

# Egyes alapjogok a járvány idején sem korlátozhatók

Interjú dr. Kozma Ákos ombudsmannal, az alapvető jogok biztosával

## Some Fundamental Rights Cannot Be Restricted Even During a Pandemic

Interview with Dr Ákos Kozma Ombudsman, Commissioner for Fundamental Rights



Dr. Kozma Ákos egy éve az alapvető jogok biztosa. Az ombudsmanni munkája előtt jelentős egyetemi oktatói és ügyvédi tevékenységet végzett, de az államapparátusban és különböző jogi testületekben is dolgozott. Így volt miniszteri kabinetfőnök az Igazságügyi Minisztériumban, főosztályvezető a Pénzügyminisztériumban, vezette a Belügyminisztérium EU Integrációs Hivatalát, majd helyettes államtitkári rangban a Közszolgálati Ellenőrzési Hivatal vezetője. A mostani megbízatását megelőző kilenc évben a Független Rendészeti Panasztestület elnökhelyettese volt.

■ **Az elmúlt csaknem egy esztendő során számos (bemutató) látogatást tett külföldi kollégáinál, így a Magyarországgal szomszédos országok ombudsmanjainál is. Milyen tapasztalatokkal tért haza?**

– Különösen fontos számomra az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala nemzetközi kapcsolatainak az építése és ápolása, amire nagy hangsúlyt fektetek. Hiszem, hogy a különböző országok ombudsmanjai, emberi jogi intézményei és bizottságai vezetői közötti intenzív együttműködésnek, a személyes nemzeti, európai és nemzetközi tapasztalatcserének igen lényeges szerepe van az alapvető emberi jogok hatékony védelmében és előmozdításában. Minderre nem csupán a bilaterális találkozók, hanem az ombudsmanokat tömörítő nemzetközi szervezetek – így például a Nemzetközi Ombudsmanni Intézet (IOI) és a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata (ENNHRI) – közgyűlései, valamint az általuk rendezett konferenciák is kiváló alkalmat nyújtanak. Ezek az eszmecserék segíthetnek hozzá ahhoz, hogy kölcsönösen megtalálhassuk, majd munkánk során valamilyen alkalmazhassuk a „jó gyakorlatokat”, és ezen ismeretekkel is gyarapodva a lehető legjobb tudá-

sunk szerint láthassuk el feladatunkat. A Magyarországgal szomszédos országok tekintetében mind ez talán még fokozottabban érvényes, hiszen ebben a régióban némiképp másfajta kihívásokkal szembesülünk, mint a többi európai kollégánk. E tanácskozások során rendkívül pozitív tapasztalatokkal gazdagodtam, miként hivatalom és gyakorlata is számos elismerő visszajelzésben részesült. A koronavírus-világjárvány miatt a külföldi hivatalos látogatásaim jelenleg szünetelnek, így a környező államok ombudsmanjaihoz tervezett szakmai útjaim közül még nem valósulhatott meg valamilyeni. Eddig az osztrák, a szlovák, a román és a szlovén hivatalok vezetőit, illetve helyetteseiket nyílt alkalmmal személyesen felkeresni. A kétoldalú találkozók az intézményeink között régóta fennálló munkakapcsolat fejlesztéséről és megerősítéséről, továbbá együttműködésünk jövőbeli lehetőségeiről folytattunk sikeres megbeszéléseket. Mások mellett a cseh állampolgári jogok biztosával is tárgyalásokat folytattam, akivel mindezeket túl – éppúgy, mint Szlovákia ombudsman asszonyával – a V4-ek ombudsmanjainak idén őszi, budapesti találkozájának a lehetséges témáit is megvitattuk, amelyet a pandémia miatt – jelenlegi terveink szerint – 2021-ben rendezünk majd meg.

■ **Mennyiben változtatta meg a pandémia az ombudsmanok előtt álló kihívásokat? A koronavírus-világjárvány hogyan alakította át a nemzetközi ombudsmanni gyakorlatokat? Hasonlóak a tapasztalatok külföldön is?**

– Február közepén nemzetközi konferenciát rendeztek Bangkokban, ahol arról tanácskoztunk, hogyan alkalmazkodhatunk a változás alatt álló világ kihívásaihoz. Én például az ombudsmanni intézmény különböző szerepfelfogásairól, illetve arról tartottam előadást, mit tehetünk – és milyen intézkedéseket tettem – a jó kormányzás elősegítése érdekében. Hangsúlyoztam álláspontomat, miszerint az alapvető jogok biztosa az állam lelkiismerete, ezért elsődleges feladatomban tekintem az állami szervek és közszolgáltatók eljárásainak figyelemmel kísérését, az esetleges hiányosságok feltárását, a megfelelő jogalkalmazás elősegítését. És természetesen bemutattam a magyar ombudsmanni intézmény működését, az alapvető jogok biztosának – a vonatkozó jogszabályi előírások által meghatározott – feladat-, hatás- és jogköreit, valamint eljárási és intézkedési lehetőségeit, továbbá kitertem a

*Dr Ákos Kozma has been the Commissioner for Fundamental Rights for a year. Prior to his work as ombudsman, he had a significant career as a university lecturer and a lawyer, but he also worked in the state apparatus and various legal bodies. Thus, he was Chief of Staff in the Ministry of Justice, Head of Department in the Ministry of Finance, leader of the EU Integration Office in the Ministry of the Interior, and then Head of the Public Service Control Office as Deputy Secretary of State. For nine years prior to his current term, he was Vice-Chairman of the Independent Police Complaints Board.*

■ **During this past year You have paid several (introductory) visits to foreign colleagues, including the ombudsmen of Hungary's neighbouring countries. What experiences have You gained?**

– It is particularly important to me to build and nurture the international relations of the Office of the Commissioner for Fundamental Rights, and I place great emphasis on it. I believe that intensive cooperation between ombudsmen, human rights institutions and commission leaders of various countries, the personal exchange of experiences at a national, European and international level play a very important role in the effective protection and promotion of fundamental human rights. For this, excellent opportunities are provided not only by bilateral meetings, but also by assemblies and conferences of international ombudsman organisations, such as the International Ombudsman Institute (IOI) and the European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI). These exchanges can help us jointly find and apply the “good practices” in our work, and enriched by this knowledge we can all carry on with our job to the best of our ability. This is perhaps even more relevant with regards to neighbouring countries, as in this region we face somewhat different challenges than our other European colleagues. During these discussions, I gained extremely positive experiences, and my office and its practice received a lot of appreciative feedback. Due to the coronavirus pandemic, my official visits abroad are currently on hold, so not all of my planned

hivatal közelmúltbeli jelentéseire is. Egy hónappal később azonban, amikor az Egészségügyi Világszervezet (WHO) világjárványnak minősítette a koronavírus-fertőzést, egészen más típusú kihívásokkal szembesültünk külföldi kollégáimmal. A pandémia megfékezése érdekében világszerte elrendelt állami intézkedések mindenki életét megnehezítették. Mivel ebben a járványhelyzetben az állampolgárok magánautonómiájába tartozó egyes cselekményei – például a szabadidős tevékenység –, valamint a személyek közötti társas kapcsolatok – köztük a csoportos találkozások – egészségügyi kockázatot hordoznak, óhatatlanul korlátozás alá esnek, ez pedig befolyásolhatja az alapvető emberi jogok, így például a mozgásszabadság vagy a gyülekezési jog érvényesülését és gyakorolhatóságát. Ugyanakkor fontos hangsúlyoznunk, hogy például a Magyarországon elrendelt veszélyhelyzet – az alkotmányos szabályozás részeként bevezetett különleges jogrend intézményeként – maga is alapvető jogok, különösen az élethez való jog, illetve a testi és lelki egészséghez való jog védelmét szolgálja. E helyzetben egyes alapjogok korlátozhatók, míg mások – például az emberi méltósághoz és az élethez való jog – ilyenkor sem. Mindez új típusú társadalmi kihívásokat és párbeszédet indított útjára például az európai és észak-amerikai kontinensen. Mindezeket túl külföldi kollégáim is arról számoltak be az interneten keresztül folytatott megbeszéléseinken, amire helytessémmel közös közleményünkben már márciusban felhívtuk a figyelmet: a koronavírus-járvány miatt leginkább a kiszolgáltatott, sérülékeny helyzetű csoportok – az idősek, a betegek, a fogyatékossgal élők, a hajléktalanok és más, korábban is egzisztenciálisan rászoruló emberek – köztük gyermekek –, különösen pedig a zárt intézményekben élők alapjogainak az érvényesülésében merülhetnek, illetve merültek fel nehézségek. Nem feltétlenül újak jelentkezéséről, hanem a meglévők esetleges felerősödéséről van szó. Az egyes társadalmi csoportok ugyanis nem voltak és jelenleg sincsenek egyformán felkészülve a világjárvánnyal együtt járó egészségügyi kockázatok megelőzésére, kezelésére és leküzdésére.

■ **A jelenlegi nemzetközi ombudsmani gyakorlat elsősorban az online térben zajló eseményeket helyezi előtérbe. Ön azonban országos látogatássorozatát indította a veszélyhelyzet alatt. Mennyivel kapott pontosabb képet így az eseményekről?**

– Mint már említettem, fontosnak tartom a személyes kapcsolattartást, hogy saját benyomások révén szerezzek tapasztalatokat, és szeretném minél szélesebb körben figyelemmel kísérni az aktuális helyzetet. Ahogy hivatalba lépésemkor is hangsúlyoztam: emberek, családok állnak minden egyes ügy mögött, velük és az ő problémáikkal szeretnék foglalkozni. Látogatássorozatam révén első kézből

professional trips to ombudsmen of neighbouring states have yet been realised. So far I have had the opportunity to visit the heads and deputies of the Austrian, Slovak, Romanian and Slovenian offices in person. During these bilateral meetings we successfully negotiated the development and strengthening of the long-standing working relationship between our institutions, as well as the future possibilities for our cooperation. Among others, I had talks with the Czech Commissioner for Civil Rights, with whom we also discussed – just like I did with the Slovak Ombudsman – the possible topics of the V4 ombudsmen's meeting in Budapest this autumn, which will be postponed – according to our current plans – to 2021 because of the pandemic.

■ **To what extent has the pandemic changed the challenges ombudsmen face? How has the coronavirus pandemic transformed the international practices? Are there similar experiences abroad?**

– At our international conference in Bangkok in mid-February we discussed how we could adapt to the challenges of a changing world. For example, I gave a presentation on the various perceptions of the role of ombudsmen's institution and what we can do – and what measures I have taken – to promote good governance of the country. I emphasised my position that the Commissioner for Fundamental Rights is the conscience of the state, therefore I consider it my primary task to monitor the procedures of state bodies and public service providers, to identify possible shortcomings, and to promote the proper application of law. Of course, I presented the operation of the Hungarian ombudsman institution too, the legally defined scope of duties, influence and power of the Commissioner for Fundamental Rights, along with the options for procedures and action, and I also elaborated on the recent reports of the office. However, a month later, when the World Health Organisation (WHO) classified the coronavirus infections as a pandemic, we faced completely different challenges with my foreign colleagues. State measures imposed worldwide to curb the pandemic have made life difficult for everyone. Since certain acts of citizens within their private autonomy, such as leisure activities, and social relationships between individuals, including group meetings, might pose a health risk in this pandemic situation, they are inevitably subject to restrictions, which may affect how fundamental human rights, such as freedom of movement or assembly, prevail and are exercised. However, it is also important to emphasise that, for example, the state of danger declared in Hungary – as an introduction of a special legal order established as part of the constitutional regulation – serves to

protect fundamental rights, especially the right to life and the right to physical and mental health. In a situation like this, some fundamental rights may be restricted, while others, like human dignity and the right to life, may not. All of this has created new types of challenges and new dialogues in society, on – for example – the European and North American continent. In addition, my foreign colleagues reported on the same experience during our online discussions, a fact to which we drew attention in a joint statement with my deputies in March: amid the coronavirus pandemic, most difficulties might arise and arose in the enforcement of the basic rights of the most vulnerable groups – the elderly, the sick, the disabled, the homeless, and those with former existential difficulties, including children, and especially those living in closed institutions. It is not necessarily about the appearance of new ones, but the possible amplification of existing ones. This is because various social groups were not, and are still are not equally prepared to prevent, manage and combat the health risks associated with a pandemic.

■ **Current international ombudsman practice focuses primarily on online events. However, You paid a series of national visits during the state of danger. Have You obtained a more accurate picture through those events?**

– As I have already mentioned, I consider it important to have personal contact in order to gain experience through my own impressions, and I would like to monitor the current situation as widely as possible. I stressed this many times when I took office: there are people and families behind every single issue, so I want to deal with them and their problems. Through my series of visits, I have been able to get to know and understand their problems and difficulties firsthand, and I believe that I can also help solve them more effectively. In this past period I have visited more than forty venues, covered nearly 6,000 kilometres between various parts of the country, and my domestic visits continue. Of course, we observe the strict epidemiological regulations during each visit and wear the appropriate protective equipment with my staff. Within the framework of the OPCAT National Preventive Mechanism, I visited several children's and special homes, detention facilities, correctional and penitentiary institutions. I also visited the professionals who worked daily on the frontlines of defence in order to check compliance with exit restrictions and border crossing rules, and thus kept us all safe. I visited the institutions of the police, the penitentiary organisation, the National Directorate General for

ismerhettem és érthettem meg gondolatait, nehézségeit, és úgy vélem, így hatékonyabban segíthetek azok megoldásában is. Az eltelt időszakban már több mint negyven helyszínen tettem látogatást, közel 6000 km-t tettem meg az ország különböző pontjai között, és a belföldi látogatásaim folytatódnak. Természetesen minden egyes látogatás során megtartottuk a szigorú járványügyi előírásokat, és a megfelelő védőfelszereléseket viseltük munkatársaimmal. Az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus keretében több gyermek-, illetve speciális otthont, fogvatartási helyeket, javító- és büntetés-végrehajtási intézeteket kerestem fel. Ellátogattam azokhoz a szakemberekhez is, akik mindennap a védekezés frontvonalában dolgoztak a kijárási korlátozások és határátlépési szabályok betartásának ellenőrzésén, mindannyiunk biztonságának megőrzésén. Ellátogattam a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és a Magyar Honvédség intézményeibe és számos határátkelőhelyre, továbbá megtekintettem az operatív törzs ügyeleti központját, valamint a kiskunhalasi mobil járványkórházat is.

■ **A rendőrség, a rendfenntartás feladatai nemcsak megsokszorozódtak, de ki is bővültek a járvány kezelése kapcsán. Kérjük, részletezze külön az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) tevékenységirányítási**

Disaster Management and the Hungarian Armed Forces, as well as several border crossing points, the emergency centre of the Operational Staff, and the mobile pandemic hospital in Kiskunhalas.

■ **The duties of the police and law enforcement have not only multiplied, but also expanded as part of the COVID reaction. Please describe Your visit paid to the Activity Management Centre of the National Police Headquarters (ORFK) and its results.**

– During my visit, I had personal meetings with P. Lieutenant General Balogh János, National Police Commissioner, and P. Major General Zsolt Halmosi, Deputy National Police Commissioner, so I received first-hand information from them on the management of police activities during the pandemic. I have found that the police officers serving in ORFK make an extraordinary effort and carry out very high-standard work. They also received several extra tasks during the state of danger – not only because they had to coordinate police measures made necessary by the pandemic, but also because many people inquired about the rules on quarantine, border crossings and exit restric-

**központjában tett látogatását, annak eredményeit.**

– Látogatásom során Balogh János r. altábornagy, országos rendőrfőkapitány úrral és Halmosi Zsolt r. vezérőrnagy, rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyettes úrral személyes megbeszélést is folytattam, így első kézből kaptam tájékoztatást a rendőrségi tevékenységek járványhelyzet alatti irányításáról. Azt tapasztaltam, hogy az ott szolgálatot teljesítő rendőrök rendkívüli erőfeszítéseket tesznek, és igen magas színvonalú munkát végeznek. Rájuk is több feladat hárult a veszélyhelyzet időszakában. Nem csupán a pandémia folytán szükségessé vált rendőri intézkedések koordinálása miatt, de azért is, mert nagyon sokan érdeklődtek a karanténra vonatkozó, továbbá a határátlépéssel, a kijárási korlátozásokkal kapcsolatos szabályokról. Tevékenységük mellett azt a csúcstechnológiájú irányítási rendszert is megtekinttem, amellyel dolgoznak.

■ **A járványhelyzetben a szervezetek és a magánszemélyek közül talán mások, de mindenképpen másképpen érzékelték és értékelték jogaik érvényesülését vagy éppen csorbulását. Az ebből fakadó beadványokat nyilván újszerűen kellett kezelni. Itt mik a tapasztalataik, eredményeik, hogyan érvényesültek az alapjogok, szemben állt-e egymással vagy éppen kiegészítette egymást a**

tions from them. In addition to their activities, I also inspected the high-tech management system they work with.

■ **During the pandemic, organisations and individuals sensed, understood and evaluated the implementation or impairment of their rights in different ways. The resulting submissions obviously had to be dealt with in a novel way. What are their experiences and results in this field? How did fundamental rights prevail? Did the application of the principles of necessity and proportionality contradict or complement each other?**

– In Hungary, just as in the history of the constitutional legal order in Europe and many other parts of the world, it has never occurred that a state of danger of similar duration and extent had to be declared, covering the country's entire territory. During its existence, a special legal order under Articles 53 and 54 of the Basic Law enters into force. The Basic Law stipulates that under such conditions the enforcement of fundamental rights and their restriction during the period of danger have to be judged according to a different constitutional standard than the one generally applicable. However, this also means that no con-

**szükségesség és arányosság elvének alkalmazása?**

– Akárcsak Európában és a világ számos pontján, az alkotmányos jogrend története során hazánkban sem volt eddig még példa a mostanihoz hasonló időtartamú és mértékű, az ország területének egészére kiterjedő veszélyhelyzet kihirdetésére. Ennek fennállása alatt az Alaptörvény 53. és 54. cikke szerinti különleges jogrend lép életbe. Az Alaptörvény számol azzal, hogy ebben az esetben az alapvető jogok érvényesülését, azoknak a veszélyhelyzet tartama alatt érvényesülő korlátozását az általánosan alkalmazandótól eltérő, más alkotmányos mérce szerint kell megítélni. Mindez ugyanakkor azt is jelenti, hogy nem áll rendelkezésre részletesen kidolgozott alkotmánybírói iránymutatás a meghozott intézkedések tekintetében alkalmazandó alkotmányossági mérce vizsgálatához. Éppen ezért esetről esetre, fokozott figyelemmel és körültekintéssel kell az egyes intézkedések és az egyes érintett alapvető jogok viszonyát vizsgálni. A szükségesség-arányosság elengedhetetlen eleme, hogy az egyes intézkedések személyekre és személycsoportokra szabottak legyenek, valamint hogy megfelelő előzetes hatásvizsgálaton alapuljanak. Az alapjog korlátozási tesztet tehát e helyzetben is alkalmazni kell, az alapjog a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának a tiszteletben tartásával korlátozható.

M. Lengyel László

stitutional court guidelines are available for the assessment of constitutional standards to be applied with regards to the measures taken. That is why the relationship between measures and each fundamental right involved must be examined on a case-by-case basis with even more attention and diligence. It is an essential element of necessity/proportionality that certain measures are tailored to individuals' and groups' needs and that they are based on an appropriate ex-ante impact assessment. Therefore, the test of the restriction of a fundamental right must be applied in this situation too: the fundamental right may be limited to the absolutely necessary extent, in proportion to the aim pursued, with respect to the essential content of the fundamental right.

