

A TÖRVÉNYHOZÓI MULASZTÁS PROBLÉMÁI AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁSBAN

Magyar nemzeti jelentés az alkotmánybíróságok XIV. konferenciájára

Csink Lóránt (alkotmánybírósági munkatárs) – Paczolay Péter (alkotmánybíró)

1. A joghézag kérdése a jogtudományban

A magyar jogtudomány álláspontja szerint – a nemzetközi irodalomnak megfelelően – joghézag azért keletkezik, mert a jogrendszer nem tökéletesen egységes.

Joghézagról tág értelemben akkor beszélhetünk, ha nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy az eldöntendő esetre melyik szabály vonatkozik. Ilyenkor a jog nem szabályoz egy esetet, noha szabályoznia kellett volna (*eredeti joghézag*), vagy szabályoznia kellene (*származékos joghézag*). A joghézag a jogalkotó hibája, figyelmetlensége, lassúsága miatt áll elő.¹

A joghézag fajtáit a magyar jogtudomány Peczenik nyomán különbözteti meg:²

- inszufficiencia: a jog nem szabályoz, amikor kellene,
- inkonzisztencia: a jog ellentmondásos szabályokat tartalmaz,
- indeterminencia: a jogi szabályozás homályos,
- axiológiai joghézag: a jog az erkölcsi paranccsal ellentétesen szabályoz.

A joghézagok feloldásának eszközei:

- az analógia: az eset eldöntése egy olyan hasonló eset alapján, amelyre létezik szabály;
- kiterjesztő értelmezés: szomszédos esetre vonatkozó szabály olyan értelmezése, hogy az kiterjedjen a mi esetünkre is;
- mérlegelési jogkör a tényállás megállapítása során.³

¹ SZABÓ MIKLÓS: *A jogdogmatika előkérdéseiről*. Prudentia Iuris, Miskolc, 1996. 204. p.

² ALEKSANDER PECZENIK: *On Law and Reason*. Kluwer, Dordrecht, 1989. 24. p.

³ SZABÓ MIKLÓS: *Jogi alapfogalmak*. Prudentia Iuris, Miskolc, 49–52. pp.

A joghézag egy másik, bővebb definíciója szerint joghézag az, ha a jogalkotói hatalommal felruházott szervek által kiadott (hatályos) normák nem tartalmazzak olyan rendelkezést, amely alapján a bíró az eléje kerülő ügyet eldönthetné.

A korábbi magyar jogtudományban – ahogy ezt Mezei Péter alapos tanulmánya bemutatja⁴ – Somló Bódog *Jogbölcészlet* című, 1920-ban megjelent könyvében az alábbi meghatározást adja: „a jog hézagos volta azt jelenti, hogy a jog kiegészítésre szorul”⁵. E kiegészítésnek különböző okai lehetnek. Ha azért szorul pótlásra a jog, hogy helyes legyen: *helyességi joghézagról*, ha azonban azért, hogy alkalmazhatóvá váljon: *alkalmazási joghézagról* szólhatunk.

Ez utóbbinak Somló szerint a következő változatai vannak: „amikor a bíró tisztán logikai tevékenységgel képes az alkalmazandó tételhez eljuttatni”, *logikai joghézagról* beszélünk. *Vagylagosági joghézag* névvel látta el azt az esetet, ha a törvény több alkalmazható tételt rögzít, mégsem mondja meg, hogy a konkrét esetben melyiket kell igénybe venni a jogeset eldöntéséhez. Harmadik változat az *értékelési hézag*, melynek fennállása esetén a bíró erkölcsi értékelés alapján hivatott a jog kiegészítésére.

Előfordulhat, hogy ténylegesen van joghézag, viszont nincs hatóság, ami kitölthetné azt (szemben az előzőekkel, ahol a bíró járhat el), így a szabály továbbra is hiányos marad. E normák tipikusan olyanok, amelyek a legfőbb hatalom kötelességét szabályozzák. Mivel a törvény kizárja a kérdés legitim megoldását, a hézag csak jogsértéssel, vagyis illegitim úton egészíthető ki. Ez az *abszolút joghézag* esete.

A két világháború közötti magyar jogelmélet másik nemzetközileg is ismert képviselője, Horváth Barna 1937-ben a joghézagok két típusát különböztette meg.⁶ Az *elméleti joghézag* a „jogtétel és jogeset között nyitva álló logikai út”, mely mindig fennáll. Ez éppúgy lehetetlenné teszi, hogy „minden esetre illő jogtételt szerkeszthessünk”, mint hogy a „jogtételt a jogesetre tisztán logikai műveletekkel alkalmazhassuk”. A *gyakorlati joghézag* „annak a hídnek esetenkénti beszakadása, amelyet a konvencionális értékelés és tapasztalat ver az elméleti joghézag fölél”. Ez utóbbi kategória csak alkalmi, ám komoly zavara a jogéletnek.

⁴ MEZEI PÉTER: A joghézag kérdése régen és ma. *Jogelméleti Szemle* (Elektronikus folyóirat). Budapest, 2002/2. <http://jesz.ajk.elte.hu/mezei10.html>

⁵ SOMLÓ BÓDOG: *Jogbölcészlet*. Prudentia Iuris 1. Miskolc, 1995. 123–125. pp.

⁶ HORVÁTH BARNA: *A jogelmélet vázlatja*. Szeged, 1937.

A joghézagok létét Horváth a szillogizmus eszközével bizonyította. Véleménye szerint a jogtétel tartalmaz egy (első) premisszát (*propositio maior*), a jogeset pedig egy második premisszát (*propositio minor*). Logikailag következik, hogy a jogtételből hiányzik a második premissza, és ez az, ami a joghézagot jelenti. Ennek betöltése szubszumpcióval, vagyis a jogesetnek a jogtétel alá vonásával történhet. E feladat ellátására pedig a bíró hivatott. Horváth azt hangsúlyozza, hogy a jog csak „az elméleti joghézag kitöltése után készül el teljesen, az így elkészült jog pedig folytonos, mert hézagai ki vannak töltve”. Ezzel gyakorlatilag feloldja a két kategória ellentétét.

A formalisztikus normatív felfogás – arra hivatkozva, hogy a jogalkotó elvégezte munkáját (vagyis szabály nemlétéből logikailag csakis a kérdéses magatartás jogilag semleges normatív státusa következhet) – eleve kizárja a joghézagot.⁷ Ezt a jogpozitivistá felfogást képviselte Moór Gyula. Kijelentette, hogy „*ha a jog valamilyen részletet nem szabályoz, az nem hézag*”. Vagyis, ha a jogalkotó a törvény megszövegezésekor valamely élethelyzetre nem alkotott szabályt, akkor azt szándékosan tette. Ha azonban a jogszabály kihirdetését követően olyan változás következik be, amelynek folytán az eset az addigiaktól eltérő elbírálást igényel, Moór véleménye szerint ez csak a törvény parlamenti módosításával történhet, és semmiképp sem a bírói gyakorlat révén.

A joghézag problémáját a magyar jogirodalomban feldolgozó legújabb tanulmány⁸ a következő csoportosítást adja:

1. Keletkezés szerint megkülönböztethető „eredeti” és „változási” joghézag. Eredeti joghézag az az eset, mikor „valamely tény létezett, de a jogszabályba nem vették bele”. Ha egy bíró ilyen esetet észlel, az értelmezés eszközehez kell nyúlnia avégből, hogy megállapíthassa, a jogalkotói mulasztás szándékosan, vagy véletlenül történt-e. Ha arra a következtetésre jut, hogy az adott eset kodifikálását szándékosan hagyták el, akkor nincs joga a hézagot pótolni, ezt legfeljebb csak a jogalkotó teheti meg. Véletlen mulasztás akkor fordulhat elő, ha egy létező esetet a véletlenség folytán figyelmen kívül hagytak a jogalkotáskor. Ez esetben a bíró az analógia alapján a már meglévő hasonló normából levezetheti az eset eldöntéséhez szükséges szabályt.

⁷ LAMM VANDA – PESCHKA VILMOS (főszerk.): *Jogi lexikon*. KJK-Kerszöv, Budapest, 1999. 301. p.

⁸ MEZEI PÉTER: A joghézag kérdése régen és ma. *Jogelméleti Szemle* (Elektronikus folyóirat). Budapest, 2002/2. <http://jesz.ajk.elte.hu/mezei10.html>

Változási joghézagot az szül, ha az adott jelenség a jogalkotáskor még nem létezett, későbbi megjelenése folytán jelentkező perek megoldásához azonban szabályozása indokolt lenne. Az ilyen változásokat részben hazai jogszabályok, illetve nemzetközi (vagy Európai Unió) normák, szerződések módosulásai, másrészt a mindennapok történései keletkeztethetik. A betöltésére alapvetően jogszabályi módosítások, vagy új normák alkotásával kerülhet sor, de kivételesen a bírák is eljárhatnak. Utóbbi egyébként csak részleges hézag esetén történhet.

2. Terjedelme szerint pedig „teljes” és „részleges” hézag között tehető különbség. Teljes joghézag esetén egyáltalán nincs rendelkezés az eldöntendő esetre nézve. Részleges joghézagról esetén egy már meglévő rendelkezés hiányos.

A hiányosságok pótlására a bíró és a jogalkotó van felhatalmazva. A jogalkotó minden joghézag esetén felléphet. Jóval vitatottabb a bíró szerepe. Akik tagadják magának a joghézagnak a létét, azok a bírók szerepét is elvitatják. Akik viszont az ellenkezőjét állítják, azok a bírót tekintik a pótlásra elsősorban hivatottnak.

A magyar Alkotmánybíróság ideológiai szerepfelfogásának két alappillére – ahogy azt Sólyom László, a testület első elnöke megfogalmazta – a jogállamiság jogi-politikai eszméje és a semlegesség morális követelménye.⁹ Az Alkotmánybíróság ezen szerep valóra váltása során, az úgynevezett „nehéz esetekben” a pozitív jogon túlmenő üzeneteket fogalmazott, sőt konkrét javaslatokat fogalmazott meg a politika számára. Természetesen az Alkotmánybíróság legfontosabb hatáskörét és hatalmát gyakorolva – az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésével – a „negatív” törvényhozói hatalmat gyakorolja.

Kelsen 1928-ban franciául megjelent tanulmányában,¹⁰ illetve a német államjogászok egyesületének 1928. április 23-24-ei konferenciáján tartott előadásában¹¹ fogalmazta meg a negatív törvényhozó elméletét. Azzal az alkotmánybíráskodással szembeni érveléssel vitatkozott, mely a hatalommegosztásra hivatkozva azt kifogásolta, hogy egy külön szerv beavatkozik a törvényhozó hatalom területébe. Az alkotmánybíróság azonban bizonyos

⁹ SÓLYOM LÁSZLÓ: Az Alkotmánybíróság önértelmezése és Hans Kelsen. In: *Hans Kelsen jogtudománya*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 439.

¹⁰ HANS KELSEN: "La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)", *Revue de droit public et science politique*, XXXV, 197-257.

¹¹ Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit. Berlin-Leipzig, W. de Gruyter. 1929.

értelemben törvényhozó – mondta Kelsen –, mert nem egyedi, hanem általános normákat alkot, amikor megsemmisíti a törvényt; úgymondhatni, hogy negatív törvényhozó. Tehát az alkotmánybíróság valójában nem bíróság, hanem a megosztott törvényhozói hatalom egyik letéteményese. A hatalommegosztásnak ez olyan felfogásából fakad, amely szerint a hatalmi ágak egymás fölötti ellenőrzése a döntő. Mivel az alkotmánybíróság működésével megakadályozza a hatalom egyetlen szervnél való összpontosulását, így nem ellentétes a hatalommegosztás követelményével, hanem éppen azt erősíti.

2. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség az Alkotmány alapján

2.1. Az Alkotmány szerepe a jogrendszerben

Az Alkotmány formailag törvény (a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény), de tartalmilag elkülönül a jogrendszer többi elemétől. Az Alkotmánybíróság az Alkotmányt egységes és ellentmondásmentes rendszernek tekinti, amelyben nem lehet joghézag. Ezt az elvet előre vetíti a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó, és azt megsemmisítő 23/1990. (X. 31.) AB határozat.

E határozatában az Alkotmánybíróság a következőket rögzítette: „Az Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdése azt állapítja meg, hogy az élettől és az emberi méltóságtól senkit nem lehet önkényesen megfosztani. E tilalom megfogalmazása egyben megengedte az élettől és az emberi méltóságtól történő nem önkényes megfosztást.

A halálbüntetés törvényi megengedése alkotmányosságának megítélésénél azonban az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése az irányadó, amelyet az Országgyűlés az 1990. június 19-én elfogadott és június 25-én hatályba lépett 1990. évi XL. törvény 3. § (1) bekezdése iktatott az 1989. október 23-án kihirdetett 8. § (2) bekezdése helyébe. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének hatályos rendelkezése szerint a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Btk-nak és a kapcsolódó hivatkozott jogszabályoknak a halálbüntetésre vonatkozó rendelkezései az élethez és az emberi méltósághoz való jog lényeges tartalma korlátozásának tilalmába ütköznek. Az élettől és az emberi méltóságtól halálbüntetéssel való megfosztásra vonatkozó rendelkezések ugyanis az élethez és az emberi méltósághoz való alapvető jog lényeges tartalmát nemcsak korlátozzák, hanem az életnek és az emberi méltóságnak, illetve az ezt biztosító jognak a teljes és helyrehozhatatlan megsemmisítését engedik meg. Ezért megállapította ezek alkotmányellenességét és megsemmisítette ezeket” (ABH 1990, 88, 92.).

A határozathoz csatolt különvéleményében Schmidt Péter úgy foglalt állást, hogy az Alkotmány 8. és 54. §-ai egymásnak ellentmondó részeket tartalmaznak. A többségi véleményből azonban az következik, hogy ilyen ellentmondás nem lehet az Alkotmányban.

Az Alkotmány egységének (zárttságának) az elve a köztársasági elnök jogállását vizsgáló 48/1991. (IX. 26.) AB határozathoz csatolt párhuzamos véleményekben került kifejezetten rögzítésre (ABH 1991, 217, 242.). Később ezt az elvet átvette a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat is, amely a köztársasági elnök kinevezési hatáskörét vizsgálta:

„Az Alkotmánybíróság az Alkotmányt nemcsak a kifejezetten erre irányuló eljárásban, hanem a jogszabályok alkotmányosságát vizsgáló minden eljárásában értelmezi. Az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelme így az újabb és újabb értelmezések során bontakozik ki, amelyekben az Alkotmánybíróság mind a konkrét ügy sajátosságára, mind saját korábbi értelmezéseire tekintettel van. Az egyes értelmezésekből kialakuló tételeket – mint például a pozitív diszkrimináció feltételeit, vagy az alapjogkorlátozás határait – alkalmazásuk során tovább értelmezi és formálja az Alkotmánybíróság. Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük.” (ABH 1992, 207, 210.).

2.2. A jogszabály fogalma

A jogszabály és a jogforrási hierarchia

Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja felül, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-a alapján pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik (más egyebek mellett) a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek a vizsgálata.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. §-a a következő jogszabályokat rögzíti: törvény, kormányrendelet, a Kormány tagjainak a rendelete és az önkormányzati rendelet. Ez a felsorolás tekinthető a jogforrási hierarchia alapjának. E felsorolás azonban nem teljes; a hatályos jogrendszer részét képezik a törvényerejű rendeletek, amelyeket 1989. október 23-ig a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (mint kollektív államfői testület) volt jogosult kibocsátani. E törvényerejű rendeletek a törvényekkel állnak egy szinten a jogforrási hierarchiában, tekintettel arra, hogy ezeket törvénnyel lehet módosítani, illetve hatályon kívül helyezni.

A jogalkotási törvény nem tartalmazza, de jogszabály a Magyar Nemzeti Bank elnökének a rendelete is, amely kibocsátására az Alkotmány 32/D. § (4) bekezdése ad felhatalmazást. Mivel e § úgy rendelkezik, hogy a Magyar Nemzeti Bank elnökének a rendelete törvénnyel nem ellentétes, arra lehet következtetni, hogy e rendelet a kormányrendelettel egy szinten helyezkedik el a jogforrási hierarchiában. Erre kifejezetten hivatkozik az Alkotmányt módosító (és a Magyar Nemzeti Bank elnökét rendeletalkotási joggal felruházó) 2002. évi LXI. törvény miniszteri indokolása is: „A Kormány rendelete és az MNB elnökének a rendelete között nincs hierarchikus kapcsolat, mivel mindkét jogalkotó csak feladatkörében alkothat jogszabályt, feladatkörüket pedig az Alkotmány egymástól elhatárolja”.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy nincs jogforrási hierarchia a minősített többséggel, illetve az egyszerű többséggel elfogadott törvények között.¹² Ezt a tételt elsőként a 4/1993. (II. 12.) AB határozat rögzítette: „a hatályos Alkotmány rendszerében a kétharmados törvények köre nem vezethető vissza elvi alapra; (...) ezek a törvények nem foglalnak el a jogforrási hierarchiában megkülönböztetett helyet, hanem az Alkotmány szerint minden – bármilyen szavazataránnyal meghozandó – törvény egyenrangú”. (ABH 1993, 48, 63.)

Ezt a szabályt az Alkotmánybíróság több határozatában megismételte. Legrészletesebben a 31/2001. (VII. 11.) AB határozat: „Az Alkotmánynak az 1990. évi XL. törvénnyel történő módosítása e közjogi megoldást lényegesen megváltoztatta. Az alkotmányerejű törvény megszűnt, s helyette az Alkotmány – az egyes alkotmányos szabályozási tárgykörökhöz kapcsolódóan – a kétharmados szavazatarányú törvényhozást írta elő. Az 1990. június 25-én hatályba lépett alkotmánymódosítás szerint a kétharmados és az egyszerű szótöbbséggel elfogadható törvények között (szemben az alkotmányerejű törvénnyel) nem áll fenn hierarchikus kapcsolat. Az Alkotmány csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az egyéb törvényektől” (ABH 2001, 258, 260–261.).

Kétségtelen azonban, hogy van hierarchikus kapcsolat az egyes törvények között is. Nevezetesen a nemzetközi szerződésen alapuló törvény magasabb szinten áll a jogforrási hierarchiában, mint más törvények. Ezt igazolja az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésbe ütközést vizsgáló hatásköre, amelynek alapján a belső jogon alapuló törvényt megsemmisítheti, ha az nemzetközi szerződést kihirdető törvénybe ütközik.

¹² A jogirodalomban nem ismeretlen ezzel ellenkező megállapítás: JAKAB ANDRÁS: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*. Unió, Budapest, 2003. 73. p.

A jogszabály fogalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában

A Alkotmánybíróság terminológiájában a jogszabály nem egyezik a jogalkotási törvény 1. §-a szerinti felsorolással. Az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll szempontjából minden normát (normatív tartalmú előírást) „jogszabálynak” tart, így elvégzi azok alkotmányossági vizsgálatát.

Erre az elvi álláspontra helyezkedett a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, amely egy, a Legfelsőbb Bíróság által kibocsátott jogegységi határozat alkotmányosságát vizsgálta. „Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdésébe foglalt – a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatára irányuló – hatáskörét több ízben értelmezte. Kimondta, hogy az Alkotmányból az Alkotmánybíróság egyetlen hatásköre következik, ti. az utólagos normakontroll, ez viszont kényszerítően, és teljeskörűen. [4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 49.] Kényszerítően, mert az Abtv. utólagos normakontrollra vonatkozó szabályai az Alkotmány rendelkezésén nyugszanak, így pusztán törvénymódosítással nem lehet az utólagos normakontroll hatásköréből »visszavenni«. (...) Másrészt az Alkotmányból az utólagos normakontroll hatáskör teljeskörűen is következik, azaz e hatáskör valamennyi normára nézve fennáll” (ABH 2005, 504, 510.). A határozat rögzítette: „az Alkotmánybíróság az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörét valamennyi normára (normatív tartalmú előírásra) nézve fennálló, Alkotmányból eredő (és az Alkotmány által védett) hatáskörének tekintette” (ABH 2005, 504, 511.).

2.3. Az Alkotmánybíróság szerepe a joghézagok vizsgálatában

Az Abtv. 49. §-a alapján ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

E meghatározásból kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság nem minden joghézagot vizsgál; kizárólag abban az esetben folytat tartalmi vizsgálatot, ha a jogi szabályozás hiányossága alkotmányellenességet eredményez. Gyakori, hogy az indítványban felvetett kérdés nem ad okot mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, mivel a normában nyitva hagyott kérdéseket a jogalkalmazói gyakorlat megválaszolja. Ilyenkor az Alkotmánybíróság nem folytat érdemi vizsgálatot, hanem utal erre a körülményre.

„Az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott arra, hogy a jogszabályok önálló értelmezése, illetőleg a jogalkalmazás során felmerülő nehézségek feloldása, az egységes jogalkalmazói gyakorlat kialakítása nem az

Alkotmánybíróság, hanem a rendes bíróság hatáskörébe tartozik (35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175-176. 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 276-277. 1115/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 644.). E következetes gyakorlat jegyében az Alkotmánybíróság az 1/1995. (II. 8.) AB határozatában például megállapította azt is, "hogy a törvény által használt fogalmak értelmezése, a törvényszövegben lévő gondolat kifejtés, a fogalmak tartalmi kitöltése a jogalkalmazó feladata" (ABH 1995, 63).

Hasonlóan nem állapít meg az Alkotmánybíróság mulasztást, ha az alkotmányossági kérdést nem, csak célszerűségi vagy igazságossági kérdést vet fel [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 203.].

Mulasztások típusai

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 49. §-a szerinti hatáskört kiterjesztően értelmezte, és gyakorlata során hat mulasztás-típust különböztetett meg.

I. Konkrét jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotási feladat alkotmányellenes elmulasztása.

A 155/B/1990. AB határozattal elbírált ügyben (ABH 1990, 198.) az Alkotmánybíróság (hivatalból) megállapította, hogy a belügyminiszter nem tett eleget az 1/1971. (II. 8.) Korm. rendeletben kapott jogszabályalkotási feladatának (amelyben a szolgálati lakáshasználatot kellett volna rendelkeznie), és ezzel sérültek az indítványozó jogai. Az eljárás során a belügyminiszter sikertelenül hivatkozott arra, hogy miniszteri utasításban szabályozta a kérdést, az ugyanis a Jat. alapján nem jogszabály, ezért az utasítás kibocsátásával a miniszter nem tett eleget a Korm. rendeletben meghatározott kötelezettségének.

Hasonló elvi alpra helyezkedett a 21/1991. (VI. 5.) AB határozat (ABH 1991, 404.), amely azért állapította meg a Kormány mulasztását, mert nem szabályozta a külföldiek földtulajdonszerzésére vonatkozó szabályokat, a földtörvény felhatalmazása ellenére. Az ügy különlegessége, hogy a Kormány alkotott ugyan ilyen szabályokat, de azt az Alkotmánybíróság – a jogforrási hierarchia sérelme miatt – a 12/1990. (V. 23.) AB határozattal (ABH 1990, 160.) *pro futuro* megsemmisítette. Mivel pedig a rendelkezésre álló idő alatt a Kormány nem alkotott új jogszabályt, az Alkotmánybíróság mulasztást állapított meg.

II. Az Alkotmány rendelkezése alapján a jogalkotóra háruló jogalkotási feladat elmulasztása.

Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése alapján a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. A 32/1990. (XII. 22.) AB határozat (ABH 1990, 145.) amiatt állapított meg mulasztást, mert a 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet csak meghatározott körben tette lehetővé a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát. A

határozat megállapította: az MT rendelkezései „tartalmukban nem alkotmányellenesek ugyan, de alkotmányellenes az, hogy a felülvizsgálatot csak e jogszabály által felsorolt államigazgatási határozatok esetében teszi lehetővé. Ezt az alkotmányellenességet az 1987. évi XI. törvény 3. §-ának *d*) pontjára tekintettel csak olyan új törvény megalkotásával lehet megszüntetni, amely a bírósági felülvizsgálat lehetőségét alkotmányossá teszi.”

III. Alapvető jog érvényesüléséhez szükséges, és az Alkotmányban nevesített törvény megalkotásának az elmulasztása. Az Alkotmány több olyan tárgykört meghatároz, amelyet (legfelsőbb szinten) törvényben kell szabályozni. Amennyiben e kötelezettségének az Országgyűlés nem tesz eleget, az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg.

Erre az esetre példaként hozható fel a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat (ABH 1992, 227.). Az Alkotmány 61. § (4) bekezdése alapján a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. 1996-ig azonban az Országgyűlés nem alkotott átfogó törvényt a rádiózásról és a televíziózásról.

Hasonlóan az Alkotmány 68. § (5) bekezdése szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A 35/1992. (VI. 10.) AB határozat (ABH 1992, 204.) mulasztást állapított meg, a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletének törvényi nem történt meg az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő mértékben és módon.

IV. Alanyi jog érvényesüléséhez szükséges jogalkotói feladat elmulasztása. A jogalkotó szerv jogszabályalkotó kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha észleli, hogy feladat- és hatáskörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel.

A 22/1990. (X. 16.) AB határozatban „[a]z Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a II. világháborúban az Amerikai Egyesült Államok hadifogságába került személyek részére kiállított és a Magyar Nemzeti Banknál kötelezően letétbe helyezett hadifogolyutalványok kifizetésével kapcsolatos kérdések rendezéséhez szükséges jogszabályalkotásról a Minisztertanács nem gondoskodott és ezzel mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő” (ABH 1990, 83.).

A határozat indokolásában az Alkotmánybíróság rámutatott: „Az alkotmányos rend és az állampolgárok jogainak védelme egyaránt azt a kötelezettséget rója a Minisztertanácsra, hogy szükség esetén, külön felhatalmazás nélkül is ellássa jogalkotói feladatait. Az Alkotmány rendelkezésével összhangban a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 7. §-a rögzíti, hogy a Minisztertanács az Alkotmányban meghatározott feladatkörében, illetőleg

törvényben vagy törvényerejű rendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet. Az 1987. évi XI. törvény 17. §-a azt is meghatározza, hogy mikor kell jogszabályt alkotni, ha a társadalmi-gazdasági viszonyok változása, az állampolgári jogok és köteleességek rendezése, az érdekösszeütközések feloldása azt szükségessé teszi. Az idézett törvényhelyekből következik, hogy a Minisztertanácsnak a hadifogolyutalványok 1946-ban elrendelt kötelező letétbe helyezésétől eltelt idő alatt intézkednie kellett volna a rendezésről, különösen azt követően, hogy a 86/1987. (XII. 29.) MT rendelet következtében a 13.110/1948. (XII. 24.) Korm. rendelet hatályát veszítette, s az igényérvényesítés korlátozása megszűnt.

A Minisztertanács ezirányú jogszabályalkotási kötelezettsége külön jogszabályi felhatalmazás nélkül egyenesen az Alkotmány idézett 35. § (1) bekezdéséből következik” (ABH 1990, 83, 86.).

V. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség speciális esete, amikor az Országgyűlés nem módosítja az alkotmánymódosítás miatt alkotmányellenessé váló törvényt. A jogrendszer részét képező normatív aktusoknak ugyanis a mindenkori hatályos Alkotmány rendelkezéseinek kell megfelelniük, nem csupán a norma kibocsátásakor fennálló rendnek.

A 2/1993. (I. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az 1989-ben elfogadott jogállami Alkotmány előtt alkotott népszavazási törvénynek a népszavazásra bocsátható kérdések körét rendező szabályai nincsenek összhangban a hatalommegosztás elvére épülő új alkotmányi előírásokkal. Az Alkotmánybíróság – élve az Abtv. 21. § (7) bekezdésében kapott felhatalmazással – az indítvány kapcsán, de annak kereteit túllépve, hivatalból megállapította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség fennállását és felhívta az Országgyűlést jogalkotói feladatának teljesítésére (ABH 1993, 33, 39.).

VI. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg az Alkotmánybíróság akkor is, ha a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának biztosítása elmarad, és ez alapvető jogot sért.

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg az Alkotmánybíróság abban az ügyben, amelyben a Magyarországon állomásozó szovjet csapatok, illetve ezek tagjai által szolgálati feladataik teljesítése során okozott kártérítési ügyeket intéző Vegyesbizottság eljárását vizsgálta. Megállapította, hogy az alkotmányellenesség fő oka egy olyan belső jogszabály hiánya, amely alapján a (polgári eljárásban lefolytatott) bizonyítás eredménye köti a Vegyesbizottságot a döntése meghozatalában [30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990, 128, 134.].

Nem ezt a hatáskörét gyakorolja az Alkotmánybíróság akkor, amikor azt vizsgálja, hogy valamilyen belső jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközik-e (Abtv. 44–47. §§). Ilyenkor ugyanis az Alkotmánybíróság vagy megsemmisíti a belső normát (ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos, vagy alacsonyabb szintű), vagy pedig – határidő tűzésével –

felhívja a jogalkotót az ellentét megszüntetésére (ha a belső norma a magasabb szintű). Mindemellett e felhívás tartalmában hasonlít a mulasztás megállapítására, lényeges különbség azonban, hogy a mulasztás megállapításának a feltétele az „alkotmányellenes helyzet” kialakulása, addig a felhívásnál a „nemzetközi szerződésbe ütközés”. Más tehát a zsinórmérték a két esetben: mulasztásnál az Alkotmány, felhívásnál a nemzetközi szerződés.

Mulasztás megállapítása garanciák hiánya miatt

Nem egységes az Alkotmánybíróság gyakorlata arra az esetre, amikor a jogszabály nem tartalmaz (kellő) garanciális elemet. Egyes határozatok ilyenkor megállapítják az alkotmányellenességet, és megsemmisítik a rendelkezést. Erre az alapra helyezkedett a 9/1992. (I. 30.) AB határozat, amely a törvényességi óvást azért semmisítette meg, mert „a jogorvoslathoz fogalmilag is szükséges garanciák bevezetését viszont a törvényességi óvás jogegységi feladata kizárja”. Ugyanez a határozat fejtette ki, hogy az Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének a sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét (ABH 1992, 59, 65.).

Hasonló tartalmú a 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, amely megsemmisítette a köztévét szabályozó MT határozatot. Az indokolás kifejtette, hogy az MT határozat „tartalmilag nem azért alkotmányellenes, mert az MR és az MTV felügyeletét (...) a Kormányra bízta, hanem azért, mert semmilyen további anyagi, eljárási vagy szervezeti rendelkezést nem tartalmaz, amely kizárná annak lehetőségét, hogy e jogosítványokkal élve a Kormány a műsorra (...) meghatározó befolyást gyakoroljon” (ABH 1992, 227, 232.).

Szintén ezt a megoldást követte a 47/1994. (X. 21.) AB határozat és a 28/1995. (V. 19.) AB határozat [mindkettő a költségvetési átcsoportosítással foglalkozott, azt találták alkotmányellenesnek, hogy a Kormány a köztévénél, illetve a bíróságoknál átcsoportosítási joggal bír], valamint a Sporttörvényt vizsgáló 35/2002. (VII. 19.) AB határozat (ami azért semmisített meg a törvény egyes rendelkezéseit, mert hiányoztak az adattovábbítás garanciái).

A másik elvi lehetőség, hogy az Alkotmánybíróság meghagyja a garanciát nélküli jogszabályt és mulasztást állapít meg. A 32/2004. (IX. 14.) AB határozat azt állapította meg, hogy „alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy a törvényhozó a külképviseleti szavazás szabályozása során nem alkotta meg a szavazás titkosságát biztosító

garanciális rendelkezéseket. Egyúttal felhívta a jogalkotót, hogy jogalkotási kötelezettségének (...) tegyen eleget” [ABH 2004, 446, 456.].

Ugyanígy rendelkezett az egyéni választókerületek nagyságával foglalkozó 22/2005. (VI. 17.) AB határozat amely szerint „mivel a jelenlegi törvényhozás nem tartalmazza az Alkotmány 71. § (1) bekezdésének érvényesüléséhez szükséges törvényi garanciákat, az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapította: az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő alkotmányossági követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket” [ABH 2005, 246, 259.].

3. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálata

3.1. Az eljárás kezdeményezése

Az Abtv. 49. § értelmében a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet bárki kezdeményezheti, és azt az Alkotmánybíróság hivatalból is vizsgálhatja. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a „bárki” szó csak jogképes természetes és jogi személyeket fed (35/B/1990. AB határozat, ABH 1990. 257.).

Nincs helye mulasztás kezdeményezésének alkotmányjogi panasz, illetve bírói kezdeményezés keretében. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Mivel tehát az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy az indítványozóval szemben alkalmazzák az alkotmányellenes jogszabályt, ezért alkotmányellenes mulasztásra nem lehet sikerrel panaszt alapozni [1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 276/D/2002. AB határozat, ABH 2006, 1369, 1373.; 3/2007. (II. 13.) AB határozat, ABK 2007. február, 83, 84.]. Nem hivatkozhat alkotmányjogi panasz keretében az indítványozó arra, hogy a bíróságnak alkalmaznia kellett volna egy Alkotmányból következő, de meg nem alkotott normát. Ilyen esetben a jogsérelem

orvoslásának lehetséges útja, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasítja, és hivatalból mulasztást állapít meg.

Ezt tette legutóbb a 37/2007. (VI. 12.) AB határozattal elbírált ügyben. Az ügy indítványozója arra hivatkozással nyújtott be alkotmányjogi panaszt, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény nem biztosította az özvegyi nyugdíj feléledéséhez fűződő váromány védelmét, amikor a feléledési időt 15 évről 10-re csökkentette. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt érdemben bírálta el, mivel a panaszos ügyében a kérdéses szakaszt a bíróság előtt alkalmazták, de megállapította, hogy az Alkotmányból nem vezethető le következtetés az özvegyi nyugdíj feléledésének határidejére. Az átmeneti (garanciális) rendelkezések teljes hiánya miatt azonban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg (ABK 2007. június, 511.).

Az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli. Ennek keretében viszont nem kezdeményezhető mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálata. Az 540/B/1997. AB határozatban egyebek között úgy foglalt állást az Alkotmánybíróság, hogy „a bírósági eljárás felfüggesztése mellett a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, az Abtv. 1. § b) pontja szerinti eljárást kezdeményezheti. Az Abtv. 38. §-a nem jogosítja fel a bírót arra, hogy ebben a minőségében az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését, az Abtv. 1. § e) pontja eljárást kezdeményezze” (ABH 1999, 584, 585.).

3.2. Formai és tartalmi vizsgálat

Az Alkotmánybíróság főszabály szerint kötve van az indítványhoz, és csak az indítványozó által kifogásolt szabályt (vagy annak hiányát) vizsgálhatja. Az indítványokat az Alkotmánybíróság tartalma alapján bírálja el; ha az indítványozó tartalmilag mulasztás megállapítását kéri, akkor azt az Alkotmánybíróság e hatáskörében bírálja el. Emiatt nincs külön formai feltétele az indítványnak; az indítványozónak meg kell jelölnie, hogy miben látja a mulasztást, továbbá azt, hogy a mulasztás az Alkotmány melyik rendelkezését sérti. Mivel mulasztást az Alkotmánybíróság hivatalból is vizsgálhat, ezért e hatáskörében az indítványhoz kötöttség nem érvényesül.

E hatáskörében az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy tartalmilag van-e alkotmányos mulasztás, így vizsgálatát az egész jogrendszerre kiterjeszti.

Az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdése alapján a köztársasági elnök büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja. Mindeztől *külön törvény* nem biztosítja a köztársasági elnök védelmét. A 195/E/2000. AB határozat (ABH 2001, 1116.) azt vizsgálta, hogy emiatt megállapítható-e az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértése. Az Alkotmánybíróság rámutatott: a „külön törvény” nem formai követelmény, nem feltételezi szükségszerűen egy ilyen elnevezésű, önálló norma meghozatalát. A „külön törvényben” meghatározott védelemnek a jogalkotó eleget tesz azzal, ha a meglévő jogszabályokban biztosít speciális szabályokat. Ezt irányadónak tekintve a határozat nem állapított meg alkotmányellenességet, mivel a Büntető Törvénykönyv 137. § 1. b) pontjának értelmében a köztársasági elnök hivatalos személy, a hivatalos személyeket pedig a büntetőjog jobban védi, mint más személyeket (tipikusan minősítő körülmény, és magasabb büntetési tételt von maga után, ha a sértett hivatalos személy). A határozat arra is rámutatott, hogy a Btk. 140. §-ában meghatározott lázadás büntette a köztársasági elnök alkotmányos feladatainak a gyakorlását védi. Emiatt az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Hasonlóan a 45/2000. (XII. 8.) AB határozat elutasította azokat az indítványokat, amelyek amiatt kérték mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, mert az Országgyűlés nem alkotott átfogó diszkriminációellenes törvényt. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a diszkrimináció-ellenes szabályozás »ágazati tagoltsága« nem eredményez önmagában alkotmányellenességet. A diszkrimináció-ellenes szabályozás többszintű rendszerben, a generális alkotmányos szabályhoz kapcsolódóan az egyes nagyobb jogterületekre, jogágakra lebontott megvalósítása nem alkalmatlan a hátrányos megkülönböztetés elleni hatékony fellépés biztosítására. A szabályozásban természetesen mutatkozhatnak hiányosságok; előfordulhat, hogy a tagolt szabályozás egyes hátrányos megkülönböztetést megvalósító esetekre nem tartalmaz rendelkezést. Ezt megfelelő indítvány alapján, vagy adott esetben hivatalból az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania” (ABH 2000, 344, 347.). Megjegyzendő, hogy később, 2003-ban a parlament alkotott ilyen törvényt.

4. A mulasztást megállapító alkotmánybírósági határozat

Az Alkotmánybíróság a mulasztás tényét, lényegi elemét és a jogalkotói feladat pótlására nyitva álló határidőt a határozat rendelkező részében rögzíti. A határozat indokolása tartalmazza azt az okfejtést, amely alapján az Alkotmánybíróság a mulasztást megállapította.

Meglepő módon, az Alkotmánybíróság aktivizmusa a mulasztási hatáskör gyakorlásában is megmutatkozott. A mulasztásos hatáskör eredetileg logikusan úgy indult, hogy az alkotmányellenes helyzet alkotmánybírósági megállapítása után a törvényhozó feladata a

mulasztás megszüntetése, és az Alkotmánybíróság nem veszi át a törvényhozó felelősségét.¹³ A gyakorlatban aztán a mulasztás alkalmazása sokkal sokrétűbbé vált. Az Alkotmánybíróság úgy alkalmazta ezt a hatáskörét, hogy a pozitív előírásai szerinti jogalkotásra kötelezze a törvényhozót. „A mulasztásnak ez az arca az »aktivistának« kedves” – írta Sólyom László volt alkotmánybírósági elnök.¹⁴

Tételes felhatalmazásból eredő jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén az Alkotmánybíróság továbbra is csak megállapítja a jogalkotás elmaradásának a tényét, és nem ad útmutatást arra vonatkozóan, hogy milyen tartalmú norma megalkotása vált szükségessé. Ilyenkor a határozat indokolása arra is utal, hogy a jogalkotás elmaradása mennyiben eredményezett alkotmányellenes helyzetet.

Lacuna legis esetében viszont az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy a jogalkotónak milyen tartalmú rendelkezést kell alkotnia. Ilyen esetben ugyanis épp az az oka, hogy meghatározott tartalmú rendelkezés hiánya eredményez alkotmányellenes helyzetet (tipikusan ellehetetlenítve valamely alapjog gyakorlását); szükséges tehát, hogy az Alkotmánybíróság pozitív előírásokat fogalmazzon meg a rendelkező részben a jogalkotó számára, hogy miként szabályozzon egyes kérdéseket.¹⁵ Példaként említhető, amikor az Alkotmánybíróság előírta, hogy az igazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát úgy kell szabályozni, hogy a bíróság érdemben elbírálhassa a határozatot. Az Alkotmánybíróság ehhez hasonló döntéseiben a negatív törvényhozói szerepen egyértelműen túllépett.

A jogalkotói feladat teljesítésére nyitva álló határidő meghatározásánál figyelembe veszi mindenekelőtt az alkotmányellenes helyzet súlyosságát, az ennek orvoslására az átmeneti idő alatt is rendelkezésre álló alkotmányos jogi eszközöket, továbbá természetesen az adott jogalkotó szerv eljárási szabályait, a megalkotandó jogszabály jellegéből adódó előzetes egyeztetési kötelezettségeket, a jogalkotó szerv munkaterhét. Különösen megszorítóan kell értelmezni az Alkotmánybíróság által megállapított határidőt az olyan esetekben (...) amikor a mulasztás megállapításával egyidőben, különböző indokok alapján, az Alkotmánybíróság határozott ideig hatályban tart olyan jogszabályi rendelkezést, melynek megállapította alkotmányellenességét [47/1997. (X. 3.) AB határozat, ABH 1997, 324, 325.].

¹³ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001. 332. p.

¹⁴ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az Alkotmánybíróság önértelmezése...* 437. p.

¹⁵ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az Alkotmánybíróság önértelmezése...* 436. p.

5. A jogalkotó feladata a mulasztás megállapítását követően

A jogalkotó mérlegelés nélkül köteles a mulasztást megállapító alkotmánybírószámi határozatban megjelölt határidőben olyan normát alkotni, amely megszünteti az alkotmányellenes helyzetet. E kötelezettsége következik egyfelől az Abtv. 49. § (2) bekezdéséből, miszerint a mulasztást elkövető szerv a megjelölt határidőn belül köteles jogalkotói feladatának eleget tenni. A jogalkotó ilyen irányú felelőssége objektív jellegű.¹⁶

Sem az Országgyűlés házszabálya, sem a Kormány ügyrendje nem tartalmaz külön szabályokat a mulasztást megállapító alkotmánybírószámi határozat teljesítésére; a mulasztás pótlására a rendes jogalkotási eljárás keretében kerül sor.

A mulasztás nem teljesítésének nincs jogi szankciója. A jogirodalomban gyakran felmerülnek különböző elképzelések a mulasztást megállapító alkotmánybírószámi határozatok kikényszerítésére. „Szelídebb” szerzők szerint megoldás lehet a nyilvánossághoz fordulás, vagy a köztársasági elnök megkeresése,¹⁷ míg más vélemények szerint a parlament feloszlata sem volna kizárt, ha nem pótolja a mulasztást határidőben.¹⁸ A köztársasági elnök az Alkotmány 25. § (1) bekezdése alapján a köztársasági elnök jogosult törvényt kezdeményezni, és így fontos szerepe lehetne mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség pótlásában.¹⁹ Ténylegesen azonban a köztársasági elnök ritkán gyakorolja ezt a jogát, a rendszerváltás óta csupán egy törvényt kezdeményezett köztársasági elnök (1991. évi V. törvény közkegyelem gyakorlásáról). Végül van olyan álláspont is, amely szerint a mulasztást megállapító határozat kikényszerítésére – a hatáskör jellegéből adódóan – nincs szükség, továbbá nehezen képzelhető el olyan megoldás, amely hatékony és az Alkotmány rendelkezéseinek, elveinek is megfelel.²⁰

¹⁶ KARSAI DÁNIEL: A mulasztásos alkotmánysértés. *Multa Rogare I*, 2002. 53–55. p.

¹⁷ KARSAI DÁNIEL: A mulasztásos alkotmánysértés szankciórendszere. *Jogtudományi Közöny* 2003/2. 94. p.

¹⁸ TÓTH KÁROLY: Alkotmánysértő Országgyűlés? In: *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére*. Rejtjel, Budapest, 2006. 392–395. pp.

¹⁹ DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: *Jogalkotástán*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2004. 207. p.

²⁰ TILK PÉTER: *Az Alkotmánybírószámi hatásköre és működése*. PTE AJK, Pécs, 2002. 208. p.