

## Nyilvános jelentés a FIDESZ–KDNP által javasolt öt alkotmánybíró-jelölről

*A Jelentést készítették az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet és a Társaság a Szabadságjogokért munkatársai:*

*Hegyi Szabolcs*

*Hüttl Tivadar*

*Szabó Máté Dániel*

*Szigeti Tamás*

*Vissy Beatrix*

### **Balsai István**

#### *1. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény formai követelményeinek eleget tesz-e a jelölt?*

Balsai István 1972-ben szerzett jogi diplomát. Tudományos háttérrel nem rendelkezik, az alkotmánybíróvá választhatóság formai kritériumnak való megfeleléséhez ezért az vizsgálendő, hogy rendelkezik-e a törvény által előírt legalább húszévi szakmai gyakorlattal. A törvény szerint a szakmai gyakorlatot olyan munkakörben kell letölteni, amelynek ellátásához állam- és jogtudományi végzettség szükséges. A jelölt személyes honlapján közzétett önéletrajza<sup>1</sup> szerint Balsai István nem rendelkezik húsz év szakmai gyakorlattal, ugyanis olyan munkakört, amely a törvény alapján a szakmai gyakorlatba beleszámítható, csak 1972–1990 között töltött be, amikor is ügyvédjelöltként (1972–1974), majd ügyvédként dolgozott (1974–1990). Életrajza az ezt követő időszak vonatkozásában kizárólag politikai és közéleti tevékenységről tanúskodik.

#### *2. Megfelelő-e a személy az alkotmánybírói tisztség betöltésére eddigi pályafutása alapján?*

##### *Szakmai háttér: a politikus*

Balsai rendszerváltás előtti időkre datálható ügyvédi tevékenységéről nem áll rendelkezésünkre a jelölés kapcsán értékelhető releváns információ. Jogi pályájának későbbi szakaszához kapcsolódóan pedig egyetlen megállapítást tehetünk: a jelölt az elmúlt húsz évben, tehát amióta jogállami keretek között élünk, nem dolgozott gyakorló jogászként.

Jogi jellegű tevékenység hiányában világnézetére, alkotmányjogi gondolkodására alapvetően politikai pályafutásából vonhatunk le következtetéseket. A jelölt 1990-ben lépett a politikai pályára, ekkortól – megszakítás nélkül – országgyűlési képviselő, 1990–1994 között igazságügyminiszter. Képviselői tevékenységét 2004-ig az MDF színeiben, majd fél évig függetlenként folytatta, mígnem 2005-ben csatlakozott a Fidesz frakciójához. Mind az előző, mind a mostani kormányzati ciklusban a Fidesz frakcióvezető-helyettese. 2010-ben a

<sup>1</sup>[http://www.balsaiistvan.fidesz.hu/index.php?id\\_cikk=5331](http://www.balsaiistvan.fidesz.hu/index.php?id_cikk=5331)

kormányfő miniszterelnöki megbízottá nevezte ki, akinek feladata a 2006-os zavargások idejére tehető rendőrségi túlkapások részletes kivizsgálása.

Ami Balsai István elméleti munkásságát illeti, a mérvadó szakirodalmat szinte teljességében átfogó országgyűlési könyvtári adatbázis szerint a jelölt nevéhez két darab, mindösszesen nyolcoldalmi publikáció köthető, és e kettőből is csak az egyiknek ő a kizárólagos szerzője.<sup>2</sup> 1992-ben megjelent cikkében a jelölt a kormányzat szemszögéből bírálja a Sólyom László vezette Alkotmánybíróság tevékenységét.<sup>3</sup> Ebben az írásában Balsai azon az alapon kritizálja az alkotmányvédő testületet, hogy az határozatai meghozatala során nincs kellő tekintettel arra, hogy döntései milyen nehéz helyzetbe hozzák a Kormányt, különös tekintettel az általuk generált jogalkotási feladatokra, valamint a döntések költségvonzataira. Példaként hozza fel többek között az Alkotmánybíróság személyiség-határozatát, amelyben a testület alkotmányellenesnek találta a személyiségi jogokra nézve súlyos kockázatot jelentő, korlátozás nélkül használható, univerzális személyazonosító kódot. Balsai véleménye szerint ez a döntés „kétélűre” sikeredett. Így fogalmaz: „[n]em tagadható, hogy egy fejlett technikai eszközökkel rendelkező hatalom – megfelelő garanciák hiányában – a korlátozás nélkül használt általános és egységes személyazonosító jel alapján visszaéléseket is elkövethet. Azonban ugyanazon személyi szám gyorsabb, precízebb és jelenleg olcsóbb, továbbá az állampolgárt kevésbé zaklató ügyintézés is biztosított. A szükséges átállás költségei pedig több milliárd forintba rúgnak.”<sup>4</sup> Következésképpen, írja Balsai, az Alkotmánybíróság akkor járna el helyesen, ha az alkotmányosság követelményei mellett fokozott figyelemmel lenne a parlament munkatérhére, illetve a költségvetés teherbíró képességére, mert – ahogyan ő fogalmaz – ezeknek szempontoknak az előtérbe kerülése nagymértékben segítené a Kormány és az Országgyűlés munkáját. Az alkotmánybíráskodás itt vázolt megközelítése rendkívül aggályos, hiszen azt várja el a kormányzat ellensúlyaként működő Alkotmánybíróságtól, hogy döntéseivel lehetőleg még az alapvető jogok érvényesülése és az alkotmányosság mielőbbi helyreállítása érdekében se hozza túlzottan nehéz helyzetbe a kormányzatot. A jelölt perspektívaválasztását és következtetéseit megengedhetőbbé teszi az a körülmény, hogy a cikk igazságügy miniszteri megbízatása (1990–1994) idején született. Könnyű ugyanis belátni, hogy a törvénytervezetek kidolgozásáért elsősorban felelős igazságügyi minisztériumnak többletmunkával, a kormányzatnak pedig általában véve és sok tekintetben kényelmetlenséggel járhat az alkotmányellenesnek talált normák alkotmánybírósági megsemmisítése. Míg tehát az AB-vel szemben fent megfogalmazott elvárás a kormányzati politika oldaláról (és így annak egyik hangadója részéről) teljesen ésszerű igényként jelentkezik, az alkotmányjogi gondolkodásban csak rendkívül szigorú megszorításokkal értelmezhető és elfogadható. Ennek kapcsán alappal merül fel a kérdés: vajon több mint két évtizedes politikai pályafutást követően képes lehet-e a jelölt megszabadulni politikusi szerepfelfogása béklyójából?

Balsai alkotmányjogi ismereteiről és a kormányzati rendszerről alkotott képéről árulkodik az a cikkben megjelenő megállapítás is, miszerint „különös eszköze az alkotmányvédelemnek] az Alkotmánybíróság, amely a hatalmi ágak kölcsönös egyensúlyát és ellenőrzését a normakontrollal, az alkotmányos alapjogok védelmével biztosítja, ugyanakkor hatáskörének korlátai folytán nem sérti a Parlament elsődlegességét”. A Jelölt megállapítása súlyos alkotmányjogi ellentmondásban szenved: aki ugyanis a parlament alkotmánybírósággal szembeni elsődlegességét hangsúlyozza, az az Országgyűlés korlátlan – még az Alkotmánybíróság által sem csorbítható – hatalmát ismeri el, ennél fogva éppen az alkotmánybíráskodás eszméjével helyezkedik szembe. Az Alkotmánybíróság státuszának ily módon való meghatározása a parlamenti szuverenitás elvének, a parlamenti többség

<sup>2</sup> Társ szerzőként került feltüntetésre a következő cikkben: Balsai István – Sándorfi György: Személyiségi jogok az átvilágítási törvényben. *Fundamentum*, 1999. 1. szám, 112–114. o.

<sup>3</sup> Balsai István: A magyar Alkotmánybíróság a kormányzat szemszögéből. *Jogtudományi Közöny*, 1992. 6. szám, 282–286. o.

<sup>4</sup> Uo. 285. o.

mindenhatóságának az elismerését feltételezi, amely összeférhetetlen a hatalommegosztás elvén szerveződő jogállamisággal. Arra a gondolati lépcsőre, hogy a parlamenti szuverenitás eszméje valóban nem állhat messze Balsaitól, mégsem az e helyütt elemzett publikáció, sokkal inkább a jelölt nevéhez köthető politikai szerepvállalások engednek eljutni. Balsai ugyanis maga is kezdeményezője volt annak az alkotmány- és törvénymódosításnak, amely a visszamenőlegesen kivetett 98%-os különadó alkotmányellenességét kimondó határozatra adott válaszként visszametszette az AB normakontroll-hatáskörét a költségvetést érintő tárgykörökben. E módosítás nyomán az Országgyűlés lényegében korlátlan hatalmat kapott az a költségvetési tárgyú döntéshozatalban.<sup>5</sup> Ugyancsak a parlament mindenhatóságának képzetéről árulkodott a Jelölt által benyújtott „semmisségi törvénynek” keresztelt javaslat, azzal a különbséggel, hogy ez esetben a parlament felsőbbrendűségének igénye nem az Alkotmánybíróság, hanem az igazságszolgáltatási hatalmi ág vonatkozásában nyilvánult meg. A Jelölt javaslatának elfogadásával az Országgyűlés – tekintet nélkül a hatalommegosztásos államberendezkedés demokratikus követelményeire, a bíróságok igazságszolgáltatási monopóliumára, a bírói függetlenségre, továbbá a jogbiztonság elvére – arra kötelezte a bíróságokat, hogy vizsgáljanak felül egyes, már jogerősen lezárt eljárásokban született ítéleteket. Amikor az igazságszolgáltatás munkájába durván beavatkozó javaslatot bírói körökben jóindulatúan „szerencsétlennek” nevezték, a Jelölt a következőképpen reagált: „*Én úgy gondolom, az a szerencsétlen, hogy ha (...) a bírósági szervezet bármilyen pozícióban lévő tagja a törvényhozás folyamatába ily módon kíván befolyást szerezni.*” Az említett javaslatok sokat elárulnak arról, hogy a Jelölt hogyan gondolkodik egyrészt az Alkotmánybíróság politikai szerepfelfogásáról, másrészt a hatalomegység kialakulásának megakadályozását szolgáló alkotmányos fékek és ellensúlyok rendszeréről.

*2. Megfelelő-e a személy az alkotmánybírói tisztség betöltésére eddigi pályafutása alapján?*

*Politikai függetlenség – Összeférhetetlenség*

Tekintettel arra, hogy az alkotmánybírói megbízatással összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati, társadalmi, politikai vagy gazdasági tisztség és megbízatás, alkotmánybíróvá választása esetén Balsai nyilvánvalóan lemondana országgyűlési képviselői mandátumáról és egyéb tisztségeiről. A lemondással az alkotmánybírói megbízatással jogi értelemben vett összeférhetetlensége megszűnne. (Megjegyezzük, hogy a választhatóság kizáró okai között az Alkotmánybíróságról szóló törvény 5. § (3) bekezdése meglehetősen szerencsétlenül fogalmaz, amikor az alkotmánybíróvá választható személyek közül azokat kizárja, akik a választást megelőző négy évben valamely párt alkalmazásában álltak, de nem rendeli alkalmazni ugyanezt a kizárást a pártok megbízott tisztségviselőire.)

A törvényben előírt összeférhetlenségi okok megszüntetése ugyanakkor nem jelenti, hogy Balsai esetében ne állna fenn politikai és morális értelemben vett összeférhetlenség, méghozzá számos vonatkozásban. Mindenekelőtt számon tartandó, hogy a jelölt politikusként befutott pályáíve, így többek között frakcióvezetői megbízatása és miniszterelnöki megbízotti státusza, de még alkotmánybíróvá jelölése is egyértelműen azt igazolja, hogy Balsai István hosszú ideje Orbán Viktor Fidesz-pártelnök és miniszterelnök egyik legfőbb bizalmasa. Egy ilyen jellegű bizalmi viszony a maga természeténél fogva megkérdőjelezi, hogy annak szereplői valaha is függetlenedni tudnak egymástól. Balsainak ahhoz, hogy alkotmánybíró legyen, nemcsak ezt a bizalmi viszonyt kellene felszámolnia, de feltételezhetően meg kellene hasonlulnia önmagával is: az alkotmányosság öreként számos esetben szembe kellene helyezkednie azzal a pártpolitikával, amelynek maga is alakítója és meghatározó képviselője volt az elmúlt időkben.

---

<sup>5</sup> T/1445. és T/1446. számú törvényjavaslatok.

Rámutatnánk itt arra is, hogy húsz éve fennálló, folyamatos képviselői megbízatása folytán Balsai a rendszerváltást követően elfogadott valamennyi törvény megalkotásában részt vett, ezek közül számos törvény kezdeményezője volt. Ebből kifolyólag alkotmánybíróvá válása esetén alig találkozhatna olyan megtámadott rendelkezéssel, amelyhez személye semmilyen szálon nem kötődik. Az Alkotmánybírószágról szóló törvény értelmében az AB elnökének ugyan lehetősége lenne kezdeményezni annak az alkotmánybírónak az eljárásból való kizárását, akitől az ügynek a tárgyilagossága megítélése valamilyen okból nem várható, a gyakorlatban erre nem került még sor, ilyen ok felmerülése esetén az alkotmánybírák rendszerint azzal az ügyrendben található felhatalmazással élnek, amely ilyen esetben megengedi a döntéshozataltól való tartózkodást.<sup>6</sup> A példa kedvéért említjük, hogy mind Kukorelli István, mind Bihari Mihály „kizárta magát” a 25/1999. (VII. 7.) AB-határozathoz vezető eljárásból. Kukorelli azért jelezte elfogultságát, mert az Országos Választási Bizottság elnökeként részt vett az eljárás tárgyát képező OVB-határozat meghozatalában, Bihari pedig azért, mert szerepet játszott a korabeli jogalkotási folyamatban. Kijelenthetjük, hogy a hatalommegosztás és a pártatlanság követelménye egyértelműen azt kívánja meg a Jelöltől, hogy megválasztása esetén tartózkodjon az olyan támadott jogszabályok alkotmányosságának elbírálásától, amelynek megalkotásában valamilyen formában maga is részt vett. Ennél fogva Balsai az eljárások igen magas százalékában maradna ki a döntéshozataltól. Mindehhez fontos adalék, hogy az új Alaptörvényben bevezetett valódi alkotmányjogi panasz, amely konkrét ügyek elbírálásának jogkörével ruházza fel a testületet, a konkrét ügyből való bírókizárás szabályai is új értelmet nyernek. A jelenleg még csak kizárólag jogszabályok felülvizsgálatával foglalkozó testület esetében megengedhető, hogy az eljárásból kizárásra csak abban a formában kerüljön sor, ha az alkotmánybíró saját maga tartózkodik a döntéshozataltól – ahogyan ez a jelenlegi gyakorlatban megvalósul. Egészen más lesz a helyzet azonban akkor, amikor az AB az egyes személyek alapvető jogait érintő egyedi jogvitákat is megítél majd, ebben az esetben ugyanis a pártatlan bíráskodás követelménye megköveteli majd, hogy a polgári, illetve a büntetőeljárás résztvevői is kezdeményezhessék az elfogultnak tartott bíró kizárását. Feltéve, de nem megengedve, hogy Balsai nem mutatna kellő mértéktartást saját elfogultsága esetén, nagy valószínűséggel állíthatjuk, hogy számtalanszor kerülne sor a Jelölt eljárásból való kizárására irányuló kérelem benyújtására.

### *3. Mire számíthatunk tőle mint bírótól?*

A 2. pontban kifejtettek mellett a jelölés kapcsán eleget nem hangsúlyozható körülmény, hogy Balsai István a rendszerváltás óta nem gyakorolja a hivatását, azaz amióta Magyarország demokratikus jogállamként működik, azóta Balsai jogi jellegű tevékenységet nem végzett. Mindez alappal veti fel a kérdést, hogy vajon a jelölt jogfelfogása mennyiben őrzi a pártállami rezsim nyomait, és a rendszerváltás óta eltelt időszakban mennyiben tudta magáévá tenni az elmúlt húsz év alkotmánybírói gyakorlatából kikristályosodó alapjogi dogmatikát és gondolkodásmódot. Politikai pályája, különösen az elmúlt évre tehető politikai szerepvállalásai (így többek között az általa jegyzett semmisségi törvényjavaslat, valamint az Alkotmánybírószágról szóló hatáskörét korlátozó alkotmánymódosítás – lásd 2. pont) nemegyszer idézték a rendszerváltással megtagadott, az Országgyűlés mindenhatóságát elismerő sztálinista alkotmánykonceptiót.

Balsai politikai megmozdulásai következtetéseket engednek mind a szólásszabadság hatáiról, mind az alkotmányos büntetőjogról vallott nézeteire is. Balsai legutóbbi megnyilvánulásai közé tartozik ti. a büntető törvénykönyv,<sup>7</sup> valamint a büntetőeljárásról szóló törvény<sup>8</sup> szigorítását kezdeményező törvényjavaslat. A még júniusban megszavazott Btk.-módosítás amellet, hogy az egyéniesített és tetterányos büntetéskiszabás követelményére

<sup>6</sup> 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat 50. § (2) bekezdés.

<sup>7</sup> T/25. számú törvényjavaslat.

<sup>8</sup> T/3522. számú törvényjavaslat.

tekintet nélkül bevezette a „három dobás” elvét, a gyűlölködő beszéd tartalomalapú korlátozásának kereteit is kiterjesztette, amikor a nemzetiszocialista és kommunista rendszerek által elkövetett népiirtás és más, emberiség elleni cselekmények tényének a nagy nyilvánosság előtt történő tagadását rendelte büntetni. A büntetőeljárás törvényt szigorító, napokban előterjesztett és szintén Balsai által jegyzett módosítási javaslat pedig bizonyos bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetén 72 órától 120 órára emelné az őrizetbe vétel maximális időtartamát, és az elkövetőt az első 48 (jelenlegi állás szerint már csak 24) órában megfosztaná a védelemhez való jogától. A javaslat nyíltan kikezdi az alkotmányos büntetőjog alapjait, ami zavarba ejtő fordulatot jelent a jelölt alkotmányjogi gondolkodásában, figyelembe véve, hogy a rendszerváltás után felállt első Kormány igazságügy-miniszterként az ő feladatkörébe tartozott a szocialista büntető-jogpolitika elveinek és eszközeinek felszámolása és a jogállami követelményeknek megfelelő büntető igazságszolgáltatás kiépítése.<sup>9</sup>

*4. Melyek azok a kérdések, témák, amiket az alkotmányügyi bizottságban fel kell vetődnie annak érdekében, hogy az Országgyűlés megfelelő döntést tudjon hozni arról, hogy a jelölt megfelelő-e az alkotmánybírói pozícióra?*

Balsai szakmai hátterére, a vele kapcsolatos összeférhetlenségi aggályokra és alkotmányjogi felfogására tekintettel az alábbi kérdéseket javasoljuk feltenni meghallgatásán:

- A jelölt mindeddig nem jelezte, hogy tudomása szerint ne tenne eleget az alkotmánybíróvá válás törvényben előírt formai kritériumainak. Figyelembe véve, hogy önéletrajza tanúsága szerint csak 18 évig töltött be olyan munkakört, amely állam- és jogtudományi végzettséget feltételez, mégis mikorra teszi a formai feltétel teljesüléséhez hiányzó két évi szakmai gyakorlatot?
- A hatalommegosztás és a pártatlanság követelményének érvényesülése érdekében megválasztása esetén várható-e, hogy alkotmánybíróként tartózkodni fog az eljárásban való részvételtől mindazon jogszabályok alkotmányossági szempontú felülvizsgálata során, amelyek megalkotásában valamilyen formában szerepet játszott?
- Sérül-e a jelölt szerint az egyének jogait az állammal szemben védő garanciális rendelkezések és a korrupciós bűncselekmények hatékony üldözéséhez kapcsolódó társadalmi elvárás közötti alkotmányos egyensúly abban az esetben, ha az állam bizonyos kormánytisztviselői, közalkalmazotti jogviszony létesítésének és fenntartásának feltételül szabja a titkosszolgálati eszközökkel való megfigyeléshez adott beleegyezést?
- Ismeretes, hogy a strasbourgi emberi jogi bíróság a vörös csillag viseléséért elítélt Vajnai Attila ügyében elmarasztalta Magyarországot az Egyezmény 10. cikkének megsértése miatt. A jogalkotó ugyanakkor a döntés hatására sem helyezte hatályon kívül a tiltott önkényuralmi jelképek viselésére vonatkozó büntető törvénykönyvi tényállást, amelyet korábban a magyar AB is összeegyeztethetőnek vélt az Alkotmánnyal. Ha valódi alkotmányjogi panasz-eljárásban kellene felülvizsgálnia olyan bírósági ítéletet, amely a terhelt bűnösségét Vajnaihoz hasonlóan megállapítja a Btk. 269/B. §-a szerint, milyen döntést hozna?
- A jelölt szerint hogyan értelmezendő az új Alaptörvény N. szakaszának az a bekezdése, amely szerint az Alkotmánybíróság feladata ellátása során köteles tiszteletben tartani a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét? Ezek az elvek megelőzik az alkotmányosság követelményét, azzal egyenrangúak, vagy csak kiegészítő elvként értelmezendők?

<sup>9</sup> „... a büntetőpolitika mai feladatai közül a hatékony bűnüldözés és a büntetőjogi felelősségre vonás a legfontosabb...” Balsai István, az 1990-1994 közötti kormányzati ciklus igazságügy-minisztere válaszolt kérdéseinkre. *Belügyi Szemle*, 2003. 1–12. szám, 5. o.

