyi önkény "legfőbb intézményes ellenfelévé" vált, még XIV. Louis abszolutista uralma alatt is. ⁴¹⁵ Akárcsak Angliában, a francia királyi család és a nemesség politikai kompromisszumából létrejött jogi intézmények megalapozták a független bírósági és törvényhozási intézmények későbbi fejlődését. ⁴¹⁶

Következtetés

A modern angol és francia bíróságok (valamint parlamenti elődeik) a középkorban a központi és a helyi hatalom közötti küzdelmek kompromisszumos intézményeiként alakultak ki. ⁴¹⁷ A kínai császárokhoz hasonlóan a középkori nyugat-európai uralkodók is alapvető megbízó-ügynök kormányzási problémáival szembesültek. A helyi élitek, például a sherifek és a *prevôts* irányítására szolgáló kifinomult királyi eszközök hiányában az adózási, politikai és igazságszolgáltatási hatalomnak a kezükben való összpontosítása széles teret engedett a helyi visszaéléseknek és a központi uralommal szembeni szervezett politikai ellenállás lehetőségének. Ezt a problémát Nyugat-Európában súlyosbította, hogy nem volt semmi, ami hasonlított volna a császári kínai bürokráciára, amely a központi kormányzatnak a vizsgáztatási és teljesítményértékelési rendszereken keresztül legalább részleges ellenőrzést biztosított a helyi előljárók felett.

⁴¹¹ HARDING, 397. lábjegyzet, 165., 167. o.

⁴¹² Bár az idő múlásával egyre függetlenebbé vált, a francia *parlament* mint az ország legfelsőbb bíróságának pozíciója nem volt vitathatatlan. Más királyi bíróságok versengtek vele a befolyásért. SHENNAN, *Supra* 402. lábjegyzet, 79-81. pont.

⁴¹³ *Id.* 82.

⁴¹⁴ *Id.* 3-4.

⁴¹⁵ *Id.* a 4. oldalon.

⁴¹⁶ Bár XIV. Lajos uralkodása alatt jelentősen csökkentették, a *Parlement* intézményében megtestesülő középkori jogok a francia forradalom alatt a királyi hatalommal szemben támasztott követelések egyik központi elemévé váltak.

⁴¹⁷ *Lásd általában* DAVID ZARET, ORIGINS OF DEMOCRATIC CULTURE: PRINTING, PETITIONS, AND THE PUBLIC SPHERE IN EARLY MODERN ENGLAND (2000) (a petíciós gyakorlat fejlődésének vizsgálata az angol törvényhozási intézmények kialakulásában).

Az angol és francia uralkodók kezdetben úgy próbálták kezelni ezt a problémát, hogy egyszerűen fokozták a helyi tisztviselők feletti felülről lefelé irányuló ellenőrzést, és olyan felülről lefelé irányuló intézkedésekkel, mint a general eyres és a *bailli*, megfosztották őket a bírói hatalmuktól. Ez azonban a nemesség ellenállásába ütközött. Az ellenőrizetlen királyi hatalom veszélyeztette az érdekeiket.

Az uralkodó személyétől elválasztott igazságszolgáltatási intézmények jelentek meg válaszként erre a megbízó-ügynök problémára. Az angol és a francia korona a sheriffek és a *prefektusok* helyi hatalmának és visszaéléseinek ellenőrzésére tett erőfeszítéseik során olyan igazságszolgáltatási intézményeket fejlesztettek ki, amelyeknek maga az uralkodó is átadott bizonyos fokú ellenőrzést. A nemesség támogatta ezeket az intézményeket a kialakulásukért, mivel az uralkodó és helyi ügynökei hatalmának fontos ellenőrzését látta bennük. Ennek eredményeként a bírói hatalmat fokozatosan elválasztották a közigazgatási hatalomtól, hogy a központi uralmat először a helyi tisztviselők, később pedig az alternatív joghatóságok, például az egyházi intézmények fölé terjesszék ki.

A császári Kína, amely egy központosított állam volt, másfajta nyomással szembesült. Nem létezett független nemesség vagy polgárság, amely a császár vagy helyi ügynökei hatalmának ellenőrzésére független igazságszolgáltatási intézmények kialakítását sürgette volna, és a császári bürokrácia sem érezte szükségét ezek fejlesztésének. A császári bürokratikus ellenőrzések, mint például a vizsgáztatás és a teljesítményértékelés, már adtak a központi kínai uralkodóknak egy bizonyos fokú kontrollt a bírák felett. A bírói hatalom és a törvénykezés következképpen csak egy részhalmaza maradt a császár általános személyes kormányzati hatalmának.

VIII. ANALÍZIS

A. Xinfang kormányzati szerep átfedések és konfliktusok a formális joggal Intézmények

A modern kínai petíciós gyakorlat és a *xinfang* intézmények nem új keletűek. Közvetlenül kapcsolódnak a korábbi császári és az 1949 utáni elődökhöz. A *xinfang* intézmények és elődeik egyesítik a nyugati politikai és jogi rendszerekben általában elválasztott közigazgatási és igazságszolgáltatási szerepeket. A *xinfang* irodák információkat juttatnak el a vezető személyiségekhez, segítenek ellenőrizni a helyi tisztviselők teljesítményét, propagandát terjesztenek, és segítenek a társadalmi stabilitást fenyegető sérelmek megoldásában (vagy elfojtásában). A *xinfang* rendszer egy többcélú kormányzási eszköz, amelyet egy tekintélyelvű, bürokratikus rezsim alkalmaz Kína kormányzására.

A *Xinfang* intézmények többféle szerepet is betöltenek a petíció benyújtói számára. A polgárok korlátozott politikai részvételének színterét biztosítják egy egyébként zárt rendszerben. Emellett csatornaként is szolgálnak a petíciót benyújtók számára, hogy jogaik megsértése esetén jogorvoslatért folyamodjanak. Nyílt politikai és jogi csatornák hiányában a petíciók benyújtása az egyik fő módszer, amellyel a kínai polgárok megkérdőjelezzik az életüket érintő hivatalos döntéseket és részt vesznek azokban.⁴¹⁸

⁴¹⁸ Cai Yongshun, *Supra* 19. lábjegyzet, 427-31. o. Ez a jelenség nem csak Kínában fordul elő. Cai megjegyzi, hogy a volt Szovjetunió és a kelet-európai szocialista országok is fenntartottak petíciós intézményeket. Ez arra utal, hogy általános kapcsolat van a tekintélyelvűség és a petíciós gyakorlat között.

A petíciós gyakorlat és intézmények koherens hátteret alkotnak, amelyre az 1979 utáni modern jogi intézmények ráépültek. A modern jogi intézmények nem törölték el vagy váltották fel a petíciós intézményeket. A Xinfang-irodák továbbra is a polgárok erőteljes petícióinak célpontjai, gyakran a jogilag elismerhető sérelmekkel kapcsolatban. A hivatalos kínai jogi intézmények telítve vannak a hagyományos petíciós normák és gyakorlatok elemeivel.⁴¹⁹

Bár a *xinfang* és a formális jogi intézmények funkcionálisan átfedik egymást, céljaik két fontos módon ütköznek. Először is, a *xinfang* rendszer a petíciós incidensek mértéke és az általuk okozott társadalmi instabilitás súlyossága alapján fegyelmezi a tisztviselőket. A *xinfang rendszer* az egyes petíciók külső megnyilvánulásaira és következményeire reagál, nem csupán a mögöttes jogi érdemeikre. Másodszor, a *xinfang-rendszer* az egyéni sérelmek megoldására támaszkodik azáltal, hogy a különösen súlyos problémák megoldása érdekében felhívja a magas rangú párttisztviselők figyelmét. Ez egy olyan drótkötél-eszköz, amelyet arra terveztek, hogy politikai beavatkozást váltson ki bizonyos esetekben, nem pedig az általános jogi normáknak megfelelő igazságszolgáltatás biztosításának eszköze. Egyszerűen fogalmazva, a *xinfang* rendszer az emberuralmon (*ren zhi*), nem pedig a joguralmon (*fa zhi*) alapul.

B. A destabilizáció körforgása?

A kínai *xinfang* intézmények támogatják az állampolgári petíciók destabilizáló ciklusát. Először is, ösztönzik az egyéni jogi sérelmek politizálását. A *xinfang* intézmények arra ösztönzik az elégedetlen petíció benyújtóit, hogy az egyéni jogi sérelmeket tágabb, általánosabb sérelmekké alakítsák át, hogy a felsőbb hatóságokat kényszerítsék azok kezelésére. Amint azt egy kínai tudós megjegyezte, a *xinfang* csatornák állampolgári használata a hivatalos jogi csatornákon kívülre tereli az ügyeket, ami a jogi mechanizmusok, például a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény kihasználatlanságához vezet, és gyengíti az igazságszolgáltatás tekintélyét.⁴²⁰

Másodszor, a *xinfang* intézmények olyan ösztönző rendszereket hoznak létre, amelyek ösztönzik az állampolgári petíciós erőfeszítések fokozását. A *xinfang* felelősségi rendszerei jutalmazza a tiltakozók nagyszabású mozgósítását a tömeges petíciós mozgalmakban, mivel valószínűbbé teszik a célok elérését. Ez az ösztönzőrendszer támogatja a petíciók evolúciós spirálját, arra ösztönözve őket, hogy egyre nagyobbak, egyre több

⁴¹⁹ Ahogy egy csungkingi bírósági tisztviselő fogalmazott: "a *xinfang*-rendszer létezése legitim eszközt biztosít más erők számára, hogy beavatkozzanak a bírói függetlenségbe". Li Hongjin, *She su xin fang wen ti yan jiu*, [Research Into the Problem of Legally-Based Petitions], CHINA COURT NET, 2005. július 12., <http://www.chinacourt.org/public/detail.php?id=169052>. A *xinfang* intézmények és a formális jogi intézmények közötti átfedés azt is sugallja, hogy ezek érdekes kutatási és együttműködési témát jelenthetnek a kínai jogállamiság fejlesztése iránt érdeklődő külföldi megfigyelők és nem kormányzati szervezetek számára.

⁴²⁰ Yu Jianrong, 79. lábjegyzet, 214-15. o. Cai ennek ellenkezőjét állítja, miszerint a polgári petíciók "hozzájárul[nak] a kínai politikai fejlődéshez azáltal, hogy a kormányt a jogi intézmények megerősítésére ösztönzik". Cai Yongshun, *supra* 19. lábjegyzet, 449-50. o. Ebben az állításban van némi igazság, mivel a tömeges petíciók eszkalálódó spirálja arra kényszeríti a központi kínai vezetőket, hogy legalábbis fontolóra vegyék a politikai és jogi reformot. Ugyanakkor figyelmen kívül hagyja, hogy az állampolgári petíciók és a hivatalos válaszok (mint például a *xinfang* felelősségi rendszerek fokozott alkalmazása) milyen mértékben ássák alá a kínai jogi intézmények tekintélyét a gyakorlatban.

szakmai, és egyre inkább a magasabb szintű kormányzati szervekre irányul. ⁴²¹ Ugyanakkor a *xinfang* felelősségi rendszerek arra ösztönzik a helyi tisztviselőket, hogy egyre nagyobb erőforrásokat fordítsanak a kollektív petíciók elfojtására, hogy megvédjék saját munkahelyük biztonságát. Ez az eredendő feszültség elősegíti a destabilizáló társadalmi viselkedést mind a helyi tisztviselők, mind a polgári petíciót benyújtók részéről.

A Kínai Társadalomtudományi Akadémia által 2004 őszén végzett, a kínai felső vezetés által támogatott, a *xinfang*-rendszerrel szülő közelmúltbeli felmérés hasonló következtetésekre jutott. ⁴²² Yu Jianrong szerint a *xinfang*-rendszer "a problémák és konfliktusok minden formája a kormányzat legfelsőbb szintjein koncentrálódik". ⁴²³ A *xinfang* ösztönzők a tömeges petíciók számának növekedéséhez vezettek, mivel a polgárok egyre inkább a társadalmi mozgósítást használják jogaik védelmére. Ez a tendencia viszont "termékeny talajt biztosított a politikai radikalizmus gyors növekedésének a petíciót benyújtók körében." ⁴²⁴ A felmérés 632 pekingi petíciót benyújtót kérdezett meg arról, hogy "mit fog tenni, ha elégedetlen a petíciója eredményével?" ⁴²⁵ A válaszadók 70,2 százaléka azt válaszolta, hogy "megszervezi a tömegeket, hogy közvetlenül tárgyaljanak a kormánnyal", míg 53,6 százaléka azt választotta, hogy "tesz valamit a káderek megijesztésére" ⁴²⁶.

Más tudósok, akik tanulmányozták a *xinfang* rendszert, más következtetésekre jutottak. Cai szerint "a [*xinfang*] rendszer segít fenntartani a társadalmi stabilitást azáltal, hogy megakadályozza, hogy a neheztelő polgárok szélsőséges eszközökhöz folyamodjanak, mivel részben képes kielégíteni az igényeiket." ⁴²⁷ Cai azt állítja, hogy a rendszer "biztonsági szelepként" működik a helyi szintű feszültségek ellen, lehetővé téve a központi hatóságok számára, hogy szelektíven beavatkozzanak bizonyos problémákba és megoldják azokat. ⁴²⁸ Lorentzen számára a tömeges petíciók "riasztórendszerként" működnek a központi hatóságok számára, amely segít fenntartani a

⁴²¹ Ha létezik egy evolúciós spirál a kínai bürokratikus panaszkezelési gyakorlat és a társadalmi instabilitás között, az érdekes történelmi kérdéseket vet fel. Például a kétezer éves kínai császári uralom alatt ciklikusan kitörő belső zavargásoknak van-e valamilyen kapcsolata a tömeges petíciós mozgalmakkal? A korábbi kínai forradalmi mozgalmak vezetői milyen mértékben sajátították el a szervezési és vezetői készségeket a hatóságok elleni egyre nagyobb tömeges petíciós mozgalmak vezetése során?

⁴²² Úgy tűnik, hogy a jelentés tartalmát csak 2005-ben tették közzé. Néhány részlet már 2004 őszén megjelent a média első jelentéseiben. Lásd Zhao Ling, *Guo nei shou fen xin fang bao gao huo gao ceng zhong shi* [*China's First Report on Xinfang Work Receives High-Level Attention*], NAN FANG ZHOU MO [SOUTHERN WEEKEND], 2004. nov. 4.

⁴²³ Yu Jianrong, *Supra* 79. lábjegyzet, 212. lábjegyzet.

⁴²⁴ *Id.* 216-17.

⁴²⁵ *Id.*

⁴²⁶ *Id.*

⁴²⁷ Cai Yongshun, *Supra* 19. lábjegyzet, 448. lábjegyzet.

⁴²⁸ *Id.* 448-49.

politikai stabilitás azáltal, hogy felhívja a figyelmet egyes helyi tisztviselők helytelen viselkedésére.⁴²⁹

Ez a cikk amellel érvel, hogy míg Cai és Lorentzen pontosan azonosítja a xinfang-rendszer és az állampolgári petíciók rövid távú funkcióját a központi beavatkozás ösztönzésében, elemzésük nem összpontosít a *xinfang* ösztönző rendszer államra és társadalomra gyakorolt pusztító hosszú távú hatására. Az emberek megtanulják, hogyan "működjön a rendszer". Ha a tömeges petíciók mozgósítása hatékonyabb módja a sérelmek megoldásának, mint más csatornákhöz folyamodni, akkor a polgárok nemcsak tömeges petíciókat fognak szervezni, hanem fokozatosan jobbra is válnak ezek megszervezésében és végrehajtásában. A formális jogi csatornák elveszíthetik legitimitásukat, mivel a polgárok más eszközöket választanak sérelmeik megoldására. A korlátozott idő és erőforrások miatt a központi intézmények csak a petíciók töredékére tudnak reagálni. Ez a korlátozás "fokozódó" hatást válthat ki, mivel az állami intézmények immunissá válnak a kis petíciókkal szemben, és a petíció benyújtói hatékonyan versenyeznek egymással, hogy egyre nagyobb tömegű petíciókkal kiváltsák a központi kormány korlátozott figyelmét.

C. Összehasonlítás az amerikai intézményekkel

A kínai petícióhoz hasonló gyakorlatok más országokban, köztük az Egyesült Államokban is léteznek. Mint azt bárki tanúsíthatja, aki dolgozott már amerikai törvényhozók választói szolgálatában, az Egyesült Államokban sincs hiány sértett polgárokból, akik többször is telefonálnak, hogy politikai képviselőiket arra kérjék, hogy avatkozzanak be az adott vitájukban. Az egyes amerikai jogi ügyek nagyobb politikai kérdéssé is válhatnak, amint azt a Los Angeles-i afroamerikaiakkal szembeni rendőri brutalitással kapcsolatos bírósági ítéletekre adott nyilvános reakciók vagy a folyamatban lévő abortuszügyek bármelyike mutatja. Az Egyesült Államokban a sértett állampolgárok általánosító felhívásokkal és fokozott társadalmi mozgósítással próbálnak nyomást gyakorolni a politikai rendszerre, hogy az válaszoljon követeléseikre. Az amerikai törvényhozók és politikusok reagálnak az ilyen szervezett polgári nyomásra, és néha erőfeszítéseket tesznek arra, hogy beavatkozzanak a folyamatban lévő jogi ügyekbe.⁴³⁰

E hasonlóságok ellenére az amerikai és a kínai politikai és jogi intézmények között kritikus különbségek vannak. Először is, a kínai xinfang-rendszer által betöltött politikai szerepek közül sokat a nyílt demokratikus részvétel tölt be az Egyesült Államokban.⁴³¹ Az egyének azon joga, hogy megválasszák saját képviselőiket, nyilvánosságra hozzák véleményüket, és nyíltan szerveznek politikai egyesületeket, korlátozza annak szükségességét, hogy a kormányzat különleges csatornákat jelöljön ki a megosztott állampolgári véleményeknek a legfelsőbb vezetőkhöz való eljuttatására. Másodszor, a független igazságszolgáltatás segít számos egyéni sérelem kezelésében. A politikai vezetők egyszerűen nem avatkoznak (és nem is avatkozhatnak) bele számos jogi kérdésbe.

⁴²⁹ Lorentzen, *uo.* 332. lábjegyzet, 1. pont.

⁴³⁰ *Pl.* a Theresa Marie Schiavo szüleinek megsegítéséről szóló törvény, Pub. L. No. 109-3, 119 Stat. 15 (2005); Sam Singer, *Congress Aide Becomes Casualty of Controversy*, CHI. TRIB., 2005. július 26., C7. oldal.

⁴³¹ Lorentzen, *Supra* note 332, 3. o.; lásd: Cai Yongshun, *Supra* note 19, 431. o.

Ezek az intézményi különbségek eltérő állampolgári gyakorlatokat ösztönöznek. A független amerikai igazságszolgáltatási intézmények jelenléte arra ösztönöz, hogy számos (de nem minden) társadalmi sérelem depolitizálódjon, partikulálódjon, és társadalmi mobilizáció hiányában érvényesüljön - a *xinfang* intézmények által ösztönzött petíciós magatartás fordítottja. A legtöbb amerikai felperes inkább egyetlen jó ügyvéddel jelenik meg a bíróságon, mint több száz lármás támogatóval. A nyílt demokratikus politikai részvétel azt jelenti, hogy a polgároknak sok kollektív sérelem esetén nem kell magasabb szintű diszkrecionális bevonást kérniük. Sok esetben a polgárok megszervezhetik magukat, hogy leszavazzák a korrupt helyi tisztviselőket, ahelyett, hogy a központi vezetők fülét próbálnák megnyerni.

Röviden, a kínai politikai és jogi rendszerek kommunista párt által gyakorolt tekintélyelvű ellenőrzése a petíciós magatartást táplálja. Ha a magasabb szintű tisztviselők beavatkozása bizonyos vitákban mindig lehetséges, függetlenül attól, hogy mennyire távoli, akkor a magasabb szintű hatóságokhoz intézett ismételt, egyre nagyobb mértékű állampolgári petíciók racionális viselkedést jelenthetnek. Ha a polgárok nem támaszkodhatnak független igazságszolgáltatási csatornákra és nyílt politikai részvételre jogaik védelmében, akkor a jogi és politikai viták egybeesnek, és a *xinfang* csatornák felé sodródnak.

D. Jogállamiság vagy a hagyományos petíciós modernizált formája?

A petíciós gyakorlatok és a *xinfang* intézmények fennmaradása még a hivatalos kínai jogi intézményeken belül is felveti a kérdést: Mennyiben jelentenek a modern kínai jogi trendek valójában teljesen új fejleményeket, szemben a hagyományos petíciós módszerek adaptációjával?

A kínai alkotmányossági mozgalom jó példa erre. Egyes megfigyelők az alkotmányos nyelvezet és retorika fokozott használatát a kormányzati hatalom elleni küzdelemre irányuló polgári erőfeszítésekben a kínai jogállamiság fejlődésének úttörő lépéseként mutatják be.⁴³² Az biztos, hogy ezek a kínai jogi aktivisták új eszközöket alkalmaznak, beleértve az internetes petíciókat és a bírósági rendszerhez benyújtott jogi fellebbezéseket. De vajon *érdemben* különböznek-e ezek a lépések attól, hogy a parasztok a helyi települési hatóságokhoz intézett tömeges petícióikban a mezőgazdasági adóterhek csökkentéséről szóló 1. számú pártirányelvet használják?

Az aktivista kínai értelmiségiek, akik kihívást intéznek a hivatalos intézkedések ellen, úgy vélik, hogy a válasz "igen".⁴³³ De mind a hagyományos petíciót benyújtók, mind pedig a modern alkotmányvédők jelentős hasonlóságokat mutatnak abban, hogy a különböző intézményekhez intézett általános, ismételt felhívásokra támaszkodnak, és megpróbálják a vezetés diszkrecionális bevonását kérni követeléseik megvalósítása érdekében. Mindketten a társadalmi mozgósítást használják taktikaként arra, hogy engedményeket kényszerítsenek ki az engedetlen hatóságokból. A vidéki területeken ez a petíciók ezreinek dobolásában és kézzel írott petíciók kézbesítésében nyilvánul meg a települési kádereknek. A városi jogi reformerek

⁴³² Lásd: *Jog a politikai átmenetekben: Meghallgatás a Kongói Végrehajtó Bizottság előtt: Kelet-Ázsia tanulmányai és a Kína előtt álló út, Hearing Before the Cong.-Exec. Comm'n on China*, 109th Cong. 28-35 (2005) (Jerome Cohen írásbeli nyilatkozata), elérhető a <http://www.cecc.gov/pages/hearings/072605/Cohen.php> oldalon.

⁴³³ Interjú egy névtelen kínai ügyvéddel (2005) (a név a forrás védelme érdekében nem nyilvános).

tömeges internetes petíciók, kedvező médiakommentárok és az NPC-hez faxolt petíciók. Mindkét esetben a sérelmek pontos jogi megalapozottsága csak egy része **an** az általános törekvésnek, hogy a vezetés figyelmét felkeltsék és cselekvésre kényszerítsék őket. Továbbá, a jogi kihívások jellege és érdeme másodlagos ahhoz képest, hogy képesek mozgósítani más polgárokat, a médiát és az internetet, hogy nyomást gyakoroljanak a hatóságokra céljaik érdekében.

Ez a cikk nem azt állítja, hogy a jogi vagy alkotmányos retorika fokozott használata a polgárok részéről a kormányzati intézkedések korlátozására haszontalan vagy nem kívánatos. Inkább az ilyen fejlemények egyszerűen a korábbi petíciós gyakorlatok fokozatos fejlődését jelenthetik, nem pedig a múlttal való teljes szakítást. A modern bírósági struktúra kialakulása és az olyan törvények, mint a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény elfogadása talán egy újabb helyszínt teremt a hagyományos petíciós gyakorlatok folytatásához. A jogállamiság intézményei talán összeolvadnak a hagyományos kínai petíciós intézményekkel, ahelyett, hogy kiszorítanák azokat. Ahelyett, hogy a nyugati típusú jogállamiság kialakulását jeleznék, Kína inkább a hagyományos petíciós eljárás modernizált változatának fejlődését tapasztalhatja, amely talán kiterjedésében és hatókörében kibővült, de még mindig felismerhetően ugyanaz. 434

E. A jogállamiság és a politikai liberalizáció elválaszthatatlanok-e Kínában?

Sok kínai vezető úgy véli, hogy a formális jogi intézmények tökéletesítésével megoldhatók a *xin角度* intézményekkel kapcsolatos problémák anélkül, hogy a politikai reformokat kísérő intézkedéseket kellene végrehajtani. Számukra a *xin角度*-rendszer tartós használata a polgárok részéről csupán az igazságszolgáltatási intézmények gyengeségeit és a kínai polgárok jogi ismereteinek hiányát tükrözi. Az elmélet szerint a lakosság jogtudatosságának növelése és a bíróságok reformja természetesen a lakossági sérelmek enyhüléséhez és a *xin角度* rendszer elsorvadásához vezet. 435

⁴³⁴ A 2003-as Sun Zhigang incidens jó példa erre a folyamatra. Egy fiatal tervező, Sun Zhigang 2003-as halála a Guangzhou-i rendőrség keze által országos médiavisszhangot váltott ki. A jogi reformerek petíciót nyújtottak be az államügyészhez, amelyben Sun halálának kivizsgálását kérték. A reformerek egy másik csoportja petíciót nyújtott be az NPC-hez, amelyben az őrizetbe vétel és hazaszállítás (C&R) rendszer alkotmányossága ellen érveltek, amely fogva tartási rendszerben Sun-t halála idején fogva tartották. Bár az NVB hivatalosan nem foglalkozott a második petícióval, az Államtanács 2003 őszén eltörölte a C&R rendszert, amit széles körben a kínai vezetők engedményének tekintettek a Sun halála által kiváltott közvélemény nyomására. 2004 C.E.C.C. ANN. REP., 131. lábjegyzet, 18. pont. Egy elismert kínai ügyvéd, aki aktívan részt vett a progresszív jogi reformokban, beleértve a Sun Zhigang-ügyet is, megjegyezte, hogy a Sun Zhigang-ügyben a polgárok tevékenysége a "közérdekű pereskedés" (*gong yi susong*) új formáját jelentette. Ő azonban kifejezetten "mozgalomként" (*yun dong*) jellemezte ezeket a tevékenységeket, amelyek célja a hatóságok engedményeinek kikényszerítése a közvélemény nyomásának megfontolt alkalmazásával, nem pedig pontos jogi kihívásként. Interjú egy névtelen kínai ügyvéddel, 433. lábjegyzet.

⁴³⁵ Például a Politikai Hivatal tagja és közbiztonsági minisztere, Zhou Yongkang a közelmúltban az Államtanács *xin角度* munka javításáról tartott konferenciáján "a jogi oktatás növelésére és a jogtudatosság erősítésére" szólított fel annak érdekében, hogy a petíciót benyújtókat arra ösztönözzék, hogy panaszukat a törvénynek megfelelően vigyék fel, és hogy fenntartsák a társadalmi stabilitást. *Guo wu yuan zhao kai jia qiang gai jin xin fang gong zuo zhuan ti hui yi*, [State Council Opens Conference Onon Strengthening and Improving Xinfang Work], CHINACOURT NET, 2005. november 4., <http://www.chinacourt.org/public/detail.php?id=184220>. A Legfelsőbb Népi Bíróság vezetője a kínai bírósági reform egyik céljaként jelölte meg a bírósághoz benyújtott *xin角度* beadványok számának csökkentését.

Ez a szerző nem ért egyet. A xinfang-rendszer kulcsszerepet játszik abban, hogy lehetővé teszi a társadalmi mozgósítást és részvételt egy egyébként zárt politikai rendszerben. A kínai polgárok azért használják, mert megértik, hogyan működnek valójában a "játékszabályok", és mert a kínai vezetők nem biztosítanak számukra jobb eszközt. A tömeges petíciós magatartás folyamatos növekedése nemcsak az egyes tisztviselőknek a politikai döntések - például a nagy vízerőmű-projektek építése - végrehajtása során tett intézkedéseivel kapcsolatos állampolgári panaszokat tükrözi, hanem azt is jelzi, hogy egyre nagyobb a kollektív igény arra, hogy egyáltalán részt vegyenek e politikák kidolgozásának folyamatában. Más reformok hiányában semmilyen igazságügyi reform nem lesz elegendő ennek az igénynek a kielégítésére.

A politikai pluralizmus szükséges feltétele lehet az emberuralomról a joguralomra való áttérésnek. Támogathatja olyan független intézmények kialakulását, amelyek képesek a jelenleg a xinfang-rendszeren keresztül felmerülő számos sérelem kezelésére. Angliában és Franciaországban egyaránt a középkori politikai sokszínűség ösztönözte a független igazságszolgáltatási intézmények kialakulását és a bírói hatalom elválasztását az uralkodó *in personam* hatalmától. Az igazságszolgáltatási intézmények a feudális petíciós intézményekből alakultak ki a monarchia és a nemesség közötti politikai kompromisszum részeként, mivel mindkettő arra törekedett, hogy korlátozza a másik hatalmát.

Ezzel szemben a xinfang intézményei és gyakorlatai egy olyan autoriter kínai rendszerben alakultak ki, amely a helyi elit irányítása érdekében felülről lefelé irányuló teljesítményértékelésekre és vizsgákra támaszkodott. A bürokratikus személyzeti rendszer funkcionálisan egy független jogrendszer szerepét töltötte be a magisztrátusok és a császári bíróság közötti kapcsolatok kezelése céljából. A független nemesség részéről érkező nyomás hiányában a bírói hatalom egyszerűen része maradt egy differenciálatlan kormányzati hatalomnak, amely magának a császárnak a személyében volt rögzítve. Tekintettel a bírói és a közigazgatási funkciók ilyen összevonására, a rendszer bírói funkcióinak megreformálására irányuló minden erőfeszítés szükségszerűen megkérdőjelezte a császári kormányzást általában véve. Például a magisztrátusok arra irányuló erőfeszítései, hogy független bírói gyakorlatot alakítsanak ki, például lehetővé téve a tisztviselők számára, hogy elutasítsák az érdemtelen panaszokat, és saját véleményüket illesszék be az egyes beadványok megoldásának módjára vonatkozóan, azzal a kockázattal jártak, hogy megrontották a császári információáramlást, és gyengítették a császár azon képességét, hogy beavatkozzon az egyes ügyekbe.⁴³⁶ Ennek eredményeképpen ezeket a központi hatalom, amely eltökélten fenntartotta a kormányzati eszközök feletti hatalmát, már a bölcsőben megfojtotta.

Azoknak a reformereknek, akik a xinfang-rendszer javítására törekednének anélkül, hogy a politikai ellenőrzés alapvető kérdését kezelnék, jól tennék, ha szem előtt tartanák ezeket a történelmi precedenseket. A xinfang-rendszer komoly reformja megköveteli annak a ténynek a kezelését, hogy a petíciós intézmények tekintélyelvűként szolgálnak.

Zui gao fa yuan ti chu 6 xiang cuo shi jia qiang shen pan gong zuo jian du [A Legfelsőbb Népbíróság hat intézkedést javasol a perfelügyeleti munka megerősítésére], XIN HUA, 2005. október 25., http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/25/content_3683034.htm.

⁴³⁶ Lásd a fenti 58. lábjegyzetet és a kísérő szöveget.

kormányzási eszköz a párt uralmának támogatására. A *Xinfang* reformja és a jogállamiság felé való elmozdulás megköveteli a politikai liberalizáció alapvető kérdéseinek kezelését.⁴³⁷

F. A kínai kormány kudarca a szükséges reformok végrehajtásában

A kínai hatóságok tisztában vannak a xinfang-rendszerrel kapcsolatos problémákkal. 2004-ben a Kínai Társadalomtudományi Akadémia (CASS) belső tanulmányt készített (az Államtanács megbízásából) a *xinfang* rendszerről, a rendszer reformjára irányuló központi erőfeszítések részeként. A jelentés számos, a xinfang-rendszerrel kapcsolatos, fentebb tárgyalt intézményi problémát állapított meg. Reformjavaslatokat terjesztett a kínai vezetés elé, amelyek célja a *xinfang* intézmények hatalmának gyengítése, a *xinfang* felelősségi rendszerek megszüntetése, a helyi önkormányzatok felelősségének megszüntetése a Pekingbe érkező petíció benyújtóinak "visszaszerzéséért", valamint a petíciók kezelésének felelősségének fokozatos áthelyezése a helyi népi kongresszusokra.⁴³⁸ Az igazságszolgáltatás megerősítése érdekében a javaslatok a xinfang-rendszer hatalmának csökkentését célozták az állampolgári jogok orvoslására, miközben a xinfang-rendszer mint az állampolgárok politikai részvételének helyszíne szerepét a helyi népgyűlésekre helyezték át.⁴³⁹

Úgy tűnik, hogy a kínai vezetők úgy döntöttek, hogy a növekvő problémákra válaszul inkább megerősítik a xinfang-rendszer számos alapvető jellemzőjét, mintsem hogy átfogóbb politikai és jogi reformokba kezdjenek.⁴⁴⁰ A 2005-ös nemzeti xinfang-szabályozás elutasítja a CASS-tanulmányban javasolt változtatásokat. Miközben azt állítják, hogy a xinfang-rendszert közelebb hozzák a hivatalos jogi normákhoz, a hagyományos xinfang-gyakorlatokat megerősítik a formálisabb jelentési követelmények és a felülről lefelé irányuló fegyelmi intézkedések megerősített alkalmazása révén.⁴⁴¹

⁴³⁷ Természetesen ezt az álláspontot még inkább alátámasztaná, ha további kutatások bizonyítanák a politikai pluralizmus és a jogállamiság megteremtése közötti kapcsolatot más társadalmakban, például Tajvanon, Koreában és Japánban. Legalábbis egy szakértő összefüggést vont ki a Dél-Koreában tapasztalható nagyobb politikai pluralizmus és az azt követő demokratikus, de nem feltétlenül jogi reformok között. *Jog a politikai átmenetekben: Tanulások Kelet-Ázsiából és a Kína előtt álló út, meghallgatás a Cong.-Exec. Comm'n on China, Supra note 432, 37-39. o.* (John K. Ohnesorge, a Wisconsin Egyetem Jogi Karának jogászprofesszora írásbeli nyilatkozata).

⁴³⁸ Yu Jianrong, 79. lábjegyzet, 218. o.; Zhao Ling, 15. lábjegyzet. Más tudósok is hasonló felhívásokat tettek közzé. *Lásd* Zhang Youzhi & Li Shiyuan, *Supra note 249, 65-66. o.* (2002).

⁴³⁹ Yu Jianrong, *Supra* 79. lábjegyzet, 218. lábjegyzet.

⁴⁴⁰ A petíciós rendszer hagyományos aspektusainak megerősítésére irányuló hasonló tendenciák a reformra vonatkozó számos tudományos javaslatban is megfigyelhetők. *Lásd* Li Xiaoding, *Shang fang gai you fa lu lai bao zhang he gui fan, [A petíciókat védeni és törvényesen szabályozni kell]*, MIN ZHU YU FA ZHI SHI BAO [DEMOKRÁCIA ÉS JOGREND], 2004. május 27. (a szerzőnél); *Lásd még* Zhao Donghui, 269. sz. jegyzet (1) a *xinfang* munkára vonatkozó pártfelügyeleti apparátus létrehozását javasolja, és 2) a *xinfang* rendszer egységesítését azáltal, hogy minden kormányzati szinten egy párhelyettest bíz meg a *xinfang* iroda vezetésével).

⁴⁴¹ A hagyományos xinfang-gyakorlatokhoz való visszatérés hasonló tendenciáját mutatja a nemrégiben létrehozott huszonnyolc irodából álló konzultatív bizottság, amely a központi kormányhoz benyújtott petíciók kezelését hivatott megkönnyíteni. *Zhong yang jian li chu li xinfang wen ti lian xi hui yi zhi du* [Központi kormányzat

A közelmúltbeli fejlemények szemléletesen illusztrálják a központi politikai döntéseket. 2005 nyarán a kínai hatóságok az új xinfang-szabályok végrehajtására kampányokat indítottak, hangsúlyozva a petíciók központosított kezelését a közbiztonsági erők vezetésével.⁴⁴² 2005 decemberében a Kommunista Párt Központi Bizottságának és az Államtanácsnak a főhivatalai közösen adtak ki egy véleményt, amelyben a párt- és kormányzati hierarchia minden szintjén a "központi vezetők" (*yibashou*) irányuló felelősségi rendszerek megerősítésére szólítottak fel.⁴⁴³

A xinfang-rendszer elemeinek megerősítéséről szóló döntés a meglévő társadalmi nyugtalanság súlyosbodásának kockázatát hordozza magában. A xinfang-rendszer és az általa kiszolgált tekintélyelvű politika a társadalmi aktivizmust egyre jobban szervezett tömeges petíciókba csatornázza. Ez a rendszer nem neveli ki a jogi szakemberek olyan kádereit, akik problémáik megoldása érdekében nyugodtan fordulnak a hivatalos jogrendszerhez. Nem ösztönzi a civil és politikai intézmények fejlődését sem, amelyek segíthetnék Kína politikai és jogi rendszerének fokozatos fejlődését. Inkább a társadalmi instabilitás megaitatja, amelyet a kínai vezetők igyekeznek elkerülni.

Közös konferencia-mechanizmust hoz létre a petíciós problémák kezelésére, XIN JING BAO [BEIJING NEWS], 2004. december 3. (a szerzőnél van).

⁴⁴² Shen Lutao, Guo qu 3 ge yue gong an jiguan jie jue qun zhong xin fang wen ti 16.3 wan qi [Az elmúlt három hónapban a közbiztonsági szervek 163.000 tömeges Xinfang problémát oldottak meg], REN MIN WANG [PEOPLE'S NET], 2005. augusztus 18., <http://legal.people.com.cn/GB/42735/3626816.html>.

⁴⁴³ Sun Chunying, Zhang Xuefeng, *Zhong yang zong zong zong zhi ban fu ze ren jiu guan yu shen ru kai zhan ping an jian she de yi jian da ji zhe* [A társadalmi rend átfogó irányításával foglalkozó központi bizottság felelős tisztviselője válaszol az újságíróknak a "békés építkezéssel" kapcsolatos központi véleményével kapcsolatos kérdéseire], FA ZHI RI BAO [LEGAL DAILY], december. 5., 2005, <http://www.npc.gov.cn/zgrdw/common/zw.jsp?label=WXZLK&id=343072&pdmc=010520>.