

Karsai Dániel:

A mulasztásos alkotmányértés szankciórendszere

Bevezetés

Az egyik legizgalmasabb alkotmánybírószági hatáskör a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés vizsgálata és orvoslása. Sólyom László véleménye szerint ez a jogkör az “aktivizmus észrevétlen melegágya volt, ahol az alapjogokon túli jogok alkotmányos védelme elkezdődött, s amely az “alkotmányellenes helyzetekben” gondolkodás mai differenciált módszereinek előképe volt.”¹ Hasonló állásponton van Balogh Zsolt is, aki szerint “Az Alkotmánybíróság hatáskörei közül az utólagos normakontrollt követően talán a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a legjelentősebb.”²

Minden – hatósági és egyéb – jogkör valódi próbája az, hogy segítségével az adott szervezet mennyire képes megvalósítani a céljait. Nincs ez másképpen a mulasztásos alkotmányértés esetében sem. Mielőtt a szűkebb téma tárgyalásába fognék, érdemes megvizsgálni, hogy mennyire volt sikeres a jogkör - ami egyúttal a szankciórendszer erejéről is sokat elárul. A mulasztásos alkotmányértés megállapítására vonatkozó hatáskör eredményességét és általános jelentőségét három - empirikusan talán legjobban megragadható - tényezőn keresztül mutatom be: “nagy ügyekben” élt-e a jogkörrel a testület, a jogalkotó teljesítette-e a döntést követően jogalkotói feladatát, és amennyiben igen, betartotta-e az alkotmánybírószági határozatban előírt határidőt.

Elsőként vizsgáljuk meg, milyen “nagy ügyekben” használta az alkotmányellenes helyzet orvoslására ezt a hatáskörét a testület! Mulasztásos alkotmányértést állapított meg például az Alkotmánybíróság a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálhatóságának hiánya miatt,³ a nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvény ügyében,⁴ a közszolgálati rádió és tévé rendezetlen jogi helyzete miatt,⁵ a népszavazás jogintézményével kapcsolatban,⁶ kárpótlási ügyekben,⁷ a kormány tagjainak jogállását rendező törvény megalkotásának

¹ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, OSIRIS Könyvkiadó, Budapest, 2001, 342.old.

² Az értelmezett alkotmány. Szerk.: dr. Holló András – dr. Balogh Zsolt, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2000, 415.old.

³ 32/1990. (XII.22.) AB határozat, ABH 1990. 145.

⁴ 35/1992. (VI.10.) AB határozat, ABH 1992. 204.

⁵ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992. 227.

⁶ 2/1993. (I.22.) AB határozat, ABH 1993. 33., 18/1993. (III.19.) AB határozat, ABH 1993. 161.

⁷ Pl. 16/ 1993. (III.12.) AB határozat, ABH 1993. 143., 1/1995.(II.8.) AB határozat, ABH 1995. 31.

elmaradását szankcionálandó,⁸ az ítélőtáblák ügyében.⁹ A sort még sokáig lehetne folytatni, de ebből a pár kiragadott példából is látszik, hogy nagy horderejű ügyekben is szívesen alkalmazza ezt a hatáskörét a taláros testület.

Eleget tett-e a jogalkotó a neki előírt normaalkotási kötelezettségének? Ebből a szempontból két nagyobb korszak különíthető el: az 1990-1998 közé eső és az 1999 - től tartó (a dolgozat kéziratának lezárásáig /2002. január 31./ be nem fejeződött) időszak.

Az első korszakban ötvennégy esetben állapított meg mulasztást a testület, és a jogalkotó két kivétellel eleget tett a jogalkotói feladatának.¹⁰ 1999 után tizenegy esetben került sor mulasztásos alkotmányellenesség kimondására,¹¹ mostanáig azonban csak három határozatnak tett eleget a jogalkotó.¹² A nem túl rózsás képet tovább rontja, hogy a 36/2000. (X.27.) AB határozatban (ABH 2000. 241.) feltárt hiányosságot megszüntető jogszabállyal szemben komoly aggályok vethetők fel.

Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében mulasztást azért állapított meg, mert a jogalkotó a pszichiátriai betegekre vonatkozóan nem szabályozta a személyes szabadságot súlyosan korlátozó módszerek alkalmazásának jogszabályi feltételeit, és ezáltal nem biztosította kellő mértékben az Alkotmány 54.§ (2) bekezdésében foglalt - a kínzás és embertelen bánásmód tilalmára vonatkozó - szabály érvényesülését. A testület a határozatban ezenkívül leszögezte a következőket: "Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ha törvényi szabályozás csupán az elvont alkotmányossági mércét ismétli meg, ez önmagában nem felel meg a szabadságkorlátozást lehetővé tévő törvénnyel szemben támasztott alkotmányossági követelményeknek."¹³

Az egészségügyről szóló 1987.évi CLIV. törvény 10.§ (4) bekezdését az egészségügyi szakellátási kötelezettségekről, továbbá egyes egészségügyet érintő törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXIV. törvény 11.§ (2) bekezdése a következőkkel egészítette ki: "Kínzó, kegyetlen, embertelen, megalázó vagy büntető jellegű intézkedést tilos alkalmazni. A korlátozó intézkedés csak addig tarthat, ameddig az elrendelés oka fennáll."

⁸ 49/1996. (X.25.) AB határozat, ABH 1996. 150.

⁹ 49/2001. (XI.22.) AB határozat, ABK 2001. 564.

¹⁰ A 37/1996. (IX.4.) AB határozat, ABH 1996. 122. A testület ebben a döntésében azért marasztalta el az Országgyűlést, mert nem alkotta meg azt a jogszabályt, amellyel Magyarország eleget tett volna az 1947.évi XVIII. törvénnyel becikkelyezett Párizsi Békeszerződés 29. cikkelyének 3. pontjában foglaltaknak. Alkotmányellenes helyzet áll fenn továbbá amiatt is, hogy az Országgyűlés Házasabálya (46/1994.(IX.30.) Országgyűlési határozat) nem garantálja a független képviselők bizottsági tagsághoz való jogát. 27/1998. (VI.16.) AB határozat, ABH 1998. 197.

¹¹ A tizenegy döntésből háromban még nem telt le a jogalkotásra előírt határidő.

¹² Megszüntette a kívánt jogszabály az 5/1999. (III.31.) AB határozattal (ABH 1999. 75.), 36/2000. AB határozattal (ABH 2000. 241.), 6/2001. (III.14.) AB határozattal (ABK 2001. 115.) elbírált ügyekben.

¹³ ABH 2000. 273.

Mint látható, a jogszabály gyakorlatilag megismétli az Alkotmány 54.§ (2) bekezdésének szövegét. Könnyen elképzelhető, hogy ez a szöveg nem állna ki egy alkotmányossági próbát, azaz az Alkotmánybíróság - dacára annak, hogy az Országgyűlés formailag eleget tett jogalkotási kötelezettségének - újból mulasztásos alkotmánysértést állapítana meg.

Az 1990-98 és 1999 - től tartó időszak közti kontraszt szembetűnő. Az fent ismertetett adatok azt tükrözik, hogy az Alkotmánybíróság az utóbbi években kevésbé tud érvényt szerezni a döntéseinek. Mi lehet az oka a visszaesésnek? A kérdésre a tanulmány végén visszatérek.

Most vizsgáljuk meg, betartotta-e a jogalkotó a számára előírt határidőt! Megállapítható, hogy szinte minden esetben¹⁴ késve született meg a jogszabály, nem ritkán két-három évvel a határidő lejárta után.¹⁵ Mivel a jogalkotói késedelem tipikusnak mondható, felvetődhet, hogy a testületnek felül kell vizsgálnia a határidő-szabási gyakorlatát, vagy új eszközöket kell találnia a határidők betartatására. Erre a kérdésre is vissza fogok térni a tanulmány későbbi részében.

Összességében elmondható, hogy a mulasztásos alkotmánysértés olyan eszköz az Alkotmánybíróság kezében, mellyel sok esetben sikeresen képes volt alkotmányos értékek sérülését orvosolni. A jogkör gyakorlása azonban nem volt problémamentes, a határozatokban foglaltak érvényesítése nem mindig sikerült. A rövid bevezető után fogjunk bele a hatáskör szankciórendszerének elemzésébe!

A jogkör elsöre teljesen szankciótlannak tűnik, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) csak annyit mond, hogy a jogalkotó köteles eleget tenni a feladatának, de ennek elmaradása esetére semmilyen szankciót nem helyez kilátásba.¹⁶

Mit tehet a taláros testület, ha a jogalkotó nem teljesíti a határozatban foglalt feladatát? Az Alkotmánybíróság nem áll teljesen eszközök nélkül a probléma megoldására. A témát úgy fogom tárgyalni, hogy külön vizsgálom az egyes jogalkotói szinteket, és ezeken belül is megkülönböztetek aszerint, hogy egyáltalán nincs szabályozás vagy a hiányos szabályozásból fakad az alkotmányellenesség.

¹⁴ Pozitív ellenpéldák: 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995. 108, 15/1998. (V.8.) AB határozat, ABH 1998. 132., 6/2001. (III.14.) ABK 2001.115. Ezekben az esetekben a jogalkotó határidőre - a második ügyben hét hónappal a határidő lejárta előtt - teljesítette feladatát.

¹⁵ Kirívóan sok idő telt el a határidő lejárta és a jogszabály megszületése között a következő ügyekben: 37/1992. (VI.10.) AB határozat, ABH 1992. 227. /3 év 3 hónap/, 2/1993. (I.22.) AB határozat, ABH 1993. 33. /3 év 7 hónap/, 14/1996. (IV.4.) AB határozat, ABH 1996. 56. /2 év 5 hónap/.

¹⁶ Abtv. 49. § (2) bekezdése

1. A törvényalkotás elmulasztása

A törvények megalkotása az Országgyűlés feladata. A jelenlegi gyakorlat szerint a törvényjavaslatok többségükben a Kormánytól származnak. Az Alkotmány is ezt a szerepet erősíti azzal a rendelkezésével, mely szerint a Kormány köteles az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni.¹⁷ Az Országgyűlés tehát nem egyedül, hanem sok esetben a Kormánnyal együtt felelős a törvények megalkotásáért. Kérdés azonban, hogy meddig terjed ez a kormányzati felelősség.

Véleményem szerint a Kormányt az Országgyűléssel együtt abban az esetben marasztalhatja el az Alkotmánybíróság – és ebben az esetben kötelessége is –, ha nem nyújtotta be a törvényjavaslatot. A törvényjavaslat benyújtása után már a Parlamenttől függ, hogy mikor születik meg norma. A kormányzat kezében csak igen gyenge eszközök vannak a törvényhozási folyamat gyorsítására, az Országgyűlés, ha akarja, elég hosszú ideig szabotálhatja a munkát. Megfontolandó lenne az is, hogy egy új alkotmány esetleges megalkotásakor az alaptörvényben az Országgyűlés felelősségét is rögzítsék a jogszabályok megalkotásáért.

Az Alkotmánybíróság azonban több esetben csak a Parlamentet marasztalta el olyankor, amikor a Kormány felelőssége is megállapítható lett volna. Így járt el a testület például abban az esetben, amikor azzal kapcsolatban állapított meg mulasztást, hogy nem született meg a Kormány tagjainak jogállását rendező jogszabály.¹⁸ Hasonlóan döntött a testület a 63/1997. (XII.11.) AB határozattal (ABH 1997. 365.) elbírált ügyben, melynek kapcsán megállapította, hogy a szabálysértési jog hiánya alkotmányellenes helyzetet okoz. A Kormány elmarasztalására ebben az esetben sem került sor.

Mi értelme van annak, hogy ugyanazon mulasztásért két szervet marasztaljunk el? Egyrészt ezt követeli a precizitás, hiszen ha a jelenlegi állami struktúrából az következik, hogy a törvényalkotásért többen felelősek, nem szabad mellőzni a felelősök “egyetemleges” kötelezését. A másik, véleményem szerint fontosabb ok, hogy ezzel az eljárással az Alkotmánybíróság nagyobb esélyt teremt arra, hogy megszületik a hiányzó jogszabály, hiszen remélhető, hogy vagy az Országgyűlésben vagy a Kormányban – ideális esetben mindkettőjükben – lesz arra hajlandóság, hogy végrehajtsa az Alkotmánybíróság döntését.

¹⁷ Alkotmány 78.§ (2) bekezdése

¹⁸ 49/1996. (X. 25.) AB határozat, ABH 1996. 150.

További érv lehet a Kormány marasztalásra az a tény is, hogy jelenleg a kormányzat a fő törvénykezdeményező. Sok esetben az Országgyűlés a törvény előkészítését és a konkrét normaszöveg kidolgozását kiadja a megfelelő szakértelemmel és apparátussal rendelkező kormányzatnak, és a képviselők csak a “kész” normaszöveget vitatják meg. Ez teljesen racionális dolog, de ha a “tényleges” jogalkotói munka a szaktárcáknál zajlik, nem egyszerűbb és időt megtakarító eljárás a Kormányt is felszólítani a hiányzó norma megalkotására?

A fentiekre tekintettel érdemes megvizsgálni a 310/E/1991. AB végzést. (ABH 1992. 765.) Az ügy lényege az volt, hogy az Országgyűlés határozatot hozott, miszerint a második világháború alatt faji hovatartozás, ellenálló tevékenység vagy deportálás miatt hátrányt szenvedett személyek kárpótlásáról gondoskodni kell, és ennek érdekében törvényjavaslat benyújtására kötelezte a Kormányt. A Kormány ezt nem nyújtotta be időben, emiatt a beadványozók az Alkotmánybírósághoz fordultak. A testület visszautasította az indítványt, mondván, hogy az országgyűlési határozat nem értékelhető jogszabályi felhatalmazásnak, az csak a kormányzat Parlamenttel szembeni felelősségét alapozza meg, de ez elsősorban politikai viszony, amibe az Alkotmánybíróságnak nincsen beleszólása.

Úgy vélem, az Alkotmánybíróság érvelése csak részben volt pontos. Abban tökéletesen igaza volt, hogy egy országgyűlési határozat nem értékelhető jogszabályi felhatalmazásként. Mivel azonban az Alkotmánybíróság konzekvens gyakorlata – bár ez ebben az időpontban még nem kristályosodott ki teljesen -, hogy külön jogszabályi felhatalmazás hiányában is megállapítja a mulasztást, ha az adott tárgykör igényelné a szabályozást, és ennek elmaradása alkotmányellenességet okoz, ezért az adott esetben azt is vizsgálnia kellett volna, hogy nem állapítható-e meg önmagában a jogalkotói kötelezettség. Amennyiben úgy találta volna, hogy igen, meg kellett volna állapítania a Kormány mulasztását.

A félreértések elkerülése végett szeretném hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróságnak valóban nincsen beleszólása az Országgyűlés és a Kormány közti politikai viszonyba. Annak, hogy formai szempontból az ezekhez hasonló esetekben ez megtörténhet, az az oka, hogy ezen az úton fel lehet számolni egy alkotmányellenes helyzetet. Mivel tökéletesen “politikamentes” alkotmánybíráskodás nem létezik,¹⁹ az

¹⁹ A témáról bővebben lásd pl. Kiss Daisy: Kérdések és válaszok az Alkotmánybíróságról. In: Magyar jog, 1991/7.419 – 422. old., Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. in: Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés. szerk.: Paczolay Péter, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1995, 9 – 31. old.

Alkotmánybíróságnak azokban az esetekben is döntenie kell, ha az ügynek politikai vonzatai is vannak. A fent vázolt eljárás ezért véleményem szerint nem lenne kárhozzátartó.

Vizsgáljuk meg ezek után, hogy mit tehet az Alkotmánybíróság, ha a törvényhozásra megszabott határidő eredménytelenül telt el! Az első esetkör, amikor a Parlament, semmibe véve a vonatkozó AB határozatot, egyáltalán nem alkotja meg a jogszabályt. Az Alkotmánybíróság kezében erre az esetre nincsen direkt jogi eszköz, nem kell azonban némán beletörödni a megváltoztathatatlanba.

Az Alkotmánybíróság bármikor a nyilvánossághoz fordulhat, hiszen a jogvédő szervek gyakran használt eszköze a közvélemény erejének kihasználása. Kérdés, hogy az alkotmányjogi problémák iránt kevésbé fogékonyak számára – és a lakosság többsége természetesen ilyen – mennyire lehet hatásosan megvilágítani a problémát. Ennek az eszköznek a bevetése akkor lehet nagyon hatásos, ha olyan ügyben használják, ami széles tömegeket érdekel, mint például az abortusz vagy az eutanázia. Szeretném hangsúlyozni, hogy a nyilvánossághoz fordulás csak a döntésnek a közvélemény széles rétegével való megismertetését jelentheti. A “nyilvánossághoz fordulásnak” van bevett módszere az Alkotmánybíróságon: a testület nagy horderejű ügyekben nyilvános határozat-hirdetést tart.

Minden további nélkül megteheti azt a testület, hogy a határidő eredménytelen letelte után ismételten megállapítja a mulasztást, és az ítéletét nyilvánosan hirdeti ki. A jól előkészített nyilvános hirdetések általában jelen van a sajtó, és a döntést a hírműsorok taglalják. A nagyobb nyilvánosság esetleg rákényszerítheti a jogalkotót, hogy tegyen eleget a feladatának. Ennél tovább azonban az Alkotmánybíróság nem mehet, mert akkor már a direkt politizálás területére tévedne, ami összeegyeztethetetlen a szervezet jellegével. Ennek az eszköznek további korlátját jelenti az is, hogy csak valóban nagy jelentőségű ügyekben élhetnek vele a bírák, mert a túl gyakori alkalmazás a nyilvános hirdetés /hír/értékének devalválódásához vezethet.

A következő, valamivel már erősebb eszköz az Alkotmánybíróság kezében, ha a köztársasági elnökhöz fordul. Az elnök kezében e téren széleskörű jogosítványok vannak. Először is megilleti a törvénykezdeményezés joga,²⁰ részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein, valamint javaslatot tehet az Országgyűlésnek intézkedés megtételére.²¹ Vizsgáljuk meg kicsit részletesebben ezeket az

²⁰ Alkotmány 25.§ (1) bekezdése. A jogirodalomban sok jogos kritika érte ezt a jogkört, melyek többségével egyetértek, a továbbiakban viszont úgy tárgyalom a kérdést, mint létező lehetőséget, mellyel adott esetben élni lehet.

²¹ Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés e, f pontjai.

elnöki jogosítványokat abból a szempontból, hogy adott esetben élne-e velük az elnök az Alkotmánybíróság kedvéért!

A köztársasági elnök az elmúlt tíz évben elég ritkán élt törvénykezdeményezési jogával.²² Azokban az esetekben, amikor önálló törvényjavaslatot nyújtott be, elég nagy politikai ellenállásba ütközött, és a javaslatait vagy a felismerhetetlenségig módosították vagy nem fogadták el. A javaslatok elvetése rendkívül kínosan érinti az elnököt, aki ezt a tekintélyvesztést nem engedheti meg magának.²³ Ezek a rossz tapasztalatok azt vetítik előre, hogy a jövőben az elnök csak kivételes esetben fog élni ezzel a jogosultságával.

Az Alkotmány 29.§ (1) bekezdése kimondja, hogy a köztársasági elnöknek kötelessége az államszervezet demokratikus működése felett örködni. Az a kérdés, hogy mi a “demokratikus örökös” konkrét tartalma. Az Alkotmánybíróság a kérdéssel foglalkozó 8/1992. (I. 30.) AB határozatában (ABH 1992. 51.) leszögezte, hogy az örökös nem korlátozódik a krízishelyzetek feloldására, hanem része az államügyek szokásos menetének. A köztársasági elnök tehát nemcsak akkor léphet, ha a krízishelyzet fennáll, hanem megelőző intézkedéseket is tehet. A testület egy másik döntésében az örökös egyik lehetséges módjaként külön kiemelte a törvénykezdeményezést.²⁴ Az örökös fontos tartalma továbbá egyfajta fék, ellensúlyi szerep, valamint az, hogy a köztársasági elnök feladata a megrekedt ügyeket átlendíteni a holtpontra.

Ezek a határozatok véleményem szerint megalapozzák azt, hogy a testület adott esetben a köztársasági elnök segítségét kérje egy mulasztásos alkotmányértés megszüntetésére. Amennyiben az Alkotmánybíróság ezt az utat választja, nagyon körültekintően kell eljárnia. Először is, a köztársasági elnök elsősorban reprezentatív személyiség, aki szimbolizálja a nemzet egységét. Ahhoz, hogy ezt a feladatát el tudja látni, mind magának a pozíciónak, mind az azt betöltő személynek köztiszteletben kell állnia. Ebből a jellegből következően kialakult – egyébként teljesen helyes – elnöki gyakorlat az, hogy csak viszonylag ritkán, nagy jelentőségű ügyekben lép fel, ezzel is súlyt adva megnyilatkozásainak.

Az Alkotmánybíróság csak rendkívül nagy alkotmányos sérelem esetén tudja elérni, hogy a köztársasági elnök éljen törvénykezdeményező jogkörével. Ilyen nagy súlyú

²² A köztársasági elnök kezdeményezte például a postáról szóló 1992. évi XIV. törvény, valamint a távközlésről szóló 1992. évi LXXIII. törvény hatálybalépéséről szóló törvényjavaslatot, de a nagy ellenállás miatt később visszavonta javaslatát. Országgyűlési irományok, 1990-94, 135, 10621.

²³ A kérdéstről bővebben lásd pl. Ádám Antal: A köztársasági elnök jogállásának szabályozása. in: A köztársasági elnök az új alkotmányban. szerk.: Holló András, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995. 41-76. old.

²⁴ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992. 207.

alkotmányértés lehet, ha az Alkotmányban lévő direkt felhatalmazás alapján nem alkotja meg az Országgyűlés a jogszabályt, és ezzel alkotmányos értékek érvényesülését teszi lehetetlenné. Kisebbségi alkotmányellenesség esetében nem érdemes próbálkozni, mert az elnök nem lesz hajlandó érdemben semmit sem tenni.²⁵

Nagyobb valószínűsége van annak, hogy a köztársasági elnököt aktivitásra lehet bírni, ha nem azt kéri az Alkotmánybíróság, hogy nyújtson be önálló törvényjavaslatot, hanem azt, hogy járjon közbe az Országgyűlésnél a törvény megalkotása érdekében. A köztársasági elnök – amennyiben úgy találja, hogy megfelelően nagy súlyú ügyről van szó – a Parlament legközelebbi ülésén felszólal, és felhívja az Országgyűlés figyelmét a mulasztásra, valamint az ezt megállapító AB határozatra, és kezdeményezi, hogy alkossa meg a törvényt.

A fenti eljárás előtt jogi akadály nincsen, de véleményem szerint egy ilyen alkotmánybírósági kezdeményezés, illetve ennek folyamányaként köztársasági elnöki fellépésre kevés az esély. Nem megismételve az előbb kifejtetteket, az ilyenfajta "aktivizmus" nem fér össze sem az Alkotmánybírósággal, sem a köztársasági elnöki pozícióval, és az eddigi gyakorlat is inkább az ilyen kezdeményezések kudarcát vetíti előre.²⁶

Mindezek után vizsgáljuk meg a mulasztás másik nagy esetkörét, amikor van ugyan szabályozás, de annak hiányos volta miatt alakul ki alkotmányellenes helyzet! Újdonság ebben az esetkörben az, hogy az Alkotmánybíróság kezében van egy jogi eszköz is, a normamegsemmisítés joga. Amennyiben úgy találja a testület, hogy a mulasztás a jogszabály egészét alkotmányellenessé tette, megsemmisítheti azt. Sőt, szankcióként akkor is élhet a norma teljes megsemmisítésének eszközével, amikor esetleg elegendő lenne a jogszabály egyes részeinek megsemmisítése! Az Alkotmánybíróságnak ebben az esetben is több dolgot

²⁵ Petrétei József, bár a szakirodalomban a köztársasági elnök törvénykezdeményezési jogkörével kapcsolatos aggályokat osztja, egy szűk körben - nevezetesen a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megszüntetése és egyes "civil társadalom és szerveződései részéről érkező" kezdeményezések képviselője érdekében - megfontolásra érdemesnek tarja az elnöki törvénykezdeményezési jog megadását. (Petrétei József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában. Osiris Könyvkiadó, Budapest, 1998. 173. old.)

Úgy vélem, ez nem tartható álláspont. Egyfelől, nem oldja meg azt a problémát, hogy a köztársasági elnöke - aki a jelenlegi alkotmányos rendben politikailag felelőtlen - ellenjegyzés nélkül gyakorolhat olyan jogosítványt, amelyért politikailag kell/ene/ felelősséget vállalni. Ráadásul mulasztásos alkotmányértések esetén pontosan olyan törvények kezdeményezését vállalná fel az elnök, amelyek alapvető módon formálják a társadalmi berendezkedést, tehát a felelősség kérdése fokozottan jelentkezik.

Az Alkotmánybíróság szemszögéből nézve sem fogadható el ez a megoldás - bármilyen csábító is a jogkör megerősítése. Az elnök ilyen jogköre ugyanis elvonhatja az Alkotmánybíróság hatáskörét. Megtörténhet az - ilyen esetet elemeztem a tanulmány első részében -, hogy a jogalkotó formailag eleget tesz a kötelességének, a jogszabály tartalma azonban nem megfelelő. Jogszabály alkotmányosságáról viszont csak a taláros testület dönthet, ezért ha ilyen esetben a köztársasági elnök "önállóan" élne törvénykezdeményezési jogával, már túllépné a neki fenntartott kereteket. A helyes eljárás ebben az esetben az Alkotmánybírósághoz fordulás, hogy állapítsa meg ismételt a mulasztást.

²⁶ Arról nem is beszélve, hogy az Alkotmánybíróság komoly tekintélyvesztésként élhetné meg, hogy "önállóan" nem volt képes érvényt szerezni döntésének.

kell mérlegelnie. Először is azt, hogy a megsemmisítés nem okoz-e több kárt, mint amennyit használ. Érdeemes egy konkrét határozat kapcsán vizsgálni a kérdést, mert jól megvilágítja, hogy milyen nehézségeket kell a testületnek ilyenkor megoldania.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a népszavazás kérdésével. Ezek közül nagyon tanulságos az 52/1997. (X.14.) AB határozat. (ABH 1997. 331.) Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az akkor hatályos törvény²⁷ nem volt összhangban az Alkotmánnyal. Egy korábbi AB határozat²⁸ már foglalkozott ezzel a jogszabállyal, és akkor is megállapították a mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést, határidő tűzésével kötelezték az Országgyűlést jogalkotói feladat teljesítésére, valamint megsemmisítették a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény bizonyos szakaszait. A jogalkotó azonban csak majdnem egy éves késéssel rendezte a népszavazás és népi kezdeményezés kérdését, és akkor is csak a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben (a továbbiakban: Ötv.), annak helyi szinten gyakorolható formáját.

Az 52/1997. (X.14.) AB határozat (ABH 1997. 331.) szerint a tárgykör általános rendezésével az Országgyűlés adós maradt. A testület ebben a döntésében kifejtette, hogy a hatályos jogszabály több sebből vérzik, teljes revízióra szorul, akár a teljes megsemmisítés is indokolt lenne, csak éppen ezzel a lépéssel nagyobb zavarokat okoznának, mint a hatályban tartással. A testület ezért a pro futuro megsemmisítést választotta a törvény egészére nézve 1997. december 31-i hatállyal,²⁹ míg azonnali hatállyal megsemmisítette a törvény egy szakaszát, melynek hatályban tartását semmiképpen sem tartotta megengedhetőnek.

Jól példázza ez az eset, hogy az Alkotmánybíróságnak milyen dilemmával kell ilyenkor megküzdenie. Egyrészt a normamegsemmisítés nem feltétlenül fogja arra inspirálni az Országgyűlést, hogy minden mást félretéve, a lehető legrövidebb időn belül orvosolja az Alkotmány sérelmét. Nem szabad természetesen azt feltételezni, hogy semmilyen hatást nem gyakorol a testület döntése a Parlamentre. Az esetek túlnyomó többségében az alkotmánybírósági döntésben meghatározott határidő be nem tartása nem az Alkotmánybíróság semmibe vevéséből fakadt, hanem abból, hogy az Országgyűlésben nagyon feszített ütemű törvényhozási munka folyik, és nem mindig tudják a honatyák tartani a maguk elé kitűzött menetrendet. Az Alkotmánybíróság döntése értelmében előállott plusz feladat határidőre való teljesítése ezért sokszor nem sikerül. A normamegsemmisítés ezért sokszor nagyon hatásos figyelmeztetés lehet.

²⁷ A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény.

²⁸ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993. 33.

²⁹ A 64/1997. (XII. 17.) AB határozattal (ABH 1997, 380.) a törvény egészére vonatkozó megsemmisítési határidőt 1998. III. 6. - ra változtatta a testület.

Az is gond, hogy a norma megsemmisítése adott esetben nem nyújt megoldást, sőt, tovább ronthatja a helyzetet, például azzal, hogy joghézagot okoz. Az Alkotmánybíróságnak amúgy is konzekvens gyakorlata, hogy a hatályos jogot kíméli, és lehetőleg nem él a normamegsemmisítés eszközével.

Ugyanakkor látható, hogy milyen fokozatokat alkalmazhat az Alkotmánybíróság, ha az eset lehetővé teszi a normamegsemmisítés összekapcsolását a mulasztásos alkotmányértéssel. Elkerülendő a jogbiztonságot sértő helyzet kialakulását, egyben gesztust gyakorolva az Országgyűlés felé, alkalmazni lehet a jövőbeli megsemmisítést. Amennyiben az alkotmányértés olyan súlyos, hogy a pro futuro megsemmisítés nem tűnik elégséges eszköznek, sor kerülhet a jogszabály azonnali megsemmisítésére. Lehet a fokozatosságot úgy is felfogni, hogy csak a vizsgált jogszabály egyes szakaszait semmisíti meg a testület, de a határozatban előrevetíti, hogy amennyiben a jogalkotó nem tesz eleget feladatának, a jogszabály teljes megsemmisítése várható.

Speciális eset a normamegsemmisítésen belül, ha az az Országgyűlés Hárszabályával kapcsolatban merül föl. Az Alkotmánybíróság az elmúlt évek során több határozatában foglalkozott a Hárszabály egyes rendelkezéseivel. Megállapította például a testület, hogy az Országgyűlés mulasztásos alkotmányértést követett el akkor, amikor nem építette be a Hárszabályba azokat a szabályokat, melyek garantálnák a törvényjavaslatok alkotmányos felülvizsgálatának indítványozására vonatkozó jog gyakorlását.³⁰

Ebben a döntésében az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy amennyiben a Parlament nem teremti meg az előzetes normakontroll eljárásjogi feltételeit, úgy a meghozott törvényt fogja a hatálybalépés napjára visszamenőleg megsemmisíteni. A testület álláspontja szerint "a megsemmisítés alapja a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata." A mulasztás szankciója ebben az esetben az lesz, hogy egy olyan másik jogszabályt semmisít meg az Alkotmánybíróság, amely "csak" abban a hibában szenved, hogy a meghozatalakor nem volt biztosított az utólagos normakontroll lehetősége! Ez nagyon erős eszközt adott az ellenzéki képviselők kezébe, mert ezen az úton bármely, nekik nem tetsző törvényt megtámadhatnak formai okokra hivatkozva. Nem zárható ki teljességgel az a lehetőség sem, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból fog - mulasztásos alkotmányértésre hivatkozva - megsemmisíteni jogszabályokat. (Más kérdés persze, hogy ezzel a lépéssel a testület már túllépné a neki fenntartott kereteket, éppen ezért egy ilyen határozat megszületésére gyakorlatilag semmilyen esélyt nem látok.)

³⁰ 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997. 122.

Az 1998-as választások után heves politikai vitát váltott ki, hogy a Magyar Igazság és Élet Pártja alakíthat-e parlamenti frakciót. Az ezzel az ügygel foglalkozó AB határozat³¹ kimondta a vonatkozó házszabályi rendelkezés alkotmányellenességét, és megsemmisítette azt. Ugyanebben a döntésben kimondta az Alkotmánybíróság, a Parlament mulasztott azzal, hogy a Házszabály nem garantálja a független képviselőknek az országgyűlési bizottsági tagsághoz való jogot. Szintén ebben a határozatban semmisítette meg a testület az országgyűlési bizottságok megalakulására, a bizottsági megbízatások megszűnésére, valamint a bizottsági tagokra vonatkozó szabályokat. Ezeknek a szabályoknak a megalkotása azóta sem történt meg, pedig az arra kitűzött határidő régen lejárt.

Szintén nagy vitákat váltott ki az Országgyűlés ülésrendjével kapcsolatos politikai csatározás. Az Alkotmánybíróság is foglalkozott az ügygel, és megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásos alkotmányvétséget követett el akkor, amikor a Házszabályban nem szabályozta a jogbiztonság követelményeinek megfelelően a rendes ülészakokon belüli ülésrendet.³² A Parlament ebben az esetben sem pótolta a mulasztását.

Mint látható, a Házszabállyal szemben több, önmagában is súlyos alkotmányos kifogás merült fel. Komolyan el kell gondolkozni azon, hogy ezek a hiányosságok nem alapozzák-e meg a 46/1994. (IV. 29.) OGY határozat teljes egészében való megsemmisítését. A jelenlegi szabályozás – pontosabban annak hiányossága – miatt nem alkotmányos a parlamenti frakcióalapítás, nem alkotmányos a bizottságok munkája és az ülésrend sem. Ez utóbbi kapcsán komolyan sérülnek – többek között – a Parlament ellenőrzési jogosítványai is. Mindezekhez járul az, hogy az Országgyűlés nyíltan semmibe veszi az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatait, melyek pedig ugyanúgy kötelezőek rá, mint bárki másra. Az Alkotmánybíróság tekintélye – véleményem szerint – a jogállamiság fontos része. Az AB határozatok figyelmen kívül hagyásával az Alkotmány fontosságát is megkérdőjelezte az Országgyűlés.

Úgy érzem, hogy a Házszabály egyes részeinek alkotmányellenessége már elérte azt a szintet, hogy komolyan megkérdőjeleződik az Országgyűlés egész működésének alkotmányossága. Nem megengedhető, hogy a legfőbb jogalkotó szerv úgy viselkedjen, mintha rá az Alkotmány normái és az alkotmányos értékek nem lennének kötelezőek. Nem védhetetlen az az álláspont, mely szerint a helyzet megérett arra, hogy az egész Házszabályt megsemmisítse az Alkotmánybíróság, ami nagyon komoly figyelmeztetés lehet az Országgyűlésnek, hiszen Házszabály nélkül nem tud működni.

³¹ 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998. 197.

³² 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999. 52.

2. A rendeletalkotás elmulasztása

Megtörténhet az, hogy a Kormány, az Alkotmánybíróság határozatát figyelmen kívül hagyva, nem teljesíti jogalkotó feladatát. A testületnek ebben az esetben sem áll rendelkezésére direkt jogi eszköz akarata érvényesítésére. Az első nagy esetkör itt is az, amikor a Kormány egyáltalán nem alkot normát. Természetesen az Alkotmánybíróság ebben az esetben is fordulhat a nyilvánossághoz, megpróbálva nyomást gyakorolni a Kormányra. Ez a lehetőség pusztán elméleti, kizártnak tartom, hogy a taláros testület ilyen lépésre szánja el magát.

Hatásosabb eszköz lehet, ha az Alkotmánybíróság megpróbálja az ügybe bevonní a Parlamentet. Teheti ezt egyfelől úgy, hogy jelzi az Országgyűlésnek, a Kormány nem teljesíti a kötelezettségeit, és "felkéri" a Parlamentet, hogy a különböző rendelkezésére álló ellenőrzési eszközök bevetésével vegye rá a Kormányt a jogalkotásra. Úgy vélem, ez a lépés is idegen az Alkotmánybíróság jogállamban betöltött szerepétől. Az Alkotmánybíróság ekkor ugyanis átvenné – legalábbis részben – a parlamenti ellenzék egyik legfontosabb feladatát, a kormányzat ellenőrzését. Amennyiben a testületnek ilyen döntést kellene hoznia, az már az Alkotmánybíróság súlytalanná válásának lenne komoly jele.

Abban az esetben, ha mégis ilyen lépésre szánja el magát a testület, felmerülhet a kérdés, hogy miért állna érdekében a mindenkori többségnek a saját Kormányára ellen fellépni. A dolgot szakmai érvek magyarázhatják. A kormányrendeletek jelentős része ugyanis törvényi felhatalmazás alapján születik, és a törvények a végrehajtási rendeleteik nélkül nem sokat érnek. Amennyiben tehát a Kormány elmulasztja jogalkotói feladatát, az Országgyűlés eredményes munkáját is akadályozza. Az Országgyűlés az állandó bizottságok mellett működő albizottságok révén állandóan kontrollálja a törvények gazdasági, társadalmi hatásait.³³ A parlamenti ellenőrzés eszközeivel az esetek többségében rá lehet venni a mulasztásból eredő alkotmányellenesség orvoslására.

Amennyiben a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörbe tartozó feladatát nem teljesítette, úgy a fellépés indoka lehet a honatyák alkotmánytisztelete, más kérdés persze, hogy a politikai érdekek sokszor erősebbnek bizonyulnak az elveknél.

³³ 46/1994. (IV. 29.) OGY határozat 29. §.

A másik eszköz, amely a Parlament kezében van, hogy elvonja a Kormány jogalkotó hatáskörét, és az adott tárgyban törvényt alkot. Elvileg ez tökéletes megoldás, megoldódik a szabályozás hiányából adódó alkotmányellenes helyzet. A Kormánynak is elég kínos szituációt teremt, tehát van arra esély, hogy a jövőre nézve kedvezően befolyásolja a Kormány ilyen irányú gyakorlatát. A probléma ezzel csak az, hogy egy, a magyar jogban meglévő negatív tendenciát erősít, nevezetesen azt, hogy a Parlament sok olyan tárgykörben is törvényt alkot, melyben bőségesen elegendő lenne a kormány- vagy miniszteri rendeleti szint.³⁴ Az Országgyűlés ezzel a gyakorlattal teljesen fölöslegesen szűkíti a kormányzat mozgásterét, azonkívül sok esetben nem képes olyan normát alkotni, amely megfelelne a gyorsan változó viszonyoknak.

A másik lehetőség az, hogy a Kormány formailag eleget tesz ugyan rendeletalkotási kötelezettségének, de valójában nem oldja meg az alkotmányellenes helyzetet. Az Alkotmánybíróság ebben az esetben megsemmisítheti az alkotmányértő rendeletet, vagy annak egy részét. Természetesen gondosan kell mérlegelnie az összes körülményt, mert nem biztos, hogy egy-két alkotmányellenes részlet az egész normát alkotmányellenessé teszi. Amennyiben mégis, akkor is célszerű pro futuro megsemmisítést alkalmazni, mert ez is olyan gesztus lehet, amely a jogszabály megalkotására ösztönözheti a Kormányt.

A kormány tagjának rendelete is okozhat alkotmányellenességet, és az is előfordulhat, hogy az Alkotmánybíróság felszólítása ellenére sem tesz eleget a miniszter jogalkotói kötelezettségének. Az első eset, amikor a miniszter semmilyen normát nem alkot. Az Alkotmánybíróság kezében ebben az esetben sincsenek direkt jogi eszközök.

Ugyanúgy megpróbálhatja az Alkotmánybíróság bevonni az ügybe a Parlamentet, mint azt a kormányrendelet kapcsán már vázoltam. Nem megismételve a fenti érveket, ilyen lépésre kevés az esély. Úgy vélem, hogy az Országgyűlés az ilyen esetek 99%-ban nem alkothatja meg a hiányzó normát a szakminiszter helyett, ugyanis a miniszteri rendelet olyan részletkérdések szabályozására való, amelyhez a szükséges szaktudás sok esetben nem is áll a Parlament rendelkezésére. Arról nem is beszélve, hogy olyan gyorsan változó viszonyokat kell szabályozni, amit a törvényhozás szinte biztosan nem képes követni.

Szintén előfordulhat az is, hogy a szakminiszter olyan tartalommal alkotja meg a rendeletét, amely alkotmányosan nem megfelelő. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság kezében ott van a normamegsemmisítés joga, a fentiekre való tekintettel azonban ebben az esetben is óvatosan kell élnie ezzel a jogkörével.

³⁴ Ennek a rendkívül káros gyakorlatnak jellemző példája a takarmányok előállításáról és forgalomba hozataláról szóló 1995. évi XCII. törvény.

Az önkormányzat rendeletalkotásának elmaradása esetén érdekes helyzet állhat elő. Felmerülhet az, hogy ilyen esetben az önkormányzatot esetleg fel lehet oszlatni alkotmányellenes működés címén. Az Országgyűlést megilleti az a jog, hogy “a Kormánynak – az Alkotmánybíróság véleményének kikérése után előterjesztett – javaslatára feloszlatja azt a helyi képviselő-testületet, amelynek működése az Alkotmánnyal ellentétes”.³⁵ Mint látható, az Alkotmánybíróságnak nincs közvetlen jogosultsága képviselőtestület feloszlatására, csak részt vesz az eljárásban.

Vizsgáljuk meg azt, egyáltalán milyen rendelet hiánya alapozhatja meg ezt a rendkívül súlyos szankciót! Véleményem szerint ilyen indokú feloszlatásra csak egy esetben kerülhet sor, ha az önkormányzat nem alkotja meg a szervezeti és működési szabályzatát. Szervezeti és működési szabályzat hiányában ugyanis egy önkormányzat működése minden törvényes alapot nélkülöz, ami megalapozza mind a mulasztásos alkotmányellenesség kimondását, mind a feloszlatást.

Az önkormányzati mulasztás esetében is rendelkezésre állnak a többi szintnél már elemzett eszközök, ezért azok tárgyalását ezen a helyen mellőzöm. Természetesen ennél a szintnél kizárt, hogy az adott kérdésről a Parlament törvényt alkosson. Hiányos normaalkotás esetén az Alkotmánybíróság természetesen megsemmisítheti az önkormányzati rendeletet, de a fentiekben kifejtettek alapján nagyon óatosan kell eljárnia.

Befejezés

Mint látható, az Alkotmánybíróság kezében kevés jogi eszköz van a mulasztásos alkotmányvétséget kimondó ítéletek kikényszerítésére. A jogkör szankciórendszere összességében gyengének mondható. Ugyanakkor - különösen 1990-98 között - komoly sikereket ért el a mulasztás kimondásával a testület. Mint fentebb említettem, 1999-től kezdődően visszaesés tapasztalható. A következőkben megpróbálok magyarázatot találni erre a jelenségre.

A jogkör jogi háttere nem változott, a mulasztásos alkotmányvétsései hatáskört megállapító jogszabályhely, az Abtv. 49.§ - a a törvény megszületése óta változatlan.

³⁵ Az Alkotmány 19.§ (3) bekezdés I. pontja

Kétségtelen, hogy a jogkör nagy utat járt be, és ma a testület rendkívül tágan értelmezi ezt a hatáskörét, 1999-re³⁶ azonban kialakult a jogkör ma használatos terminológiája.³⁷

A szakirodalomban gyakran szembeállítják a “Sólyom-bíróságot” a “Németh-bírósággal”, de - túl azon, hogy az ilyen összehasonlítás elvégzéséhez véleményem szerint nem telt el elég idő - jelen kérdésben való eligazodáshoz ez a szempont biztosan nem nyújt segítséget, ugyanis az “új” összetételű testület a “készen kapott” értelemben használja a jogkört. Amennyiben elfogadjuk ténynek azt, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata ezen a téren nem változott, az utóbbi évek relatív sikertelenségének okát külső okokban kell keresnünk, azaz úgy tűnik, a Parlamentben és a kormányzatban kevesebb hajlandóság van a határozatok teljesítésére.

Mit tehet a testület, ha a jogalkotó késve, vagy egyáltalán nem alkotja meg a kívánt jogszabályt?³⁸ Mint láttuk, kevés direkt jogi eszköz áll rendelkezésre. Erre az esetre nincs az Alkotmánybíróság kezében megfelelő súlyú szankció. A testület azért nem ment el minden esetben szó nélkül az ilyen gyakorlat mellett. A 4/1997. (X. 3.) AB határozattal (ABH 1997. 324.) elbírált ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy egy korábbi döntésében³⁹ mulasztásért elmarasztalta az Országgyűlést, és egyidejűleg felfüggesztett egy megsemmisítési eljárást. Az Országgyűlés eleget tett ugyan jogalkotói feladatának, de majdnem egyéves késéssel. Az Alkotmánybíróság ezért újól megállapította a mulasztást arra az évre is. Ez az ügy is jól mutatja a szankciók elégtelenségét, hiszen körülbelül ez a maximum, ameddig a testület elmehet, és ez sem több, mint a nemtetszés erőteljes kifejezése, melynek valódi következménye nincs.

A tanulmány megelőző részeiben elemzett szankciókon kívül még egy lehetőség merül fel; nevezetesen az, hogy a testület hosszabb határidőket állapít meg, abban bízva, hogy így már lesz elég ideje a jogalkotónak a feladata teljesítésére.

Úgy vélem, nem ez a helyes megoldás. Az Alkotmánybíróságnak ugyanis több - eltérő súlyú - szempontra kell figyelemmel lennie a határidő megállapításakor. Elsődlegesen azt kell figyelembe venni, hogy milyen súlyos és sürgető az alkotmányossági problémának a megoldása. A testületnek ugyanakkor kellő időt kell hagynia arra, hogy a jogalkotó kérielt jogszabályt alkothasson meg. További orientáló pont az Alkotmánybíróság “szigorúsága” az

³⁶ Ld. pl. 35/1999. (XI.26.) AB határozat, ABH 1999. 310.

³⁷ Egyedüli markáns továbblépést csak a 6/2001. (III.14.) AB határozat (ABK 2001. 115.) jelent, melyben a mulasztást - még ha ezt a döntés expressis verbis nem is mondja ki - az elő jog vizsgálatára alapozta a testület.

³⁸ A gyakorlatban a két esetkör szinte megegyezik, hiszen a határidő lejárta után - függetlenül attól, hogy meg van-e vagy sem a szándék a normaalkotásra - a jogalkotó “késedelemben” esik. A két esetkör elhatárolása azért is problematikus, mert nehéz meggyőződni arról, hogy a jogalkotóban valóban meg akarja alkotni a normát, és csak a határidőből csúszott ki.

³⁹ 61/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995. 317.

állami szervekkel szemben. Álláspontom szerint ezekben az ügyekben fokozott szigorral kell eljárnia a testületnek, hiszen az állami szervek alkotmányos működése kiemelten fontos közérdek. Figyelembe kell venni továbbá azt is, hogy a hosszabb határidő önmagában semmilyen garanciát nem nyújt arra, hogy a jogalkotó teljesíteni fogja feladatát.

Mindezek alapján kimondható, hogy a határidők hosszabbítása valószínűleg nem oldana meg semmit. A tipizálás egyébként is rendkívül nehéz, hiszen minden ügy más, és a különböző szempontok eltérő súllyal esnek latba. Annyi bizonyos, hogy az Alkotmánybíróság csak nagyon kis mértékben lehet tekintettel a jogalkotó leterheltségére. Az alkotmányellenes helyzetek feloldásához olyan fontos közérdek fűződik, amely indokoltá teszi, hogy a jogalkotó a maga elé tűzött jogalkotási program módosításával elsőbbséget biztosítson az alkotmánybírósági határozatban foglaltak teljesítésének. A határidők meghosszabbítása helyett a szankciók differenciált alkalmazása lehet megoldás. A szigorúságnak természetesen gátat szab a racionalitás; hiszen az időtálló jogi megoldások megtalálásához fűződő érdek legalább olyan fontos, mint a gyorsaság.