

**Mizser Csilla**  
**Alkotmányjogi Tanszék**  
**Konzulens: Kukorelli István**

## **A miniszteri felelősség megítélése az alkotmányjog, a polgári jog, az államigazgatási jog, a munkajog, a büntetőjog és az uniós jog keresztmetszetében**

### I.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya kimondja, hogy működéséért a Kormány az Országgyűlésnek felelős. Munkájáról az Országgyűlésnek rendszeresen köteles beszámolni. A Kormány tagjai a Kormánynak és az Országgyűlésnek felelősek, tevékenységükről kötelesek a Kormánynak és az Országgyűlésnek beszámolni. A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállását, díjazását, továbbá felelősségre vonásuk módját törvény szabályozza.<sup>39</sup>

Ez a törvény az 1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről. A törvényben a miniszter felelősségére vonatkozóan eléggé eklektikus szabályozás tárul elénk. Kiindulópontként vegyük talán a 10. § (2) bekezdését, amely szerint a miniszter tekintetében törvény eltérő rendelkezése hiányában a *munkáltatói jogokat* a miniszterelnök gyakorolja. Ez a rendelkezés alkotmányosan aggályos, hiszen a miniszter –és a miniszterelnök is- a Kormány tagja, a miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés tagjai többségének szavazatával választja, a minisztereket pedig a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel.

A miniszter továbbá nem feltétlenül országgyűlési képviselő is egyben, tehát nem biztos, hogy van mentelmi joga. Ha a miniszter nem képviselő, akkor az általa közölt tény vagy vélemény miatt, amelyek megbízatása gyakorlása során keletkeznek, bíróság vagy más hatóság előtt minden további nélkül felelősségre vonhatóak lennének. Azonban a Kormány tagja, így pedig az Országgyűlésnek felelős. Hogy a munkajogi jogviszony a miniszterelnök és a miniszter között milyen jogalkotói megfontolás alapján jött létre –az nem igazán érthető.

A 15. § kimondja, hogy a miniszter a tisztségéből eredő kötelezettség vétkes megszegésével okozott kárért anyagi felelősséggel tartozik. A *vétkesség* fogalma a leggyakrabban a büntetőjog-tudomány területén használatos, nem szerencsés egy nem büntetőjogi jogszabályban történő alkalmazása. A miniszteri felelősséget általában sem szabad összekapcsolni a vétkesség más jogágakban használt fogalmával.<sup>40</sup> Továbbá mit kell értenünk a miniszter tisztségéből eredő kötelezettségen? A miniszter felelősségének át kellene fognia összes hivatali és hivatalon kívüli állásfoglalásait, tevékenységét és mulasztásait és ezekről az esetekről a törvény tartalmazhatna egy példálózó felsorolást, de ez elmarad.

A törvény továbbmegy: a kártérítési felelősségre a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) kártérítési felelősségre vonatkozó rendelkezéseit kell

<sup>39</sup> 1949. évi XX. törvény 39.§ (1)-(2)

<sup>40</sup> DR. HARGITAI JÓZSEF: *A jog és politika határvonalán (Gondolatok a miniszteri felelősségről)*. Magyar Közigazgatás. 1995. 5. szám, p. 279.

megfelelően alkalmazni a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelőségéről szóló törvényben foglalt eltérésekkel. Az egyik ilyen eltérés a fent említett „miniszteri munkaviszony”: *a miniszter tekintetében a munkáltatói jogkör gyakorlójának a miniszterelnököt kell tekinteni.* Azonban, ha a miniszter *a megbízásával összefüggésben* okoz kárt, akkor a minisztérium a Ktv. vonatkozó rendelkezései szerint tartozik felelőséggel. A Kormány és a Kormány tagjainak alkotmányos jogállásán felül arra derült tehát fény, hogy a miniszter köztisztviselői /munkavállalói/ alkalmazotti státusszal is rendelkezik.

Arra azonban a törvény még kísérletet sem tesz, hogy a miniszter esetében megállapítsa –egy miniszter számára talán a legkényesebb jogterületen, a büntetőjogban- a büntetőjogi felelőség megállapításának eseteit, a miniszterre vonatkozó –esetlegesen az általános Be.-beli szabályoktól eltérő- eljárásjogi szabályokat. Marad tehát a Btk. néhány tényállása a hivatali bűncselekmények körében. Ha egy miniszter ellen esetleg felmerülne a hivatali visszaélés, a bántalmazás hivatalos eljárásban, a kényszervallatás, a jogosulatlan titkos információgyűjtés, vagy a jogellenes fogvatartás gyanúja, akkor –például a belügyminiszter esetében- az általa felügyelt és irányított rendőrség nyomozhatna, amely elég valószínűtlen, hogy minden befolyástól mentesen tudna eljárni. Röviden érdemes megemlékezni a büntetőjogi értelemben vett miniszteri felelőség gyökereiről, amelyeket az angol parlamenti demokrácia kezdeteinél találhatunk meg. Ebben az időszakban –például Angliában- a parlament a miniszter ellen a felsőház előtt vádat emelhetett és a minisztert hosszabb-rövidebb tárgyalás után lefejezték.

De térjünk vissza a jelenbe és Magyarországra: a miniszter felelőségére vonatkozik a Kjf., a Ktv., az Mt. és a Btk. Nem szóltunk azonban eddig a Ptk.-ban foglalt felelőségi szabályokról. Én magam elbizonytalanodtam, hogy a Ptk. XXX. fejezetében foglalt, a felelőség egyes eseteit tartalmazó szakaszok közül vajon melyik vonatkozik a miniszterre: az alkalmazott károkozása (a károsulttal szemben ebben az esetben a miniszterelnök lenne felelős) vagy az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelőség a miniszter esetében az alkalmazandó? Az is lehet, hogy mindkettő.

Kérdés, hogy a sok felelőségi forma között nem marad –e el a tulajdonképpeni felelőségrevonás? Kérdés, hogy az Alkotmány felhatalmazása megvalósult –e: a Kormány tagjai *felelőségre vonásának módját* törvény szabályozza? A felelőségre vonás módján az eljárási szabályokat is értenünk kell, továbbá azt, hogy a külön törvény különös szabályok megalkotására lett volna hivatott –ehhez képest a nem köztisztviselő minisztert köztisztviselői jogszabály hatálya alá vonja. Nincsen az állampolgárok ügyeiben eljáró nyomozó hatóságoktól, bírói szervektől elkülönült, illetve azon belül egy, konkrétan erre a feladatra kijelölt eljáró fórum.

De tekintsünk ismét egy kicsit múltba és látni fogjuk, hogy a Kormány felelőségét nem övezte mindig ekkora zűrzavar.

Kiindulásképpen nézzük meg, hogyan határozta meg az 1848. évi törvényhozás a miniszteri felelőség két alakját: a politikai és a jogi felelőséget. Ennek alapján a miniszterek politikailag feleltek az államfőnek és az országgyűlésnek, jogilag pedig csak a parlamentnek, mert az államfővel szemben a jogi felelőség a politikai felelőség keretében érvényesült.

A politikai felelőség azt jelenti, hogy a miniszter eljárását a politikai helyesség és célszerűség szempontjából ítélik meg. Korábban e szerint a miniszternek a kormányzásban azt a politikát kellett követnie, amelyet a képviselőház többsége helyesnek tartott. Politikailag tehát nem azért felelős a miniszter, mert jogellenesen cselekedett, hanem mert a parlamenti többség megítélése szerint helytelenül járt el. A politikai felelőségrevonás eszköze a bizalmatlanság kifejezése a kormány vagy valamelyik tagja iránt. Ez történhetett nyílt bizalmatlansági szavazással, vagy a kormány törvényjavaslatának leszavazásával. Ha ezek az

eszközök nem voltak eredményesek, s a kormány nem távozott helyéről, jogi eszközökkel is eltávolíthatta az országgyűlés. Megtagadhatta ugyanis tőle a kormányzáshoz szükséges eszközöket a költségvetés meg nem szavazásával. Ennek folytán a kormány vagy lemondott, vagy törvényellenesen járt el, amikor már azután jogi felelősségrevonásnak volt helye. Az 1848-as szabályozásnak megfelelően fegyelmi eljárás miniszter ellen nem volt indítható. A fegyelmi felelősség voltaképpen a politikai felelősség keretében érvényesült.

A jogi felelősség a kormány jogszerű működésének a biztosítója. A jogi felelősséget három rendszer szerint szabályozhatja a tételes jog: vagy általános, elvi kijelentéssel, vagy részletes felsorolással (taxative) vagy pedig vegyes rendszer szerint, amint tette azt az 1848:III. tc. §-a, amely a felelősség általános meghatározásán kívül még kiemelt néhány cselekményt.

E törvény értelmében a minisztereket felelősségre lehetett vonni: 1. minden olyan tettért vagy rendeletért, amely az ország függetlenségét, az alkotmány biztosítékait, az érvényes törvények rendelkezését, az egyéni szabadságot vagy a tulajdon szentségét sértheti; 2. a kezükre bízott pénz és egyéb értékek elsikkasztásáért vagy törvényellenes alkalmazásáért; 3. a törvények végrehajtásában vagy a közcsend és bátorság fenntartásában elkövetett mulasztásokért, ha ezek a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatók voltak.

A törvény tehát általában megszabta, hogy a miniszter felelős, ha az érvényes törvények rendelkezéseit sérti, vagy ha mulasztást követ el a közrend fenntartásában, de e mellett kiemelte az alkotmánybiztosítékok, az egyéni szabadság és a tulajdon megsértésének az eseteit. E vegyes rendszer mindkét másik rendszernek a hátrányait egyesíti magában, mert a homályos általános kijelentés mellett egészen rendszertelenül emel ki néhány különleges bűncselekményt.

A miniszterek feleltek a király, illetőleg a kormányzó, valamint alárendeltjeik, sőt az önkormányzati hatóságok tevékenységeiért is. A miniszterek cselekményei és mulasztásai azonban csak akkor estek a miniszteri felelősség alá, ha a miniszterek hivatali minőségükben követték el azokat. Egyébként a köztörvények szerint feleltek.

A miniszterek vád alá helyezését a képviselőház rendelte el általános szótöbbséggel s azután a vád képviselőjére biztosokat választott. A bíraskodást a felsőház végezte olyképen, hogy tagjai közül titkos szavazással 36 tagot választott, akik közül mind a vádlott miniszterek, mind a vádlóként eljáró képviselőházi biztosok 12-12 tagot visszavehettek, s az így maradó 12 tag ítélkezett.<sup>41</sup> Az 1848. évi III. törvény 34. §-a egészen pontosan úgy rendelkezett, hogy „A bíraskodást a felsőtábla által saját tagjai közül titkos szavazással választandó bíróság nyilvános eljárása mellett gyakorolandja, és a büntetést a vétséghez aránylag határozandja meg.”

A szakirodalomban ismeretes az a vélemény, amely az 1848-as törvénynek a miniszteri felelősségre vonatkozó törvényi tényállását ma is annyira elfogadhatónak tartja, hogy azt a felelősségrevonásra vonatkozó eljárás újraszabályozásával ismét hatályba lehetett volna léptetni, hiszen a fenti rendelkezések ma már csupán a törvényhozás egykamrás szerkezete miatt nem lennének alkalmazhatók.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> CSEKEY ISTVÁN: Magyarország alkotmánya, Renaissance Könyvkiadó, 1943, Budapest

<sup>42</sup> SÁRI JÁNOS: *A miniszteri és az államtitkári felelősség - Ami az 1997. évi LXXIX. törvényben benne van, s ami kimaradt belőle.* Jogtudományi Közlöny, 1999. július-augusztus, p. 306.

A miniszteri felelősség jog és politika határvonalán történő elhelyezése nagyon találó. A politikai és jogi felelősséget sem fogalmilag, sem a gyakorlatban nem könnyű elhatárolni. A miniszter politikai felelőssége az alkotmányosság egyik -nagyon fontos- biztosítéka. A politikai felelősség alapja lehet például a miniszter tevése, nem tevése, hozzáértésének hiánya.<sup>43</sup> Kérdés –többek között- az, hogy a politikai erkölcs alapján érvényesülő, parlamenttel szembeni politikai felelősség tud –e érvényesülni a politikai erkölcs alapján? Kérdés, hogy létezik –e ma politikai erkölcs Magyarországon? A miniszterrel szemben támasztható erkölcsi követelmények ugyanis nem azonosak az átlagpolgárral szemben támasztható átlagos erkölcsi követelményekkel. Minél magasabb az érintett személy által viselt hivatal, annál magasabbak az erkölcsi mércék.<sup>44</sup>

A miniszter felelőssége a parlamenttel szemben alkotmányjogi felelősség, tartalma szerint alkotmányjogi jogviszony.

A miniszterelnök és a Kormány alkotmányjogi felelőssége –de a politikai felelőssége is- az Alkotmányból ismert *konstruktív bizalmatlansági indítvány* alkalmazásával állapítható meg. Ennek alapján a képviselők legalább egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban - a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megjelölésével - bizalmatlansági indítványt nyújthat be. A miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt a Kormánnyal szemben benyújtott bizalmatlansági indítványnak kell tekinteni. Ha az indítvány alapján az országgyűlési képviselők többsége bizalmatlanságát fejezi ki, az új miniszterelnöknek jelölt személyt megválasztottnak kell tekinteni. Az indítvány feletti vitát és szavazást legkorábban a betérjesztéstől számított három nap után, legkésőbb a betérjesztéstől számított nyolc napon belül kell megtartani.

A Kormány - a miniszterelnök útján - bizalmi szavazást javasolhat a fenti határidők szerint. A Kormány - a miniszterelnök útján - azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Ha az Országgyűlés a fenti esetekben nem szavaz bizalmat a Kormánynak, a Kormány köteles lemondani.

## II.

Az Alkotmány 35/A. §-a<sup>45</sup> alapján az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködésének előmozdítása, valamint a Magyar Köztársaság érdekeinek hatékony érvényesítése érdekében az Országgyűlés az európai integrációs ügyekkel összefüggő ellenőrzési jogkörének, a Kormánnyal folytatott egyeztetésnek, továbbá a Kormány tájékoztatási kötelezettsége részletes szabályainak meghatározása tárgyában alkotta meg a 2004. évi LIII. törvényt. Ez a jogszabály az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről kimondja, hogy az Országgyűlést megilleti a Kormánynak az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben folytatott tevékenysége felett az *ellenőrzés joga, az egyeztetéshez, valamint a Kormány tevékenységéről*

<sup>43</sup> SÁRI JÁNOS: *A miniszteri és az államtitkári felelősség - Ami az 1997. évi LXXIX. törvényben benne van, s ami kimaradt belőle.* Jogtudományi Közlöny, 1999. július-augusztus, p. 304.

<sup>44</sup> DR. HARGITAI JÓZSEF: *A jog és politika határvonalán (Gondolatok a miniszteri felelősségről).* Magyar Közigazgatás. 1995. 5. szám, p. 279.

<sup>45</sup> 1949. évi XX. törvény *A Magyar Köztársaság Alkotmánya* 35/A. § (1) Az európai integrációval összefüggő ügyekben az Országgyűlés vagy bizottságai ellenőrzési jogkörének, az Országgyűlés és a Kormány között folytatott egyeztetésnek, továbbá a Kormány tájékoztatási kötelezettségének részletes szabályairól a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény rendelkezik.

(2) A Kormány az Országgyűlés részére megküldi azokat a javaslatokat, amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek.

*szóló tájékoztatáshoz való jog.* A törvényben biztosított jogok az Országgyűlést az Alkotmányban és külön törvényekben meghatározott jogosítványai mellett illetik meg.

A törvény leghosszabb részét az Országgyűlés és a Kormány közötti egyeztetési eljárás rendelkezései képezik. Az Országgyűlés és a Kormány közötti egyeztetési eljárásban a Kormány az Országgyűlés részére a kézhezvételt követően haladéktalanul megküld minden uniós jogszabálytervezetet, javaslatot és dokumentumot, amely az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepel. A fenti fogalom röviden: európai uniós tervezet. Az az időtartam, amelyet *a kézhezvételt követően haladéktalanul*-fogalma megtestesít olyan időtartam kell, hogy legyen, amely még lehetőséget nyújt a tanácsi *döntéshozatalig* az egyeztetési eljárás eredményes lefolytatására. Itt kell megjegyezni, hogy a törvényben nincs napra, esetleg hétre pontosan szabályozva az egyes cselekmények határideje. A Kormány álláspontjavaslatának az Országgyűlés részére történő megküldésének időpontja tekintetében is úgy fogalmaz a törvény, hogy azt a Kormány olyan időpontban küldi meg, hogy az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel érdemi egyeztetést lehessen biztosítani.<sup>46</sup> Használatos még az *ésszerű határidőn belül*, illetve az *európai uniós döntéshozatal napirendje által megkívánt határidőig* kifejezések, amelyeket még a későbbiekben érinteni fogok. Lényeges azonban a határidőkkel kapcsolatban, hogy be nem tartásuk esetére a törvény nem tartalmaz semmiféle szankciót.

A Kormány megjelöli *az álláspontja szerint* törvényhozási tárgykörbe tartozó európai uniós tervezeteket, azok közül is különösen azokat, amelyek • olyan tárgykört érintenek, amelyről az Alkotmány szerint minősített többséggel elfogadott törvény vagy külön törvény rendelkezik; • az alapvető jogok és köteleességek tartalmának meghatározását és érvényesülésének lényeges biztosítékait érintik, vagy • hatályos törvénnyel ellentétes rendelkezést tartalmaznak. Felmerülhet a kérdés: mi tartozhat törvényhozási tárgykörbe. Erre a választ a jogalkotásról szóló törvény adja meg<sup>47</sup>, de ezen jogszabály rendelkezései között a törvényhozási tárgy meghatározásának kritériumaként nem szerepel a Kormány álláspontja. A Kormány nem képvisel feltétlenül jogi álláspontot, hiszen a Kormány politikai hatalomhordozó szerv, így álláspontjában jelen van a politika. A Kormány politikai álláspontja azonban egy változó, szubjektív fogalomkör, így talán nem szerencsés ez a jogszabályi fogalmazás.

A Kormány az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel megjelöli azokat az európai uniós tervezeteket, amelyek álláspontja szerint a Magyar Köztársaság szempontjából rendkívüli jelentőségűek, ezért indokolt, hogy az Országgyűlés tárgyalja azokat. Azt, hogy a Kormány miért a megjelölt dokumentumokat választja ki, azok miért tartoznak törvényhozási hatáskörbe, illetve miért rendkívüli jelentőségűek, azt a Kormányának meg kell indokolnia. Arról azonban hallgat a törvény, hogy mi történik (vagyis csak történne) abban az esetben, ha a megjelölt dokumentumok az Országgyűlés álláspontja szerint nem tartoznak törvényhozási hatáskörbe (de más európai uniós tervezet esetleg igen), vagy pedig nem rendkívüli jelentőségűek.

Az Országgyűlés bármely európai uniós tervezettel kapcsolatban *tájékoztatást* kérhet a Kormány által képviselni kívánt állásponttól, amely a törvény fogalomhasználata szerint az álláspontjavaslat nevet kapja. A Kormány ugyancsak bármely európai uniós tervezettel kapcsolatban megküldheti álláspontjavaslatát az Országgyűlésnek, és arról egyeztetést kezdeményezhet. A Kormány álláspontjavaslatának kötelező elemeit a törvény 3.§ (3) tartalmazza, míg a 3.§ (4) kimondja, hogy az Országgyűlés bővített álláspontjavaslatot kérhet a Kormánytól. A bővített álláspontjavaslat –véleményem szerint- olyan fontos összetevőkkel

<sup>46</sup> 2004. évi LIII. törvény *Az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről*, 3.§ (5)

<sup>47</sup> 1987. évi XI. törvény *A jogalkotásról*, 2-5.§

rendelkezik, amelyeket az egyeztetési eljárás folyamán minden esetben célszerű lenne napvilágra hozni. A bővített álláspontjavaslat tartalmazza ugyanis • az európai uniós tervezet tárgykörére vonatkozó, hatályos magyar és európai uniós szabályozását tartalmazó jogszabályok megjelölését; • az európai uniós tervezet Magyarországra vonatkozó várható gazdasági, költségvetési és társadalmi hatásainak rövid bemutatását; • az európai uniós tervezettel kapcsolatban az európai uniós intézményeknek és tagállamoknak a Kormány számára az álláspontjavaslat elkészítésekor ismert véleményét. Az Országgyűlés az álláspontjavaslat ismeretében vagy az európai uniós tervezetre figyelemmel egyeztetést kezdeményezhet.

És tekintsük végig innentől az egyeztetési eljárás folyamatát: az Országgyűlés - az egyeztetés keretében, az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel ésszerű határidőn belül - az európai uniós tervezettel kapcsolatban *állásfoglalást* fogadhat el.

Az Országgyűlés állásfoglalásában *megjelöli azokat a szempontokat*, amelyeket az Európai Unió döntéshozatali eljárásában szükségesnek tart érvényre juttatni.

Az európai uniós tervezet elfogadásáról döntést hozó Tanács ülését megelőzően az illetékes miniszter vagy politikai államtitkár *az Országgyűlés felkérése alapján* megjelenik az Országgyűlés előtt, és *ismerteti* a Kormánynak a tanácsülésen képviselni kívánt álláspontját.

A törvény kimondja, hogy a fentiek eredményeképpen a Kormány az európai uniós döntéshozatal során képviselendő álláspontját az Országgyűlés *állásfoglalásának alapulvételével* alakítja ki.

Az, hogy ez milyen mértékben kötelező a Kormányra nézve az alábbiakban derül ki. Ha az európai uniós tervezet olyan tárgykört érint, amelynek szabályozásához az Alkotmány értelmében az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges, a Kormány az állásfoglalástól *csak indokolt esetben térhet el*. Láthatjuk, hogy csakis indokolt eset(ek)ben ugyan, de a Kormány eltérhet az Országgyűlés állásfoglalásától. De mik lehetnek ezek az indokolt esetek? Melyek az indokolt eset ismérvei? Erre a törvényből már nem kapunk választ. Az Országgyűlés, amikor ezt a törvényt elfogadta, nem érezhette még teljes mértékben magáénak az élethelyzetet, amelyben az állásfoglalásának súlyt ad, illetve –a jelen esetben- súlytalanná teszi.

Ezt fokozza még kissé a tanácsi döntéshozatal utáni helyzet. A Kormány az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményének döntése után írásban tájékoztatja az Országgyűlést arról a döntésről • amellyel kapcsolatosan az Országgyűlés állásfoglalást fogadott el, vagy • amelyet az Országgyűlés pontosan megjelöl. Ezen túl –szintén a döntés meghozatala után- a Kormány szóbeli indokolást ad az Országgyűlésnek, ha az általa képviselt álláspont *eltért* az Országgyűlés állásfoglalásától. Amennyiben az eltérés olyan tárgykört érint, amelynek szabályozásához az Alkotmány értelmében *az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges, az indokolás elfogadásáról az Országgyűlés dönt*.

Ezek a rendelkezések biztosítják az Országgyűlés kontrollját a Kormány EU-s döntései felett. Láthatjuk azonban, hogy ha az Országgyűlés az európai uniós döntéshozatal napirendje által megkívánt határidőig nem fogad el állásfoglalást, akkor a Kormány teljesen szabadon dönthet az adott kérdésben. Ha pedig van állásfoglalás, akkor a Kormánynak ezt kell alapul vennie döntésében, azonban az is kiderül, hogy ettől eltérhet: és ebben az esetben csak szóban köteles indokolni, hogy miért tért el és az Országgyűlésnek további eszközök nem állnak rendelkezésére. Kizárólag a minősített többséggel elfogadható törvényhozási tárgykörökben *dönt* az Országgyűlés az indokolás elfogadásáról. Ekkor azonban már az európai uniós döntéshozatal után vagyunk, az indokolás el nem fogadásának pedig nincsenek –a törvényből kiolvasható- egyéb jogkövetkezményei. Külön tanulmány tárgya lehetne az a kérdés, hogy miként kezdeményezhetik az egyes tagállamok –és konkrétan Magyarország- a tagállamok által már megszavazott uniós döntések megváltoztatását.

A Kormány egyéb tájékoztatási kötelezettségeit illetően a törvény úgy fogalmaz, hogy az Országgyűlés elnökének kezdeményezésére a miniszterelnök az Európa Tanács üléseit és a stratégiai jelentőségű eseményeket megelőzően együttesen tájékoztatja az érvényre juttatni kívánt álláspontokról –többek között- az Országgyűlés elnökét, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőit. A Kormány továbbá rendszeresen tájékoztatja az Országgyűlést a stratégiai jelentőségű integrációs politikai eseményekről, ezen felül a miniszterelnök az Európai Tanács üléséről szóban tájékoztatja az Országgyűlés plenáris ülését. A Kormány éves tájékoztatójának tárgya a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdések és az európai integráció helyzete. A Kormány egyéb tájékoztatási kötelezettségei cím alá került, de tartalmilag talán mégsem teljesen oda illő a Kormány javaslattevési joga. Az Európai Unió illetékes intézményének a Kormány tesz javaslatot törvényben felsorolt európai uniós szervek magyar tagjainak személyére.<sup>48</sup> Az Országgyűlés beleszólási joga ebben az esetben is korlátozott: a Kormány által javasolt személyt *meghallgathatja*.

A szubszidiaritás vizsgálata külön címet képez a törvényben is és egy szakaszból áll.<sup>49</sup> E szerint az Országgyűlés az európai uniós tervezetekkel kapcsolatban állást foglalhat a szubszidiaritás elvének érvényesüléséről.

A szubszidiaritás azt jelenti, hogy felsőbb kormányzati szintre csak akkor ruháznak feladatokat, ha azt alacsonyabb szinten nem lehet hatékonyan teljesíteni. A Maastrichti Egyezménynek ez a központi elve. Itt azonban még nem definícióról, inkább a közösségi tevékenység irányáról van szó. A tagállamok akkor adnak át hatáskört az Unió szintjére, ha ott a szabályozás célravezetőbbnek tűnik. Jogilag a hatáskör kifejezett átruházása szükséges, hiszen e nélkül az állami szuverenitás sérülne. A szubszidiaritás elvét alkalmazzák azokon a területeken, ahol mind a tagállamoknak, mind az EU-nak van hatásköre. A szubszidiaritás nem terjed ki azokra a feladatokra, amelyek kizárólag az Unió jogkörébe tartoznak. Az Unió befolyási területét arra a legkisebb területre célszerű korlátozni, ami elengedhetetlen a közös célok eléréséhez.<sup>50</sup>

Az Európai Alkotmány<sup>51</sup> I. része III. címének –amely az unió hatáskörei elnevezést kapta- 9. cikkében, az *alapelvek* meghatározásánál rögzíti, hogy az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elvei az irányadók. A hatáskör-átruházás elvének megfelelően, minden olyan hatáskör, amelyet a tagállam Alkotmánya nem ruházott át az Unióra, a tagállamoknál marad.

A szubszidiaritás elvének megfelelően az Európai Alkotmány azt is rögzíti, hogy a nem kizárólagosan az Unió hatáskörébe tartozó területeken, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a megtenni szándékozott intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók. A szubszidiaritás (és az arányosság) elvét az Unió -intézményei által- az Európai Alkotmányhoz

<sup>48</sup> 2004. évi LIII. törvény *Az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről*, 8.§ (1) A Kormányt a javaslattevési jog a magyar tagok személyére vonatkozóan a Bizottság, az Európai Bíróság, az Elsőfokú Bíróság, a Számvevőszék és az Európai Beruházási Bank igazgató bizottsága tekintetében illeti meg.

<sup>49</sup> 2004. évi LIII. törvény *Az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről*, 9.§

<sup>50</sup> BALÁZS ISTVÁN: *Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatalóságok Igazgató Bizottságának állásfoglalása a szubszidiaritás elvének érvényesüléséről a tagországok önkormányzati rendszereiben*. Magyar Közigazgatás 1994. Május, XLIV. Évfolyam 5. Szám p.261

<sup>51</sup> *Európai Alkotmány. Az Európai Konvent által elfogadott dokumentum címe: Szerződés egy európai alkotmány létrehozásáról – tervezet*. Európai Füzetek. A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa. Budapest, 2003.

csatolt jegyzőkönyv<sup>52</sup> alapján alkalmazza. Az Európai Bizottság csak különösen indokolt esetekben nem folytat konzultációt a jogalkotási aktusokra irányuló javaslatáról. Egyébként a javaslatok előterjesztése előtt a Bizottság széleskörű konzultációkat folytat. Ezen javaslatait az uniós jogalkotókkal egyetemben megküldi a tagállamok nemzeti parlamentjeinek is. A Bizottságnak a javaslatait a szubszidiaritás és arányosság elvei tekintetében külön indokolnia kell.

A magyar Országgyűlésben működő Európai Ügyek Bizottsága –amelynek léte minden EU-tagállam parlamentjében kötelező- ügydöntő típusú bizottság, meghallgatja az EU-intézményeibe küldendő személyeket, figyelemmel kíséri az EU működési menetét, nyilvántartja az EU-s dokumentumokat és figyelemmel kíséri a szubszidiaritás elvének érvényesülését. Ha vélelmezi, majd jelzi, hogy az Európai Bizottság jogalkotói javaslata nem egyeztethető össze a szubszidiaritás elvével és amennyiben a javaslat továbbításától számított hat héten belül él ezzel az előzetes figyelmeztetéssel, akkor az Európai Bizottságnak – amennyiben a szubszidiaritás és arányosság elveinek alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben foglalt szavazati súlyok elérik a jegyzőkönyvben rögzített szintet- a szóban forgó javaslatot felül kell vizsgálnia. A javaslat felülvizsgálatát követően a Bizottság az eredeti javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja –döntését indokolnia kell.

Az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséből következően a magyar törvényhozás nem tartozik a közösségi politikát *kifejezetten alakító* törvényhozások közé, de nem is vonták ki teljesen az Országgyűlést a közösségi politika alakításából: egy közbenső pozícióban lehetne meghatározni szerepét.

---

<sup>52</sup> Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról. *Európai Alkotmány. Az Európai Konvent által elfogadott dokumentum címe: Szerződés egy európai alkotmány létrehozásáról – tervezet.* Európai Füzetek. A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa. Budapest, 2003. p.146-147.



## Felhasznált irodalom

- CSEKEY ISTVÁN: Magyarország alkotmánya, Renaissance Könyvkiadó, 1943, Budapest
- BALÁZS ISTVÁN: *Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatalóságok Igazgató Bizottságának állásfoglalása a szubszidiaritás elvének érvényesüléséről a tagországok önkormányzati rendszereiben.* Magyar Közigazgatás 1994. Május, XLIV. Évfolyam 5. szám
- DR. HARGITAI JÓZSEF: *A jog és politika határvonalán (Gondolatok a miniszteri felelősségről).* Magyar Közigazgatás. 1995. 5. szám
- SÁRI JÁNOS: *A miniszteri és az államtitkári felelősség - Ami az 1997. évi LXXIX. törvényben benne van, s ami kimaradt belőle.* Jogtudományi Közlöny, 1999. július-augusztus
- Európai Alkotmány. Az Európai Konvent által elfogadott dokumentum címe: Szerződés egy európai alkotmány létrehozásáról – tervezet.* Európai Füzetek. A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa. Budapest, 2003.

## Felhasznált jogszabályok

1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya
1990. évi LV. törvény Az országgyűlési képviselők jogállásáról
1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről
2004. évi LIII. törvény *Az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről*