



Magyar Helsinki Bizottság



TÁRSASÁG A
SZABADSÁGJOGOKÉRT



NEM A KORLÁTLAN HATALOM AZ ORVOSSÁG

Álláspont a veszélyhelyzet meghosszabbításáról és annak alkotmányos feltételeiről

Az elmúlt évtizedben megtapasztalhattuk, hogy a kormány nem tűri a hatalomgyakorlás alkotmányos korlátait. A koronavírus elleni védekezésről szóló törvényjavaslat (T/9790) is erről árulkodik. Fontosnak tartjuk ezért az alábbi szempontokat és javaslatokat megfogalmazni.

A törvényjavaslat a benyújtott változatában nem felel meg a különleges jogrenddel szemben támasztott demokratikus és az Alaptörvényből is következő követelményeknek. Olyan törvény elfogadását tartjuk szükségesnek, amely megfelel az alábbi szempontoknak:

1. A különleges jogrendként bevezetett veszélyhelyzet nem alkotmányon kívüli helyzet, és nem is szabad hagyni, hogy azzá váljon.
2. A különleges jogrend nem tarthat örökké, csak előre meghatározott időre szólhat, amely szükség esetén meghosszabbítható akkor, ha a veszély továbbra is fennáll.
3. A jogállami működés alapvető szabályai nem írhatók felül járványügyi vészhelyzetben sem.
4. Az alapvető jogok a veszélyhelyzetben is megilletik a polgárokat. Azok csak a veszély elhárítása érdekében korlátozhatók.

Ezen szempontok alapján javasoljuk, hogy az elrendelt veszélyhelyzet sajátos szabályaival

1. az Országgyűlés csak meghatározott időre adjon különleges jogrendi felhatalmazást a kormánynak,
2. átmenetileg szélesítsék azok körét, akik az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezhetik, az érintettségtől független normakontrollt bármely országgyűlési képviselő vagy legalább frakcióvezető indítványozhasson,
3. rövid, például háromnapos határidőt állapítsanak meg az Alkotmánybíróság számára a különleges jogrenddel, különleges jogrendi intézkedésekkel összefüggő indítványok érdemi eldöntésére.

1. Különleges helyzetben a kormánynak különleges jogosítványai lehetnek. A különleges jogrendként bevezetett veszélyhelyzet nem egy alkotmányon kívüli helyzet, és nem is szabad hagyni, hogy azzá váljon.

A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) kormányrendelet alapján 2020. március 11. 15.00 órától Magyarországon veszélyhelyzet van. Ebben a helyzetben a kormánynak és mindenki másnak is az a felelőssége, hogy a veszély csökkentése és elhárítása érdekében cselekedjen. A koronavírus-járvány elleni fellépés során az emberek egészségének védelme közös kötelességünk, amelynek fő eszköze a helyi és globális társadalmi szolidaritás.

Az Alaptörvény által meghatározott veszélyhelyzetben a kormánynak különleges jogosítványai vannak, amelyre az Alaptörvény, valamint sarkalatos törvények adnak felhatalmazást és határozzák meg ezeket a különleges jogrendi intézkedéseket. A veszélyhelyzet a magyar jogrendszerben ismert különleges jogrend, amely nem teszi "jogon kívülivé" vagy alkotmányon kívülivé a kormányzati cselekvést. Éppen ezért, az Alaptörvény helyes értelmezése szerint nem is szabad hagyni, hogy a veszélyhelyzet egy alkotmányon kívüli helyzetté váljon, amelyben kontroll nélkül bármit megtehet a kormány.

2. Elfogadhatatlan a kormány nyíltvégű felhatalmazása a veszélyhelyzet fenntartására. Az Országgyűlésnek kell döntenie a veszélyhelyzet fenntartásának indokoltságáról, mégpedig rendszeres gyakorissággal.

A törvényjavaslat alapján a kormány nyíltvégű felhatalmazást kapna a veszélyhelyzet fenntartására. **A koronavírus-járvány okozta állapot azonban nem fog örökké tartani, így a rendkívüli jogrend is csak addig maradhat fenn egy jogállamban, ameddig az elrendelésére okot adó körülmény, tehát a veszély fennáll. Ahhoz, hogy a veszélyhelyzet egyszer garantáltan véget érjen, az kell, hogy az Országgyűlés meghatározott időre szóló felhatalmazása alapján lehessen csak meghosszabbítani.**

A veszélyhelyzet tartalmát azok a különleges rendeletek adják, amelyeket a kormány ebben a helyzetben a szokásos szabályoktól eltérően alkothat. Az Alaptörvény szerint e kormányrendeletek 15 napon túli fenntartásához az Országgyűlés felhatalmazására van szükség. A veszélyhelyzetet azonban meg kell szüntetni, ha a kihirdetésének a feltétele (tehát a járvány) már nem áll fenn. Ezt rendszeresen felül kell vizsgálni, és emiatt országgyűlési felhatalmazás sem adható előre meg nem határozott időtartamra.

A különleges jogrendet az különbözteti meg a diktatúrától, hogy érvényesülnek benne az alkotmányos garanciák. Ezért mindazon alkotmányos garanciákat, amelyeket az Alaptörvény veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezései nem érintenek, működtetni kell. Biztosítani kell, hogy az államhatalom normálistól eltérő gyakorlása ne tegye lehetővé a kizárólagos hatalomgyakorlást. A veszélyhelyzetre vonatkozó alaptörvényi szabályozás nem ismer olyan forgatókönyvet, hogy az Országgyűlés ne tudna összeülni, és ne lenne képes ellátni az alkotmányos funkcióját (szemben például a rendkívüli állapottal vagy a szükségállapottal). Ezért amíg képes ellátni alkotmányos feladatait, addig el kell látnia azokat. Valójában olyan szabályokat kell alkotni, amelyek biztosítják, hogy az Országgyűlés, bizottságai és képviselői az új helyzetben is el tudják látni a feladataikat. Az

Országgyűlés csak meghatározott időre hatalmazhatja fel a kormányt a veszélyhelyzeti kormányzásra, a kormány felhatalmazása mindig csak ideiglenes lehet. Csak ez biztosítja azt, hogy a hatalomgyakorlás ne kerüljön ki végérvényesen a népképviselői szerv kezei közül. Enélkül a kormány a parlament kontrolljának teljes hiányában folytatná a veszélyhelyzeti kormányzást, ami kívül helyezné azt az alkotmányos kereteken.

A tudománynak és a társadalom szereplőinek érdemi szerepe van annak megvitatásában, hogy meddig kell a veszélyhelyzetet fenntartani. Ennek a vitának a terepe a nyilvánosság, a döntésnek a terepe az Országgyűlés. Ha a felhatalmazás meghosszabbítása újra és újra parlamenti vitát és döntést igényel, lehetőség nyílik arra, hogy a nyilvánosságban a veszélyhelyzet fennállásával kapcsolatban megjelent tudományos, orvosi, gazdasági és egyéb érvek megfelelően becsatornázódjanak a politikai döntési folyamatba. Ezért a felhatalmazásról szóló döntés mindig alkalmat ad arra, hogy a parlamenti nyilvánosság előtt meg kelljen vitatni a veszély fennállását, mint a veszélyhelyzet fenntartásának feltételét. A veszélyhelyzetben kivételes felhatalmazást kapó kormány ezért sem dönthet egyedül, csak az általa ismert információk alapján arról, meddig tart ez a kivételes felhatalmazása.

3. Az alapvető jogok a veszélyhelyzetben is megilletik a polgárokat, azok nem szabadon korlátozhatók. A veszélyhelyzetben bevezethető -- nem különleges jogrendben alkotmányellenesnek számító -- alapjogkorlátozások csak akkor megengedhetők, ha a veszély elhárítását szolgálják, és nem önkényesek.

Míg nem különleges jogrendben is korlátozhatóak alapjogaink, a veszélyhelyzetben a jogkorlátozásra az Alaptörvény is szélesebb mozgásteret enged. Ez azonban nem jelenti azt, hogy bármely alapjog gyakorlása felfüggeszthető, vagy akármilyen indokkal, akármilyen mértékben korlátozható. Az Alaptörvény sem enged semmilyen eltérést veszélyhelyzetben sem az élethez és az emberi méltósághoz való jog tiszteletben tartásával, a kínzás és a megalázó büntetések tilalmával, az emberen a hozzájárulása nélküli kísérletezés, illetve az emberi fajnemesítés, az emberi test(részek) hasznoszerzési célú felhasználásának és az emberklónozás tilalmával, valamint a büntetőeljárás tisztességességét biztosító főbb garanciák alkalmazásával kapcsolatban.

Minden más alapjog csak akkor korlátozható súlyosan a rendes jogrendhez képest, ha az a különleges jogrend alapjául szolgáló helyzet, tehát a veszély elhárítását szolgálja, és a korlátozás észszerű kapcsolatban áll a járványveszély elhárításával. Bár az Alaptörvény a veszélyhelyzetben az alapjogok korlátozásának szigorú szükségességi és arányossági követelményeit fellazítja, nem érinti az Alaptörvénynek a jogállamiságra vonatkozó követelményét. A közhatalom gyakorlásának egyéb alkotmányos korlátai a veszélyhelyzetben érintetlenek. A jogállamiság pedig kizárja az önkényes hatalomgyakorlást. Ezért **nem lehet olyan önkényes jogkorlátozásokat előírni, amelyek nem alkalmasak a járványveszély csökkentésére.** Ezen kívül csak annyiban lehet a jogok korlátozására vonatkozó szabályoktól eltérni, amennyiben azt a helyzet megkívánja. A korlátozások a veszély elhárításához képest nem lehetnek szélsőségesen aránytalanok. Amennyiben ezeknek a feltételeknek a különleges jogrendi intézkedések nem felelnek meg, úgy nem is alkotmányosak, azokat meg kell semmisíteni.

Az emberi jogi szempontok érvényesítése a járvánnyal szembeni eredményes fellépést segíti. A döntések átláthatósága közös érdekünk. Ha az emberek értik, hogy a korlátozó intézkedéseket miért hozta a kormány, erősödik a hatóságokba vetett bizalmuk és nagyobb arányban követik a hatósági iránymutatásokat.

Így például látjuk, hogy azokban az országokban, ahol a közérdekű adatok megismerésének a jogát, vagy az információk közlésének a véleménynyilvánítás szabadsága körébe tartozó jogát jelentősen korlátozták, a járvány következményei is rendkívül súlyosak voltak, míg a vírussal szembeni harcban legsikeresebb országok széles körben tették lehetővé a lakosság tájékozódását és a megszerzett információk megosztását.

A járvány és a különleges intézkedések mindenkit érintenek, de nem mindenkit egyformán. Az emberi jogi szempontok biztosítják, hogy az idősek, a nők, a lakhatási szegénységben élők és a hajléktalan emberek, az egészségügyben, a rendvédelemben és a kiskereskedelemben dolgozók is megkapják a veszélyhelyzetben szükséges védelmet.

4. Mind a veszélyhelyzet fenntartása, mind pedig a különleges jogrendi intézkedések alkotmányos kontrolljának feltételeit meg kell teremteni, ehhez átmenetileg egyszerűbbé kell tenni az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését és kötelezővé kell tenni a testület gyors és hatékony eljárását.

Az alkotmányosság normái kikényszerítésre szorulnak, nincs ez másképp a veszélyhelyzetben sem. A különleges jogrendben azonban a különleges felhatalmazások miatt az alkotmányos kontrollnak megerősítetten kell működnie.

- Garantálni kell az Alkotmánybíróság folyamatos működését, ami a jelenleginél gyorsabb és hatékonyabb ítélkezést is lehetővé tesz.
- Meg kell teremteni annak hatásköri és eljárási feltételeit, hogy az Alkotmánybíróság gyorsan és hatékonyan tudja megítélni, hogy alkotmányos-e a veszélyhelyzet meghosszabbításáról szóló döntés, valamint az egyes különleges jogrendi intézkedések. Míg az előbbi tekintetében a különleges jogrend fenntartásának szükségessége az alkotmányosság mércéje, utóbbi esetében a jogkorlátozás különleges jogrendben érvényesülő mércéjét kell alkalmaznia.
- Átmenetileg szélesítsék azok körét, akik az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezhetik a veszélyhelyzet idején az érintettségtől független, absztrakt normakontroll indítvány előterjesztésére (hogy országgyűlési képviselők vagy legalább a frakcióvezetők indítványozhassanak, az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés g) pontja ezt lehetővé teszi).
- Rövid határidőket kell megállapítani az Alkotmánybíróság számára a különleges jogrenddel, különleges jogrendi intézkedésekkel összefüggő indítványok érdemi eldöntésére (erre mintaként szolgálhat a választási ügyekben meghatározott háromnapos határidő).

Budapest, 2020. március 22.

Amnesty International Magyarország
Eötvös Károly Intézet

**Magyar Helsinki Bizottság
Társaság a Szabadságjogokért (TASZ)**