

Járvány sújtotta társadalom



Szerkesztette
Koltay András
és Török Bernát



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Járvány sújtotta társadalom



Járvány sújtotta társadalom

A koronavírus a társadalomtudományok
szemüvegén keresztül

Szerkesztette

Koltay András és Török Bernát



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2021

Szerzők

Ambrus Éva	Karácsony András	Nyáry Gábor
Balla József	Kiss Adrienn	Pap Milán
Balogh András József	Koczka Ferenc	Pásztor Szabolcs
Balogh Róbert	Kolozsi Pál Péter	Pénzváltó Nikolett
Bonnyai Tünde	Kovács Eszter	Petri Bernadett
Christián László	Kozma Klementina	Petruska Ferenc
Czeczeli Vivien	Krasznay Csaba	Sándor Lénárd
Csiki Varga Tamás	Kutasi Gábor	Smrcz Ádám
Deák András György	Lukács B. György	Stumpf István
Egeresi Zoltán	Margitics József	Tálas Péter
Gát Ákos Bence	Marton Ádám	Tárnok Balázs
Gulyásné Gyurka Tímea	Máthé Réka Zsuzsánna	Till Szabolcs
Háda Béla	Megyeri Lajos	Tóth Kálmán
Hautzinger Zoltán	Mógor-Krózser Renáta	Varga Csilla
Hegedüs Csilla	Nádori Péter	Várpalotai Viktor
Hörcher Ferenc	Nagy Dénes András	Vass Gyula
Kalas Vivien	Nagypál Szabolcs	Zahorán Csaba
	Navracsics Tibor	

Szakmai lektor
Pongrácz Alex

Kiadja a Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Koltay András rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt

Olvasószerkesztő: Oláh Andrea

Korrektorok: Bíró Csilla, Szarvas Melinda

Tördelőszerkesztő: Kilián Zsolt

Nyomdai kivitelezés: Mondat Kft.

Felelős vezető: Nagy László ügyvezető igazgató

ISBN 978-963-531-477-5 (nyomtatott)

ISBN 978-963-531-478-2 (ePDF)

ISBN 978-963-531-479-9 (ePub)

DOI: https://doi.org/10.36250/00925_00

© A szerzők, 2021

Szerkesztés © Koltay András, Török Bernát, 2021

© Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2021

Minden jog védve.

Tartalom

<i>A kötet szerzői</i>	7
<i>Előszó</i>	11
I. rész Állam és politika járvány idején	
Hörcher Ferenc: Töprengések a politikáról – világjárvány idején (Egyidejű cédulák, feljegyzések)	19
Karácsony András – Nagypál Szabolcs: Jogállam és rendkívüli helyzet	39
Stumpf István: Kormányzati cselekvés és alkotmányos korlátok a járványban	49
Balla József – Christján László – Hautzinger Zoltán: Rendészet a járványügyi veszélyhelyzet idején	67
Petruska Ferenc – Till Szabolcs – Balogh András József: A veszélyhelyzet katonai, honvédelmi feladatainak jogi háttere	87
Gulyásné Gyurka Tímea – Vass Gyula: A hivatásos katasztrófavédelmi szerv koronavírusjárvány-kezelés kapcsán végrehajtott feladatai	111
Pap Milán: Alkotmányos felhatalmazás és kivételes állapot – John Locke a prerogatív hatalomról	123
Smrcz Ádám: A biopolitika episztemikus korlátai a Covid-19-pandémia tükrében	139
Tóth Kálmán: Az 1831-es kolerajárvány politikai eszmetörténeti tanulságai	149
Balogh Róbert: Recenzió Vargha Dóra <i>Polio across the iron curtain: Hungary's cold war with an epidemic</i> című könyvéről	171
II. rész Társadalom és gazdaság járvány idején	
Bonnyai Tünde – Kiss Adrienn – Margitics József: Létfontosságú információs rendszerek biztonsága – kihívások különleges jogrend idején	179
Kalas Vivien: Digitális oktatás a koronavírus idején: tapasztalatok és jövőképek	203
Krasznay Csaba – Koczka Ferenc: A távolléti oktatás jelentette kiberbiztonsági és adatvédelmi kihívások	213
Kovács Eszter: Közösség, finalitás, járvány – Francia filozófusok gondolatai a Covid-19-válságról	231
Nádori Péter: „Erről írunk, mindenki tudta, hogy az állítja meg a vírus terjedését, ha nem találkozol emberekkel” – Hogyan élték meg a járvány okozta működési változásokat a nagy hírportálok munkatársai?	241
Czeczei Vivien – Kolozsi Pál Péter – Kutasi Gábor – Marton Ádám – Várpalotai Viktor: A Covid-19-válság rövid távú fiskális válságkezelése	253
Czeczei Vivien – Kolozsi Pál Péter – Kutasi Gábor – Marton Ádám: A Covid-19-járvány rövid távú gazdasági hatásainak klaszterelemzése	275
Megyeri Lajos – Mógor-Krózser Terézia: Létfontosságú rendszerelemek védelmének kérdései a SARS-CoV-2 tükrében	297
III. rész Európa járvány idején	
Navracsics Tibor: Az Európai Unió a járvány idején: gyengít vagy erősít a kór?	315
Petri Bernadett: Az uniós intézmények reakciója egy világjárványra	329

Gát Ákos Bence: Az uniós jogállamiság-politika koronavírusesztje	339
Máthé Réka Zsuzsánna: Az új koronavírus-járvány hatása az Európai Unió gazdaságára	355
Hegedüs Csilla: Uniós vizsga a kisebbségi jogok betartásáról a koronavírus-járvány idején	367
Tárnok Balázs – Nagy Dénes András: A koronavírus hatása az európai polgári kezdeményezésekre – a határidő-hosszabbítás jogi és politikai kérdései	375
Egeresi Zoltán – Pénzváltó Nikolett: Törökország és a Covid-19-járvány	387
Varga Csilla: A koronavírus-járvány hatásai a határon túli magyarsággal való kapcsolatokra. Magyarország szomszédságpolitikájának alakulása	401
IV. rész A világ járvány idején	
Tálas Péter: A Covid-19-világjárvány hatása a nemzetközi hatalmi rendre	415
Csiki Varga Tamás: A Covid-19-járvány hatása a NATO-ra	439
Deák András György: A Covid-19-járvány hatása az energiapiacokra	457
Nyáry Gábor – Ambrus Éva: A koronavírus-járvány hatása a nemzetközi kiberkapcsolatokra	477
Kutasi Gábor: Az EU–USA kereskedelmi konfliktusok a Covid-19-világjárvány árnyékában	503
Kozma Klementina: Az Amerikai Egyesült Államok versenyfutása a koronavírussal	519
Sándor Lénárd: Az amerikai bíróságok működése a koronavírus-járvány idején	527
Háda Béla: A koronavírus-járvány gazdasági, társadalmi és politikai hatásai Indiában	539
Pásztor Szabolcs: A szubszaharai térség fiskális és monetáris politikai intézkedései a koronavírus-járvány árnyékában	559
Zahorán Csaba: A koronavírus-járvány bukaresti alulnézetből	581
Lukács B. György: Az 1972-es feketehimlő-járvány Jugoszláviában	587

A kötet szerzői

Ambrus Éva: Doktorandusz, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Katonai Műszaki Doktori Iskola. Kapcsolat: ambrus.eva.eszter@gmail.com.

Balla József: Rendőr ezredes, rendőrségi főtanácsos; egyetemi docens, tanszékvezető, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék. Kapcsolat: balla.jozsef@uni-nke.hu.

Balogh András József: Ezredes; kabinetfőnök, Honvédelmi Minisztérium Miniszteri Kabinet. Kapcsolat: balogh.andras.jozsef@hm.gov.hu.

Balogh Róbert: Tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Közép-Európa Kutatóintézet. Kapcsolat: balogh.robert@uni-nke.hu.

Bonnyai Tünde: Biztonsági szakértő, MVM Services Zrt. Kapcsolat: bonnyai.tunde@mvm.hu.

Christián László: Rendőr ezredes; oktatási rektorhelyettes, Nemzeti Közzolgálati Egyetem; habilitált egyetemi docens, tanszékvezető, NKE Rendészettudományi Kar Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék. Kapcsolat: christian.laszlo@uni-nke.hu.

Czeczeli Vivien: Tanársegéd, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közgazdaságtani és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék. Kapcsolat: czeczeli.vivien@uni-nke.hu.

Csiki Varga Tamás: Tudományos munkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézet. Kapcsolat: csiki.tamas@uni-nke.hu.

Deák András György: Tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézet. Kapcsolat: deak.andras.gyorgy@uni-nke.hu.

Egeresi Zoltán: Tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézet. Kapcsolat: egeresi.zoltan@uni-nke.hu.

Gát Ákos Bence: Tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet. Kapcsolat: gat.akos.bence@uni-nke.hu.

Gulyásné Gyurka Tímea: Tűzoltó ezredes; hivatalvezető, Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság. Kapcsolat: timea.gyurka@katved.gov.hu.

Háda Béla: Tudományos munkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézet. Kapcsolat: hada.bela@uni-nke.hu.

Hautzinger Zoltán: Rendőr ezredes; oktatási dékánhelyettes, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar; egyetemi docens, tanszékvezető, NKE RTK Bevándorlási Tanszék. Kapcsolat: hautzinger.zoltan@uni-nke.hu.

Hegedűs Csilla: Kutató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet. Kapcsolat: hegedus.cs.csilla@gmail.com.

Hörcher Ferenc: Kutatóprofesszor, intézetvezető, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Politika- és Államelméleti Kutatóintézet. Kapcsolat: horcher.ferenc@uni-nke.hu.

Kalas Vivien: Referens, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet. Kapcsolat: kalas.vivien@uni-nke.hu.

Karácsony András: Egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jog- és Társadalomelméleti Tanszék. Kapcsolat: karacsony@ajk.elte.hu.

Kiss Adrienn: Hallgató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar kiberbiztonsági mesterképzési szak. Kapcsolat: adriennk73@gmail.com.

Koczka Ferenc: Informatikai igazgató, Eszterházy Károly Egyetem. Kapcsolat: koczka.ferenc@uni-eszterhazy.hu.

Kolozsi Pál Péter: Tudományos munkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Gazdaság és Versenyképesség Kutatóintézet. Kapcsolat: kolozsi.pal.peter@uni-nke.hu.

Kovács Eszter: Tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Politika- és Államelméleti Kutatóintézet. Kapcsolat: kovacs.eszter@uni-nke.hu.

Kozma Klementina: Tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Amerika Tanulmányok Kutatóintézet. Kapcsolat: kozma.klementina@uni-nke.hu.

Krasznay Csaba: Intézetvezető, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Kiberbiztonsági Kutatóintézet; egyetemi docens, NKE Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közzervezési és Infotechnológiai Tanszék. Kapcsolat: krasznay.csaba@uni-nke.hu.

Kutasi Gábor: Intézetvezető, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Gazdaság és Versenyképesség Kutatóintézet; habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közgazdaságtani és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék. Kapcsolat: kutasi.gabor@uni-nke.hu.

Lukács B. György: Tudományos munkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Közép-Európa Kutatóintézet. Kapcsolat: lukacs.gyorgy@uni-nke.hu.

Margitics József: Hallgató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar kriminalisztika mesterképzési szak (polgári). Kapcsolat: peck.deny@gmail.com.

Marton Ádám: Tanársegéd, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közgazdaságtani és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék. Kapcsolat: marton.adam@uni-nke.hu.

Máthé Réka Zsuzsánna: Tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet. Kapcsolat: mathe.reka@uni-nke.hu.

Megyeri Lajos: Alezredes; tanársegéd, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Híradó Tanszék. Kapcsolat: megyeri.lajos@uni-nke.hu.

Mógor-Krózser Terézia: Őrnagy; adjunktus, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Híradó Tanszék. Kapcsolat: mogor.krozser.terezia@uni-nke.hu.

Nádori Péter: Megbízott kutató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Információs Társadalom Kutatóintézet. Kapcsolat: peter.nadori@nclmedia.org.

Nagy Dénes András: Kutató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet. Kapcsolat: nagy.denes.andras@uni-nke.hu.

Nagypál Szabolcs: Adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jog- és Társadalomelméleti Tanszék. Kapcsolat: nagypalszabi@ajk.elte.hu.

Navracsics Tibor: Intézetvezető, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet; egyetemi docens, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézet. Kapcsolat: navracsics.tibor@uni-nke.hu.

Nyáry Gábor: Kutató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont Kiberbiztonsági Kutatóintézet. Kapcsolat: nyary.gabor@uni-nke.hu.

Pap Milán: Tudományos munkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Molnár Tamás Kutatóintézet. Kapcsolat: pap.milan@uni-nke.hu.

Pásztor Szabolcs: Habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közgazdaságtani és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék; alelnök, Afrika Üzleti Tanulmányok Közép-európai Tudásközpont. Kapcsolat: pasztor.szabolcs@uni-nke.hu.

Pénzváltó Nikolett: Kutató, Migrációkutató Intézet; külső munkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézet. Kapcsolat: penzvalto.nikolett@uni-nke.hu.

Petri Bernadett: Kutató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet. Kapcsolat: bernadett.petri@ep.europa.eu.

Petruska Ferenc: Alezredes; adjunktus, mb. tanszékvezető, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszék. Kapcsolat: petruska.ferenc@uni-nke.hu.

Sándor Lénárd: Tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Amerika Tanulmányok Kutatóintézet. Kapcsolat: sandor.lenard@uni-nke.hu.

Smrcz Ádám: Tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Politika- és Államelméleti Kutatóintézet. Kapcsolat: smrcz.adam@uni-nke.hu.

Stumpf István: Kutatóprofesszor, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Amerika Tanulmányok Kutatóintézet. Kapcsolat: stumpf.istvan@uni-nke.hu.

Tálas Péter: Intézetvezető, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézet. Kapcsolat: talas.peter@uni-nke.hu.

Tárnok Balázs: Tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont, Európa Stratégia Kutatóintézet. Kapcsolat: tarnok.balazs@uni-nke.hu.

Till Szabolcs: Ezredes; vezető szakreferens, Honvédelmi Minisztérium Miniszteri Kabinet. Kapcsolat: till.szabolcs@hm.gov.hu.

Tóth Kálmán: Tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Politika- és Államelméleti Kutatóintézet. Kapcsolat: toth.kalman@uni-nke.hu.

Varga Csilla: Kutató, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet. Kapcsolat: csilla.varga789@gmail.com.

Várpalotai Viktor: Tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Gazdaság és Versenyképesség Kutatóintézet. Kapcsolat: varpalotai.viktor@uni-nke.hu.

Vass Gyula: Tüzoltó ezredes; habilitált egyetemi docens, intézetvezető, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Katasztrófavédelmi Intézet. Kapcsolat: vass.gyula@uni-nke.hu.

Zahorán Csaba: Tudományos munkatárs, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Közép-Európa Kutatóintézet. Kapcsolat: zahoran.csaba@uni-nke.hu.

Előszó

Az új koronavírus megjelenése óta rendkívüli időket él a világ. Járvány pusztít, ami generációk óta nem tapasztalt mértékű nyomot hagy maga után. Gondolnunk kell mindenekelőtt az áldozatokra, akiknek e kór nélkül – emberi számításaink szerint – nem kellett volna még meghalniuk, de a koronavírus támadásával már nem tudott megküzdeni a szervezetük. Itt vannak körülöttünk a betegségen túljutó tömegek, akik megszenveték vagy akár a jövőre nézve is hordozzák a vírus következményeit. És persze rögtön utánuk ott vagyunk valamennyien: a világjárvány teljesen felforgatta az emberiség életét. Iskola, munka, közlekedés, utazás, vásárlás, közösségi együttlétek, családi és baráti összeölelkezések, templomi szertartások – sorolhatjuk mindennapjaink megannyi fontos területét és pillanatát, amelyeket alapjaiban írt át a járvány elleni védekezés.

Rendkívüli időszak ez a tudományok számára is. Mindenekelőtt különleges helyzetbe kerültek a természettudományok. Bár a jó kormányzás mindig figyel a szakértői szóra, azért ritkán fordul elő, hogy a politikai döntéshozók isszák tudós tanácsadók minden szavát, és szorosan azokhoz szabják a közpolitikai cselekvések ütemezését és tartalmát. A koronavírus tombolása óta ilyen időt élünk: járványügyi szakemberek, orvosok, biológusok, matematikusok, hálózattudósok, gyógyszerészek szakmai álláspontja jelöli ki a kormányzat és a társadalmi élet kívánatos mozgásterét. Nem a felelősség hárításáról van itt szó, hiszen a politikai döntéshozatal semmiképpen nem kerülheti el, hogy a létbizonytalanságot személyes életükön érző polgárok megítéljék és számonkérjék helyzetfelismerő képességét és hatékonyságát. A józan ész diktálja, hogy ilyen helyzetben nincs más út, mint döntéseinket alárendelni a természet törvényeinek, mivel a vírus terjedése és társadalom-egészségügyi következményei előbb-utóbb mindenképp kikényszerítik a rájuk reagáló lépéseket.

A tudomány megnövekedett szerepe azonban korántsem korlátozódik a vírus és terjedésének természeti törvényeit feltáró tudományokra. A kór elleni védekezésben, a járvány sújtotta társadalom megszervezésében, illetve a járvány következményeinek feldolgozásában óriási szerep hárul a társadalomtudományokra. A koronavírus leküzdése csakis jól szervezett és hatékonyan cselekvő állami irányítás mellett, továbbá olajozottan működő társadalmi alrendszerek közös erőfeszítésével képzelhető el. Politikatudósok, jog- és államtudósok, rendszertudósok, hadtudományi és katasztrófavédelmi kutatók tudására van szükség ahhoz, hogy ezt a szervezettséget és hatékonyságot más társadalmi értékeinkkel és a közbizalommal összeillesztve érijük el. A társadalomtudósokra hárul az a feladat is, hogy a mélyre ásva segítsék feltárni és megérteni, milyen összetett hatásokkal jár ez az időszak, és mik lehetnek a hosszú távú társadalmi következményei. Abban is ők lehetnek majd a politikai döntéshozók támaszai, hogy a vírustól megtépázva milyen tapasztalatok mentén rendezzük be az életünket: ahol a mihamarabbi kilábalás és visszarendeződés a feladat, ott ez hogyan érhető el, ahol pedig a korábbiaktól eltérő utakon érdemes majd továbbhaladnunk, ott milyen irányba induljunk.

A járvány társadalomtudományi vizsgálata többszörösen is összetett feladat. Egyrészt, mivel a koronavírus társadalmi életünk minden szegmensében érezteti hatását, valamennyi tudományterület szakértelmére és szempontjaira szükségünk van a hatások azonosításához és a következtetések levonásához. Másrészt a világjárvány elterjedése, leküzdése és következményei globális természetűek, ezért a nemzetállami folyamatok értékelését regionális és nemzetközi kitekintéssel kell teljessé tennünk.

A jelen kötet, amely a Nemzeti Közzolgálati Egyetem oktatóinak és kutatóinak szerzői közreműködésével készült, ebben az összetettségben elemzi a járvánnyal összefüggő társadalmi folyamatokat. A könyv tükrözi és visszaigazolja az egyetem közszolgálati életpályákra integráns módon tekintő filozófiáját: a koronavírus szerteágazó hatásait együtt elemzik az állam-, a politika-, a rendszet- és a hadtudomány, valamint a katasztrófavédelem szakemberei. Mindemellett e rendkívüli időszak magyar tapasztalatain túl a mű számba veszi a számunkra releváns európai és nemzetközi következményeket is. Ma már azt is tudjuk, hogy a világjárvánnyal kapcsolatos tapasztalatainkat a második és a harmadik hullám is elmélyítette. A kötetben közölt tanulmányok kéziratai az első hullám után készültek, de következtetéseik érvényét a későbbi történések csak erősítették.

A kötet első része a járványra reagáló állam és a politika sajátosságait járja körül. *Hörcher Ferenc* a koronavírust övező globális, elsősorban európai politikai diskurzuson és cselekvésen töprengve azzal kecsegteti az olvasót, hogy a járványra adott politikai, intellektuális és gyakorlati reakciók elemzésével a politika természetének megértéséhez is közelebb kerülhet. *Karácsony András* és *Nagypál Szabolcs* a járvány okozta rendkívüli helyzetben cselekvő kormányzat alkotmányos felhatalmazásának és mozgásterének természetét veti össze a Carl Schmitt-i „kivételes helyzettel”, alapvető különbséget azonosítva a jogállami követelményrendszer érvényessége alapján. *Stumpf István* a vírusválság különleges jogrendjének alkotmányos jelentőségét a politika stressztűrő és válságkezelő képességének aspektusából vizsgálja, és ebből a nézőpontból tekinti át a különleges jogrend bevezetésével kapcsolatos hazai alkotmányos vitákat és a kormányzati cselekvést. *Balla József*, *Christián László* és *Hautzinger Zoltán* a járványügyi veszélyhelyzet rendészeti kérdéseit és tapasztalatait veszi számba, bemutatva az egyetem Rendészettudományi Karának részvételét a feladatok végrehajtásában. *Petruska Ferenc*, *Till Szabolcs* és *Balogh András József* a haderő járványügyi közreműködése jogi hátterének komplex elemzését adja, nemzetközi tapasztalatok közé helyezve a magyar szabályozást. *Gulyásné Gyurka Tímea* és *Vass Gyula* a katasztrófavédelem nélkülözhetetlen szerepvállalását tárja fel a járvány elleni védekezésben. A kötet első részében kaptak helyet azok az eszmétörténeti írások, amelyek jelentős mértékben gazdagíthatják a vírusra reagáló állam helyzetéről való gondolkodásunkat. *Pap Milán* John Locke prerogatív hatalomról kifejtett nézeteit világítja meg, többek között a politikai tudás szempontjából, *Smrcz Ádám* a biopolitikát állítja kontrasztba néhány olyan járványügyi intézkedéssel, amelyet 2020 tavaszán világszerte alkalmaztak, *Tóth Kálmán* pedig az 1831-es

kolerajárvány politikai eszmetörténeti tanulságait vonja le az olvasó számára. Végül *Balogh Róbert* egy néhány évvel korábban a járványos gyermekbénulás magyarországi történetének zárószakaszáról született könyv eredményeire irányítja a figyelmünket, amelyek aktualitása és relevanciája 2020-ban új értelmet kapott.

A kötet második része a járvány sújtotta társadalom és gazdaság néhány meghatározó jelentőségű kihívását dolgozza fel. *Bonnyai Tünde*, *Kiss Adrienn* és *Margitics József* azt elemzik, hogy a váratlanul, kényszerből, rövid időn belül meghozott döntések közül milyen intézkedések igyekeztek biztosítani a védekezés kulcsszereplőiként az ún. létfontosságú vállalatok működését és azt, hogy az általuk nyújtott szolgáltatások rendelkezésre állása minden körülmények között biztosítható legyen, illetve hogy ez az előremutató preventív hozzáállás milyen kérdéseket vet föl a normál működés célkitűzései felől nézve. *Kalas Vivien* európai uniós összehasonlításban veszi górcső alá a koronavírus következtében a korábbiakhoz képest robbanásszerű sebességgel terjedő digitális oktatás tapasztalatait és jövőbeli vízióját. *Krasznay Csaba* és *Koczka Ferenc* a távolléti oktatás kiberbiztonsági és adatvédelmi kihívásait elemezve arra a kulcsfontosságú következtetésre hívja fel a figyelmünket, hogy bár a szektor szereplőinek összefogásával és az állam aktív részvételével a problémák jelentős része orvosolható, nincsen gyors és egyszerű megoldás a gyermekek online biztonságának – például a kiberzaklatástól való védelmük – megteremtésére. *Kovács Eszter* francia filozófusok publicisztikáiból térképezi fel a járványügyi intézkedések közösségi megítélését és egyes hatásait, kitérve a kijárási korlátozásokkal szembeni kritikus véleményekre, valamint a türelemre és szolidaritásra biztató filozófusi megnyilatkozásokra. *Nádori Péter* az egyetem Információs Társadalom Kutatóintézete által végzett empirikus kutatás eredményeit dolgozza fel, amely arra kereste a választ, hogy a hazai internetes hírportálok hogyan éltek meg, és miként birkóztak meg azzal a kihívással, amelyet a közönség hatalmas információigénye és az újságírói munkának a járvány idején jelentkező, korábban nem tapasztalt nehézségei közötti feszültség okozott. *Czeczeli Vivien*, *Kolozsi Pál Péter*, *Kutasi Gábor*, *Marton Ádám* és *Várpalotai Viktor* azokat a súlyos hatásokat és következményeket járják körül, amelyeket a koronavírus terjedése és a járvány elleni védekezés következtében a gazdaság kényszerült elkönyvelni. Az általános világgazdasági összkép és gazdasági összefüggések részletes tárgyalásán túl előbb az egyes európai országokban alkalmazott rövid távú fiskális válaszlépések számbavételére és rendszerezésére kerítenek sort, majd 25 európai ország adatainak elemzésével azt vizsgálják meg, hogy milyen összefüggések láthatók egyes országok makrogazdasági, sebezhetőségi, kitettségi karakterisztikája és a járvány alatt elszenvedett gazdasági sokk mértéke között. A második rész záró tanulmányában *Megyeri Lajos* és *Mógor-Krózser Terézia* azt dolgozza fel, hogy korábbi hasonló feladat és tapasztalat híján milyen jelentős kihívást jelentett a Magyar Honvédség számára az egész járványügyi védekezés keretében a létfontosságú rendszerelemek védelmére vonatkozó kormányzati felkérés szakszerű teljesítése.

A kötet harmadik részében a járvány európai, azon belül is leginkább európai uniós fejleményeit állítjuk a középpontba. *Navracsics Tibor* a pandémia első hulláma alatt zajló európai belpolitikai fejlemények elemzése alapján arra a következtetésre jut, hogy míg rövid távon erősebbé vált a kormányközi elem az Európai Unió működésében, közép- és hosszú távon a járvány következményei az uniós intézmények bővülő szerepvállalásához vezethetnek. *Petri Bernadett* azt járja körül, miként reagáltak az uniós intézmények a rendkívüli helyzetre, és hogyan igyekeztek hatásköreik csúcsra járatásával egymásra licitálni, miközben a közegészségügyi intézkedések az alpműködésük szempontjából is kihívás elé állították őket. *Gát Ákos Bence* elemzése szerint a járványhelyzet az Európai Unió és a jogállamiság követelményrendszerének kapcsolatában egyszerre mutatott rá arra, hogy az Unió jogállamiság-politikája hatáskörtúllépési problémákkal terhes, illetve arra, hogy az uniós intézmények működésével szemben joggal merülhetnek föl jogállamisági kérdések. *Máthé Réka Zsuzsanna* a pandémiának az Európai Unió gazdaságára gyakorolt hatásával foglalkozik, és arra számít, hogy az egyes tagállamok recesszióból való felépülése nagyon eltérő módon fog alakulni, vagyis élesedni fognak a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi fejlődésbeli különbségek. *Hegedüs Csilla* tanulmánya azt tárja fel, hogy az Európai Unió tagállamainak nem sikerült kitűnőre vizsgáznuk a kisebbségi anyanyelvhasználati jogok biztosítása terén egy olyan időszakban, amikor az anyanyelven való kommunikáció életeket menthet. *Tárnok Balázs* és *Nagy Dénes András* az európai polgári kezdeményezések járvány alatti sorsának elemzésével azt vizsgálta meg, miként reagáltak az uniós intézmények arra, hogy a társadalmi távolságtartás az európai részvételi demokrácia rendszerét is kihívások elé állította. *Egeresi Zoltán* és *Pénzváltó Nikolett* Törökország példáján keresztül a járvány elleni védekezés alapvető kérdését állítja középpontba: mennyire hozhatók összhangba az alacsony halálozás megtartása érdekében hozott megszorító intézkedések a gazdasági károk minimalizálására tett erőfeszítésekkel. Végül *Vargha Csilla* elemzi a pandémia hatását Magyarországnak a határon túli magyar közösségekkel fennálló kapcsolatára, kiemelve, hogy az anyaország a járványhelyzetben nemcsak különböző eszközök biztosításával igyekezett segítséget nyújtani, hanem megszakítás nélkül folytatódtak a gazdaságfejlesztési, valamint nemzetpolitikai programok.

A kötet záró része még tovább szélesíti a vizsgálat horizontját, és a világjárvány nemzetközi következményeit helyezi fókuszba. *Tálas Péter* a koronavírusnak a nemzetközi hatalmi rendre gyakorolt hatását kutatva arra a következtetésre jut, hogy a nemzetközi válságok általában nem idéznek elő sokszerű változásokat a nemzetközi hatalmi rendben, legfeljebb gyorsítják vagy lassítják azokat a már létező folyamatokat, amelyek a hatalmi rend változásához vezethetnek. *Csiki Varga Tamás* arra hívja a figyelmet, hogy a koronavírus-járvány sok szempontból közvetlen és közvetett hatást is gyakorol a NATO-tagállamok haderőire rövid, közép- és hosszú távon is, amire a kormányzatoknak a legégetőbb egészségügyi,

ellátási és gazdasági válságjelenségek kezelése mellett is megfelelő figyelmet kell fordítaniuk. *Deák András György* az energiapiacokat érintő fejleményekre tekintve úgy látja, hogy a pandémia az alkalmazkodás új formáit követeli meg az iparági szereplőktől, új intézményeket hoz létre, vagy minden korábbinál egyértelműbbé teszi a fejlődési trendeket. *Nyáry Gábor* és *Ambrus Éva* a világjárvány meghökkentő fejleményeként mutatnak rá a nagyhatalmak, hatalmi csoportosulások közötti konfrontációk erősödésére, és arra, hogy a koronavírus-járvány komor díszletei között felerősödő hatalmi játszmák egy keményebb, kíméletlenebb kibervilágot sejtetnek. *Kutasi Gábor* tanulmányában arra keresi a választ, hogy a koronavírus-válság miként hatott az EU és az USA kereskedelempolitikai vetélkedésére, és milyen hatással lehet az USA és az EU közötti gazdasági érdekelletetésekre. *Kozma Klementina* szerint a járvány okozta folyamatok kezelésének jelentős szerepe lesz abban, hogy mit gondol majd a világ az Amerikai Egyesült Államokról, és figyelemre méltó körülmény, hogy egyelőre úgy tűnik, a nagyhatalmi versenyben Kína kisebb sérülések árán vészeli át a járványt, mint bármely vetélytársa, legfőképpen az USA. *Sándor Lénárd* arról nyújt áttekintést, hogy milyen hatást gyakorolt a járvány az Amerikai Egyesült Államok szövetségi és tagállami bíróságaira, azok működőképességére, illetve milyen innovatív megoldásokat találtak a kihívások leküzdésére. *Háda Béla* a pandémia indiai fejleményei kapcsán többek között arra világít rá, hogyan kérdőjeleződhet meg utólag egy szigorú, de sikeres járványkezelés akkor, ha a karanténba befáradt ország idő előtt enyhít az intézkedéseken. *Pásztor Szabolcs* a szubszaharai térségre tekintve arra jut, hogy a járvány gazdasági hatásai számottevőek lesznek, és nagy valószínűséggel új gazdaságtörténeti fejezetet nyitnak a régióban, megváltoztatva az Afrika felemelkedését vizionáló narratívát is. Végül *Zahorán Csaba* annak jár utána, miként élték meg a válságos helyzetet az egyszerű bukaresti emberek, *Lukács B. György* pedig az egykori Jugoszlávia utódállamainak sajtójában ma újból sokat emlegetett 1972-es jugoszláviai fekete-himlő-járványra és mai párhuzamaira tekint vissza.

Reményeink szerint ezzel a rövid tartalmi ízelítővel sikerült meggyőznünk az olvasót arról, hogy különlegesen gazdag, tudományos megközelítésében sokszínű kötetet tart a kezében, amelybe beleolvassva izgalmas képet kaphat a koronavírus-járvány társadalomtudományi vizsgálatának meghatározó aspektusairól. Az olvasás izgalma mellé nem kívánhatunk mást, mint hogy a kötetben foglalt kutatói kérdések és megállapítások közvetlen aktualitása mihamarabb tűnjön el hétköznapijainkból. Ne legyünk tovább járvány sújtotta társadalom! A járvány apropóján vizsgált, távlatosan is releváns kérdésekre pedig igyekezzünk társadalmi és közpolitikai szinten is megnyugtató válaszokat találni, a járvány fenyegetése nélkül is.

Budapest, 2021. március 15.

A szerkesztők

I. rész

Állam és politika járvány idején



Hörcher Ferenc

Töprengések a politikáról – világjárvány idején (Egyidejű cédulák, feljegyzések)

Az alábbi szöveg arra vállalkozik, hogy eltöprengjen az utóbbi időszak világ- és európai politikai fejleményein, a világjárvány összefüggésében. Elődjének Edmund Burke híres *Töprengéseit* tartja, amely szintén *real-time* írásmódban született, vagyis a francia forradalom eseményeivel egy időben. Módszertana és stílusa azonban nem Burke-é – a brit szerző terjengős és zavaros prózája helyett célja a kulcskérdések tömör, vázaltszerű tárgyalása, az európai morális reflexiók hagyományában ismert jegyzetírást követve – ahogy azt Epiktétosztól és Marcus Aureliustól Nietzscheig és Wittgensteinig sokan gyakorolták. A szöveg e jegyzetek közül válogat, amelyek három, egymást követő időszakban születtek.

Tartalmilag arról nyújt vázlatot, hogy milyen diskurzus alakult ki a világjárványról a globális (elsősorban európai) politikában. A kulcsszereplőkre fókuszál, de arra is kíváncsi, hogy a hétköznapi polgárok hogyan reagálnak a megrázó eseményekre. Végül az a remény élteti a szöveget, hogy az olvasó megtudhat valamit a politika természetéről, ha a világjárványra adott politikai, intellektuális és gyakorlatias reakciók elemzését olvassa.

1. rész

Az első sokk hatása alatt, 2020. március első felében¹

Az emberiség évezredes történeti tapasztalata, hogy a komolyabb járványok politikai bizonytalansággal járnak: átrajzolhatják a politikai térképet, új irányt szabhatnak egy-egy politikai közösségnek, akár forradalomhoz vagy háborúhoz is vezethetnek. A 20. század második felében elszoktunk ezektől a járványoktól: a II. világháború óta a fertőző betegségek legyőzéséről szólnak a híradások. De mi történik most tulajdonképpen?

Tanácsatlan politikusok, polgárok

Ismét járvány, mégpedig alattomos világjárvány dül. A legvalószínűbb magyarázat erre a globalizáció maga, amelynek része a túlnépesedés, az urbanizáció soha nem látott mértéke, valamint életformánk gyökeres átalakulása, beleértve az áru

¹ Az első rész az *Országút* című folyóiratban jelent meg: Horkay Hörcher Ferenc: Politikafilozófia járvány idején. *Országút*, 2020. március 26. Az első és a második rész együtt megjelent a *Hungarian Review* júliusi számában, angol nyelven: Hörcher Ferenc: Political philosophy in a time of pandemic – Part I–II. *Hungarian Review*, 2020. július 13.

és a munkaerő világméretű mozgását, illetve a turizmus példátlan elterjedését. A globalizáció költség-haszon elemzéséből mintha ez a szempont kimaradt volna, vagy ha bele is számították, nem kellő súllyal tették, vagy kényelmesen megfedkeztek róla, esetleg azt hitték, a költség másra, esetleg más korra áterhelhető. Most ennek a hanyagságnak az árát fizeti meg a világ. A kérdés az, hogy az így, kemény áron szerzett belátás képes-e megállítani a folyamatot, vagy a gazdasági és pénzügyi pálya világméretű módosításához ez is kevésnek bizonyul majd.

Mindenesetre most, a vész kitörése pillanatában szinte tapintható a politikai tanácstalanság a világban. S főként a fejlett nyugati világban, ahol a polgárok és a politikai vezetők elszoktak az egzisztenciális kockázatoktól. Pedig nem derült égből villámcsapásként érkezett a baj. Már a madárinfluenza 2010-es évekbeli feltűnésekor tudni lehetett, hogy előbb-utóbb megérkezik egy világjárvány. Csak a felkészülés és felkészítés maradt el. Pedig a hirtelen lecsapó, magyarázhatatlan kór tömegpszichológiai hatását már az AIDS 1980-as évekbeli megjelenésekor tapasztalható pánikhullámból lehetett sejteni. Susan Sontag a betegségről szóló emlékezetes elemzésében, *A betegség mint metaforában* írja, hogy a közösségi félelem milyen kontraproduktív mitológiát épít a tömeges megbetegedésekkel fenyegető nyavalyák köré, s hogy e reakció társadalmi hatásai milyen károsak. Úgy tűnik azonban, hogy a nyugati társadalmakat, így a miénket is, készületlenül érte a lecsapó járvány; a döntéshozók is eltolták maguktól a vésszel való szembenézést mint nehezen kezelhető problémát.

Ami távol van, az nincs is

Sokáig bizonytalan volt, hogy a Kínából érkező híreknek lesz-e ránk nézve is következménye, hogy valóban kialakul-e egy világjárvány. Akkor az átlagos hírolvasó csak úgy gondolt erre a jelenségre, mint ami valahol másokkal történik, s nincs köze az ő hétköznapi életéhez. Ám – miközben Kína és Ázsia általában is elismerésre méltó hatékonysággal tudott korlátot szabni a kór elterjedésének – mára mégis megérkezett hozzánk a vész, és most tanácstalanul állunk e ténnyel szembenézve. A kereszténységtől elforduló világkép, amely a jóléti gazdaságon alapuló Európát (azon belül a mi közösségünket is) ma jellemzi, és száműzte a nyilvános diskurzusból még a halál gondolatát is, nem segít magyarázatot találni a vártalan haláleseteket hozó eseményekre. Márpedig a magyarázatok nélkül maradt emberi közösség maga is kiszámíthatatlanná és ebből kifolyólag nehezen kormányozhatóvá válik.

Székülla és Kharübdisz között

De vannak kiszámítható következményei is a járványnak. A politikai hatalomnak két véglet között kell megtalálni valamifajta legkisebb rosszat. Ha nem lép időben,

s nem fagyasztja le a közösségi életet, a gazdaságot és a társadalom szokásos működését, azzal azt kockáztatja, hogy nem tudja kordában tartani a megbetegedések számát, túlterheli az egészségügyi ellátórendszert, ami a halottak számának radikális növekedését is eredményezheti. Ha viszont időben lép, a gazdasági kockázatokat is vállalva, akkor lépéshátrányba kerülhet a más stratégiát követő versenytársakkal szemben. Rosszabb esetben viszont a teljes gazdaság leállása miatt kialakuló, akár világméretű gazdasági-pénzügyi káosz beláthatatlan politikai, végső esetben akár népegészségügyi következményekkel járhat. E két véglet (életvédelem a gazdaság befagyasztása révén versus gazdaságvédelem az életveszély növelésével) *Szküllája* és *Kharübdiszé* között kell elhajózniuk az európai kormányok vezetőinek is. Ebben a helyzetben győzni nem lehet, csak a károkat mérsékelni. Az élet védelme nyilvánvalóan a legfontosabb, és a rossz döntés életekbe kerülhet. De a helyes utat keresve a klasszikus etikai dilemmák egyikéhez jutunk: hogyan lehet potenciális halottszámokat összehasonlítani, s vajon a demokratikus legitimáció felhatalmazza-e a politikai vezetést arra, hogy két, potenciálisan tömeges elhalálozáshoz vezető megoldás közül válasszon. Persze a politika nem egyszerűen morális döntéshozatal; annál kevesebb is, és több is. Vészhelyzet van, s veszély esetén a politikai vezető nem kerülheti el a döntést. Ám ha sikerülne is a lehetetlen, és átjutna egy-egy közösség a két rossz döntés közötti szoroson, akkor is elképzelhető, hogy a világjárvány kihívása politikai vezetője vagy az adott politikai rezsim egészének bukásához fog vezetni.

A tömegpánik

A cél, amely a politikai hatalmat végül is vezérelni fogja, most is az, hogy a hatalmát megőrizze. Ehhez biztosítani kell a lakosság legalábbis viszonylagos nyugalma, e nélkül ugyanis a közösség szokásos életmódja felborulhat. Ha az állam nem tud eleget tenni elsődleges kötelességének, a rend és a biztonság felborul. Ilyenkor elszabadulhatnak az indulatok, és a hatalom legitimitása is megkérdőjeleződhet. Az elkeseredés vezérelte tömeges cselekvés, a tömegpánik ritkán racionális, és nehezen befolyásolható. Ezért elsődleges, hogy sikerüljön megóvni a politikai közösségen belül a köznyugalmat és a hatalomba vetett bizalmat. Ha azonban a közegészségügyi helyzet kritikussá válik, ez a bizalom megrendül. Márpedig a lakosság biztonságáról és a közrendről pillanatnyilag senki és semmi más nem tud gondoskodni, csak az állam.

A szükségállapot kritikája

Hogy változatlanul az állami szuverenitás korszakát éljük, ezt pont a szükségállapot Európa-szerte tapasztalt állami elrendelése igazolja. Carl Schmitt emlékeztető meghatározása szerint a „szuverén az, aki a kivételes állapotról

(*Ausnahmezustand*) dönt”.² Ha az állami vezetők hozzák meg ezeket a döntéseket – nyilván tekintetbe véve a járványügy szakvéleményét –, az elég ékes bizonyítéka annak, hogy övük a végső szó joga.

De a hatalom megőrzését biztosító legitimitás ingatag dolog. Sokfelől érheti kihívás. A demokrácia korában leginkább a választók összessége vonhatja meg azt az uralmon levőktől. Ezt pedig akkor teszi, ha úgy érzi, hogy az állam nem ura a helyzetnek. A járvány viszont eleve olyasmi, amit a politika szokásos eszközeivel nem lehet kézben tartani. Az állam a teljesítőképessége határához ér. Ráadásul a polgárok viselkedését is a szokásosnál szorosabban kell a felügyelete alá vonnia (éppen a polgárok egészsége érdekében). Ezért hirdeti ki az állam a kivételes állapotot a járványra való tekintettel: lazít a jog uralmán, hogy képes legyen lépést tartani az eseményekkel, hogy ne csússzon ki a kezei közül a döntés lehetősége, és ezzel megőrizhesse az állam rendjét s (viszonylagos) biztonságát, illetve ezen keresztül a regnáló hatalom is a legitimitását.

Nincs egyedül üdvöztető megoldás

Ám a kivételes állapot kihirdetésének alapját a létező veszélyhelyzet adja. Ennek sem a méretét, sem az irányát nem lehet pontosan megállapítani. Ezért nagy a bizonytalanság a lehetséges kimeneteket illetően. Különösképpen igaz ez egy globális csapás esetén, amely majdnem egyszerre sújtja a világ összes államát. Ebben az esetben – főként a tömegtájékoztató eszközök változatos formái mellett – az államok egymással is versengenek a viszonylagos jó gyakorlatok kimunkálása, illetve a kár-enyhítés terén. Más kérdés, hogy az egyes kormányok nyilván nem egyenlő helyzetből indulnak ebben a versenyben, mivel az adott közösség politikai és gazdasági ereje, politikai kultúrája igen nagy szórást mutat, és ezért a legmegfelelőbb cselekvés sem ugyanaz mindenütt.

Ki lesz a bűnbak?

Ha egy bizonyos ingerküszöböt elér a hibás döntések sora, vagy az emberéletben és egészségben bekövetkezett veszteségek száma és minősége egy kritikus szint fölé emelkedik, esetleg a gazdasági visszaesés a lakosság túl széles körét érinti érzékenyen, illetve az adott politikai közösségben megvan a vágy az önkifejezésre, akkor a következmények akár beláthatatlanok is lehetnek. Persze a népharag számos eltérő módon juthat kifejezésre. A politikában nagyon nem mindegy ugyanis, hogy ki kit nevez ki bűnbaknak. Ha a nép közvetlenül a politikai vezetést teszi felelőssé

² Carl Schmitt: *Politikai teológia*. Budapest, ELTE ÁJK, 1992. 1. Köszönöm Takács Péternek, hogy a fejezet első megjelenésekor elkövetett pontatlanságomra felhívta a figyelmemet.

a kialakult helyzetért, az a járvány csitultával könnyedén elsodorhatja az uralkodó politikai erőt. De a népharag céltábláját nehéz megjósolni járvány idején. Akár a munkáltatók is az áldozatai lehetnek (ha túlságosan nagy tömegeket bocsátanak el), vagy éppen a bankok (ha korlátozzák a hitelezést, végrehajtást követelnek a növekvő számú csődöt jelentővel szemben). Ha például a tőzsde válik bűnbakká, a pánik áldozatává, azt nehezen tudja a politika orvosolni. Esetleg kiéleződhetnek a társadalmi konfliktusok, akár az előítéletek hatására is. Mindezek a lehetséges scenáriók arra intik a mindenkori hatalmat, hogy járványhelyzetben ne engedje ki a kezéből a gyeplőt, és akár szokatlan lépésekkel is igyekezzék megőrizni a tekintélyét és a politikai mozgásterét.

Összetartás és közös felelősség

Ám az is lehetséges – és volt is már rá példa –, hogy veszélyhelyzetben egy közösségben nem a hatalom és a hatalomnak alávetettek közötti konfliktus válik meghatározóvá. Elképzelhető, hogy az emberbe oltott evolúciós ösztönök és késztetések, netán az ember másodlagos természete, vagyis kultúrája arra vezeti a közösség többségét, hogy megpróbáljon együttesen tenni a károk mérséklése érdekében. Ehhez arra van szükség, hogy e többség minden tagja érezze a rá háruló felelősséget, és képes legyen ennek megfelelően választani és cselekedni. Ne higgyük azonban, hogy ebben az esetben nem kellenek vezetők! Ahogy a háborúban is a tábornok dönt, a hadserege pedig végrehajt, ugyanúgy nélkülözhetetlen – főként szükségállapot idején – egy döntésképes vezető és a keze alá dolgozó elitcsapat, akik képesek a beérkező hírek és tanácsok alapján határozni, és a kialakított stratégiát közvetíteni a közösség tagjai felé.

Nemzetállam, EU, régió, nemzetközi kapcsolatok

A járványra adott válasz elsődleges terepe tehát a nemzetállam. Részben azért, mert vezetői a szuverének, a szónak abban a jelentésében, ahogyan azt Carl Schmitt használta. Részben azért, mert a polgárai választják azt a politikai elitet, amely Európában a hatalmat gyakorolja – tehát őket tudják felelősségre vonni. Részben pedig azért, mert a politikai kultúra is nemzetállami keretek közt él, márpedig az osztársadalmi távolságtartás (*social distancing*) sikere – mint talán a legfontosabb jelenlegi eszköz a vírus terjedésének lassítására – függ egy adott közösség politikai kultúrájától.

Ám ne feledjük el, hogy az európai integráció révén létrejött szupranacionális intézmények (Európai Bizottság, Európai Parlament, Európai Bank) önálló jogkörben is képesek reagálni egy ilyen veszélyhelyzetre. Másfelől pedig az Európán belül történelmi háttérrel rendelkező regionális együttműködések különböző

szintjei is alkalmasak lehetnek válaszlépések kigondolására, eldöntésére és megvalósítására is. Ennek megfelelően vizsgáznak most az Unió szervei, illetve a regionális együttműködés fórumai is. A kihívás legmagasabb szintje a globális együttműködést, a nemzetközi kapcsolatokat érinti. Egy tömeglélektani szempontból feldolgozhatatlan következményeket hozó világjárvány, de akár csak néhány állam összeomlása is megingathatja a világrendet, és akár háborús konfliktusokat is előidézhethet.

A globalizáció üvegplafonja

Végül térjünk vissza nyitott kérdésünkhöz: vajon az a sokk, amelyet nagyjából egyszerre, egymás mellett fog átélni megannyi politikai közösség, eredményezhet-e előrelépést közös dolgaink vonatkozásában? Például képesek leszünk-e eljutni ahhoz a következtetéshez, hogy elértünk a globalizáció üvegplafonjához, s hogy épp a közös globális felelősség jegyében kell visszafordulnunk a helyi közösségeink felé? Persze ez még csak a jövő kérdése; előbb még a láthatatlan, alattomos ellenséggel kell megbirkóznunk. Hogy milyen tapasztalatokkal gazdagodnak főként az ifjú nemzedékek, amelyeknek ez lesz a meghatározó közös generációs tapasztalatuk, egyben kitörési pontjuk is, az ennek a közös küzdelemnek a kimenetelén múlik. Erőpróba ez mindnyájunk számára, amelynek végkimenetét még nem látjuk.

2. rész

Az első hullám után, 2020. június

Seregszemle

Magyarország – és Európa túlnyomó része – a jelek szerint túl van a világjárvány első hullámán. Ami Magyarországot illeti, valamivel több mint 500 halottunk van. Első dolgunk legyen tehát a részvétnyilvánítás, s persze ne csak honfitársaink, s ne csak a koronavírusban elhunytak halála miatt. Minden halott veszteség, minden halottat megillet a gyász. A statisztika tudományában számokkal dolgoznak, trendekkel, nagyságrendekkel. E számok tükrében Magyarország, csakúgy, mint az egész közép-európai térség, jól teljesített. Persze értelmezni is kell a számokat. Ezeket még hosszan fogják elemezni a szakemberek. Ám kétségtelen tény, hogy Magyarországon az első hullámban elmaradt a járvány harmadik, tömeges fertőzéses fázisa, s ennek mindenki örülhet. Annak is, hogy a vészharangok kongatása hangosabbnak bizonyult, mint ami indokolt lett volna. Mindenesetre jobb, mintha fordítva történt volna. A vészjelzést követően kialakuló tömegriadalomnál csak egy rosszabb lett volna, a lecsapó vész nyomán kialakult tömegpánik.

Schäuble, a gondolkodó

Sokan próbáltak az eseményekkel haladni, valós időben gondolkodni a fejleményekről. Ami a legmeglepőbb volt: bár nyilván csak kicsiny töredékét ismerem a nyilvános megszólalásoknak, a számomra legfontosabbnak tűnő gondolatokat egy tekintélyes német politikus, Wolfgang Schäuble fogalmazta meg. Egyik figyelemre méltó gondolata így hangzik: „amikor azt hallom, hogy az élet védelmének minden más szempontot háttérbe kell szorítania, azt kell mondanom: ez az állítás ebben az abszolút megfogalmazásban nem helyes. Az alapvető jogok kölcsönösen korlátozzák egymást. Ha egyáltalán van abszolút érték az alaptörvényünkben, akkor az az ember méltósága. Ez érinthetetlen. De ez sem zárja ki, hogy meg kell halnunk.”³ A kereszténydemokrata politikus, volt német pénzügyminiszter jelenleg a Bundestag elnöke, ezért szavainak politikai súlya is van. De amit felvet, filozófiai jelentőségű kérdés. Először is azt hangoztatja, hogy a járvány idején sem a tudósoknak, hanem a politikusoknak kell döntenie, legalábbis a demokratikus kormányzatokban, hiszen ők bírnak a választóktól nyert felhatalmazással. Másrészt hangsúlyozza, hogy a virológusok által adott tanácsok mellett a politikai vezetőknek figyelembe kell venniük a gazdasági, társadalmi, pszichológiai szempontokat is a döntésük meghozatalakor. Szerinte nyilvánvalóan nem állja meg a helyét az a narratíva, amely alapján először emberéleteket mentünk, utána foglalkozunk a gazdaság kérdéseivel. A gazdaság veszélyeztetése is életeket kockáztat, nem beszélve arról, hogy az egészségügy hétköznapi működését sem szabad akadályozni, mert annak szükségszerűen emberi életekben mérhető következménye lesz. Végül az a felvetése is teljesen jogos, amelyet Alexis de Tocqueville grófnak az amerikai demokráciáról írott könyvére vezet vissza a német politikus: e szerint a válságból való kilábalás mindig hosszadalmasabb és veszélyesebb, mint maga a válság. Ezért szerinte a helyes kivezető út megtalálása szinte művészetszámba megy – főként, mivel az emberi döntések soha nem lehetnek abszolút értelemben tökéletesek.

Johnson, az áldozat

Míg a válságra adott német választ az előzetes óvatosság és túlbiztosítás, de a lehetőség szerinti mielőbbi nyitás jellemezte, a britek mintha pont ellenkező ritmusban mozdultak volna. Érthető okokból, az angolszász gondolkodás szerint „az én házam az én váram”, a magánélet korlátozása ezért meglehetősen körülményes ebben az alkotmányos kultúrában. Főként, ha egy konzervatív kormánynak kellene rászánnia magát ilyesmire. Ráadásul pont egy történelmi átalakulás- és tárgyalássorozat,

³ Robert Birnbaum – Georg Ismar: Schäuble will dem Schutz des Lebens nicht alles unterordnen. *Der Tagesspiegel*, 2020. április 26. Magyar összefoglalója: Sztankóczy András: Jön már az új irány: „Le a virológus-diktatúrával!” *Válasz online*, 2020. május 4.

a brexit kellős közepén kellett (volna) leállítani az országot. Nem csoda, ha a brit miniszterelnök egy ideig vonakodott ettől. Ez a késlekedés kritikusai szerint életbe is kerülhetett – bár mások szerint a lezárások által megnyert életek nehezen bizonyíthatók, s mint írtuk, amit megnyerünk az egyik oldalon, könnyen elveszítjük a másikon, épp a lezárások következményeként. Mindenesetre a vonakodó brit miniszterelnök személyesen is átélte a vírus támadását, egészen az intenzív osztályra kerülésig, ahol lényegében az életéért küzdött ő maga és az egészségügyi személyzet is. Utána egészen más hozzáállással vette vissza a kormányrudat: mintha egy megtört ember került volna vissza a politika csúcsára.

A magyar veszélyhelyzet nemzetközi megítélése

A V4-országok, vagy tágabban meghatározva, Közép-Európa jó teljesítményéről egyszerűen hallgat a nyugati sajtó. Ez érthetetlen, hiszen elvileg teljes jogú uniós tagországokról beszélünk. De ha nem így lenne, akkor is megmagyarázhatatlan lenne, hogy Európa keleti felét a legtöbb összehasonlító diagramról mintha leradírozták volna. Ám ennél is cifrább az európai politikai helyzet: a világjárvány idején összehangolt nemzetközi kritika támadta az Orbán-kormány által választott jogi megoldást a veszélyhelyzet idején alkalmazott kormányzati felhatalmazásra vonatkozóan.

Egy világjárvány politikai kezelése nem egyszerű feladat. A végrehajtó hatalomnak számos olyan döntést kell hoznia, amely parlamenti jóváhagyást igényel, de amelyre nem áll rendelkezésre elegendő idő. Ezért kell áttérni a legtöbb helyen a rendeleti kormányzás valamilyen formájára. Ahhoz, hogy mindez alkotmányos keretek közt mehessen végbe, jó, ha az alkotmány is rendelkezik ezekről a helyzetekről. A magyar alaptörvény részletes listát adott a különleges jogrendet igénylő helyzetekről, s a természeti csapásokra vonatkozó veszélyhelyzet alkotmányos meghatározását alkalmazta a kormány a jelenlegi helyzetre. Ám ahhoz, hogy ne kelljen kéthetente minden meghozott intézkedést újból elfogadtatni, egy külön jogszabályt fogadott el a parlament, az úgynevezett koronavírus-törvényt. Ennek szövege azonban nem adja meg pontosan, hogy meddig érvényes ez a rendelkezés. A magyar kormány kritikusai erőteljes támadást indítottak e megoldás ellen, amely egészen az amerikai elnökjelöltig is elért, s persze az Unió vezetőinek figyelmét is felkeltette. Különösen erőteljes politikai támadást indított az Európai Parlament, amely külön meghallgatást tartott a témáról. Az Európai Bizottság elnökhelyettese, Véra Jourová és szakértői sem találtak semmi jogsértőt a szövegben, s hasonló belátásra jutott a Velencei Bizottság is.

Úgy tűnik tehát, hogy mindez politikai támadás volt. Igaz, hogy a felhatalmazás idején néhány, a járványveszéllyel össze nem kapcsolható döntést is meghozott a kormány, de a jogszabály alapvetően csakugyan a védekezésre szolgált, s a kormány már be is nyújtotta azt a törvényjavaslatát, amellyel véget vet a veszélyhelyzetnek. Igaz, bizonyos intézkedések hatályban maradnak, és a kritikusai azt mondják, hogy továbbra is nyitva hagyja az igencsak hosszadalmas normaszöveg annak a lehetőségét,

hogy a kormány ismét bevezesse a veszélyhelyzetet. Valójában azonban meglehetősen ingatag lábakon áll ez az érvelés: nincsen ugyanis racionális ok, amiért a kényelmes országgyűlési többség mellett a kormány megtartsa ezt a kivételes eljárásrendet, ha nincsen gyakorlati kényszerítő körülmény.

Tévedés volt-e a globális home office?

Magyarország és a magyar kormány már beárazta ezeket a támadásokat. Közép-Európa egy része azért tömörült a visegrádi együttműködésbe, mert tudják, hogy csak egy ilyen összefogástól várhatják az érdekeik európai szintű védelmét. Ezek a politikai feszültségek még a járvány előtti nemzetközi helyzet továbbgyűrűző hatásai, s valószínűleg napirenden maradnak a járvány elmúltával is.

Sokkal érdekesebb az, hogy vajon mi is indokolta azt a globális bezárkózást, amelyet a politikai döntéshozók elrendeltek. Sokak szerint ugyanis nem mutatható ki szignifikáns javulás a lezárások eredményeképp – a trendforduló ettől függetlenül beköszönteni látszik. Mások szerint persze az egészségügyi ellátórendszer védelme és a kiszolgáltatott rizikócsoportok miatt volt szükség az intézkedésre.

De mégis mi okozta a világ nagyjából egységes válaszát a pandémiára: hogy kormányaink utasítására egyöntetűen otthagytuk munkahelyeinket, s visszavonultunk otthonaink, magánlakások, házak, menhelyek intim tereibe. Feltehető, hogy az előrejelzések voltak olyan rémisztőek, hogy az államok vezetői egyszerűen nem vállalták a *business as usual* kockázatát. Különösképpen Olaszországból érkeztek ijesztő híradások: abból az országból, amelyre Európában először csapott le a vész, s amely a jelek szerint különösen nehezen tudott megbirkózni a váratlanul magasra szökött betegszámmal és a sok-sok haldoklóról szóló híradásokkal.

Nyilván nem szükséges hangsúlyozni, hogy egy olyan súlyú válsághelyzetben, mint amilyen egy világjárvány, milyen nagy a felelőssége a médiának. Ám nyilvánvaló, hogy nem pusztán rajtuk múlt, hogy egyfajta pánikreakció lett úrrá a világon. Helyzete válogatja, hol milyen következményei lettek volna, ha nem állítják le a társadalom hétköznapi életét – ám az is elképzelhető, hogy nem nyert annyit a világ a járvány kockázatának csökkentésével, mint amennyit veszít hosszabb távon a leállás révén. Ha ez utóbbi bebizonyosodik, csak akkor mondható ki, hogy tévedés volt a teljes országos leállítás a nyugati világban. Addig csak azt jelenthetjük ki, hogy a világ vezetői egységesen a kevésbé szembeötlő kockázat felé fordultak.

Mi várható gazdaságilag?

A rövid válasz az alcímbe feltett kérdésre az, hogy még nem tudható. Ám érdemes végiggondolni a két-három hónapos leállás gazdasági-társadalmi és ezzel összefüggő tömeglélektani következményeit. Nyilvánvaló, hogy eltérő fejlettségű országok más

és más következményekkel számolhatnak a leállást követően. Nyilvánvaló az is, hogy az egyes társadalmakon belül is más és más lesz a döntés következménye – a szegényebb rétegeket például valószínűleg hamarabb éri el és érzékenyebben károsítja a gazdasági válság. Vagyis ugyanaz a kihívás más és más következményekkel járhat, akár egymással szomszédos országok esetében is, de regionálisan, társadalmi rétegek és kultúrkörök szerint, iparáganként és foglalkozási csoportonként is.

A vírus hatása tekintetében is igen éles különbségeket tapasztalhattunk. Ennek magyarázataként olyan tényezőkre kell gondolnunk, mint amilyen a demográfiai korfa – különös tekintettel az idősök arányára –, a népesség átlottottsága, az egészségügyi ellátórendszer kapacitása és minősége. Ám talán még nagyobb szórás várható a válságkezelésben és a következmények felszámolásában. Az európai államok fejlettsége miatt földrészünkön valószínűleg nem lesznek olyan súlyosak az áldozatok, mint a harmadik világban. Ám a jelek szerint még e viszonylag könnyebb lefutású járvány is igen erőteljesen próbára fogja tenni az Európai Unió szakítószilárdságát – és akkor még nem beszéltünk az esetleges második hullámról. Észak és Dél, Kelet és Nyugat ugyanis ismét szembekerült a világjárvány következményeinek kezelése kapcsán. Még az erőteljesen Európa-párti *Euronews* hírcsatorna is úgy látja, hogy az Európai Unió kudarcot vallott a járvány kezelésében.

Nyugaton a helyzet...

A kontinens vezető erői is bajban vannak: nem látszik még, hogy Németország merre veszi az irányt Merkel kancellár távozása után, Macron elnök Franciaországában pedig szintén széles körben felerősödtek az eurokritikus hangok – a lakosság majd’ 50%-a kiábrándult az Unióból. S akkor még nem beszéltünk arról a kihívásról, amelyet a V4-országok, azon belül is elsősorban Lengyelország és Magyarország intézett a balliberális-föderalista Európa víziójával szemben. Bár lassanként körvonalazódik valamifajta egyezség a mentőcsomagról, egyelőre kétséges, hogy ezzel s más hasonló eszközökkel középtávon képes-e kezelni az Unió azokat a belső feszültségeket, amelyeket csak felerősített a világjárvány nyomán kibontakozó és igencsak súlyosnak ígérkező gazdasági recesszió.

E sorok írásakor még inkább kibogozhatatlannak tűnik az Egyesült Államok politikai helyzete. A jelenleg ismert adatok szerint Amerika szenvedte el a legsúlyosabb emberáldozatot. Ugyancsak vészjósló a felszökött munkanélküliségi rátája is. Ám mindennek az ad igazi jelentőséget, hogy választási évben vagyunk. Ráadásul egy olyan elnök újráválasztása a tét, aki talán soha nem látott mértékben osztja meg az amerikai társadalmat, beleértve a jobboldalt is. A megmagyarázhatatlan rendőri brutalitás eredményeképpen országszerte kiobbant erőszakos tüntetéssorozat pedig arra utal, hogy a baloldal egy része sem akarja a hagyományos politikai eszközökre bízni a győzelmét, hanem az esetből jelképes ügyet formálva próbálják a választók tömegét az utcán maguk mellé állítani, az elnök helyzetét pedig ellehetetleníteni.

Tanulságok

Talán furcsán hat, ha egy világjárvány kapcsán politikai tanulságokat keresünk. Ám a politikáról való gondolkodásnak a valóságból kell kiindulni, s 2020 valóságát globálisan a világjárvány és az emiatt elrendelt, lényegében globális *lockdown* határozta meg. A világgazdaság rövid időre megdermedt, a politika megállt, az emberek kivártak. Több mint 60 napon át. Ami, bátran mondhatjuk, példa nélküli a modern kori történelemben. Ennek a példátlan leállásnak a hatásai ma még beláthatatlanok. De az, hogy egy ilyen lezárás végrehajtható, mégis arra utal, hogy az emberek zöme hallgat a kormányára.

A politikai legitimáció végső letéteményese ma is az állam, még Európában is. Ám a különböző államok politikai vezetői és kormányzati apparátusai igencsak eltérő teljesítményt nyújtanak egy nagyon hasonló kihívással szemben – ami a politikai erények, a jellem, a vezetői alkalmasság (*statesmanship*) jelentőségére hívja fel a figyelmünket. Adódik egy olyan, ideiglenes következtetés is, hogy egy világjárvány tényleges hatásait szinte lehetetlen *real-time* elemzésben felmérni – ezért e gondolatok inkább csak szabad asszociációként érdekesek, a váratlan események nem tehetők azonnal elmélyült reflexió tárgyává. A hirtelen lecsapó globális katasztrófa idején az elméletíró is cselekvésre kényszerül; azt gondolhatnánk, hogy a következtetések levonását későbbre kell hagynia. De mi van, ha a helyes cselekvés megtalálásához is reflexióra van szükség? Lehet, hogy a filozófia még veszélyhelyzetben, cselekvés idején is szükséges és hasznos, még tökéletlen formájában is?

3. rész

A második hullám tornyosulása idején, 2020. szeptember elején

Hol van az a nyár?

Eltelt a nyár. Talán még soha nem volt ilyen rövid, hiszen késve kezdődött, tiltásokkal, s az emberek összekuszált idegrendszere csak lassan engedett fel. Sokáig tartott, mire rájöttünk – fegyverszünet van, pillanatnyi béke. Aztán szép lassan ráért a nép a nyár ízére. A fiatalság is visszanyerte az erejét, és bár a fesztiválokat nem kapta vissza, kiharcolta magának az együttlét örömét. Az Y és a Z generáció tagjai számára a közösségi együttlét már eleve mást jelent, mint az előttük járóknak, ezért eleve bulira hangoltan él – sok szempontból számukra volt a legnehezebb a karanténkorszak. Végül is a nyár a felejtés, a kompenzálás idejévé vált. Az emberek megpróbálták úgy tenni, mintha a vírus tényleg eltűnt volna, vagy mintha soha nem is létezett volna.

Sokan voltak, akik nem maradtak itthon, külföldre vágytak. A tenger közelébe, hogy zavartalanul élvezhessék a nyár örömeit. Nem zavarta őket a politikai vezetés üzenete, a társadalom rosszsallása, elutaztak. S hazahozták a vírust. Nem csak

a fiatalok követték el ezt a hibát, sokan mások is figyelmen kívül hagyták a kockázatot, és külföldön próbáltak kikapcsolódni, a biztonsági intézkedésekre sem ügyelve. Már augusztus elejétől érezkelni lehetett, hogy a gyeplő a lovak között, s augusztus végére, szeptember elejére berobbant a második hullám.

Vajon miért engedte mindezt a politika? Vajon miért viselkedtek ilyen felelőtlenül a magyarok? Valószínűleg tömeglélektani oka van a jelenségnek. A megszorítások idején érezkelhető volt a félelem. Aztán nem következett be a legrosszabb forgatókönyv, s az embereknek valahogy le kellett vezetniük a felgyült feszültséget. Ha a politika ennek nem engedne terepet, akkor félő, hogy a politikai mezőben törhet ki ez a lefojtott energia. Ezért politikailag nagyon is indokolt döntés volt a szelep kiengedése. Ami nemcsak Magyarországon, hanem a legtöbb nyugati országban megtörtént.

Másfelől az is természetes, hogy ha nem igazolódik be egy félelem, utólag az ember alulbecsüli a tényleges veszélyt. Az első hullám nálunk nem volt túl erős – ezért lebecsültük egy kicsit. Csakhogy a vírus a jelek szerint kegyetlenül megtorol minden társadalmi léptékű fellazulást, s amint aktívan felejtetni próbálják, az emberiségre gyakorolt hatása ismét felerősödhet.

Elveszíti-e diszkrét báját Közép-Európa?

Az első hullámmal kapcsolatban sokaknak feltűnt, hogy a közép-európai országok adatai sokkal kedvezőbbek, mint a világ más fertályain mért adatok, beleértve Nyugat-Európát is. Meggyőző magyarázata nem született még e ténynek, sokan a BCG- és egyéb fertőző betegségek elleni kötelező oltásokat sejtik a jelenség mögött. Mások szerint egyszerűen a társas viselkedési minták mások ezen a vidéken, mint máshol. Akármi is volt a magyarázat az első hullám idején, a számok most, a második hullám habos első taraján egészen mást mutatnak. A mostani hullám nem különbözteti meg Közép-Európát, sőt. Prága helyzetét már a WHO is aggasztónak nevezte, és Magyarországon is igen meredek görbe írja le az új fertőzöttek napi számemelkedését. Ahogyan Barabási Albert-László hálózatkutató matematikus fogalmazott: „augusztus során felégettük azt az egészségi tőkét, amelyért tavasszal megoldoztunk.”⁴ Nem véletlen, hogy a V4-országok vezetői összeültek, hogy tanácskozzanak a vírushelyzettel kapcsolatos intézkedések összehangolásáról.

Van-e innét még menekülési útvonal? Nem tudjuk. Annyi bizonyos: most sokkal nagyobb fegyelemre lesz szükség, összehasonlítva a nyári lazasággal. Ráadásul a gazdaság leállását most már nem meri kockáztatni a politikai vezetés. A *home office* üzemmódot ugyan egyes munkáltatók engedélyezhetik, de az egész gazdaságot érintő otthoni munkavégzésre nem számíthatunk. Ez tehát az egyéni

⁴ Barabási Albert-László [@Albert-Laszlo Barabasi]: Július végén, amikor hazaköltöztem Magyarországra, olyan üdítő volt újra normálisan élni... [Idővonal-bejegyzés]. Facebook, 2020. szeptember 8.

fegyelem jelentőségét fogja növelni. Más változókat most figyelmen kívül hagyva az az ország tud hamarabb kilábalni, amelynek polgárai fegyelmezettebben tudják a járványügyi előírásokat betartani. Az az ország tehát, amelynek polgárai egyenként törvénykövetőbbek. Kérdés, hogy Magyarország, és a régió általában, ebben a versenyben milyen eredményt tud felmutatni.

Multikulturalizmus és a város-vidék ellentét

Van itt egy, ezzel a kérdéssel összefüggő kényes alkérdés: vajon a relatíve homogén, de legalábbis homokulturális társadalmak tudnak jobban és gyorsabban reagálni a vírus jelentette kihívásra, vagy a multikulturális társadalmak. Ez utóbbiak általában a fejlett nyugati országokat jellemzik, főként az angolszász világot, de ilyennek számít ma már Franciaország és Németország is, jelentős muszlim és egyéb, nem őslakos népességükkel. Mára kisebb országok is elindultak ebbe az irányba, például Svédország, Hollandia vagy Ausztria. Kérdés persze, hogy a multikulturalitásnak milyen mércéjét alkalmazzuk, hiszen bizonyos fokig minden nagyobb (a milliós létszámot meghaladó) társadalom szükségképpen multikulturális.

Egy további alkérdés a város és a vidék viszonyát érinti: vajon kimutathatók-e szignifikáns különbségek a nyilvánvaló, matematikailag megragadható méretbeli különbségeken túl. A köznapi bölcsesség azt súgja, hogy a nagyvárosi lakosság individualizált életformája másfajta mutatókat eredményezhet, mint ami a kisebb települések összezártabb közösségeit jellemzi. Jelenleg még nem rendelkezünk e tekintetben átfogó adatbázison alapuló kutatásokkal, de bizonyosra vehető, hogy ilyen szempontból kiértékelve a vírus pusztító hatásait, a településfejlesztési stratégiákat befolyásoló következtetésekig juthatunk el. Így feltételezhetőleg egy újabb érvet kapunk amellet, hogy miért élhetőbbek a kisvárosok a nagy metropoliszokkal és megalopoliszokkal szemben.⁵

Nemzedékek háborúja

Ha országok, kultúrák és településtípusok versenyét hozza a járvány második hulláma is, akkor nyilvánvaló, hogy szót kell ejtenünk a nemzedékek között kibontakozó csatáról, háborúról is. Úgy tűnik, hogy míg az első időszakban az idősek ellen fordult a társadalom, a második hullámra ez a tendencia visszafordult, s mára a fiatalok ellen hangolódott a népesség jó része. Az idősebbekkel szembeni fellépés (*ageism*) elsősorban abból fakadt, hogy az idősebb nemzedékek tagjai lassabban értették meg és alkalmazkodtak azokhoz az előírásokhoz, amelyek a vírus terjedését

⁵ A kérdésről lásd Hörcher Ferenc – Körmendy Imre – Tóbiás Krisztián: *A kisváros dicsérete*. Balatonfüred, Tempevölgy, 2020.

hivatottak megakadályozni. Ám valójában az idősebb nemzedék tagjai, akiknek a szervezete gyengébb ellenállásra képes a vírussal szemben, általában sokkal óvatosabbak, mint a fiatalabb nemzedékek, ezért e tekintetben az „ok, boomer”-mentalitás valószínűleg igazságtalan.

Másfelől viszont a társadalom fiatalok ellen fordulása vagy fordítása sem méltányos, és nehezen kezelhető társadalmi konfliktushelyzetet generálhat. A fiatalok ugyanis már eddig is súlyos, mondhatni aránytalan veszteségeket szenvedtek a vírus terjedése miatt, főként az erre reagáló védekezési intézkedések hatására. Tanulási lehetőségeik sérültek először a távoktatás bevezetésével, továbbá első munkahelyhez jutásuk esélyei és karrierlehetőségük is csökkent. S akkor nem beszélünk még a társadalmi életükről – ez utóbbi oly mértékben változott meg a megszorítások hatására, hogy egyes kutatók már Covid-korszakról és Covid-generációról beszélnek.⁶

Ha eleve ilyen mértékben sújtja a fiatal, tizen-huszonéves generációt a vírus, akkor biztosan nem okos politika a fiatalság megeregulázásának vágya. Ehelyett arra kellene törekedni, hogy a politika képes legyen olyan jövőképet festeni, amely értelmes célképzet e generációk tagjai számára, s reálisan megvalósítható. Ehhez pedig nem a lázadó hajlam megeregulázásán keresztül vezet az út, hanem az olyan programok révén, amelyek a pályakezdés és családalapítás szinte leküzdhetetlen akadályainak kezelésére kínálnak megoldási javaslatokat. E szempontból a Magyarországon bevezetett Családi Otthontermelési Kedvezmény (CSOK) mintaadó lehet, gyakorlatias, életre való beállítottsága miatt éppúgy, mint filozófiája révén, amely valóban ablakot nyit a fiatalok számára a saját jövőjükre való rálátás céljával. Nem véletlen, hogy a második hullámmal szembeni kormányzati stratégia kiemelt hőse lesz Novák Katalin, aki családügyi tárca nélküli miniszteri rangba kerül.

A felsőoktatás és a kutatás válsága

S ha már itt tartunk: essen szó arról a válságról, amely a felsőoktatást és a tudományos kutatást érte utol a vírus hatására. Az online oktatás mellett számos érv hozható fel, amelyek közül a legfontosabb a járványügyi kockázat csökkentése. Ám az is kiderült a víruskorszaknak a Nyugatot érintő bő fél éve alatt, hogy ez az oktatási forma önmagában biztosan nem tudja kiváltani a fizikai jelenlétén alapuló hagyományos oktatási formát. Az egyetem ugyanis a középkori szokásoknak megfelelően (de akár a platóni–arisztotelészi akadémiáig visszamenőleg) mester és tanítvány személyes találkozásán és rendszeres együttlétén alapul, ahogy azt már a platóni dialógusok is megmutatták. Vagyis éppen a lényeg vesz el a távoktatásban: a személyes jelenlét

⁶ „Itt bizony egy olyan új generáció formálódik, aminek meghatározó élménye lesz a koronavírus.” Konopás Noémi: Vírusnemzedék – Székely Levente ifjúságkutató a mai fiatalokról. *Mandiner*, 2020. szeptember 2.

varázsa. A mester testi jelenléttel bíró személyként vesz részt az oktatásban, nem pedig csupán egy, a képernyőn feltűnő, hamar eloszló képként. Ugyanígy a tanítványnak is egész lényével kell részt vennie a tanulási folyamatban ahhoz, hogy a nevelés csakugyan elérje azt a lélekformáló hatását, amely a felsőfokú képzés lényege. Ha tehát az egyetem online üzemmódra tér át, azzal egyik meghatározó elemét, a jelenlétet veszíti el. Ugyanolyan különbség ez, mint ami egy színházi előadás vagy egy koncert helyszíni megtekintése, meghallgatása és az online befogadása között érzékelhető. Ég és föld a kettő.

Az online egyetem tehát csökkent értékű képzési forma – ami akkor is igaz, hogy ha vannak az online előadások mellett szóló érvek is. Ezzel az oktatási formával a hallgatókat nyilvánvaló hátrány éri – nem csoda, ha az egyetemi képzésekre való jelentkezésekben sok helyen drámai visszaesés tapasztalható, ami az oktatók állását is veszélyezteti. Nyilvánvaló tehát, hogy a minőségi felsőoktatás védelmére is szükséges politikai figyelmet fordítani – hiszen az kétségbevonhatatlan közérdek, hogy a felsőoktatás a lehető legmagasabb színvonalon tudjon működni.

További vesztese a járványnak a tudományos kutatás. Ez a tevékenység ugyanis szintén sok szempontból igényli a személyes jelenlétet. A tudományos eredmények megvitatásának leginkább bevált, évszázados módszere a kutatók eszmecsereje, a konferencia. Ez pedig ugyanúgy feltételezi a jelenlétet, ahogyan az oktatás. A tudományos tanácskozások leggyümölcsözőbb része sokszor nem az előadótermekben zajlik, hanem a szünetekben és a társas eseményeken (fogadásokon, informális étkezéseken, a büfében-bárban, cigarettaszünetben). A járványhelyzet miatt elhalasztják a nemzetközi és hazai tudományos tanácskozások legtöbbjét, s ez súlyos vérveszteség a tudományos kutatás számára is. Ugyanígy a kutatóutak, vendégprofesszori meghívások sem tudnak megvalósulni. Érdemes lenne társadalmi léptékben végiggondolni, hogyan lehet ezt az iparágat helyzetbe hozni, hogy ne induljon be egy lefelé irányuló spirál itt sem.

De nyilvánvaló, hogy az oktatás és a kutatás helyzete összefügg a járványt kíséző globális és általános gazdasági-pénzügyi válsággal. E területek támogatásának szükségessége is csak a tágabb gazdasági összefüggésrendszerben vizsgálható – ami nyilván egy másik dolgozat témája lehetne. Annyi bizonyosnak tűnik, hogy a gazdasági-pénzügyi válság nem választható el attól a globális politikai átalakulástól, amelyet sokan a globális világrend változásaként emlegetnek.

A Covid-korszak és az átalakuló világrend

A világrend kulcsfogalmát és átalakulásának lehetőségét pár évtizede Samuel Huntington vetette fel nevezetes fő művében, *A civilizációk összeclápa és a világrend átalakulásában*. A könyv Francis Fukuyama optimista forgatókönyvének cáfolataként olvasható. Míg Fukuyama a liberalizmus általános győzelmét regisztrálta a kétpólusú világrend összeomlása után, Huntington szerint az agonisztikus elem

nem vész ki a világpolitikából. Szerinte a konfliktus újabb forrása a kultúra vagy civilizáció lesz: az egymástól gyakran élesen elütő mintákat képviselő világkultúrák közötti rivalizálás elkerülhetetlenül összecsapásokhoz vezet.

Huntington az I. világháború körül kibontakozó válságirodalom beszédmódját újította fel. E hagyomány szkeptikus világszemlélete jellemzi írásait, s hozzájuk hasonlóan prognosztizált összecsapásokat saját korában ő is. Az a fajta széles panoráma, amely ezeket a műveket jellemzi, filozófiailag meglehetősen lapossá és támadhatóvá teszi koncepciójukat, ám a jelek szerint mégis bőven megtalálják lelkes olvasóközönségüket.

Fukuyama és Huntington perspektívájánál is szélesebbre tárja történeti panorámáját Yuval Noah Harari, aki szintén a nem fikciós bestsellerirodalom alkotója. Mára már bestsellerré váltak művei, amelyek az őskortól vezetnek el egészen a jövőig. Az e körbe tartozó szerzők által használt karakteres nyelv hamar leszivároga a nyilvános diskurzusba, és olyan nagy történetek kiindulópontjává válik, amelyek tudományos eszközökkel sem igazolhatók vagy cáfolhatók. A Covid-korszak álhír- (*fake news*) forradalma magával hozta a világmagyarázatok elszabadulását, és a közöttük dúló kegyetlen szabadversenyt is, amely a világrend átalakulásának megannyi vad forgatókönyvét szüli.

E metanarratívák, nagy történetek visszatérő eleme, hogy a nyugati civilizáció vagy kultúra elgyengülőben van, önállító ereje megcsappant. E történetmondók gondolatmenetét folytatva sokan vélik úgy: a világjárvány arra bizonyíték, hogy a Nyugat korábban meglévő technológiai-tudományos előnye is felemésztődött mára. Különbözően nem fordulhatott volna elő, hogy olyan jelentős társadalmakat is térdre kényszerítsen a vírus, mint az Egyesült Államok vagy Spanyolország. Ezzel szemben alternatív nagyhatalmak felívelését emlegetik, így Kína, Oroszország és India is megjelenik globális trónkövetelőként. A vírus ebben a keretrendszerben egy olyan esély, amely a veszteségek minimalizálása révén versenyelőnyhöz juttathatja az egyik vagy a másik felet, vagy akár egy időre el is döntheti a versenyt.

De a járvány hatására az állami struktúrákat kinőtt, sőt a kulturális-civilizációs határokon is túllépő globális gazdasági és pénzügyi rendszerek stabilitása is meg-ingott. Hiszen ha valamit, akkor épp a globális piacok racionalitását kérdőjelezi meg a vírus megjelenése: ezek a globális hálózatok ugyanis igencsak sérülékenyek. Ha egy ponton hiba keletkezik, az a hálózat többi elemére is azonnal hatással van, a következménye végigfut az egész hálózaton, mint egy dominóeffektus.

A világjárvány hatására felértékelődhet az a gondolkodás, amely a globális hálózatokat helyi hálózatok összekötéseként, és nem azokon átnyúló, önjáró globális rendszerekként képzei el. Ám hogy ez az esetleges szemléletváltás mikor vezethet konkrét cselekvéshez, az kétséges. Egy ilyen bonyolult szerkezet létrejötte sok tényezőtől múlik, és ezért az sem világos, hogy vajon lehetséges-e egyáltalán. Mindenesetre a járvány ráébresztette a világot, hogy a politikai-kulturális sokszínűség (egyfajta szociokulturális biodiverzitás) milyen fontos érdek és érték.

Trump és a vírus csatája

A hírek arról számolnak be, hogy az Egyesült Államok nyugati partvidékén soha nem látott erdőtűzek tombolnak. A lángok elértek Portland városáig is. Itt a természeti katasztrófa összeér a társadalmi kihívással, amelyet az Antifa és a Black Lives Matter (BLM) mozgalmak indítottak el Amerika-szerte, s amelyek megpróbálják az utcára vinni a politikát, ezáltal tematizálni az amúgy is puskaporos hangulatú nyilvános diskurzust az elég nagy jelentőségűnek ígérkező elnökválasztás hajrájában.

2020-ban nehezen értelmezhető, ám valószínűleg elég jelentős események zajlanak Amerikában. A Covidot okozó vírus emberemlékezet óta nem látott pusztítást vitt véghez a népesség körében (a mai napig az USA-nak 6,39 millió betege és 191 ezer halottja van). A túl későn elrendelt lezárások miatt kialakult helyzet súlyos gazdasági válsággal fenyeget – már most 10% felett van a munkanélküliségi mutató. A veszélyt érzélve a kormányzat soha nem látott közvetlen lakossági támogatási akcióba fogott, s ennek eredményeképpen a lakosság vásárlóerejét sikerült nagyjából szinten tartani. Ám kérdés, hogy mindez elegendő lesz-e a 2009-eshez hasonló vagy akár annál is jelentősebb gazdasági visszaesés megelőzésére.

Közben az emberek az utcán. A BLM és az Antifa együtt olyan befolyást gyakorol a közbeszédre, ami már az ipari szereplőket is utoléri. Az Oscar-díjat odaítélő Akadémia kiadta az új irányelveket: ezek szerint 2024-től kezdve már csak azok a filmek jelölhetők a „legjobb film” kategóriában, amelyek megfelelnek az igen bonyolult megállapított diverzitási követelményeknek, úgy a filmvásznon látható szereplők és sztori, a stáb, a terjesztők és finanszírozók, mint a PR- és marketing-csapat vonatkozásában. Az egyetemi szféra is előre menekül: a Princetoni Egyetem is szigorítani kívánja diverzitási és inkluzivitási követelményeit. A minap ezért az intézmény román származású matematikaprofesszora kemény hangú kritikát fogalmazott meg az egyetem elnökének körlevelére reagálva. Az egyetemi tanár attól tart, hogy e követelmények az egyetem akadémiai kiválósági kritériumával összeegyeztethetetlenek. A láthatóan felháborodott professzor a *Newsweek*-ben megjelent véleménycikkében így fogalmaz: „Azok számára, akik, mint én, kommunista rezsimekben nevelkedtek, mindez fájó emlékeket ébreszt az indoktrinációra és a kényszerátnevelésre vonatkozóan, s arra figyelmeztet, hogy mindez nem ígér mást, mint széles körben érvényesülő hipokrita viselkedést és az elnyomásnak engedő konformitást.”⁷

Ma még nehezen megjósolható, hogy a Twitteren és más médiumokban széles körben megosztott erőszakos utcai jelenetek milyen hatással lesznek az Egyesült Államok választóira. Jelenleg a demokrata jelölt, Joe Biden vezet a közvéleménykutatásokban, de hasonló hátrányban volt a később megválasztott

⁷ Sergiu Klainerman: Princeton’s president is wrong. The university is not systemically racist. *Newsweek*, 2020. szeptember 9.

elnök négy évvel ezelőtt is. Trump szavazóinak egy része ugyanis rejtőzködik, nem meri bevallani preferenciáját.

Másfelől Trump híresen erős kampánypolitikus, míg Biden sokkal erőtlenebb a képernyőn vagy a választási gyűléseken. Akárhogy is, a választásra biztosan hatással lesz az a helyzet, amelyet a járvány idézett elő az országban. Vagy így, vagy úgy. A politika ki van szolgáltatva az esetlegességeknek.

De ki fogja követni Merkelt?

Nem csak Amerika van bajban: Európa közeljövőjét sem látjuk tisztán. Sőt, az európai politikai arénában meghatározó szerepet játszó Németországról sem tudjuk, hogy milyen irányba fordul decemberben, amikor megválasztják Angela Merkel kancellár utódját. Ennek pedig igencsak nagy a jelentősége a kontinens jövőjét illetően is: aki a német kancellári székbe kerül, jó eséllyel döntő módon tudja meghatározni Európa jövőjét. (Ezt a helyzetet azért a két világháború árnyékában a történelem keserű iróniájának nevezhetjük.) Merkel igencsak sikeres politikus volt, de nem az újat teremtő, inkább a mindent túlélő fajtából. Igaz, neki köszönhetjük, hogy pillanatnyilag azért nincs nagyobb felfordulás Európában. Ám soha nem rendelkezett jövőképpel, inkább a válságmenedzselésben jeleskedett. E stratégiája bejött: ma már ő Európa legrégebb óta hatalmon levő választott tisztségviselője, egyben a világ legbefolyásosabb női vezetője. De a menekülthullám idején, 2015-ben hozott döntésének következményeit mind a mai napig nem tudták kezelni sem Németországban, sem Európában. Márpedig az nyilvánvaló, hogy Európának hatékony és közösen elfogadott menekültstratégiára van szüksége, ha a történelmi léptékű nyomásra megfelelő reakciót kíván adni.

A jelenlegi világpolitikai helyzetben minimális az esélye annak, hogy Európa vezetői bármilyen stratégiai kérdésben meg tudnának egyezni. Már a világjárvány kirobbanása előtt éles identitáspolitikai küzdelem zajlott Európában, először a migráció kérdésében, amit a legutóbbi EP-választások idején a klímakérdés baloldali átpolitizálása követett. Mind a két kérdés olyan horderejű, hogy a velük kapcsolatos európai politikában a feleknek igenis meg kellene egyezniük. Ehelyett mindkettőben olyan egymásnak feszülés alakult ki, amelyből nem látszik jó kiút.

Migráció, klíma, vírus: a kiszámíthatatlan, de elgondolható jövő

A Covid-19-járvány életünket most meghatározó korszakának is vége lesz egyszer. Ám egyáltalán nem mindegy, mikor és milyen áldozatok árán. Az emberi tapasztalatok ugyanis lecsapódnak a viselkedés- és gondolkodásmódunkban is. Ennyiben igaz, hogy a járvány után már minden egy kicsit más lesz. Az embereknek fel kell dolgozniuk ezt a tapasztalatot, a tanulságait le kell vonniuk.

De a nagypolitika szempontjából is súlyos leckét jelent mindez. A nyugati politikai elittel kapcsolatos kiábrándulás alapja lehet, hogy egy ilyen életveszélyes kórt nem képes megállítani sem a magát mindentudónak kikiáltó természet-tudomány, sem a magát tévedhetetlennak tartó politikai *mainstream*. Ami pedig a gazdasági-pénzügyi világhelyzetet illeti, ahogy minden válságnak, ennek is lesznek haszonélvezői és vesztesei is.

Am kérdés, hogy a nyugati civilizáció képes-e megfékezni saját, egyre szembe-ötlőbb hübriszt, s a léptékvesztett globalizációból visszalépni egy olyan mértéktartó, arisztoteliánus irányultságú politikaformálás irányába, amely hosszabb távon is fenntartható. Ehhez arra lenne szükség, hogy – miként az I. világháborút követő válságnak megszületett a maga bölceleti irodalma (Oswald Spengler, Arnold Joseph Toynbee és mások írásaiban), vagy ahogy az 1970-es évek olajválságára is reagált a bölcelet (lásd a Leopold Kohr nézeteit népszerűsítő Ernst Friedrich Schumacher *A kicsi szép* című művét) – korszakunkkal kapcsolatban is szülessen meg az a politikai filozófiai irodalom, amely a kortársak önreflexióját segítheti, s egymással versengő jövőképek kidolgozásának is alapja lehet.

Felhasznált irodalom

- Barabási Albert-László [@Albert-Laszlo Barabasi]: Július végén, amikor hazaköltöztem Magyarországra, olyan üdítő volt újra normálisan élni... [Idővonal-bejegyzés]. *Facebook*, 2020. szeptember 8. Online: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10164024229080612&set=a.10150450744610612&type=3>
- Birnbaum, Robert – Georg Ismar: Schäuble will dem Schutz des Lebens nicht alles unterordnen. *Der Tagesspiegel*, 2020. április 26. Online: <https://www.tagesspiegel.de/politik/bundestagspraesident-zur-corona-krise-schaeuble-will-dem-schutz-des-lebens-nicht-alles-unterordnen/25770466.html>
- Horkay Hörcher Ferenc: Politikafilozófia járvány idején. *Országút*, 2020. március 26. Online: https://orszagut.com/nyomtatott_cikk/politikafilozofia-jarvany-idejen
- Hörcher Ferenc: Political philosophy in a time of pandemic – Part I–II. *Hungarian Review*, 2020. július 13. Online: http://hungarianreview.com/article/20200713_political_philosophy_in_a_time_of_pandemic_part_i_ii
- Hörcher Ferenc – Körmendy Imre – Tóbiás Krisztián: *A kisváros dicsérete*. Balatonfüred, Tempevölgy, 2020.
- Klainerman, Sergiu: Princeton's president is wrong. The university is not systemically racist. *Newsweek*, 2020. szeptember 9. Online: <https://www.newsweek.com/princetons-president-wrong-university-not-systemically-racist-opinion-1530480>
- Konopás Noémi: Vírusnemzedék – Székely Levente ifjúságkutató a mai fiatalokról. *Mandiner*, 2020. szeptember 2. Online: https://mandiner.hu/cikk/20200902_virusnemzedek_ifjusagkutatas_szekely_levente
- Schmitt, Carl: *Politikai teológia*. Budapest, ELTE ÁJK, 1992.
- Sztankóczy András: Jön már az új irány: „Le a virológus-diktatúrával!” *Válasz online*, 2020. május 4. Online: <https://www.valaszonline.hu/2020/05/04/schauble-laschet-jarvany-korlatozas-vita>

Jogállam és rendkívüli helyzet

A jog működésével és hatásával foglalkozó különböző jogelméleti gondolkodók többnyire olyasféle helyzeteket vizsgáltak, amelyeket a társadalmi élet szokásos, rendszerinti, *normális állapotának* nevezhetünk. Az elmúlt fél évszázadban, különösképpen azonban az Európai Unió megalakítása, majd kibővítése óta, a jogállamiság követelménye lényeges kulcskategóriaként jelent meg. A jogállami működés tesztje a következő: megvizsgáljuk azt, egy nem normál helyzetben – vagy amennyiben úgy tetszik –, egy *rendkívüli helyzetben* pontosan miként lehetséges a társadalom számára alapvető politikai döntéseket meghozni úgy, hogy ezek a döntések mindvégig a jogállami keretek között maradjanak.

Tanulmányunk célja, hogy megvilágítsuk, a normál alkotmányos helyzettől miben és milyen alkotmányos felhatalmazással tért el 2020-ban a magyar kormányzat. A Carl Schmitt és Giorgio Agamben által elemzett „kivételes helyzet” a jog felfüggesztését jelenti. Nézeteik pontos megismerése azért fontos, hogy lássuk: a 2020-as hazai helyzetnek semmi köze az említett kivételes helyzethez. Röviden: meg kell különböztetnünk a kivételes helyzetet a rendkívüli helyzettől, mégpedig azért, mert az utóbbi nem jelenti sem általában a jog, sem pedig konkrétan a jogállam felfüggesztését, hanem a parlamenti és kormányzati döntések azon belül maradnak. A rendkívüli helyzetben alkalmazott különleges jogrend valójában nem a *demokráciának*, még kevésbé a *jogállamnak* és a joguralomnak valamiféle felfüggesztése. Ellenkezőleg, éppenséggel része mindkettőnek: a rendkívüli állapotban ez az helyzet maga a demokrácia és maga a jogállam, és – ennek megfelelően – szigorú (mégpedig szintén demokratikus és jogállami) törvények, egyenesen sarkalatos jelentőségű törvények teszik egyáltalán lehetővé és szabályozzák a feltételeit, valamint a működését.

Bevezetés

A jog működésével és hatásával foglalkozó különböző jogelméleti gondolkodók többnyire olyasféle helyzeteket vizsgáltak, amelyeket a társadalmi élet szokásos, rendszerinti, *normális állapotának* nevezhetünk. Ilyen esetben nincsen forradalom, nincsen polgárháború és nincsenek a társadalmat megrázkódtató borzalmak és katasztrófák. Röviden: az élet a megszokottság keretei között zajlik és telik.

Az elmúlt mintegy másfél évszázadban a jogi és a politikai gondolkodók nemcsak elemezték a jog helyzetét, hanem különböző követelményeket is megfogalmaztak a jog működését illetően. A kérdéskörünket érintően egészen konkrétan felállították a jogállam (*Rechtsstaat*), valamint a joguralom (*rule of law*) kialakításának és a fenntartásának követelményét.¹ A jogállam – amiként

¹ A jogállam és a joguralom fogalmainak egymáshoz való viszonyával (különbségek és azonosságok) jelen tanulmányunkban nem foglalkozunk.

azt a szóösszetétel is kifejezi – nemcsak magáról a jogról, hanem egyszersmind az államról is szól.

Az elmúlt fél évszázadban, különösképpen azonban az Európai Unió megalakítása, majd kibővítése óta, a jogállamiság követelménye lényeges kulcskategóriaként jelent meg. A jogállami működés tesztje a következő: megvizsgáljuk azt, hogy egy nem normál helyzetben, vagy amennyiben úgy tetszik, egy *rendkívüli helyzetben* pontosan miként lehetséges a társadalom számára alapvető politikai döntéseket meghozni úgy, hogy ezek a döntések mindvégig a jogállami keretek között maradjanak.

A *járványveszély* által meghatározott elmúlt hónapok megrázó tapasztalata azt mutatja, hogy ebben az ügyben különféle félreértésekkel, ilyen vagy olyan megalapozatlan feltevésekkel is találkozhatunk a nagy nyilvánosságban. A tanulmánynak az a célkitűzése, hogy – elsősorban a magyar helyzetre összpontosítva – bemutassuk, ennek a rendkívüli helyzetnek a kezelése és kézben tartása megvalósítható a jogállam megszokott keretei között is.

A rendkívüli állapot nem kivételes állapot

A járványidőszak megmutatta, hogy az európai országok kormányai milyen döntési helyzet kialakításában tudnak a leggyorsabban és leghatékonyabban válaszolni, reagálni a folyamatosan változó problémákra – vagy éppen mire nem voltak képesek. Az általánosan megfogalmazott elvárás természetesen az volt, hogy a kormányzati politikának ebben a sajátos, speciális helyzetben is összhangban kell állnia a jogállam keretein belüli lehetőségekkel. Ám voltak Magyarországgal kapcsolatban olyan kritikai felvetések (például Donald Tusk megjegyzése a *Der Spiegel*-ben a magyar miniszterelnökről,² amely szerint Orbán Viktorra büszke lehetne az a Carl Schmitt német jogi és politikai gondolkodó, akiről közismert, hogy nem rettent vissza a kivételes állapottól, és a nemzetiszocialista rendszer első éveiben buzgón támogatta Adolf Hitlert), amelyek vagy teljes ismerethiányról, vagy a politikai ellenszenv kifejeződéséről tanúskodnak.

A tanulmány célja, hogy megvilágítsuk, a normál alkotmányos helyzettől miben és milyen alkotmányos felhatalmazással tért el 2020-ban a magyar kormányzat. A vizsgálódásunk elején érdemes néhány fogalmi pontosítást elvégezni. Ennek során Carl Schmitt és a hozzá kapcsolódó Giorgio Agamben különböző munkáira támaszkodunk. Mindkét gondolkodó olyan történelmi és politikai helyzetek elemzője, amelyekben a jog normális, megszokott világa nem érvényesül; konkrétan a rendkívüli, a kivételes helyzetről értekeztek. Schmitt 100 esztendővel ezelőtt, míg Agamben napjainkban. Hatástörténetük következtében e témakörnek mind a ketten a klasszikusai közé számíthatók.

² Peter Müller – Jan Puhl: „What the economy needs is a blitzkrieg”. Interview with EPP president Donald Tusk. *Spiegel*, 2020. április 21.

A normál állapotban (amikor a megszokott életfolyamot nem borítja fel természeti katasztrófa vagy országokat érintő politikai és hadügyi válság) a kiszámíthatóság által biztonságot ad a jogélet megszokott működése. Vannak azonban olyan – a normál állapottól eltérő – helyzetek, amikor az élet biztonságos védelméhez nem elegendőek a hagyományos jogi formális követelmények, hanem elsősorban magát a vészhelyzetet kell megoldani. Egy társadalom biztonságát nemcsak fegyveres viszály, konfliktus veszélyeztetheti, hanem természeti katasztrófa is, vagy éppen adott esetben egy járvány. A tömegesen fellépő egészségügyi probléma éppen olyan súlyos lehet, mint az utcákon tapasztalható erőszakos cselekedetek sokasága. Erre a helyzetre felkészülve a jogállamok alkotmányos rendje jogi lehetőséget ad az eltérésre a normál helyzettől. Hangsúlyozzuk, hogy csakis jogilag szabályozott módon lehet a normál jogi helyzettől eltérni. Ennyiben a szembenézés a rendkívüli helyzetekkel noha módosítja a jogalkotás megszokott rendjét, része a jogállami működés egészének.

A jog normál állapottól eltérő helyzetét Schmitt a felségjog, a főhatalom (a szuverenitás) kérdésköre kapcsán vizsgálta. Két könyvét kell e tekintetben felidéznünk: az egyik a *Die Diktatur* (1921), amely a szuverenitáskérdés eszmétörténetét vizsgálta; a másik pedig a *Politische Theologie* (1922). Az 1921-es munkájában a *pouvoir constitué* (az alkotmányos hatalom), valamint a *pouvoir constituant* (az alkotmányozó hatalom) alapján kétféle diktatúráról beszélt: a *komisszár* (azaz egy konkrét feladattal megbízott), illetve a *szuverén diktátorról*. A megkülönböztetés alapját a következő kérdés adja: mi adhat biztonságot az adott normák érvényesülésének, illetve miként teremthető új norma.

A *komisszár diktátor* mindig a létező alkotmányos rendből indul ki, és annak a megvalósítására törekszik egy olyan helyzetben, amikor az alkotmányos *eljárások* alkalmazása nem biztosítja a politikai közösség számára elfogadott alkotmányos rend létét. Ebben a kivételes állapotban az a feladata, hogy *helyreállítsa* a normál jogi (vagyis az alkotmányos) állapotot. Ez a diktatúra egy időben korlátozott uralom. Schmitt erre a Római Köztársaság időszakából vette a példát, amikor is az egy évre választott diktátornak az volt a feladata, hogy a súlyos külső fenyegetés esetén a jogi normák és a jogérvényesítés (a jog megvalósulásának) normája közötti ellentétet politikai döntésekkel áthidalja a vészhelyzet megoldása érdekében. Röviden: a komisszár jellegű diktátor felfüggeszti az alkotmányt, mégpedig azért, hogy ugyanezen alkotmányt megvédje. Ezt a helyzetet Schmitt az ostromállapothoz hasonlította.

Ezzel szemben a *szuverén diktátor* nem egyszerűen egy fennálló, konkrét alkotmányt függeszt fel a jog alapján, hanem a felfüggesztés által olyan állapotot akar teremteni, amelyben egy új alkotmányos rend lehetségessé válik. A tevékenységét a *pouvoir constituant*, vagyis az alkotmányozó hatalom jellemzi. A *pouvoir constituant* csakis jogokat ismer, míg kötelezettségeket nem; a *pouvoir constitué* viszont fordítva: csak kötelezettségeket ismer, és jogokat nem. A *pouvoir constituant* és a *pouvoir constitué* viszonyát a természettel párhuzamban, analógiában, mint a *natura naturans* (a teremtető természet), valamint a *natura naturata* (a teremtetett természet) különbségét

ragadta meg Schmitt. Ami viszont közös a Schmitt által elemzett diktatúra két fajtájában, hogy mindegyik bekövetkeztének a lehetősége jogilag szabályozott, és mindkettőnek a célja egy alkotmányos normálállapot megteremtése. Az egyik a régit megerősítve, a másik pedig egy újat létrehozva tesz ennek eleget.

Schmitt ezt követően, alig egy esztendővel később jelentette meg a könyvét a *politikai teológiáról*, amelyben már egyáltalán nem esett szó a komisszárról, csakis a szuverénről. Fogalmazhatunk úgy is, hogy a szerző radikalizálta mind a szuverénrel, mind pedig – ezzel összhangban – a kivételes állapottal kapcsolatos álláspontját. A mű legelső mondatát – „Szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt” – azóta megszámálhatatlanul sokan idézték.³ Schmitt itt a *végző döntést*, vagyis a jogi normából nem levezethető döntést állította a középpontba (már ez is mutatja az elszakadását a jogállami elvtől). Mindennek hátterében az a meggyőződése állt, hogy az állam (a politika) elsődleges a joghoz képest. A jogi rend megszűnése nem jelenti mindenféle rendnek a megszűnését, minthogy ott áll az állam (a politika) rendje.

Közbevetőleg megjegyezzük, hogy itt rejlik Schmittnek a Hans Kelsennel folytatott vitája is, minthogy Kelsen az állami rendet csakis a jogi szabályozás összefüggésében értelmezte, és kizárólag a normál élethelyzetet elemezte. Schmittnél a szuverén hatalma önmagából fakad, nem származtatott, és nem is valamilyen normából levezetett hatalom. Ez a szuverén azonban már nem ugyanaz, mint az egy esztendővel korábban megfogalmazott szuverén diktátor, az ugyanis kötődött az alkotmányos helyzethez, míg ez a szuverén már nem kötődik. A szuverén tehát önmagában áll, mögötte csak az erő van, ami által szuverénként tevékenykedhetik, és hatalmi lehetősége végpontja a létező jogrend felfüggesztése. Röviden tehát a kivételes állapotban nincsen jogrend, csakis a politikai akarat által alkotott rend van.

Mi az, amit Agamben hozzátett Schmittnek a szuverenitásra vonatkozó gondolataihoz?⁴ Világossá tette, hogy a kivételes állapot egy olyan helyzetet mutat, amikor egyfelől vannak érvényes törvények, amelyeket *nem* alkalmaznak, másfelől pedig vannak cselekvések, amelyeknek *nincsen* helyük a törvények alapján. Erejük ugyan van, az azonban nem törvényerő. A kivételes állapot, egyszerűen összefoglalva, a senkiföldje. A közjog és a politikai tények, a jogrend és az élet között elhelyezkedő senkiföldje. Egy *határhelyzetről* van tehát szó, nem csupán az egyén, hanem az adott közösség szempontjából.

Nemcsak a totalitárius berendezkedéseket jellemzi a kivételes állapot bevezetése. Agamben szerint ugyanilyen módon kivételes állapotot teremtett az Amerikai Egyesült Államokban a 2001. október 26-án elfogadott *Patriot Act*, valamint az ehhez kapcsolódó további rendelkezések is, amelyek – többek között – lehetővé tették, hogy bírói vizsgálat nélkül, hosszú évekig fogva tartsanak különböző gyanúsítottnak ítélt személyeket. Ez persze egy meglehetősen paradox helyzet, mivel maga a jog szabályozza az alapvető jogok felfüggesztését. A kivételes állapot tehát olyan

³ Carl Schmitt: *Politikai teológia*. Budapest, ELTE ÁJK, 1992. 1.

⁴ Giorgio Agamben: *Ausnahmestand*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2004.

jelenség, amikor az élet és a jog feszültségbe kerül egymással, vagyis amikor a jog és a politika döntési tartománya eltér egymástól.

A különleges jogrend alkotmányos elvei Európában és hazánkban

S hogy mi köze van mindennek a magyarországi járványügyi veszélyhelyzetben bevezetett rendkívüli állapothoz? Röviden azt mondhatjuk: semmi. Schmitt szemében ugyanis a kivételes állapot mindig egy a jogot zárójelbe tevő állapot, amikor csupán a politikai erő nyilvánul meg, míg a hazai rendkívüli állapot bevezetése az *alkotmányos rend* alapján történt.⁵ Am éppen e különbözőség világossá tétele miatt kellett felidézniük a schmitti kivételes állapot értelmezését, hogy lássuk, milyen téves az ebben a járványügyi helyzetben hozott döntések rokonítása a kivételes állapottal.

Miután megvizsgáltuk azokat a jogelméleti megközelítéseket (Schmitt és Agamben gondolatait), amelyek különös figyelmet szenteltek a jog működésének a nem normál állapotban, most röviden rátekintünk a hazai jogi válasz alkotmányos keretére a járványveszély tekintetében. Mindebből kiviláglik majd, hogy a helyzet kezelése egyáltalán nem érte el azt a szintet, amelyet kivételes állapotnak nevezhetnénk, azaz az ország teljes mértékben megmaradt a jogállami keretek között.

Fontos megemlítenünk, hogy a bírálatok és a kétségek fő vonulata a *különleges jogrend*, valamint az *emberi jogok* kapcsolatával, továbbá összefüggéseivel foglalkozik. Az egyik döntő jelentőségű szemléleti alapvetés az lehet, hogy maga a különleges jogrend valójában nem a (szabadelvű, vagyis liberális) *demokrácia* (a népuralom), még kevésbé a *jogállam* és a joguralom valamiféle felfüggesztése, hanem – ellenkezőleg – éppenséggel része mindkettőnek. A rendkívüli állapotban ez az új helyzet maga a demokrácia és maga a jogállam, és – ennek megfelelően – szigorú (mégpedig szintén demokratikus és jogállami) törvények, egyenesen sarkalatos jelentőségű törvények teszik egyáltalán lehetővé és szabályozzák a feltételeit, valamint a működését.

A *nemzetközi (köz)jogban* e tekintetben kétféle nagyobb lehetőség különböztethető meg.⁶ Egyfelől vannak olyasféle emberi jogok, amelyek még a különleges jogrend esetén *sem korlátozhatók* semmilyen tekintetben, vagyis amelyek ekképpen abszolútnak tekinthetők, és az alkotmányosság minimumaként rendkívül magas rangban maradnak.⁷ Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) által az 1966-os esztendőben tető alá hozott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezség-

⁵ Igényes kortárs sajtóelemzés is ugyanerre a következtetésre jut: Techet Péter: Tényleg Carl Schmittet kell olvasni, hogy megértsük a járványhelyzetet? *Azonnali*, 2020. április 8.

⁶ Az Európa számára mintaadó német alkotmányjog tekintetében például a következő tanulmány kínál áttekintést: Jakab András: A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjog és irodalom tükrében. *Jogtudományi Közlemény*, 62. (2007), 2. 39–49.

⁷ Doktori értekezések is születnek a különleges jogrendi szabályozások elméleti igényű rendszerezéséről: Mészáros Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*. PhD-értekezés. Debrecen, DE Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2017.

okmánya hét emberi jogot kiemel. Ezeket ugyanis az úgynevezett korlátozhatatlan jogok csoportjába sorolja a 4. cikk (2) bekezdésében.

Hasonlóképpen rendelkezik az úgynevezett *genfi jogba* – amely időben megelőzi az ENSZ által fejlesztett nemzetközi jogot – tartozó négy, 1949-es egyezmény közül kettő (mindkettő keltezésének pontos időpontja augusztus 12.), vagyis a hadifoglyokkal foglalkozó harmadik, valamint a polgári lakosság helyzetét és a védelmét tárgyaló negyedik egyezmény. Továbbá mindkét, az 1977-es esztendőben született kiegészítő jegyzőkönyv is (mindkettő keltezésének pontos időpontja június 8.) kiemelten kezel bizonyos emberi jogokat: az első kiegészítő jegyzőkönyv a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről rendelkezik; a második kiegészítő jegyzőkönyv pedig a nem nemzetközi fegyveres összeütközések, vagyis a polgárháborúk egyes áldozatainak a védelméről tartalmaz különféle jogszabályi rendelkezéseket.

A jelenlegi magyar Alaptörvény korlátozhatatlan jogoknak tekinti elsősorban az élethez és az *emberi méltósághoz* fűződő jogot; ezenkívül a kínzás, az embertelen és megalázó bánásmód vagy ilyen büntetés tilalmát; a szolgaság és az emberkereskedelem tilalmát; az önkéntes hozzájárulás nélküli orvosi vagy tudományos kísérlet tilalmát; az emberi fajnemesítést, illetve az emberi testnek és testrésznek a hasznoszerzési célú felhasználását, továbbá az emberi egyedmásolás tilalmát; az ártatlanság vélelmét (*presumptio innocentiae*); a védelemhez fűződő jogot; a „nincsen bűncselekmény törvény nélkül” (*nullum crimen sine lege*) elvét; valamint a többszöri elítélés tilalmát.⁸

Másfelől – és az emberi jogoknak a túlnyomó többsége pontosan ide, ezen csoportba tartozik – olyasféle emberi jogok is léteznek, amelyek eleve *nem* tekinthetők *korlátozhatatlannak*. Például az emberi jogok összeütközése (vagyis kollíziója) esetén a *szükségességi* és az *arányossági* (alapjogi jellegű) teszt az iránymutató a(z esetleg kölcsönös) korlátozásban.⁹ Az eme emberi jogok gyakorlása és a velük élés, illetőleg az érvényesítésük tehát különleges jogrend esetén *felfüggeszthető*, még a szükségességi és az arányossági teszt által megengedett mértéken túl is menve.¹⁰ Kulcsjellemező azonban az ideiglenesség.¹¹

Az alkotmányjogi szabályozásnak mindig *egyensúlyt* kell biztosítania (noha ez természetesen sohasem lesz, nem is lehet tökéletes) aközött, hogy – egyrészt – az adott veszedelem elleni védekezés biztonságos legyen, gyors és hatékony intézkedésekkel

⁸ Az alapjogok, illetőleg azok korlátozásának kérdéséről angol nyelven lásd Kiss Barnabás: Some remarks on the provisions of the new fundamental law of Hungary regarding fundamental rights. In Ranko Keča (szerk.): *Harmonizacija srpskog i mađarskog prava sa pravom Evropske Unije*. Novi Sad, Pravni fakultet u Novom Sadu, Centar za izdavačku delatnost, 2013. 513–523.

⁹ A szükségességi és az arányossági teszt például egy alkotmányos biztosítékot jelent a különleges jogrend idején: Mógor Judit – Horváth László: Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban. *Bolyai Szemle*, 18. (2009), 3. 35–45.

¹⁰ Az alapjogok korlátozása elvi szinten már az előző alkotmányban is lényegében megegyező volt: Kiss Barnabás: Az alapjogok korlátozása és a közérdek. In Szamel Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*. Budapest, MTA JTI, 2008. 169–182.

¹¹ Minden intézkedésnek rendelkeznie kell az ideiglenesség jellegével. Kádár Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2. (2014), 1. 5–46.

végrehajtva.¹² Másrészt pedig hogy az alkotmányos demokráciában és a jogállamban az alapvető jogok védelmet élvezzenek. Az *arányosság* követelménye segíti elő, hogy a létrejövő hatalomösszevonás csak a feltétlenül szükséges mértéket érje el.

A *rendkívüli jogrend* 1989-ben került bele, máig ható érvénnyel, a magyar alkotmányos rendbe, tehát a korábbi két parancsuralmi rendszerhez képest kifejezetten a demokratikus átmenet, a jogállam megteremtésének a jogi vívmánya.¹³ A 2012-es új Alaptörvényben egy különálló, önálló fejezetet kapott az immáron némileg megváltozott elnevezésű *különleges jogrend*, amely a részletszabályokat illetően a mindenkori honvédelmi és katasztrófavédelmi törvényre utal. A magyar Alaptörvényben a minősített időszakok 2016-ban egészültek ki a belbiztonsági védelmi helyzetre, vagyis a *terrorveszélyhelyzetre* vonatkozó szabályokkal, válaszul a nemzetközileg egyre jelentősebbé váló terrorcselekmények jelentette fenyegetésekre.

A *különleges jogrend* szabályozása rendkívül kifinomultnak tekinthető a magyar rendszerben, amennyiben összehasonlítjuk más, például európai szabályozásokkal. Sok helyütt nem tesznek különbséget alkotmányos szinten a különféle veszélyhelyzeti fajták között. Jelenleg ennek *hat fajtája* létezik hazánkban: a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a már említett terrorveszélyhelyzet, a váratlan támadás, valamint a veszélyhelyzet.¹⁴ A járvánnyal kapcsolatban most bevezetett a legenyhébb ezek közül.¹⁵ A kihirdető az első négy esetben az Országgyűlés, az utolsóban a Kormány, váratlan támadás esetén azonban nincsen kihirdetés. Az utolsó négy esetben a Kormány hozhat rendkívüli intézkedéseket, az elsőben a Honvédelmi Tanács, szükségállapot esetében pedig a köztársasági elnök.

Látható, hogy *államszervezeti* oldalról átmenetileg megváltozik a *hatalom-megosztás* elve, és ideiglenes hatalomösszpontosulás következhet be, gyakorlati okokból. A veszélyhelyzet megszűntével ezeknek vissza kell állnia az eredeti állapotba, addig pedig erős ellenőrzési eszközök beépítésére van szükség (elsősorban az Országgyűlés, valamint az Alkotmánybíróság oldaláról).¹⁶

¹² A különleges jogrendek eme alapvető ellentmondását (dilemmáját) jól összefoglalja a tanulmányában Kiss Barnabás. Kiss Barnabás: Az alapjogok korlátozhatósága különleges jogrendben, különös tekintettel a (büntető-) igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedésekre. In Homoki-Nagy Mária et al. (szerk.): *Ünnepi kötet dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE ÁJTK, 2018. 555–556.

¹³ A magyar alkotmányjogi fejlődés ívéről szóló elemzés: Szabó Csaba – Horváth László: Magyarország Alaptörvényének és a Magyar Köztársaság (MK) Alkotmányának összevetése a különleges jogrend vonatkozásában. *Hadmérnök*, 7. (2012), 2. 395–404.

¹⁴ A hatféle időszak tipológiai elemzése: Jakab András – Till Szabolcs: A különleges jogrend. In Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 2016. 485–513.

¹⁵ Angol nyelven is olvasható rövid összefoglaló elemzés a bevezetett intézkedésekről: Szilvay Gergely: The nature of Hungary's 'state of emergency'. *The European Conservative*, 2020. április 17.

¹⁶ A biztosítékok és a garanciák körüljárása: Till Szabolcs: Különleges jogrend. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (IJOTEN)*. 2019.

A Covid-19 vírus okozta járvány 2020 első hat hónapjában alapvetően próbára tette az európai államokat, és a gyakorlatban is megmutatta, hogy a különféle válsághelyzetekre adott válasz, reagálás képessége milyen szinten áll az egyes országokban, érteve ehelyütt a jogszabályi háttérrel, az intézményrendszert és az infrastruktúrát, illetőleg a nemzeteket összefogó, koordináló politikai vezetést.¹⁷ Nyilvánvaló, hogy olyan mértékű volt az alapvető javak veszélybe kerülése, hogy mindenféleképpen állami beavatkozásra volt szükség, méghozzá túllépve a jogi berendezkedés által szokásos módon jelen lévő eszközökön. Az egyes európai megoldások közötti összehasonlítást jelentősen megnehezítette az a körülmény, hogy nincsen egységes elnevezés az Európai Unióban a különleges jogrend módozatait, fajtáit illetően.¹⁸ A félreértésekhez – a jogi hozzá nem értésen, valamint az újságírói felületességen kívül – nem egyszer fordítási nehézségek is hozzájárultak.¹⁹

A válsághelyzetek alapvető jellemzője, hogy a hétköznapi élet szokványos jogi keretei, rendszerei közül szükséges kilépni, gyors és határozott feleleteket, reakciókat adni, amire a rendkívüli állapot intézménye szolgáltat lehetőséget.²⁰ Ilyen esetekben természetes módon kerül feszültségbe a *biztonság* és a *szabadság*: akár jogállami paradoxonnak is nevezhetjük, hogy a jogrendre felhatalmazásnak egyszerre kell kellően részletesnek, ugyanakkor megfelelő cselekvési szabadságot biztosítónak lennie.²¹ Amiként az áttekintésünkéből látható, a járvány miatt bevezetett rendkívüli állapotnak semmi köze sincsen a Schmitt nevéhez köthető kivételes állapothoz. Az utóbbi ugyanis a jog felfüggesztését jelenti, míg a most alkalmazott megoldások az *alkotmányos rend*, a jogrend alapján álltak. Ami nagyon egyszerűen azt jelenti, hogy a Schmittre, a diktatúrára, a parlament felszámolására tett kritikai utalásoknak egyszerűen nincsen köze a valósághoz.

Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a rendkívüli jogrend „egy alkotmányos állapot, és nem az alkotmány nélküli állapot”.²² Ha még hatásosabban szeretnénk fogalmazni, akkor nem a *jogállam* (vagy a joguralom) végéről, hanem – dacára a szélsőséges kihívásoknak, amellyel az ország, az állam szembenéz – pontosan annak az *ünnepről* van szó.

¹⁷ Sándor Lénárd: A szükséghelyzet nemzetközi. Beszélgetés Federica Cristanival. *Mandiner*, 2020. április 13.

¹⁸ Sándor Lénárd: „Nincsen egységes mintája a különleges jogrendnek”. Beszélgetés Szilágyi János Edével. *Mandiner*, 2020. szeptember 15.

¹⁹ Kelemen Roland: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban I. Általános alapvetés, fogalmi elhatárolás. *Vélemények a Katonai Jog Világából*, 1. (2019). 1–11.

²⁰ Természetesen a rendkívüli jogrend mögött meghúzódó korlátozásoknak az indokai mindig valamilyen politikai bölcseletet tárnak fel. Fődi Kitti: Nekem kéne feláldozni magam, vagy mások áldozzák fel magukat értem? *444.hu*, 2020. április 10.

²¹ Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 13. (2017), 4. 7, 12–13.

²² Friedrich Kojá: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog. In Takács Péter (szerk.): *Államtan*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 799.

Felhasznált irodalom

- Agamben, Giorgio: *Ausnahmezustand*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2004.
- Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 13. (2017), 4. 7–16. Online: http://ias.jak.ppk.hu/hir/ias/2017asz/01b_Csink_IAS_2017_4.pdf
- Földi Kitti: Nekem kéne feláldozni magam, vagy mások áldozzák fel magukat értem? *444.hu*, 2020. április 10. Online: <https://bit.ly/3vU3RCQ>
- Jakab András: A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjog és irodalom tükrében. *Jogtudományi Közöny*, 62. (2007), 2. 39–49.
- Jakab András – Till Szabolcs: A különleges jogrend. In Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 2016. 485–513.
- Kádár Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2. (2014), 1. 5–46. Online: <https://bit.ly/3f6i0XH>
- Kelemen Roland: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban I. Általános alapvetés, fogalmi elhatárolás. *Vélemények a Katonai Jog Világából*, 1. (2019). Online: www.hadjog.hu/wp-content/uploads/2019/02/2019-1-Kelemen.pdf
- Kiss Barnabás: Az alapjogok korlátozása és a közérdek. In Szamel Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*. Budapest, MTA JTI, 2008. 169–182.
- Kiss Barnabás: Some remarks on the provisions of the new fundamental law of Hungary regarding fundamental rights. In Ranko Keča (szerk.): *Harmonizacija srpskog i mađarskog prava sa pravom Evropske Unije*. Novi Sad, Pravni fakultet u Novom Sadu, Centar za izdavačku delatnost, 2013. 513–523.
- Kiss Barnabás: Az alapjogok korlátozhatósága különleges jogrendben, különös tekintettel a (büntető-) igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedésekre. In Homoki-Nagy Mária – Karsai Krisztina – Fantoly Zsanett – Juhász Zsuzsanna – Szomora Zsolt – Gál Andor (szerk.): *Ünnepi kötet dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE ÁJTK, 2018. 555–556. Online: http://acta.bibl.u-szeged.hu/53845/1/juridpol_081.pdf
- Koja, Friedrich: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog. In Takács Péter (szerk.): *Államtan*. Budapest, Szent István Társulat, 2003, 797–817.
- Mészáros Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*. PhD-értekezés. Debrecen, DE Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2017. Online: <http://dea.lib.unideb.hu/dea/handle/2437/237870>
- Mógor Judit – Horváth László: Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban. *Bolyai Szemle*, 18. (2009), 3. 35–45. Online: <http://shorturl.at/sORST>
- Müller, Peter – Jan Puhl: „What the economy needs is a blitzkrieg”. Interview with EPP president Donald Tusk. *Spiegel*, 2020. április 21. Online: <https://bit.ly/3q3ILxN>
- Sándor Lénárd: A szükséghelyzet nemzetközi. Beszélgetés Federica Cristanival. *Mandiner*, 2020. április 13. Online: https://precedens.mandiner.hu/cikk/20200413_a_szukseghelyzet_nemzetkozi
- Sándor Lénárd: „Nincsen egységes mintája a különleges jogrendnek”. Beszélgetés Szilágyi János Edével. *Mandiner*, 2020. szeptember 15. Online: <https://bit.ly/3cenfCR>
- Schmitt, Carl: *Politikai teológia*. Budapest, ELTE ÁJK, 1992.
- Szabó Csaba – Horváth László: Magyarország Alaptörvényének és a Magyar Köztársaság Alkotmányának összevetése a különleges jogrend vonatkozásában. *Hadmérnök*, 7. (2012), 2. 395–404. Online: http://hadmernok.hu/2012_2_szabo_horvath.pdf
- Szilvay Gergely: The nature of Hungary’s ‘state of emergency’. *The European Conservative*, 2020. április 17. Online: <https://bit.ly/3cY1RB5>
- Techet Péter: Tényleg Carl Schmittet kell olvasni, hogy megértsük a járványhelyzetet? *Azonnali*, 2020. április 8. Online: <https://bit.ly/3vOGHOi>
- Till Szabolcs: Különleges jogrend. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (IJOTEN)*. 2019. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>

Stumpf István

Kormányzati cselekvés és alkotmányos korlátok a járványban

Válság idején minden politikai rendszer kivételes felhatalmazást ad a végrehajtó hatalomnak, hiszen a hatályos törvények keretein belül nem lehetséges szembenézni az új és gyorsan változó kihívásokkal. Az amerikai alapító atyák egyike, Alexander Hamilton, aki nagyon félt a központi kormányzat túlzott hatalmától, úgy gondolta, hogy vészhelyzet idején fel kell függeszteni a fékek és ellensúlyok rendszerét. Az alkotmányos demokrácia akkor kerül veszélybe, ha a rendkívüli helyzet elmúltával sem áll helyre a jogállami rend.

A különleges jogrend alkotmányos jelentőségét az adja, hogy az az alapjogok szokatlan és rendes körülmények között elfogadhatatlan mértékű korlátozásával jár. A közhatalmi jogosítványok erős központosításával újraszabályozza a hatalomgyakorlás rendjét, egyfajta „alkotmányos diktatúrát” vezet be. Mindezt az teszi indokolttá, hogy a minősített időszak társadalmi, gazdasági következményei rendkívül súlyosak, és ezek elhárítására a kormányzati szervek különleges hatásköröket kapnak, amelyeket alkotmányos ellenőrzés mellett, ideiglenesen, arányosan és célhoz kötötten gyakorolhatnak. Az Alaptörvény 54. cikke részletesen szól arról, hogy bizonyos alapjogokat (így az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, a kínzás tilalmát, az ártatlanság vélelmét, a védelemhez való jogot, a visszaható hatályú büntető jogalkalmazás tilalmát, a *ne bis in idem* elvét) és az Alaptörvény alkalmazását különleges jogrend idején sem lehet felfüggeszteni.¹

A vírusválság az eddigi legkomolyabb tesztje a politika stressztűrő képességének és az alkotmányos jogállam alapjogvédelmi rendszerének. Azok az országok tudják sikeresen kezelni a válságot, ahol az állam erős, és rendelkezik a problémák megoldásához szükséges kapacitásokkal, ahol a polgárok bíznak a köztisztviselőkben, és ahol hatékony és kompetens vezetés irányítja az országot.

A tanulmány áttekinti a különleges jogrend bevezetésével kapcsolatos alkotmányos vitákat, és megvizsgálja a magyar kormány válságkezelési képességét.

A liberális világrend eróziója

Válság idején minden politikai rendszer kivételes felhatalmazást ad a végrehajtó hatalomnak, hiszen a hatályos törvények keretein belül nem lehetséges szembenézni az új és gyorsan változó kihívásokkal. Az amerikai alapító atyák egyike, Alexander Hamilton, aki nagyon félt a központi kormányzat túlzott hatalmától, úgy gondolta, hogy vészhelyzet idején fel kell függeszteni a fékek és ellensúlyok rendszerét. Az alkotmányos demokrácia akkor kerül veszélybe, ha a rendkívüli helyzet elmúltával sem áll helyre a jogállami rend.

¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

A II. világháborút követően talán nem volt egyetlen esemény sem, amely olyan hatást gyakorolt a világ országaira, mint a koronavírus-járvány kirobbanása. A globalizált, hálózatokba szervezett világban az egyik legnagyobb értéknek számító mobilitást, utazást és személyes érintkezéssel járó tevékenységet a nemzeti kormányok válságkezelő intézkedései befagyasztották. A máskor emberekkel zsúfolt utcák, terek, üdülőövezetek kiürültek, az emberek a lakásaikba kényszerültek, még a digitálisan írástudatlanok is megpróbálták felcsatlakozni a világhálóra. A tömegkommunikáció és a közösségi média fókuszába a válságstábok napi jelentései kerültek, a tőzsdei hozamgörbék szerepét az egyes országok fertőzöttségi és halálozási mutatói vették át. Sok gyárban leállt a termelés, munkahelyek milliói kerültek veszélybe, az iskolák átálltak a digitális oktatásra, szülők millióinak kellett szerte a világban visszaülni a virtuális iskolapadba. A jövő még bizonytalanabbá, kiszámíthatatlanabbá vált, mint korábban, félelem költözött az emberek, különösen az idősebb generációk lelkébe. A Covid-19-járvány által generált válság reflektorfénybe állította a korábbi liberális világrend összeomlását és a *Pax Americana* végórát. Egyesek szerint újra kétpólusú világ fog kialakulni: egy Amerika-központú és egy Kína-központú. Bár Kína gazdasági mérete elérte az amerikai gazdaság $\frac{2}{3}$ -át, a „kemény hatalom”, a katonai, pénzügyi és információs potenciál tekintetében Amerikának számottevő az előnye Kínával szemben.

A vírusválság felgyorsította a liberális világrend erózióját, kiélezte a nagyhatalmak, különösen az USA és Kína közötti ellentéteket, és rávilágított az olcsó munkaerő reményében Távol-Keletre kihelyezett termelési láncolatok sérülékenységére. Válságforgatókönyvek és prognózisok készültek, neves tudósok és kutatók fejtették ki a véleményüket arról, hogy nincsen visszatérés a vírus előtti világba. Eric Klinenberg,² a New York-i Institute for Public Knowledge professzora szerint a koronavírus-világjárvány a piaci társadalommal és a hiperindividualizmussal kapcsolatos romantika végét jelentheti. A tudósok prognózisa szerint a vírus hatására az emberek változtatni fognak a korábbi szokásaikon és viselkedésükön, kevesebbet fognak utazni, átalakítják a táplálkozási és fogyasztási szokásaikat, kevesebb erőforrást fognak elhasználni. A pénzhajhászás helyett előtérbe kerülhet az otthoni dolgozás, a tárgyaktól való függés helyett a személyes törődés, az improvizáció és a kreativitás kultúrája pedig a nyertese lehet a válságnak. A családok és a nemzetek is nagyobb figyelmet fordítanak majd az önellátásra. A válság idején és következtében nagyobb megbecsülést kapnak a kutatók, az orvosok és a kórházi személyzet, felértékelődik a telemedicina, és fokozott támogatásra számíthat a családi gondozás intézménye is.

A vírusválság rávilágított arra is, hogy kudarcra vannak ítélve azok a kormányzatok, amelyek nem ruháztak be a közösségi infrastruktúrába, és elhanyagolták a közszolgálati tudást. Az is kiderült, hogy a kormányzati intézményeknek szakértőkre és nem lojális mamelukokra van szüksége a válsághelyzetből fakadó köz-

² Politico: *Coronavirus will change the world permanently. Here's how* (2020. március 19.).

politikai gondok megoldása során. A koronavírus ennek az évszázadnak eleddig a legsürgetőbb kihívása, amelynek megválaszolása során felértékelődik a lokalitás mint a szolidaritás és a problémamegoldás egyik meghatározó centruma. A prognózisok tartanak attól, hogy a növekvő egyenlőtlenségek és a családok megtakarításainak elapadása miatt minden korábbinál dühösebb és erőszakosabb politikai elégedetlenségi hullám indulhat el. Az emberek többsége különszoba és számítástechnikai infrastruktúra hiányában nem tudja megoldani a gyerekek digitális iskoláztatását és az otthoni munkavégzést, ezért erre a kormányoknak speciális programokat kell kidolgozni, és előtérbe fog kerülni az emberek egészségi állapota és a közegészségügy teherbíró képessége.

Az állammal és az alkotmányossággal kapcsolatos viták és a Covid-19-válság

A pandémiás válság újabb érvet adott azoknak a kezébe, akik az állam újrafelfedezése mellett érveltek,³ és a kormányzatok gyors cselekvőképességét rendkívül fontosnak tartották a természeti és gazdasági válságok hatékony kezelésében. Az elmúlt évtizedekben sokan temették már a nemzetállamot, mondván, a globalizált világ globális problémáira nem lehet nemzetállami keretek között sikeres válaszokat találni.⁴ A Covid-19-válság megmutatta, hogy egy világméretű és példátlan sebességgel terjedő válság elleni eredményes fellépés elsődleges frontvonala a nemzetállam maradt. Az egyes országok eltérő válságkezelési stratégiát követtek, és jelentős különbségek alakultak ki a fertőzőtségi mutatókban. A válság felértékelte a nemzetállamok és a határok szerepét, amelyek már a migrációs hullámok fogadása idején is fontos szerepet játszottak.⁵

A parlamentáris demokráciákról szóló elemzések a válságokat megelőzően is a végrehajtó hatalom erőteljes prezidencializálódását⁶ jelezték. A parlamentekkel szemben a kormányoknak, de különösen a kormányfőknek fokozatosan nőtt a formális és informális hatalma a kormányzati döntések meghozatalában. A prezidencializációs folyamatok elősegítették a gyors kormányzati döntések meghozatalát,

³ Francis Fukuyama: *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*. Budapest, Századvég, 2005; Stumpf István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég, 2014; John Micklethwait – Adrian Wooldridge: *The fourth revolution. The global race to reinvent the state*. New York, Penguin, 2014.

⁴ Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályzó hatalmak a globális erőterben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció?* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 77.

⁵ Thierry Baudet: *A határok jelentősége*. Budapest, Századvég, 2012.

⁶ Thomas Poguntke – Paul Webb (szerk.): *The presidentialization of politics – A comparative study of modern democracies*. Oxford, Oxford University Press, 2005; Tanács-Mandák Fanni: A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. (2014), 4. 110–119.

ugyanakkor csökkent a kormányzatok parlament általi ellenőrizhetősége, és lehetővé vált a karizmatikus vezetők felemelkedése, egyfajta „vezérdemokrácia”⁷ kialakulása.

A globális válság átformálta az alkotmányos intézmények egymáshoz való viszonyát is. Az elmúlt évtizedek alapjogvédelmi fundamentalizmusának térnyerése számos szerzőt arra ösztönzött, hogy alapos kritikát gyakoroljon a nemzetközi „mainstream”-mé vált bírói aktivizmus felett. Külföldi és hazai szerzők egyaránt azt állították, hogy „jurisztokratikus hatalomgyakorlás”⁸ alakult ki, vagyis a bíróságok, de leginkább az alkotmánybíróságok kezébe került át a társadalom irányítása azáltal, hogy számos esetben a törvényhozás hatáskörébe tartozó kérdésekben hoztak döntéseket. Mindezen folyamatok mellett, erős globális támogatással, felgyorsult az európai és a nemzetközi jog alkotmányosítása, amely a nemzetállamok feletti globális alkotmányjog megteremtését célozta. A globális alkotmányos oligarchia empirikusan megalapozott víziójával fenyegető megközelítést többen kritizálták,⁹ egyebek mellett azzal érvelve, hogy az európai alkotmányos térség többszintűvé alakult, az európai és tagállami alkotmányos elvek fejlesztik és egyben korlátozzák egymást. Az alapjogvédelem és az alkotmánybíróságok szerepköréről folytatott vita azért érdekes, mert válsághelyzetekben a kormányzatoknak adott parlamenti felhatalmazás alkotmányos határainak átlépéséről az alkotmánybíróságok hivatottak dönteni. A taláros testületek legitimitása meghatározó jelentőségű lehet a rendkívüli állapot idején hozott kormányzati lépéseket értékelő alkotmányos döntések elfogadásában.

Az elmúlt évtizedek alkotmányos gondolkodásának fősodráát a jogi konstitucionalizmus jelentette, amely a politikai közösség legfontosabb döntéseinek kialakításában meghatározó szerepet biztosított az írott alkotmányra támaszkodó bírósági alapjogvédelemnek.¹⁰ Ezzel szemben a politikai konstitucionalizmus a törvényhozás és a bíráskodás viszonylatában a szuverenitás elsődleges letéteményeseként fellépő, a politikai döntéseket meghozó parlamentet tekinti a közösségi cselekvés elsődleges és a végső szó kimondására hivatott fórumának, korlátozottabb szerepkört szánva a bírói testületeknek a közösség életét alapvetően befolyásoló alkotmányos jelentőségű kérdések eldöntésében.¹¹ A hazai változások értékelését illetően két

⁷ Körösenyi András: Max Weber és az Orbán-rezsim. Plebiszciter vezérdemokrácia Magyarországon. In Körösenyi András: *Manipuláció és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. Budapest, Gondolat, 2019.

⁸ Ran Hirschl: *Towards juristocracy. The origins and consequences of the new constitutionalism*. Boston, Harvard University Press, 2004; Pokol Béla: *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

⁹ Chronowski Nóra: Globális vagy lokális alkotmányosság? *Jogelméleti Szemle*, (2015), 4. 19–31; Drinóczi Tímea: Jurisztokrácia és az alkotmányoligarchia vagy a többszintű alkotmányosság és alapjogvédelem. Reflexiók Pokol Béla írására. *Jogelméleti Szemle*, (2015), 4. 32–45.

¹⁰ A jogi konstitucionalizmus átfogó bemutatását adja: Sajó András – Uitz Renáta: *The constitution of freedom. An introduction to legal constitutionalism*. Oxford, Oxford University Press, 2017.

¹¹ A politikai konstitucionalizmus egyik legátfogóbb kifejtését Richard Bellamy könyve adja. Richard Bellamy: *Political constitutionalism: A republican defence of the constitutionality of democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007. A két alkotmányos megközelítés összehasonlítására tesz kísérletet: Stephen Gardbaum: *The new commonwealth model of constitutionalism: Theory and practice*.

élesen szembenálló felfogás alakult ki. Az egyik képviselői szerint a magyar alkotmányosság elmozdult a jogi konstitucionalizmustól a politikai konstitucionalizmus irányába.¹² A másik megközelítés szerint „a jelenlegi magyar gyakorlat nem a politikai konstitucionalizmus megnyilvánulása”.¹³ Újabban a politikai konstitucionalizmus kritikája az illiberális demokráciához kapcsolt „illiberális alkotmányosság” koncepciójában jelenik meg.¹⁴

Álláspontjuk szerint a populista politikai többség önkorlátozás nélküli magartásával átalakítja a liberális alkotmányosságot illiberálissá, foglyul ejtve az alkotmányosságot és magát az alkotmányt is a formális és informális alkotmány-módosításokkal, valamint az Alkotmánybíróság elfoglalásával. Az „illiberális alkotmányosságot” véleményük szerint a politikai alkotmányosság és az erősen érzelmi alapokon álló nemzeti identitás koncepciója támogatja. Annak ellenére, hogy a magyar és a lengyel jogrendszer is erősen be van kötve az Európai Unió jogrendszerébe, ezek a folyamatok a jogállam eróziójához és autoriter rezsimek kialakulásához vezetnek ezekben az országokban. Más szerzők¹⁵ ezt a politikát cezáriánus politikának nevezték el, amely három pilléren nyugszik: (1) patronázspolitiká, (2) az állam foglyul ejtése, (3) identitáspolitiká. A parlamenti többség a politikai kommunikációban barátra és ellenségre osztja fel a társadalmat, és a gazdaság működtetésében kulcsszerepet kapnak a patronázshálózatok, amelyek foglyul ejtik az államot. Ezeknek a dominánsan liberális, alapjogvédő megközelítéseknek a legfontosabb állítása, hogy mind a politikai konstitucionalizmus, mind a nemzeti és alkotmányos identitás teóriája csupán álca a rezsimek autoriter természetének és működésének elrejtésére.

Cambridge, Cambridge University Press, 2013; Erdős Csaba: *Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköréről*. Budapest, Gondolat, 2016.

¹² Pócza Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, (2012), 5. 35–50; Antal Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 22. (2013), 3. 48–70; Stumpf (2014): i. m. 244–249.

¹³ Kovács Ágnes álláspontja, hogy „a politikai konstitucionalizmus fogalma nem alkalmas annak a gyakorlatnak a leírására, amely a magyar politikai intézményrendszer és elsősorban az Alkotmánybíróság működéséből rajzolódik ki napjainkban. Így azt is állítom, hogy a magyar gyakorlat félreértésén alapulnak azok az álláspontok, amelyek a törvényhozás és az alkotmánybíráskodás kapcsolatában 2010 után bekövetkező változásokat olyan modellváltásként értékelik, amely szerint a korábban uralkodó jogi konstitucionalizmust felváltotta a politikai konstitucionalizmus konstrukciója.” Kovács Ágnes: A passzív nem puha, avagy miért nem igazolható az Alkotmánybíróság gyakorlata a politikai konstitucionalizmus alapján? In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 213.

¹⁴ Drinóczi Tímea – Agnieszka Bień-Kacała: Illiberal constitutionalism: The case of Hungary and Poland. *German Law Journal*, 20. (2019), 8. 1140–1166; Drinóczi Tímea: Hungarian abuse of constitutional emergency regimes – Also in the light of the COVID-19 crisis. *MTA Law Working Papers*, (2020), 13.

¹⁵ Robert Sata – Ireneusz Paweł Karolewski: Caesarian politics in Hungary and Poland. *East European Politics*, 36. (2019), 2; Sajó András: The constitution of illiberal democracy as a theory about society. *Polish Sociological Review*, 208. (2019), 4. 395–412.

Ezzel a felfogással szemben a 2010-es magyarországi „fülkeforradalom” a politikai alkotmányosság győzelmét jelentette. Az alkotmánybírószági aktivizmust felváltotta a kétharmados többségen alapuló (*super majority*), parlamenti szupremáciára épülő aktivizmus. A Fidesz stratégiai döntéshozói már régóta készültek arra, hogy a *status quo* gazdasági, politikai, szellemi elitje által kialakított, kompromisszumokra épülő rendszert szétverjék, a „megalvadt posztkommunista struktúrák”¹⁶ erejét megtörjék. Úgy vélték, hogy az alkotmányos berendezkedésen belül súlyos torzulások történtek, jelentős mértékben korlátozva a kormányok cselekvőképességét. Ezért vissza kell metszeni a hatalommegosztás túlzásait, helyre kell állítani a választott parlament szupremáciáját, erős államot és hatékony közigazgatást kell építeni. Álláspontjuk szerint a Magyarországot ért európai támadások hátterében a kormány ama törekvése állt, hogy a politikai kérdéseket repolitizálja, és a többségi választói felhatalmazást érvényesítse. Ez szembement az uniós politika legfőbb áramlatával, a politikai kérdések eljogiasításával. „Az emberi jogi gondolkodás extrém dominanciájával és a többségi elv érvényesítésének egyértelmű korlátozásával jellemezhető európai politika élesen szemben áll az egyetlen párt alkotta parlamenti többség teljes szuverenitásán alapuló elvvel.”¹⁷ Valójában tehát a politikai konstitucionalizmus fundamentális tartópillérét a parlamenti szupremácia adja. Az Alaptörvény és módosításai egyértelműen a korábbi alapjogi aktivizmus zsinórmértékéül szolgáló „láthatatlan alkotmány” leváltását, majd egyre inkább a végrehajtó hatalom (élén a miniszterelnök) hatáskörének kiszélesítését szolgálták. A válságkezelés és a rendkívüli helyzetekben alkalmazandó alapjog-korlátozás kormányzati filozófiája ezeken a megfontolásokon nyugodott.

Egészségügyi veszélyhelyzet: kormányzati cselekvési kényszer

A koronavírus-válság Magyarországon három egymást követő parlamenti választáson alkotmányozó többséget szerzett magabiztos kormánypártot (Fidesz–KDNP) és rendkívül erős politikai és alkotmányos felhatalmazással rendelkező kormányfőt talált, akit nem rendített meg az ellenzék sikere az önkormányzati választásokon. A kormányzó erők, a kezdeti bizonytalankodás után, a migrációs hullám

¹⁶ A fogalom bevezetése a politikai diskurzusba Tellér Gyulához köthető, aki így jellemezte az első szabadon választott kormányt leváltó szocialista-liberális koalíciót. „Az 1994-ben koalícióra lépő felek mögött hatalmas gazdasági és társadalmi erők álltak. Az egyik oldalon a pénzügyi-igazgatási apparátus a két évtized alatt a valutaalapi recept szerint felépített s a mindenkori kormányok mozgásterét megszabó gazdaságműködtető- és finanszírozó konstrukcióival, a három uzsorakörrel, a másikon az MSZP pártklientúrája a maga jelentős vagyoni és kapcsolati erőt koncentráló hálójával, a »megalvadt struktúrákkal«. A felszínen ezekből a mélyben működő s az egész mozgást meghatározó erőkből viszonylag kevés látszott.” Tellér Gyula: *Hatalomgyakorlás az MSZP–SZDSZ koalíció idején*. Budapest, Kairosz, 1999. 51.

¹⁷ Pócza (2012): i. m.

kezelésében szerzett tapasztalatokat felhasználva vágtak bele a rendkívüli helyzet kezelésébe. Az önkormányzati választások eredményeként az ellenzék a fővárosban és számos nagyvárosban megszerezte a hatalmat, és elérkezettnek látta az időt annak bizonyítására, hogy a kormány nem képes a válságot kezelni, csupán a saját hatalmát akarja tovább növelni a rendkívüli intézkedések bevezetésével. 2020. március 11-én a Kormány Magyarország egész területére az Alaptörvény 53. cikke szerinti veszélyhelyzetet hirdetett ki „az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében”.¹⁸ Ezáltal a Kormány rendkívüli felhatalmazást teremtett arra, hogy a járvány által okozott veszélyhelyzetet rendeleti kormányzással hárítsa el, felfüggeszse egyes törvények alkalmazását, vagy eltérjen bizonyos törvényi rendelkezésektől, illetve egyéb rendkívüli intézkedéseket léptessen hatályba. A világ számos országában a kormányok hasonló döntéseket hoztak, a rendkívüli felhatalmazások szükségességét pedig széles körű egyetértés övezte. A hazai politikai vitát az váltotta ki, hogy a koronavírus elleni védekezésről szóló törvény¹⁹ nem tartalmazott konkrét időbeni korlátot, azonban egy alkotmányos klauzula deklarálta, hogy a Kormány a veszélyhelyzetet köteles megszüntetni, „ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn”.²⁰ Az ellenzék azzal vádolta a Kormányt, hogy örök időkre be akarja betonozni a hatalmát, és fenn akarja tartani a rendeleti kormányzást, a miniszterelnök pedig – szolt az ellenzéki érvelés – politikai fegyverként akarja használni a pandémiás válságot az ellenzékkel és az őket támogató médiával szemben. A politikai játszma végül úgy alakult, hogy a Kormány nem épített be konkrét időkorlátot, ezért az ellenzék nem szavazta meg a koronavírus elleni védekezésről szóló törvényt. A kooperáció, a nemzeti összefogás helyett maradt a konfrontáció és a politikai ellenfelek diabolizálása. A kormánypártok „lehazaárulózták” az ellenzéket, az ellenzéki pártok pedig azzal vádolták a kormányfőt, hogy diktatúrát akar bevezetni, és politikai karanténba akarja kényszeríteni Magyarországot. Nem zárható ki a politikai játszma olyan értelmezése, hogy a Fidesz csapdát állított az ellenzéknek, amelybe az be is sétált, bizonyítva, hogy krízishelyzetekben sem lehet számítani az együttműködésére. A kormánypártok kétharmados parlamenti többsége és a kormányfő abszolút autoritása nem tette volna szükségessé a húrok feszítését, de a felhatalmazás vártnál korábbi visszaadásával világossá vált a politikai tőke begyűjtésének a szándéka.

A közvéleménykutatások szerint nem volt még példa arra, hogy az emberek közel 90%-a ilyen aktívan foglalkozzon egy témával, mint most a koronavírussal. A járvány alatt a Fidesz stabilizálni tudta a szavazótáborát, amelyben szerepe lehetett annak, hogy támogatóinak 91%-a elégedett azzal, ahogyan a kormány a korona-

¹⁸ 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet vészhelyzet kihirdetéséről.

¹⁹ 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről.

²⁰ Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdés: A különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.

vírus-válságot kezelte. Egyértelműen növekedett az Orbán Viktor koronavírus-járvány menedzselésével elégedettek aránya: két hónappal a járvány kitérője után a magyar társadalom 62%-a elégedett volt a miniszterelnök munkájával.²¹

A válság lehetőséget teremtett a ciklus felénél tartó kormányzó pártok és a parlamenti választásokra közös stratégiával készülő ellenzéki pártok számára az erőfelmérésre. A kormányfő – élve a felhatalmazás adta lehetőséggel – további lépéseket tett a hatalom centralizálásának irányába, a válság terhei egy részének az önkormányzatokra történt áthárításával pedig növelte a települések függőségét a központi közigazgatástól. A polgármesteri jogköröket csorbító törvényjavaslat²² visszavonása viszont azt mutatta, hogy a miniszterelnök – érzékelve az ellenállást saját pártjában is – jobbnak látta, ha nem erőlteti tovább a központosítási törekvéseket az önkormányzati önállóság rovására. Az ellenzék számára is egyértelművé vált, hogy a nemzetközi és hazai bírálatok ellenére a kormánypártok és a miniszterelnök lett a koronavírus-válság első fejezetének a politikai nyertese. A relatíve alacsony fertőzöttségi és halálozási mutatók mellett a gazdaság működőképes maradt, még az EU is erőteljes gazdasági növekedést prognosztizál a következő évre. Feltételezhetően ezek a fejlemények is közrejátszhattak abban, hogy az ellenzék domináns erői mielőbb megállapodjanak a választási együttműködés legfontosabb prioritásaiban, azt remélve, hogy az egységes fellépés révén megnyerhetik a 2022-es parlamenti választást, és leválthatják az Orbán-kormányt.

A különleges jogrend bevezetésével kapcsolatos alkotmányos aggályok – az Alkotmánybíróság szerepe

A különleges jogrend bevezetése ritka, mint a fehér holló a modern alkotmányos demokráciákban (Franciaország 1961-ben, Portugália 1975-ben, Spanyolország 2010-ben, a párizsi merénylet után Franciaországban 2015-ben, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet miatt hazánkban 2015 óta). Magyarországon az Alaptörvény hatféle különleges jogrendet szabályoz, nagy részletességgel, de kritikusan szerint számos ponton elhibázottan, és nem eléggé átgondoltan.²³ A különleges jogrend alkotmányos jelentőségét az adja, hogy az az alapjogok szokatlan és rendes körülmények között elfogadhatatlan mértékű korlátozásával jár. A közhatalmi jogosítványok erős központosításával újraszabályozza a hatalomgyakorlás rendjét, egyfajta „alkotmányos diktatúrát” vezet be. Mindezt az teszi indokolttá, hogy a minősített időszak társadalmi, gazdasági következményei rendkívül súlyosak,

²¹ Nézőpont Intézet. 2020. június 24–26. közötti, 1000 fős közvéleménykutatás.

²² A 2020. március 31-én benyújtott T/9934. sz. törvényjavaslat 36. §-át a kormány április 1-jén visszavonta.

²³ Sente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, (2020), 9. 12, 14.

és ezek elhárítására a kormányzati szervek különleges hatásköröket kapnak, amelyeket alkotmányos ellenőrzés mellett, ideiglenesen, arányosan és célhoz kötötten gyakorolhatnak. Az Alaptörvény 54. cikke részletesen szól arról, hogy bizonyos alapjogokat (így az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, a kínzás tilalmát, az ártatlanság vélelmét, a védelemhez való jogot, a visszaható hatályú büntető jogalkalmazás tilalmát, a *ne bis in idem* elvét) és az Alaptörvény alkalmazását különleges jogrend idején sem lehet felfüggeszteni. A veszélyhelyzet idején hozott rendkívüli intézkedések időbeli hatályának meghosszabbítása pedig parlamenti jóváhagyáshoz kötött. Az alkotmányos ellenőrzés legfontosabb szerve az Alkotmánybíróság, amelynek működése a különleges jogrend idején sem korlátozható, így az megsemmisítheti az alkotmányos felhatalmazáson túllépő rendeleteket. A különleges jogrend alkotmányos rendszerünk része, olyan önvédelmi mechanizmus, amely az állam működőképességének fenntartásához és a lakosság megóvásához szükséges.

A Kormány 2020. március 11-i rendeletével hirdette ki a veszélyhelyzetet, amelyet követően számos szükségrendeletet adott ki, esetenként felfüggesztve egyes törvényi rendelkezéseket. Már a veszélyhelyzet kihirdetését is éles szakmai bírálatok övezték, azt állítva, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésére alaptörvény-ellenes módon került sor, ezért a veszélyhelyzet során kiadott valamennyi kormányrendelet alaptörvény-ellenes.²⁴ Sente Zoltán elemzésében azért tekinti alaptörvény-ellenesnek a veszélyhelyzet rendeleti úton történt kihirdetését, mert arra a tömeges megbetegedést okozó humánjárványra hivatkozással került sor, a magyar jogban azonban a humánjárvány nem tartozik az elemi (természeti) csapás fogalmi körébe, és ipari katasztrófaként sem értelmezhető. Bár a katasztrófavédelmi törvény az említett tömeges megbetegedést egyértelműen olyan eseménynek tekinti, amely alapul szolgálhat a járványveszély kihirdetéséhez, ez az alkotmányjogász szerint az Alaptörvényben meghatározott helyzetek önkényes kiterjesztése. Sem a katasztrófavédelmi törvény, sem pedig a kormányrendelet nem írhatja felül az Alaptörvényt. Megítélesem szerint nincsen szó az Alaptörvényben meghatározott helyzetek önkényes kiterjesztéséről. Az Alaptörvény 53. cikkének²⁵ és a katasztrófavédelmi törvény 44. §-a)²⁶ bekezdésének együttes értelmezése alapján alkotmányosan megalapozottnak tekinthető a veszélyhelyzet rendeleti úton történő kihirdetése. A katasztrófavédelmi törvény veszélyhelyzetre vonatkozó fejezete az Alaptörvény 53. cikkét hajtja végre, példálózóan felsorolva a veszélyhelyzetek 11 típusát, köztük a tömeges megbetegedést okozó humánjárványt. Textuális értelmezéssel, de a józan ész értelmezési követelményére alapozva is levezethető

²⁴ Sente (2020): i. m. 15.

²⁵ Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés: A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

²⁶ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról:

44. § a) tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány.

az alaptörvényi szabályból a kormány veszélyhelyzeti felhatalmazásának alkotmányossága. A felhatalmazás alkotmányosságának eldöntésében a végső szó természetesen az Alkotmánybíróságé, de a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló kormányrendelet ellen benyújtott alkotmányjogi panasz,²⁷ a hiánypótlási határidő eredménytelen letelte miatt, nem került a testület elé.

Az Eötvös Károly Intézet is alkotmányjogi vizsgálat alá vonta a magyar kormány válságkezelési gyakorlatát, amelyet összefoglalóan „átmentett hatalomkoncentrációnak” nevezett.²⁸ Szerintük a kivételes jogrend bevezetése nélkül, a fennálló alkotmányos keretek között, lényegesen mérsékeltebb jogkorlátozó intézkedések révén is megoldható lett volna a járványhelyzet kezelése. Úgy vélik, hogy a szabadságjogokat radikálisan felfüggesztő rendeleti kormányzás a Nemzeti Együttműködés Rendszerének természetéből fakad, amely állandó offenzívára, folyamatos belső hódításra, az autonómia maradékainak karanténba szorítására, majd megsemmisítésére törekszik.

A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény (a továbbiakban: felhatalmazási törvény) célja az volt, hogy a Kormány számára lehetővé tegye bármilyen rendkívüli intézkedés megtételét a tömeges megbetegedés megelőzése és a járvány következményeinek elhárítása érdekében. A szakmai kritikák szerint több sebből vérzik ez a törvény, bár garanciális elemeket is tartalmaz, úgymint az Országgyűlés folyamatos tájékoztatása és a parlament lehetősége a törvény visszavonására, valamint az Alkotmánybíróság akadálymentes működésének biztosítása. Mégis számos, az alkotmányos alapjogok radikális védelme mellett elkötelezett szerző szerint a felhatalmazási törvény több rendelkezése is alaptörvény-ellenes.²⁹ Ilyennek tekintik azt a rendelkezést is, amely tartalmi értelemben korlátlan szükségrendeleti felhatalmazást ad a Kormánynak arra, hogy a veszélyhelyzetben hozott kormányrendeletek hatályát – saját hatáskörben eljárva – a veszélyhelyzet végéig meghosszabbítsa. Sente Zoltán tanulmányában olyan eszmefuttatással is találkozhatunk, amely azt vizionálja, hogy a magyar törvényhozás valószínű „öngyilkosságot” követett el, mert úgy mondott le az utólagos kontroll jogáról, hogy elvileg visszavonhatatlan folyamattá tette a kivételes felhatalmazást.

Halmai Gábor alkotmányjogász még ennél is erősebben fogalmaz, amikor a Hitlernek adott felhatalmazási törvényhez hasonlítja a koronavírus elleni védekezésről elfogadott törvényt.³⁰ A 2010 utáni alkotmányos berendezkedés legradikálisabb kritikusa egy másik blogbejegyzésében³¹ azt állítja, hogy a rendes bíróságok

²⁷ IV/673/2020.: A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 1. §-a és a 4. §-a elleni alkotmányjogi panasz (veszélyhelyzet kihirdetése).

²⁸ Eötvös Károly Intézet: *Átmentett hatalomkoncentráció: koronavírus-leltár. A magyar kormány válságkezelésének alkotmányjogi értelmezése* (2020. június 19.).

²⁹ Sente (2020): i. m. 18.

³⁰ Halmai Gábor: How COVID-19 unveils the true autocrats: Viktor Orbán's Ermächtigungsgesetz. *Iconnect blog*, 2020. április 1.

³¹ Halmai Gábor – Kim Lane Scheppele: Don't be fooled by autocrats! Why Hungary's emergency violates rule of law. *Verfassungsblog*, 2020. április 22.

működését felfüggesztették, büntető ügyszakban az ügyész teljhatalmat kapott, az egészségügyi intézmények rendészeti irányításával egyfajta katonai hatalomátvételt előkészítése zajlik, és az alsóbb szintű bíróságok bezárása miatt az Alkotmánybíróság működése is értelmetlenné vált. Ezek a valós alapot nélkülöző állítások még a korábban több nemzetközi perben a kormánnyal szemben álló felet képviselő Karsai Dániel számára is túlmentek a tényszerű kritika határain.³² Bár neki is számos alkotmányos aggálya van a különleges jogrend szabályozásával kapcsolatban, határozottan állítja, hogy a rendes bíróságok működnek, az ügyész csak járványügyi kockázat esetén halaszthat, a honvédség csupán a stratégiaileg kiemelt ágazatokban jelent meg a szakmai koordináció elősegítése céljából, az Alkotmánybíróság pedig rendszeresen fogad beadványokat a veszélyhelyzet idején is.

A Velencei Bizottság 2020. májusi jelentésében foglalta össze azokat a szempontokat, amelyeket a különleges jogrend bevezetésével és működésével kapcsolatban figyelembe kell venni.³³ A magyar kormányzat úgy értékelte, hogy az ebben megfogalmazott jogállami követelményeknek a hazai szabályozás megfelel. A kormányoldali nézőpont szerint nem politikai okok, hanem a katasztrófa elhárítása miatt volt szükség a különleges jogrend kihirdetésére. Az emberi jogokra nem az állam, hanem a közegészségügyi veszély jelent fenyegetést, az államnak éppen az a feladata, hogy működésbe hozza a védelmi mechanizmusait, megvédje polgárainak az élethez és az emberi méltósághoz való alapjogát. A járvány nem egyenlő mértékben sújtja a társadalom tagjait, az idősök és a betegek a legsérülékenyebb társadalmi csoportok, akikre az állam védelmi kötelezettsége a leginkább kiterjed. Az állam tehát nem előidézője az emberi jogi sérelmeknek, hanem teljes arzenáljával arra törekszik, hogy polgárai életét és egészségét minél szélesebb körben megóvja.

Az ellenzéki sajtó hosszú listákat közölt³⁴ arról, hogy a kormányzat milyen módon élt vissza a rendkívüli felhatalmazással, hogyan használta fel a kínálkozó lehetőséget saját klientúrájának gazdasági megerősítésére és a politikai rendszer további centralizálására. Az Eötvös Károly Intézet a már említett elemzésében vette számba azokat az alkotmányos problémákat, amelyek a koronavírus-válság kezelése kapcsán felmerültek. Számos ügy jutott el az Alkotmánybíróság elé, amelyek egy részében döntés is született (a gépjárműadó elvonása a helyi önkormányzatoktól, az önkormányzati tulajdonjog korlátozása veszélyhelyzetben, valamint a rémhírterjesztés).³⁵

³² Karsai Dániel: Let's not fool ourselves either! Some remarks on professor Halmi's and professor Scheppele's blogpost. *Verfassungsblog*, 2020. április 27.

³³ Venice Commission: *Respect for democracy human rights and rule of law during States of Emergency – Reflections* (2020. május 26.).

³⁴ Tóth Richárd – Dobszay János: Orbán úgy adja vissza a felhatalmazást, hogy sok mindent megtart belőle. *HVG*, 2020. május 27.

³⁵ II/822/2020.: Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet 4. §-a elleni utólagos normakontroll indítvány (gépjárműadó, önkorm. tulajdonjog). Döntés: 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat. IV/699/2020.:

Az AB-hoz 2020. július közepéig, a törvénykezési szünet kezdetéig összesen 20, a járványügyi vészhelyzettel kapcsolatos beadvány érkezett, amelyekből 9 idegenrendészeti ügyben hozott határozat felülvizsgálata, kiutasítás járványügyi szabályszegés miatt. Érdemi határozat mindaddig az önkormányzati és a rémhírterjesztési ügyben született, az ügyek döntő többsége még folyamatban vagy hiánypótlás alatt van. Az AB az önkormányzati gépjárműadó tekintetében, a hatásköri korlátok miatt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította az indítványt, a nemzetközi szerződésbe ütközést tekintve pedig érdemi vizsgálat után elutasította azt. A határozatot soron kívül, több párhuzamos indoklással, különvélemény nélkül hozta meg a testület. Az utólagos normakontroll iránti kérelmet 54 ellenzéki képviselő nyújtotta be. A rémhírterjesztéssel kapcsolatos ügyben viszont, személyes érintettségre hivatkozással, egy ügyvéd adott be alkotmányjogi panaszt. Az AB ebben az esetben sem találta alkotmány sértőnek a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 2020. március 31-től hatályos 337. § (2) bekezdését, de a későbbi bírói gyakorlat orientálására megfogalmazott egy alkotmányos követelményt.³⁶ További három alkotmányjogi panasszal támadott jelentősebb ügyben (különleges gazdasági övezetek kijelölése, veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályának meghosszabbítása és a közérdekű adatigénylés teljesítésének határideje különleges jogrend alatt) folyamatban van az eljárás az Alkotmánybíróság előtt.

A rendkívüli jogrend megszüntetését, a kabinet parlamenttől kapott felhatalmazásának visszaadását a kormánytöbbség nagy fegyvertényként ünnepelte. Úgy vélték, hogy ez az aktus látványos cáfolata a diktatórikus hatalomgyakorlás vádjának, bizonyítéka annak, hogy Magyarországon működik az alkotmányos jogállam. Az ellenzék a több mint 400 §-t tartalmazó, a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületről szóló 2020. évi LVIII. törvényben a rendeleti kormányzás állandósítását, a rendkívüli jogrend idején kivételesen és ideiglenesen alkalmazott szabályok tartóssá tételét látta.

A liberális jogvédők kritikájának fókuszában az állt, hogy a járványügyi készültség bevezetésével a Kormány a rendkívüli jogrend elrendelése nélkül is hozhat rendkívüli intézkedéseket, a parlamenti ellenőrzés mellőzésével rendeletben korlátozhatja az egyéni szabadságot. A járványügyi veszélyhelyzet elrendeléséről az országos tisztifőorvos javaslatára, a miniszter előterjesztése alapján a Kormány dönt. A járványügyi készültség hat hónapig tart, de ennek hatályát a Kormány meghosszabbíthatja, és így a rendeleti kormányzás minden parlamenti ellenőrzés nélkül hosszú ideig fenntartható.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése elleni alkotmányjogi panasz (rémhírterjesztés). Döntés: 15/2020. (VII. 8.) AB határozat.

³⁶ „Alkotmányos követelmény, hogy a szándékos bűncselekmény csak az olyan tényközlésre terjed ki, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy az hamis vagy amelyet maga torzított el, és amely a különleges jogrend idején a védekezés akadályozására vagy megghiúsítására alkalmas. Az elkövetés idején vitatott, és csak a későbbiekben hamisnak bizonyuló tények közlése nem vonható a Btk. 337. § (2) bekezdésének hatálya alá.” 15/2020 (VII. 8.) AB határozat.

Drinóczi Tímea szerint Magyarországon kialakult egy „illiberális alkotmányosság”, ahol az alkotmányos demokrácia minden eleme, a jogállam, a demokrácia, az emberi jogok megfigyelhető(k), bár nem érvényesül(nek) maradéktalanul. Az illiberális alkotmányosság nem ellentétje a liberális alkotmányosságnak és nem egyenlő a tekintélyelvű hatalomgyakorlással.³⁷ A kutató arra figyelmeztet, hogy a pandémiás válság kihívást jelent a világ bármely típusú alkotmányosságának és az alkotmányos gondolkodásnak egyaránt. Újra kellene gondolni az alkotmányos értelmezési kereteinket. A rendkívüli idők rendkívüli megoldásokat igényelnek, figyelemmel az egyes országok kulturális sajátosságaira, a szociális együttélés alapvető struktúráira és az alkotmányos demokrácia meghatározó értékeire.

Válság után – válság előtt? Merre tovább, Magyarország?

A pandémiás válság, ha nem is tombol olyan erővel, mint a kitörésekor, velünk élő valóság maradt. A kormányok egy újabb hullám megelőzésére ismét a rendkívüli állapot bevezetését, szabadságkorlátozó intézkedések meglépését fontolgatják. A Covid-19 ellenszerének kifejlesztése gőzerővel folyik, a készülő vakcinákból a nemzeti kormányok és az Európai Unió is többmillióst tételt rendelt meg előre.

Az emberek szemében felértékelődött a biztonság és a stabilitás, a korlátozásokat viszont a társadalom legidősebb és legfiatalabb generációi viselik a legnehezebben. Az idősek és a betegek a legkiszolgáltatottabbak, családi vagy közösségi segítség nélkül, a karantén ideje alatt nem tudnak gondoskodni magukról. A fiatal generációk hozzá voltak szokva a mobilitáshoz és a fogyasztási hedonizmushoz, nehezen viselték a határok lezárását, a szobafogságot és a vásárlási korlátozásokat. Bár az előrejelzések szerint a gazdasági növekedés jövőre beindulhat, még sokan nem találtak munkahelyet, és a családok jelentős része is felélte a tartalékait.

A magyar kormány egyszerre készül a járvány második hullámának terjedését megakadályozni szándékozó korlátozó intézkedésekre és a gazdaság újraindítását segítő ösztönző lépésekre. A nyári szünet ugyan rövid időre elfedte a gondokat, a koronavírus-válság első szakaszának társadalmi-gazdasági következményei egyre szélesebb társadalmi rétegek számára nehezítik meg a napi problémák megoldását.

A vírusválság az eddigi legkomolyabb tesztje a politika stressztűrő képességének és az alkotmányos jogállam alapjogvédelmi rendszerének. Azok az országok tudják sikeresen kezelni a válságot, ahol az állam erős, és rendelkezik a problémák megoldásához szükséges kapacitásokkal, ahol a polgárok bíznak a közintézményekben, és ahol hatékony és kompetens vezetés irányítja az országot.³⁸ Történelmi tanulságok azt mutatják, hogy minden nagy válságot igen komoly társadalmi, gazdasági, politikai átrendeződés

³⁷ Drinóczi (2020): i. m. 2.

³⁸ Francis Fukuyama: The pandemic and political order. It takes a state. *Foreign Affairs*, 2020. július–augusztus.

követett. Most sem lesz másként: változni fog a hatalom globális elosztása, a technológiai cégek tovább növelik a befolyásukat, a válság veszteségeinek körében fokozódik a feszültség, de ma még nem látni világosan, hogy ez az indulat ki ellen fog irányulni.

Ha elfogadjuk Fukuyama tételét, miszerint a válságkezelés sikerességét három tényező alapozza meg (kormányzati kapacitás, közbizalom és vezetőképesség), akkor differenciált kép alakul ki a magyar helyzetet illetően. Az Orbán-kormány elkötelezett az erős állam filozófiája mellett, és az elmúlt évtizedben a közigazgatás centralizációja irányába is határozott lépéseket tett. A kormányzati struktúráján belül a Belügyminisztérium rendelkezik a leghatékonyabb végrehajtási kapacitással, így nem véletlen, hogy a kórházparancsnoki rendszer és az Operatív Törzs működtetésében is kitüntetett szerepet kapott. Már a migrációs válság is megmutatta, hogy a kormány szívesen alkalmaz rendszeti eszközöket a problémák kezelése során. Több éve húzódik számos alrendszer, köztük az egészségügy és az oktatás átalakítása. A koronavírus-válság éppen ezt a két rendszert érintette a legérzékenyebben, hiszen forrás- és feltételhiányos környezetben kellett válaszolniuk a váratlan kihívásokra. A vírusválság első hullámát az ágazat szereplőinek jelentős áldozatvállalása és rapid kormányzati beavatkozás révén sikerült kezelni. A kórházi ágyak felszabadítása és a távoktatás igen súlyos társadalmi konfliktusokat is generált. Mindehhez társult az önkormányzati szféra bevonása közteherviselésbe (a gépjárműadó elvétele), amelyet még a kormánypárti önkormányzatok is komoly érdeksérelemként éltek meg. A közvéleménykutatások szerint a kormány sikerrel kezelte a válság első hullámát, társadalmi alulnézetből azonban számos feszültség halmozódott fel, amelyet a nyaralás csak időlegesen tompított.

A kormányba és a közintézményekbe vetett bizalmat tekintve rendkívüli mértékben megosztott az ország. Az önkormányzati választás jól jelezte, hogy a főváros és még számos nagyváros lakosságának jelentős része elégedetlen a kormányzó erővel. Az ellenzéki győzelmek a kormánnyal való elégedetlenséget szimbolizáló morális lázadások voltak, amelyek, ha párosulnak szociális típusú elégedetlenséggel is, akkor leválthatják a hatalmon lévőket. A kormánypártoknak ugyanakkor stabil és elkötelezett szavazótáborra van, amely a közvéleménykutatások szerint rendkívül elégedett a kormányfő válságmenedzselő munkájával. Amennyiben a vírusválság nem fordul át gazdasági és szociális válságba, és a kormány konszolidálni tudja a járványveszélyt, akkor talán még azok bizalmát is elnyerheti, akik pártpolitikai alapon nem szimpatizálnak a kormánypártokkal, de elismerik a válságkezelésben nyújtott teljesítményüket. Ha a növekedés jelentős, 7–9%-os visszaeséséhez, egyes kiskereskedelmi szektorok és ágazatok ellehetetlenüléséhez, az államháztartási hiány drasztikus megráshoz párosul a vírusválság második hullámának gazdaságfékező és társadalmi feszültségeket generáló hatása, akkor igen nehéz hónapok elé néz az ország.

Azt senki nem vitatja Magyarországon, hogy olyan vezetője van a kormánynak, aki közben tartja az adminisztráció működését, karizmatikus egyéniséggel uralja a hazai politikai erőteret, és az elmúlt években a nemzetközi politikában is meghatározó szereplővé vált. Alkotmányosan is megerősített kormányzati pozíciója

olyan gravitációs erőteret biztosít számára, amelyet a nagy multinacionális vállalatok is kénytelenek tudomásul venni. Az illiberális paradigma meghirdetésével kiírta magát az európai *mainstream*ből, de egy alternatív politikai pólust teremtett, amelyet nem lehet negligálni az európai porondon sem. Politikai erejét és legitimációját a háromszor egymás után elért kétharmados választási győzelem, a négyszeres miniszterelnökség és a több mint 30 éves élvonalbeli politikai tapasztalat adja. Rendkívül nagy hatalom összpontosul a miniszterelnök kezében, miközben folyamatosan veszítenek kontrollszerépükből az erre rendelt alkotmányos intézmények és a korábban még fontos szerepet játszó informális visszacsatoló mechanizmusok. Krízishelyzetekben nem csupán erőforrást, hanem komoly rizikófaktort is jelent a kormányozhatóság szempontjából a rendszer ilyen mértékű függősége egyetlen személytől.

A magyar alkotmányos jogállam működését illetően már komolyabb aggályok merülnek fel. Az alkotmányozó hatalom birtokában a kormányzó pártok igen ritkán vették maguknak a fáradságot arra, hogy a nyilvánosság előtt igazolják a jogi megoldásaik közjót szolgáló jellegét. A kétharmados kormányzás egyik markáns jellemzője az erőpolitika alkalmazása az élet minden területén, így a törvényhozásban is. A finoman hangolt jogi megoldások és netán a kompromisszumok nem Orbán kormányzásának a jellemzői. Így túl sok energiát nem pazaroltak annak igazolására sem, hogy a veszélyhelyzet bevezetésének megvoltak-e az alkotmányos alapjai, mondván, ott az Alkotmánybíróság, tessék normakontrollt kérni. A veszélyhelyzet kihirdetésével kapcsolatos beadvány pedig – mint ahogyan korábban írtam – el sem jutott az érdemi tárgyalásig, így nem ismerhettük meg az Alkotmánybíróság álláspontját a kérdésben. Érdemes megfontolni, hogy miként lehetne a kormány túlhatalmát jelentő ama alkotmányos anomáliát megszüntetni, amely diszkrecionális jogot ad a veszélyhelyzet kihirdetésével, időintervallumának és tartamának meghatározásával kapcsolatban. Egyrészt a kormány veszélyhelyzeti rendeletalkotási jogkörének gyakorlását a tárgyi hatály alkotmányos követelményeket érvényre juttató pontosabb meghatározásával korlátok közé kell szorítani, amelyeket természetesen az Országgyűlés akár a veszélyhelyzet fennállása alatt is – sarkalatos törvényben – szükség esetén módosíthat. Másrészt a veszélyhelyzet kihirdetésével és az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján hozott rendeletekkel és intézkedésekkel kapcsolatos utólagos normakontroll esetében az Alkotmánybíróságnak sürgősen kelljen dönteni, hasonlóan a választási ügyekben alkalmazott határidőkhöz. Ha tehát az utólagos alkotmányos felülvizsgálatra jogosultak közül bárkinek problémája van a rendeleti kormányzás fundamentumaival, akkor arra minél előbb szülessen alkotmánybíróági válasz a későbbi legitimációs viták elkerülése érdekében.

A napjainkban újra lendületet kapó koronavírus-járvány az alkotmányos demokráciák stressztűrő képességének a vizsgálója. Válsághelyzetekben mindig feszültség jön létre az polgárok alapjogainak védelme és a közösségi érdekek biztosítása között. Demokráciákban a veszélyhelyzet elmúltával a kormányzat lemond a különleges felhatalmazásáról, diktatúrákban marad a teljhatalom. A válság elmúltával kiállíthatjuk a bizonyítványt, hogy melyik ország milyen teljesítményt nyújtott a krízis kezelésében.

Felhasznált irodalom

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100128.tv>
2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000012.tv>
- 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet vészhelyzet kihirdetéséről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000040.kor>
- Antal Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 22. (2013), 3. 48–70. Online: http://www.poltudszemle.hu/szamok/2013_3szam/Poltud_Szemle_2013-03.pdf
- Baudet, Thierry: *A batárok jelentősége*. Budapest, Századvég, 2012.
- Bellamy, Richard: *Political constitutionalism: A republican defence of the constitutionality of democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490187>
- Chronowski Nóra: Globális vagy lokális alkotmányosság? *Jogelméleti Szemle*, (2015), 4. 19–31. Online: http://jesz.ajk.elte.hu/2015_4.pdf
- Drinóczi Tímea: Jurisztokrácia és az alkotmányoligarchia vagy a többszintű alkotmányosság és alapjogvédelem. Reflexiók Pokol Béla írására. *Jogelméleti Szemle*, (2015), 4. 32–45. Online: http://jesz.ajk.elte.hu/2015_4.pdf
- Drinóczi Tímea – Agnieszka Bień-Kacała: Illiberal constitutionalism: The case of Hungary and Poland. *German Law Journal*, 20. (2019), 8. 1140–1166. Online: <https://doi.org/10.1017/glj.2019.83>
- Drinóczi Tímea: Hungarian abuse of constitutional emergency regimes – Also in the light of the COVID-19 crisis. *MTA Law Working Papers*, (2020), 13. Online: <https://jog.tk.hu/mtalwp/hungarian-abuse-of-constitutional-emergency-regimes-also-in-the-light-of-the-covid-19-crisis>
- Eötvös Károly Intézet: *Átmentett hatalomkoncentráció: koronavírus-leltár (elemzés)* (2020. június 19.). Online: <http://ekint.org/alkotmanyossag/2020-06-19/atmentett-hatalomkoncentracio-koronavirus-leltar-elemzes>
- Erdős Csaba: *Parlamentari autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköréről*. Budapest, Gondolat, 2016.
- Fukuyama, Francis: *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*. Budapest, Századvég, 2005.
- Fukuyama, Francis: The pandemic and political order. It takes a state. *Foreign Affairs*, 2020. július–augusztus. Online: <https://fam.ag/3vTrDPH>
- Gardbaum, Stephen: *The new commonwealth model of constitutionalism: Theory and practice*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- Halmi Gábor: How COVID-19 unveils the true autocrats: Viktor Orbán's Ermächtigungsgesetz. *Iconnect blog*, 2020. április 1. Online: <http://www.icconnectblog.com/2020/04/how-covid-19-unveils-the-true-autocrats-viktor-orbans-ermachtigungsgesetz>
- Halmi Gábor – Kim Lane Scheppel: Don't be fooled by autocrats! Why Hungary's emergency violates rule of law. *Verfassungsblog*, 2020. április 22. Online: <https://verfassungsblog.de/dont-be-fooled-by-autocrats>
- Hirschl, Ran: *Towards juristocracy. The origins and consequences of the new constitutionalism*. Boston, Harvard University Press, 2004.
- Karsai Dániel: Let's not fool ourselves either! Some remarks on professor Halmi's and professor Scheppel's blogpost. *Verfassungsblog*, 2020. április 27. Online: <https://verfassungsblog.de/lets-not-fool-ourselves-either>

- Kovács Ágnes: A passzív nem puha, avagy miért nem igazolható az Alkotmánybíróság gyakorlata a politikai konstitucionalizmus alapján? In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. Budapest, HVG-ORAC, 2015. 213–260. Online: http://real.mtak.hu/32957/1/jog_es_politika_1korr.pdf
- Körösényi András: Max Weber és az Orbán-rezsim. Plebiszciter vezérdemokrácia Magyarországon. In Körösényi András: *Manipuláció és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. Budapest, Gondolat, 2019.
- Micklethwait, John – Adrian Wooldridge: *The fourth revolution. The global race to reinvent the state*. New York, Penguin, 2014.
- Pócsa Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, (2012), 5. 35–50.
- Poguntke, Thomas – Paul Webb (szerk.): *The presidentialization of politics – A comparative study of modern democracies*. Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Pokol Béla: *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. Online: <https://webshop.ludovika.hu/termek/tankonyvek/kozgazgatas-es-allamtudomany/a-jurisztokratikus-allam>
- Politico: *Coronavirus will change the world permanently. Here's how* (2020. március 19.). Online: <https://www.politico.com/news/magazine/2020/03/19/coronavirus-effect-economy-life-society-analysis-covid-135579>
- Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályzó hatalmak a globális erőterben – avagy megszelídíthető-e globalizáció?* Budapest, Dialóg Campus, 2019. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudas-tar-reszletek?id=123456789/14231>
- Sajó András – Uitz Renáta: *The constitution of freedom. An introduction to legal constitutionalism*. Oxford, Oxford University Press, 2017. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198732174.001.0001>
- Sajó András: The constitution of illiberal democracy as a theory about society. *Polish Sociological Review*, 208. (2019), 4. 395–412. Online: <http://polish-sociological-review.eu/The-Constitution-of-Illiberal-Democracy-as-a-Theory-About-Society,117768,0,2.html>
- Sata, Robert – Ireneusz Paweł Karolewski: Caesarian politics in Hungary and Poland. *East European Politics*, 36. (2019), 2. Online: <https://doi.org/10.1080/21599165.2019.1703694>
- Stumpf István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég, 2014.
- Sente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, (2020), 9. Online: <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai>
- Tanács-Mandák Fanni: A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. (2014), 4. 110–119. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/2920>
- Tellér Gyula: *Hatalomgyakorlás az MSZP–SZDSZ koalíció idején*. Budapest, Kairosz, 1999.
- Tóth Richárd – Dobszay János: Orbán úgy adja vissza a felhatalmazást, hogy sok mindent megtart belőle. *HVG*, 2020. május 27. Online: https://hvg.hu/360/20200527_A_szuksegtelen_plusz
- Venice Commission: *Respect for democracy human rights and rule of law during States of Emergency – Reflections* (2020. május 26). Online: [https://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e)

Balla József – Christián László –
Hautzinger Zoltán

Rendészet a járványügyi veszélyhelyzet idején

A 2019-ben kiinduló, de az európai kontinenst, így Magyarországot 2020-ban elérő koronavírus-járvány szinte minden országban különös jogrend, de legalább sajátos jogi környezet bevezetését eredményezte. Hazánkban az ennek révén meghozott ideiglenes hatályú szabályok elsősorban a közbiztonság és az emberek egészségének védelme érdekében jártak jelentős társadalmi hatással. Különösen igaz ez a megállapítás a rendkívüli jogrendben meghozott és alkalmazott rendészeti eszközökre és módszerekre, amelyek elsősorban nem azt a funkciót szolgálták, hogy az egyes sajátos rendelkezéseket az illetékes hatóságok szigorú büntetések kiszabásával betartassák. Az elsődleges cél mindenekfelett az volt, hogy magának a járványnak ne legyenek olyan további súlyos következményei, amelyek révén az emberek egészséghez fűződő alapvető jogai aránytalanul sérülnek. Semmilyen rendészeti hatósági jogalkalmazási eszköz vagy módszer sem lehet azonban eredményes, ha nincs meg a közrend és a közbiztonság fenntartása iránti össztársadalmi érdek. Ennek az érdeknek a támogatásához a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar rendőr tisztjelölt hallgatói, illetve a Kar Rendvédelmi Tagozat beosztott tiszti és tiszthelyettesi állománya, nem utolsósorban kijelölt rendőrtiszt oktatói is hozzájárultak. Az említett tiszti, tiszthelyettesi és tisztjelölti körhöz tartozó személyek egyetemi oktatói, kiképzési vagy éppen tanulmányi kötelezettségeik mellett rendészeti feladatokat is elláttak. E rendészeti szolgálati közreműködés egyfelől sajátos szolgálati gyakorlatot kölcsönzött mindegyik állománykategória tagjai számára, amely később mind a további tiszti pályafutásban, mind az oktatásban és a tudományos szférában egyaránt hasznosítható tapasztalatot is jelent, másfelől tetteikben is kifejezte a Nemzeti Közzolgálati Egyetem jelszavát: „A haza minden előtt!”

A rendészet szerepe pandémiás időszakban

A 18. századig a rendészetet a közigazgatás egészével azonosították. Habár a legtöbb gondolkodó elfogadta annak az elvi tételnek a helyállóságát, miszerint a rendészet két részre bontható, biztonsági és jóléti rendészetre, ennek a gyakorlatban sokáig nem volt valódi lenyomata.¹ A kontinentális jogfejlődés történetének egyik korszakalkotó jelentőségű jogalkotói produktuma az 1794-ben megjelent porosz *Allgemeines Landrecht* (17. cím II. rész 10. §), amely a rendészet feladatmeghatározásaként először használta azt a fogalmat, amelyet Pütter nyomán Svarez munkált ki, miszerint: „A rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közösséget és annak egyes tagjait fenyegető

¹ Christián László: Epizódok a rendészet történetéből. *Iustum Aequum Salutare*, 5. (2009), 3. 158.

veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtegye.”² E meghatározás a rendészet társadalmi rendeltetésének – közfeladatának – a veszélyelhárítást, vagyis a biztonság fenntartását adta.³ A széles körben ma is elfogadott hazai szakirodalmi fogalom meghatározások kisebb-nagyobb eltérésekkel, de tulajdonképpen ugyanezen a nyomvonalon haladva definiálják a rendészetet.⁴

A köznyugalmat, közbiztonságot, közrendet, a közösséget, illetve annak tagjait fenyegető veszélyek azonban a természetüknél fogva rendkívül sokrétűek. Az ember közösségi léte óta az egyik legtipikusabb veszélyforrásnak – a tűz mellett – a különféle járványok tekinthetők, amelyek megelőzésére, megfékezésére (például karantén alkalmazása, rendszabályok bevezetése, szemétszállítás megszervezése) már az ókori államok is kiemelt figyelmet fordítottak.⁵ Az orvos- és egészségügyi természetű veszélyek elhárítása tehát a klasszikus értelemben vett rendészet egyik legősibb megnyilvánulási formája.⁶

A betegségek, járványok mindig is szerves részét képezték az emberek életének. Ezek társadalmi súlya ugyanakkor az idők során folyamatosan növekedett. A 18. század közepe óta ugyanis az egészség kérdése egyre inkább az emberi gondolkodás centrumába került. „A központosított, felvilágosult abszolutista államokban megjelent a közegészségügy fogalma, s megalakultak a közegészségügy intézményei is.”⁷ A közegészségügy minden olyan tevékenységet magában foglal, amely az ember járványos, étel- és környezeti eredetű betegségeinek megelőzését, leküzdését szolgálja.⁸ Ezek a tevékenységek a közigazgatás számos területén megjelennek. A 20. század elején a hazai szakirodalomban ezek összefoglaló meghatározásaként alkalmazták a közegészségügyi rendészet kifejezést. Balogh Arthur meghatározása szerint: „A közegészségügyi rendészet feladata az egészséget azon veszélyek ellen védeni, melyek elmulasztására az egyes saját erejéből képtelen. Két fő iránya van: a járványrendészet és egyéb közegészség-

² Szikinger István: Diszkrécio a rendészetben. *Magyar Közigazgatás*, 41. (1991), 2. 190.

³ Balla Zoltán: Leegyszerűsített sémák – újragondolandó tézisek. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2019. 32.

⁴ „A rendészet az állam szerveinek az a hatósági tevékenysége, amelynek célja a közrend és a közbiztonság megóvása mindazokkal szemben, akik annak épségét fenyegetik vagy megsértik.” Finszter Géza: *A rendészet elmélete és eszközrendszere*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, 2013. 15. „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartások megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.” Szamel Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990. 30.

⁵ Sallai János: *The history of law enforcement in Hungary*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 10.

⁶ Sallai János: Orvos vagy egészségügyi rendészet története az ókortól a XIX. század végéig. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 5. 91–100.

⁷ Magyar László András: Morbid történelem. *Valóság*, 49. (2006), 3. 41.

⁸ Biró Krisztina: Az étel- és étel- és -forgalmazás közegészségügyi szabályozása. *Élelmiszer-vizsgálati Közlemények*, 52. (2006), 4. 201.

ügyi rendészet.”⁹ E meghatározás magában foglal minden olyan közigazgatási tevékenységet, amely a közösség egészségügyi biztonságát szavatolja. S habár mai értelmezésünk szerint a rendészet és a közigazgatás egymással rész-egész kapcsolatban áll, most is igaz, hogy a társadalom biztonsága szempontjából kiemelt jelentőségű egészségügyi kockázatok – így például a járványveszély – elhárítása, a közegészségügyi felkészítés nemcsak az általános közigazgatás egészét, hanem a rendészeti szervek tevékenységét is számos ponton érinti.¹⁰

Járványhelyzet idején – miként azt az elmúlt hónapok eseményei is igazolják – a rendészeti szervek tevékenysége, illetve a rendészeti eszközök alkalmazása is felértékelődik, és sok szempontból új színezetet nyer, aminek háttérében többféle tényező meghúzódik.

Az orvostudomány fejlődése, a védőoltások bevezetése, valamint a betegségek hatékony megelőzési stratégiáinak kialakítása mellett a közegészségügyi-járványügyi intézményrendszerek és rendszabályok elterjedése oda vezetett, hogy napjainkra csökkent a fertőző megbetegedések szerepe a fejlett világban.¹¹ A különféle közegészségügyi rendszabályok alkalmazása és betartása a pandémiák kialakulása szempontjából az egyik legfontosabb megelőzést szolgáló tényező, lévén „az esetlegesen előforduló egyes megbetegedések járvánnyá fokozódását már a korai szakaszban az egészségügyi rendszabályok betartása megakadályozza”.¹²

Járványok, egészségügyi válsághelyzetek idején az adott betegség megelőzését és terjedését megakadályozni hivatott közegészségügyi és egyéb jogszabályok mellett a rendészeti szervekre háruló bonyolult feladatrendszer szerepe hangsúlyozandó.¹³ A járvány megelőzését, terjedését szolgáló szabályok – például kijárási tilalom, hatósági karantén, védőfelszerelés-viselési kötelezettség, be- és kiutazási tilalom, nyitvatartási idő korlátozása stb. – betartását az ország egész területén a rendőrség és más rendészeti szervek tagjai (például a büntetés-végrehajtás, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal) ellenőrzik.

Pandémiás időszakban az újszerű feladatok mellett továbbá számolni kell az addig kezelt társadalmi devianciák átalakulásával, átrendeződésével is. Richard Walton és Sophia Falkner szerint a pandémiás időszak okozta megváltozott élethelyzetben a bűncselekmények természete és súlyozása jelentősen változhat. A nyitvatartásra és a kijáráshoz vonatkozó korlátozásoknak köszönhetően egyes normasértések – mint például az alkoholos befolyásoltság alatt elkövetett rendbontások – háttérbe szorulhatnak. Ezzel együtt viszont a más típusú jogsértések előfordulási aránya megnövekedhet. Az izoláció következtében feltehetően nő a családon belüli erő-

⁹ Balogh Arthur: *Politika*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1910. 463.

¹⁰ Balla Zoltán: *A rendészet*. Budapest, Rejtjel, 2015. 12.

¹¹ Meglécz Katalin: Biológiai biztonság, kockázatkezelés. *Hadmérnök*, 8. (2013), 3. 93.

¹² Meglécz Katalin: A pandémiák története és kialakulásuk okai. *Hadmérnök*, 7. (2012), 1. 98.

¹³ Kondás Kornél: A Rendőrség helyi szerveinek feladatköre egészségügyi válsághelyzet idején. *Hadtudományi Szemle*, 10. (2017), 1. 298–319.

szak eseteinek száma, a gazdasági recesszióból származó munkahelyek elvesztése a lopások, rablások számát fokozhatja, a kiszolgáltatott helyzetben lévő fogyasztók és a megváltozott vásárlási szokások pedig az internetes bűnözés (például hamis, rossz minőségű egészségügyi eszközök értékesítése) felfutását eredményezik.¹⁴

A járványügyi veszélyhelyzet idején kiadott jogszabályok rendészeti jellege

A 2020. január 7-én kínai kutatók által azonosított 2019-nCoV humánvírus (Covid-19)¹⁵ okozta járványhelyzet újfent rávilágított arra, hogy a pandémiás időszakban milyen sajátos és kiemelt felelősség hárul a rendészeti szervek tagjaira, illetve a rendészeti eszközök alkalmazására. Magyarországon az első két új koronavírusos megbetegedést 2020. március 4-én regisztrálták. A Kormány – az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében – az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére 2020. március 11-től veszélyhelyzetet hirdetett ki.¹⁶ Az úgynevezett egyedi esetek szakaszában (2020. március 4. – 2020. március 20.) a napi esetszám nem volt kiemelkedő (10–15 fő/nap), ugyanakkor a megbetegedések mutatói kitartó és folyamatos növekedést mutattak. A járványhelyzettel összefüggő kormányzati intézkedések ugyanakkor egyértelműen arra utaltak, hogy a pandémia kezelésében a rendészeti szerveknek kiemelt szerepet szán a Kormány.¹⁷

Már a veszélyhelyzet kihirdetését követő napon hatályba lépett az a kormányrendelet, amely a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjainak külföldre történő kiutazását az adott szerv irányításáért felelős miniszter engedélyéhez kötötte.¹⁸

A csoportos megbetegedések időszakában a Kormány rendeletében lehetővé tette, hogy a költségvetési forrásból beszerzett egészségügyi készletek felhasználásának ellenőrzése céljából a fekvőbeteg-szakellátást, illetve a fekvőbeteg-szakellátáshoz

¹⁴ Richard Walton – Sophia Falkner: *Policing a pandemic. The challenges of maintaining law and order during the coronavirus response*. London, Policy Exchange, 2020. 3–9.

¹⁵ Dharmendra Kumar – Rishabha Malviya – Pramod Kumar Sharma: Corona virus: A review of COVID-19. *EJMO*, 4. (2020), 1. 10.

¹⁶ Vö. A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet.

¹⁷ Kovács Sándor Zsolt – Uzzoli Annamária: *Egészségkockázatok területi különbségei a koronavírus járvánnyal összefüggésben Magyarországon*. Budapest, MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, 2020. 3.

¹⁸ 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről. 6. §.

kapcsolódó járóbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézményekbe kórházparancsnokokat rendeljenek ki.¹⁹ A kórházparancsnoki rendszer fundamentumait – jelentős részben – úgyszintén a rendészeti igazgatás szervezetére helyezte a kormányzat. A feladatra kijelölt 109 kórházparancsnok összesen 108 egészségügyi intézményben 2020. március 30-án kezdte meg tevékenységét. A kórházparancsnokok közül 29 fő a rendőrség, 29 fő a katasztrófavédelem, 51 fő pedig a honvédség állományához tartozott.²⁰

A rendkívüli jogrend kihirdetését követően a hatékony járványügyi védekezés kiemelt felelősséget telepített a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzsre (Operatív Törzs), amelynek kiemelt feladatai között szerepelt a helyzet folyamatos értékelése, a kezelést és megelőzést szolgáló intézkedések kidolgozása, valamint a lakosság naprakész tájékoztatása. Az Operatív Törzsről elmondható, hogy annak személyi összetételében szintén a rendészet primátusa érvényesül. A 2020-as év elején létrehozott testület vezetője a belügyminiszter, tagjai között található továbbá a Belügyminisztérium közbiztonsági főigazgatója, az országos rendőrfőkapitány, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság főigazgatója, valamint a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ főigazgatója.²¹

Finszter Géza szerint: „A biztonság létrehozása nem lehet egyetlen ember vagy egy kizárólag erre rendelt szervezet produkciója. A fenyegetések hatásos elhárításához kollektív munkára van szükség, így tehát a biztonság kooperációs termék is.”²² A biztonság megteremtése tehát olyan teljesítmény, amelyben a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek mellett fontos szerepe van az önkormányzatoknak, a magánbiztonsági vállalkozásoknak és a civil önvédelmi szervezeteknek. A rendvédelmi feladatokat ellátó állami szervek és az önkormányzati, valamint civil szervezetek biztonságteremtő tevékenységét nevezzük komplementer rendészeti rendszernek.²³

A 2020-as események rávilágítottak arra, hogy a rendészeti szervek tevékenységét kiegészítő, támogató piaci és civil szerveződések tevékenysége a járványhelyzet idején sem nélkülözhető.

A járvány terjedését megelőzendő számos önkormányzat korlátozó intézkedéseket vezetett be. Az intézkedések elsősorban a közterületek használatát érintették, de nem volt példa nélküli (lásd Kecskemét) az éjszakai kijárási korlátozás

¹⁹ 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet a kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről. 1–2. §.

²⁰ Hornyik Zsuzsanna: A kórház-főparancsnokságtól a tranzithálózatig. Interjú dr. Halmosi Zsolt r. vezérőrnaggyal, rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyettessel. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 6. 158.

²¹ 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról.

²² Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 63.

²³ Christián László: A vidékbiztonság rendészeti szereplői és együttműködésük. *Rendőrségi Tanulmányok*, 2. (2019), 1. 123.

bevezetése sem.²⁴ A településenként eltérő megelőző szabályok érvényesítése kapcsán a rendőrség mellett kiemelt szerep hárult az önkormányzati rendszetekre, illetve a helyi polgárőrségre.

A hazai kutatások eredményei szerint habár a járvány idején az emberek tevékenységében a korábbihoz képest ritkábban jelent meg a vásárlás vagy a társas együttlét, mindezek továbbra sem szűntek meg teljesen.²⁵ A pandémiás időszakban is nyitva álló üzletekben ezért kiemelt jelentősége volt annak, hogy a speciális megelőző szabályokat (például maszkviselés, üzletben tartózkodók maximális számának korlátozása, idősök védelmét szolgáló intézkedések stb.) betartsák a vásárlók. Ezeknek a szabályoknak sok esetben nem is az állami rendészeti szervek tagjai, hanem a civil magánbiztonsági vállalkozások alkalmazottai (például vagyonőrök) szereztek érvényt, de szerepet kaptak – e tanulmányban később érintett módon – a Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar tisztjelöltjei is.

Idegenrendészeti szabályok rendkívülisége a járványügyi veszélyhelyzet idején

Járványügyi válsághelyzet időszakában a rendészeti eszközök alkalmazása és a rendvédelmi szervek tevékenysége mellett továbbra is kiemelt jelentősége volt a komplexen rendészeti rendszer működtetésének. Ez megfogalmazható úgy is, hogy a válsághelyzet idejére meghozott intézkedések rendészeti vonatkozásai az igazgatásrendészettől a közlekedésrendszertől, a bűnügyi tudományoktól a különös büntetőjogi tényállásokig bezárólag különös jelentőséget kaptak. A pandémiás feladatokat kiváltó okok nemzetközi jellegzetességei miatt ugyanakkor különösen nagy hangsúly helyeződött a határrendészeti és az idegenrendészeti eszközökre.

Kezdetben a Kormány – a schengeni határellenőrzési kódex²⁶ alapján – ideiglenesen visszaállította a határellenőrzést Magyarország és a Szlovén Köztársaság, valamint Magyarország és az Osztrák Köztársaság közös határán. Emellett megtiltotta az Olasz Köztársaság, a Kínai Népköztársaság, a Koreai Köztársaság és az Iráni Iszlám Köztársaság területéről érkező, nemzetközi személyszállítást végző járművek, valamint személyforgalomban nem magyar állampolgárok belépését Magyarország területére.²⁷ Megjegyzendő, hogy ekkor a magyar állampolgárral azonos megítélés alá esett az az EGT-állampolgár, aki állandó tartózkodásra jogosult, és ezt a jogát

²⁴ Baranyai Nóra – Barsi Boglárka – Nárai Márta: *Önkormányzati kommunikáció járványhelyzetben: hol, mit és hogyan?* Budapest, MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, 2020. 2.

²⁵ Havasi Virág: Mi változik életünkben a Covid-19 hatására? *Szellem és Tudomány*, (2020), 2. 101.

²⁶ Vö. a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399. európai parlamenti és tanácsi rendelet 28. cikk (1) bekezdés.

²⁷ Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 1–2. §.

tartózkodási kártyával igazolta.²⁸ Később a Kormány úgy rendelkezett, hogy a külföldről érkező nem magyar állampolgárok az ország területére – bizonyos kivételektől eltekintve – nem léphetnek be.²⁹ A rendkívüli szabályozás keretében továbbá sajátos kiutasítási, kitoloncolási okot is meghatároztak az egyébként jogszerűen az ország területén tartózkodó külföldiekkel szemben. Eszerint az a nem magyar állampolgár, aki a zárlati kötelezettség alá tartozó fertőző betegség behurcolásának vagy terjedésének megakadályozása végett elrendelt járványügyi elkülönítési, megfigyelési, zárlati és ellenőrzési szabályokat megszegi, Magyarország területéről kiutasításra, kitoloncolásra kerül.³⁰

A külföldiek beutazásának rendkívüli és haladéktalan korlátozása azonnali hatással bírt a társadalmi, gazdasági, de mindenekelőtt olyan egyéni érdekekre, amelyeket – a szabályozás nem kellően differenciált volta miatt – legfeljebb a jogalkalmazói gyakorlat tudott megoldani.³¹ Ezért az illetékes hatóság – jelen esetben a rendőrség – részére felhatalmazást kellett adni arra, hogy saját hatáskörben dönthessen a kategorikus tilalom ellenére külföldiek beutazásáról. Ebben a helyzetben ilyennek volt részben tekinthető, hogy az országos rendőrfőkapitány a szomszédos állam polgárai esetében, valamint humanitárius célból történő tranzitáthaladás során a határátlépésre, a Magyarország területén tartózkodásra, az áthaladásra, az útvonalra, a megállási lehetőségekre, a humanitárius tranzitforgalomra vonatkozó különös közlekedésre vonatkozó szabályokat határozatban is megállapíthatja.³² Az országos rendőrfőkapitány határozatában pedig kimondta, hogy (1) a szomszédos állammal humanitárius célból tranzitáthaladás érdekében kötött megállapodás szerinti állam állampolgárai beléphetnek Magyarország területére, ha a belépéskor alávetik magukat egészségügyi vizsgálatnak, és az egészségügyi vizsgálat Covid-19-fertőzés gyanúját nem állapítja meg, (2) az így beléptetett nem magyar állampolgár csak a humanitárius célból tranzitáthaladást biztosító időszakban léphet be, és erre kijelölt útvonalon haladva – csak az áthaladáshoz elengedhetetlenül szükséges alkalommal, a kijelölt üzemanyagtöltő állomáson és pihenőhelyen megállva – a legrovidebb időtartam alatt köteles elhagyni Magyarország területét.³³ A határozat kiterjedt arra is, hogy a szomszédos állammal létrejött megállapodás alapján, az abban meghatározott célból és feltételek igazolásával biztosítható a szomszédos állam

²⁸ 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 8. §.

²⁹ Az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet 2. §.

³⁰ 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 5. §, illetve a 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés.

³¹ Vö. Hautzinger Zoltán: A migráció szabályozásának reaktív összetevői. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 9. 51.

³² 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés.

³³ Közlemény a szomszédos állam polgárai esetében, valamint humanitárius célból történő tranzitáthaladás során a határátlépésre, a Magyarország területén tartózkodásra, az áthaladásra, az útvonalra, a megállási lehetőségekre, a humanitárius tranzitforgalomra vonatkozó különös közlekedésre vonatkozó szabályokról. Iktatószám: 29000/9828/2020. Közzététel napja: 2020. április 1. 1–3. pont.

állampolgárainak belépése, ha a belépéskor aláveti magát egészségügyi vizsgálatnak, és az egészségügyi vizsgálat Covid-19-fertőzés gyanúját nem állapítja meg.³⁴

Szintén a rendkívüli beutazási korlátozás enyhítése volt látható abban a rendelkezésben, amely szerint a rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyettes felmentést adhatott a tilalom alól, ha a külföldi egészségügyi vizsgálata során Covid-19-fertőzés gyanúját nem állapították meg, és kijelölt karantén, valamint a hatósági házi karantén idejére nyilvántartásba vették.³⁵ E szabály alkalmazásával lényegében kellő körültekintéssel és átlátható döntési mechanizmus keretében minden olyan külföldi beléptethetővé vált az országba, aki egyfelől nem volt fertőzött, és vállalta a házi karantént, másfelől beléptetését egyébként is különösen méltányolhatónak lehetett tekinteni. E méltánylást maga a jogszabály részletesen nem határozta meg, így annak alkalmazhatósága széles körben valósulhatott meg, akár azokban az ügyekben is, amelyeket a fenti kritikák megemlítettek.

A fentiekből látható, hogy rendkívüli reaktív szabályok esetén sem lehet a kivételek meghatározásától eltekinteni. Ez is mutatja, hogy a migráció szabályozásának tisztán reaktív eszközökkel történő megoldása még az Alaptörvény felhatalmazása ellenére, a totális határellenőrzés megvalósítása esetén sem lehetséges, és nem is lehet életszerű, hiszen mindig lesznek olyan helyzetek, amikor a külföldiek beutazását – kiemelt állami, diplomáciai vagy gazdasági érdek kielégítése céljából – még az államhatárok „átjárhatatlansága” esetén is biztosítani kell.

Rendészeti szabályok és gyakorlatok a határellenőrzésben

A schengeni külső határok esetében

A schengeni külső határok átlépésének különleges és szigorú kritériumai vannak, amelyeket uniós rendelet szabályoz. Ez alapján csak annak a harmadik országbeli állampolgárnak engedélyezhető a beutazása, aki – több más feltétel egyidejű megléte mellett – nem jelent veszélyt a tagállam közegészségügyére.³⁶ Önmagában az a tény, hogy valaki egy fertőző betegsége miatt nem léphet be a schengeni térség területére, eddig is a beléptetés megtagadásának egyik oka volt. Annak eldöntése,

³⁴ Uo. 4. pont.

³⁵ 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet 4. § (1)–(2) bek.

³⁶ Nem egyszerű kérdés annak eldöntése, hogy mi minősül fertőző betegségnek. Korábban a fertőző betegségek kategóriáit bemutató lista szerepelt egy – ma már nem hatályos – uniós határozatban „A határokon áttérjedő súlyos egészségügyi veszélyekről és a 2119/98/EK határozat hatályon kívül helyezéséről” szóló, 2013. október 22-i, 1082/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat (HL L 293, 2013. 11. 05.), így idetartoznak például a vírusos májgyulladás, a nem szokványos kóroki tényezők által terjesztett betegségek (Creutzfeldt–Jakob-kór) vagy a nemi úton terjedő betegségek is. A határozatot felváltó új másodlagos jogforrás azonban ezt a listát már nem részletezi, mindösszesen a „fertőző betegség” definícióját tartalmazza.

hogy a belépni szándékozó utas valamilyen fertőző betegségben szenved, illetve láthatóan a közegészségügyet veszélyezteti, az útlevélezkező feladata.³⁷

Az ellenőrzés keretében nyilatkoztatni kell az ellenőrzés alá vont személyt arról, hogy van-e fertőző megbetegedése, illetve tudomással bír-e egyáltalán arról, mivel lehet, hogy számára nem is ismert annak „ténye”. Erre vonatkozó gyanú esetén – például ha olyan országból érkezik, ahol ezek a betegségek előfordulhatnak – kérhető a szükséges orvosi igazolások megléte, esetleg orvos kirendelésével lehet megbizonyosodni az utas állapotáról. Ha a belépésre jelentkező külföldiről az ellenőrzés folyamatában megállapítást nyer, hogy fertőző megbetegedésben szenved, akkor alapesetben a határforgalom ellenőrzése során a beléptetést meg kell tagadni, és az érintett személyt vissza kell irányítani. Lehetnek olyan esetek is, amikor a beutazási szándék a fertőző betegség gyógyításának céljából történik, vagy a beléptetett személy nem tudta, illetve az ellenőrzésnél sem derült fény a fertőző megbetegedésére, csak a beléptetése után válik nyilvánvalóvá. Ilyen esetben is elsődleges az emberi élet megmentése, vagyis itt a gyógyítása, amelynek ha aláveti magát, akkor további szankciónak nincs létjogosultsága.

A koronavírus-világjárvány Európát veszélyeztető megjelenésével szinte egyidejűleg született meg az öt pilléren nyugvó és a határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatás.³⁸ Ez azon az elven alapul, hogy az Európai Unió egységes piacának integritását meg kell őrizni, de az egészség védelme elsődleges prioritást élvez. Az egységes piac alapvető „mozgatórugója” (és az EU, valamint a schengeni eszme egyik legnagyobb vívmánya) a szabad mozgás lehetőségének biztosítása, a határellenőrzés nélküli térség szabadsága. Vannak esetek, amikor ezt a szabadságot korlátozni szükséges. Ilyen például a pandémiás helyzet okozta időintervallum is. A szinergia megtartása érdekében az alábbi öt pillérre kiterjesztetten kell a határigazgatás integritására is figyelemmel lenni:

1. áruk és szolgáltatások szállítása;
2. áruellátás;
3. egészségügyi intézkedések;
4. külső határok;
5. belső határok.

Kiemelve az egészségügyi intézkedéseket, kifejezetten azoknak a személyeknek a kiszűrésére kell koncentrálni, akik nem léptethetők be a schengeni térség területére. Ehhez megfelelően kiépített és működtetett szűrőhálózatot és tájékoztatási rendszert kell kialakítani és működtetni, amelynek meghatározóan a szűrésre, a betegségigazolásra, az elkülönítésre, további vizsgálatok elvégzésére kell kiterjednie. Az elsődleges és a másodlagos szűrőintézkedések célja a fertőző betegségeknek

³⁷ Vájlók László: *Schengeni határellenőrzés*. Budapest, RTF, 2008. 120–121.

³⁸ Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások (HL C 86, 2020. 03. 16.).

történő kitettség kockázatának értékelése, ahol az elsődleges szűrést nem az orvosi végzettséggel rendelkező személyek végzik, hanem az útlevelezők is végezhetik. Feladatként jelentkezik az utas megfigyelése és a fertőző betegség jeleinek „kutatása”, testhőmérséklet-mérés és kérdőív felvétele. A beléptetés megtagadása valamilyen betegség miatt szigorú dokumentálást követel meg a határon szolgálatot teljesítő tisztviselőtől, függetlenül attól, hogy magyar rendőrrel, francia határrendészről vagy finn határőrrel van szó. Az EU-s szabályozás egy egységes formanyomtatvány kitöltésére is kötelezi a tisztviselőket, amely dokumentumból egyértelműen kiderül, hogy a személyt a közegészségügyi veszély miatt nem léptették be a schengeni külső határon. Ez az eljárási rend egészen addig tartható, amíg szórványosan érkeznek külföldiek a fertőzőgócot jelölő területekről. Amikor viszont már világméretűvé válik egy járvány, és az objektív kockázatelemzés alapján (a kiinduló vagy tranzit-országok pandémiás helyzetére tekintettel) minden onnan érkező személy potenciálisan fertőzött lehet, már nem lehetséges egyenként és egyénekenként végrehajtani az adminisztrációt. Ebben az esetben egységes fellépés szükséges. A határokat mindenki (minimális kivételtől eltekintve) előtt lezárják, így a beutazás megtagadása egységessé válhat.

Az EU 2020. március 30-án egységes iránymutatást adott ki a nem létfontosságú beutazások ideiglenes korlátozásának végrehajtására vonatkozóan, amelyben négy nagy területre osztotta fel az utazásokkal kapcsolatos tudnivalókat.³⁹ E négy terület a harmadik országból az EU térségébe irányuló valamennyi nem létfontosságú utazásra vonatkozó korlátozásra; az átutazás és hazaszállítás utáni átutazás megkönnyítésére; a vízumkérelmek feldolgozására vonatkozó minimumszolgáltatásra; és az engedélyezett tartózkodási idő túllépésének kezelésére – bizonyos esetekre – vonatkozik.

Az EU térségébe történő beutazás során a generális szabályként megjelölt beutazási tilalmon kívül külön eljárási mintaprotokollt alakítottak ki. Elsődlegesen azok számára, akiknek engedélyezni kell a beutazást (mint például az uniós polgárok számára hazautazás céljából), másodsorban az EU-t elhagyni szándékozók kiléptetési ellenőrzése esetére, harmadsorban a beléptetés elsődlegessége tekintetében, negyedszer pedig a határátkelőhelyen szolgálatot ellátó tisztviselők egészségének megőrzése érdekében bevezetendő intézkedésekre vonatkozóan (fertőtlenítés, egyéni védőeszközök, felkészítés stb.).

A nemzeti szabályozás lehetőséget biztosít a részleges határzár elrendelésére (a teljes határzár fogalmát és gyakorlatát a nemzeti szabályozási rendszer már nem ismeri). Az államhatárról szóló törvény⁴⁰ egyértelműen kimondja, hogy külső

³⁹ Az Európai Bizottság (2020/C 102 I/02) közleménye. Covid-19 – Iránymutatás az EU-ba irányuló, nem alapvető fontosságú utazások ideiglenes korlátozásának végrehajtásáról, az uniós polgárok hazaszállítására vonatkozó átutazási megállapodások megkönnyítéséről és a vízümpolitikára gyakorolt hatásokról.

⁴⁰ Uo. 12. §.

határon járványveszély megelőzése érdekében vagy nemzetközi „horderejű” közegészségügyi, járványügyi szükséghelyzet, illetőleg közegészségügyi-járványügyi kockázat kezelése, elhárítása érdekében az egészségügyért felelős miniszterrel egyetértésben megtiltható meghatározott személyek, járművek és szállítmányok határátlépése. A Covid-19-járvány okozta helyzet teljes mértékben alapot ad a részleges határzár bevezetésére.

A schengeni belső határok esetében

A pandémia az EU-t és a schengeni térséget is egy eddig még nem tapasztalt helyzet elé állította. A belső határokon folytatott határellenőrzés ideiglenes visszaállításának lehetősége járványhelyzetre tekintettel viszonylagos. Az ezt szabályozó schengeni határellenőrzés kódex a határellenőrzés visszaállítását a tagállam(ok) közrendjét vagy a belső biztonságát fenyegető komoly veszély fennállása esetén teszi azt lehetővé. Fontos azonban megjegyezni, hogy önmagában a járványhelyzet miatt a belső határon bevezetett tételeken, minden utasra kiterjedő egészségügyi szűrés (láz mérés, figyelmeztetés a járvánnyal összefüggésben stb.) nem jelenti automatikusan a határellenőrzés visszaállítását is. Magyarországon (és néhány más schengeni tagállam) esetében viszont ez történt, mert párhuzamosan a határellenőrzésre vonatkozó szabályok ellenőrzésére is sor került. A megfelelő, szakmailag kompetens kommunikáció az, amelyik képes különbséget tenni a két ellenőrzés között.

2020 februárjától több tagállam „rákényszerült” olyan intézkedések meghozatalára, amelyek saját országának területén korlátozták a mozgást, a közvetlen érintkezést. Ebből adódóan előre prognosztizálható volt, hogy a schengeni belső határok mentén, 2020 márciusától kezdődően egyre több tagállam korlátozta a belső határok szabad átjárhatóságát. A vírus terjedésével ez szinte kivétel nélkül a teljes schengeni térségre vonatkozóan általános gyakorlattá vált. Ezzel együtt az is bebizonyosodott, hogy a tagállamok egymástól való izolálása súlyos problémát okoz a mindennapi életben, akár az áruk, akár a szolgáltatások szabad áramlásának korlátozásából következő hiányok mindennapossá válásával. Ezek korlátozása mind-mind visszavezethető a személyek szabad mozgásának felfüggesztésére, így a „túlélés egyetlen záloga” a megfelelő keretek között visszaállított szabad közlekedés biztosítása volt. A tagállamok közötti – generációk óta működő – szabad utazás egyenértékű az Unió eszméjével, vagy ahogy a Bizottság közleményében fogalmaz,⁴¹ ez az „európai életmód” egyik formája. A hivatkozott közlemény egy közös európai ütemtervet hozott nyilvánosságra a belső határok újbóli szabad átlépése érdekében,

⁴¹ Az Európai Bizottság (2020/C 169/03) közleménye. Út a szabad mozgás helyreállítására és a belső határellenőrzések megszüntetésére vonatkozó, fokozatos és összehangolt megközelítés kialakítása felé – Covid-19.

ezáltal felszámolva az azon aránytalan intézkedések egy részét, amelyek gátolják az egységes szabadpiac működését.

A belső határon az ideiglenes ellenőrzések felszámolását bizonyos kritériumok teljesülése esetén lehet elvárni. Ennek egyik részét képezik az egyes szakpolitikai megfontolások, amelyeket a közlemény igyekezett összefoglalni. Ennek megfelelően az ideiglenes határellenőrzés felszámolásához figyelembe kell venni a járványügyi helyzetet, azaz először ott lehet felszámolni az utazási korlátozásokat, ahol az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC) szerint javul a járványhelyzet. Ez azonban nem várható el akkor, ha az ECDC nem rendelkezik megfelelő információval az egyes szubnacionális régiók, tagállamok helyzetéről, így ennek biztosítása közös érdek.

A másik ilyen kritérium a járvány megfékezésére tett intézkedések, illetve azok legeklatánsabb példája a közösségi távolságtartás. Ez alatt kifejezetten a tranzit-utazásokban érintettek távolságtartását kell érteni. A kevesebb kontakt kisebb vírusátvitelt jelenthet, így kordában tartható a fertőzés.

Harmadik kritériumként kell figyelembe venni a gazdasági és társadalmi érdekeket. A közlemény ugyan a harmadik helyen sorolja ezt a kritériumot, de egyértelmű, hogy az egységes térség és a közös piac „életben tartásánál” az egyén (aki a piacot működteti, és aki a térséget „alkotja”) élete és egészsége a legfontosabb. A gazdaság talpra állítása az alapja a megfelelő működésnek és gyarapodásnak. Példaként szolgálhat az EU-n belüli turizmus szinte nullára redukálódása, amely sokkolta a gazdaságot.

A határok ismételt megnyitására csak meghatározott feltételek mellett, szakaszosan kerülhet sor. A közlemény három lépést javasolt. Elsőként az azok számára való átlépés lehetőségének biztosítását, akik például a járvány elleni küzdelemben vesznek részt, mint például az ápolók vagy orvosok. A második etap a szűkebb és bizonyítottan biztonságos régiók közötti kapcsolatok ismételt helyreállítását jelenti, mint például a szomszéd tagállamban élő családtagok látogatásának biztosítása. A harmadik, egyben utolsó szakasz pedig az ideiglenes határellenőrzés általános megszüntetése. Ez utóbbi esetében fontos hangsúlyozni, hogy az EU egyetlen tagállamtól sem kéri a teljes kontroll megszüntetését. Az ilyen ellenőrzésre (akár kockázatelemzés alapján) továbbra is lehetősége van a tagállamnak, ám annak, hogy e totális ellenőrzéssel az érintett tagállam hosszú időre gátolja a szabad mozgást, komoly indoka kell, hogy legyen.

A magyar jogszabályok alapján a súlyos járványveszély esetén biztosított a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának a lehetősége.⁴²

⁴² A belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételeinek szabályairól szóló 333/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet 2. § c) pont.

A Nemzeti Közszeroláti Egyetem Rendészettudományi Kar részvétele a járványügyi feladatok végrehajtásában

A 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben kihirdetett veszélyhelyzetre tekintettel az Országos Rendőr-főkapitányság és a Nemzeti Közszeroláti Egyetem között a 34000/4919-3/2019. számon megkötött együttműködési megállapodás II. fejezet 1. címében foglaltak szerint („A rendőr tisztjelöltek különleges jogrendben és kötelékben történő alkalmazásának szabályai”) 2020. március 12-től megtörtént a Rendészettudományi Kar Rendvédelmi Tagozat rendőri szakirányú tisztjelöltjei (301 fő) rendelkezésre állásának biztosítása.

A feladat-végrehajtás a határellenőrzés ideiglenes visszaállításában történő részvétel volt. A határellenőrzés ideiglenes visszaállítása a schengeni belső határon,⁴³ a Kódex⁴⁴ alapfogalmakat tisztázó 2. cikke alapján a határon végzett, határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenységet jelenti, ezért a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása során értelemszerűen mindkét tevékenységnek meg kell jelenennie. Jelen helyzetben viszont elsődlegesen a határforgalom-ellenőrzés volt a meghatározó – figyelemmel a Covid-19 pandémiás helyzetre –, és a belépő irány élvezett elsődlegességet.

A szolálatellátás, szolálatonként 12 órás munkaidő megterhelést jelentett ötnapos váltásokkal/turnusokkal, váltásonként és személyenként 3 × 12 óra időkeretben, 50–50% nappali és éjszakai szolálat keretében. A feladatellátásra 2020. április 14-től 2020. június 7-ig került sor, amelynek során a hallgatók 6529 alkalommal, alkalmanként 12 óra szolálati idő megterheléssel, összesen 78 348 órát teljesítettek.⁴⁵

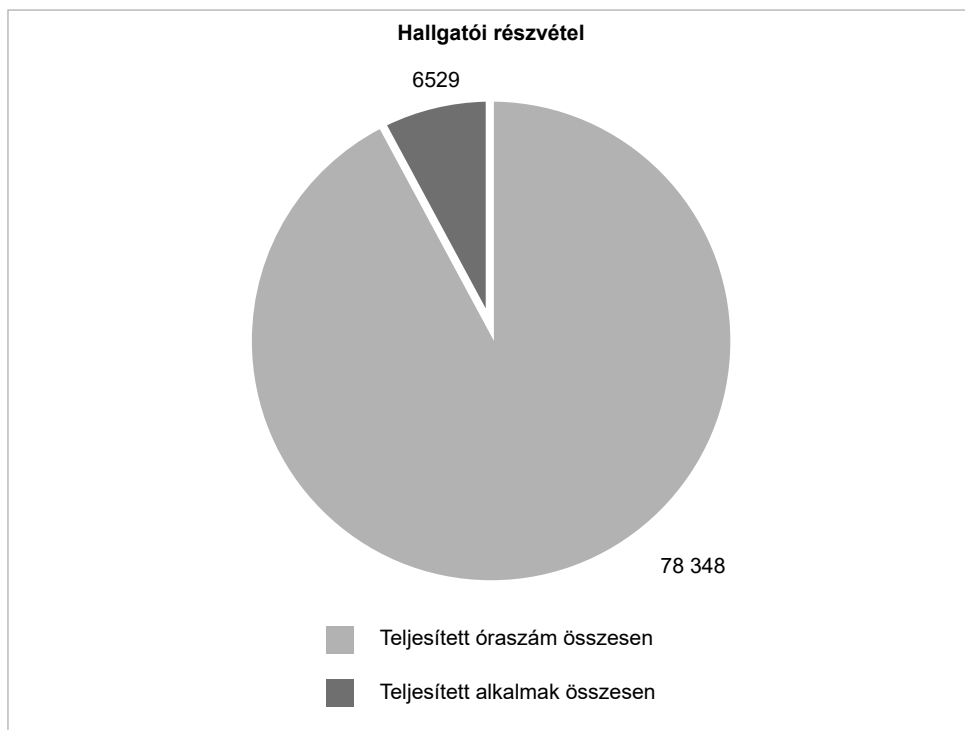
A hallgatók több szolálati turnust is teljesítettek. Voltak, akik kilenc-tíz alkalommal is részt vettek a többségében Hegyeshalom és Rábfüzes egykori határátkelőhelyeken végrehajtott ellenőrzésben, de átlagosan hat-hét turnust teljesítettek. A határellenőrzés ideiglenes visszaállítása során, e két legnagyobb forgalmat lebonyolító határ menti útkapcsolaton⁴⁶ ellátott tisztjelölti szolálat jelentősen tehermentesítette a Győr-Moson-Sopron, a Vas Megyei Rendőr-főkapitányságok, valamint a Készenléti Rendőrség hivatásos állományát.

⁴³ Szele Tamás – Kui László – Balla József: A határellenőrzés visszaállítását befolyásoló tényezők. *Határrendészeti Tanulmányok*, 15. (2018), 3. 69–84.

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex).

⁴⁵ Rendészettudományi Kar Rendvédelmi Tagozat.

⁴⁶ A schengeni belső határokon a szabad mozgás biztosításának érdekében a volt határátkelőhelyek akadálymentesítését is végre kellett hajtani, ami valamennyi, forgalmat lassító infrastrukturális létesítmény lebontását indokolta. A határátkelőhellyel szemben támasztott jogszabályi követelmények – 332/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a határátkelőhely és az ideiglenes határátkelőhely megnyitásáról és működtetéséről, valamint a határátlépési pontról – nem tudnak érvényesülni, így fogalmilag kizárt a határátkelőhely megnevezés.



1. ábra A rendőr hallgatók szolgáltatellátása

Forrás: a szerzők szerkesztése

A tisztjelöltek kísérését ellátó – Rendészettudományi Karhoz tartozó – hivatásos állományú kiképzők és oktatók személyes tapasztalata, illetve a két fogadó megyei rendőr-főkapitányság és a Készenléti Rendőrség vezetőinek visszajelzése egyaránt pozitív volt. A szolgáltatellátást a motiváltság és a tenni akarás jellemezte, aminek eredményeként a fogadó állomány valóban megerősítőként értékelte a hallgatók munkáját. Ezt a megelégedettséget és a feladat-végrehajtásra gyakorolt képességnövelő hatást egyrészt a hallgatói létből fakadó érdeklődés és intézkedési lehetőség iránti „tettvágy”, másrészt az általuk képviselt fiatalos, lendületes és vidám hozzáállás is erősítette, amely hozzásegítette őket a sokszor monoton és fárasztó – a fizikai teljesítőképességük határait is feszegető – 12 órás szolgálatok nehézségeinek könnyebb elviseléséhez is.

A határellenőrzés visszaállításával kapcsolatos feladatok végrehajtása az egészségügyi szűrőn túl több olyan, más jellegű intézkedéssel, intézkedéssel is szembesítette a tisztjelölteket, amit addig még nem, vagy csak részben volt lehetőségük gyakorolni. Az intézkedési képességük erősítését és a feladatellátás biztonságának növelését is szolgálta az utasokkal történő kommunikációs technikák differenciált alkalmazásának lehetősége és a tudatos, elvárt magatartási formák gyakorlatorientált elsajátítása. Az évfolyamok eltérő elméleti felkészítésének pillanatnyi helyzetéből adódó „állapot” indokolta és szükségessé tette a teljesítendő feladatokhoz igazodó elégséges mértékű ismeretátadást,

amit soron kívül kellett a kísérők bevonásával biztosítani. A hallgatóknak nemcsak lehetőségük, de kötelezettségük is volt – önálló döntési jogkör nélkül, mivel valamennyi érintett részszakképesítéssel rendelkezett – az igazoltatás egyes elemeinek végrehajtása, mint például az úti okmányok eredetiségének és érvényességének ellenőrzése, valamint a személyazonosítás. A kezdeti visszafogott, de a tudásalapú feladatellátás igényét magában hordozó hallgatói hozzáállás a szolgálatok számának növekedésével egyenes arányban hozta a magabiztosságot és a készségszint erősödését, ami pozitív hatást gyakorolt az egészséges önértékelés és intézkedési énkép kialakulására is.

Az adattári ellenőrzések – elsődlegesen a Schengeni Információs Rendszer – kapcsán realizált körözésfeldedések, egy-egy találat és az azokhoz kapcsolódó intézkedési protokollok végrehajtása azon túl, hogy kuriózumként hatottak és lelkesedést váltottak ki a tisztjelöltekből, bevésték a végrehajtás szabályait az elméjükbe, és gyakorlati példát rendelt a megtanult elmélethez. A rendelkezésre álló technikai eszközök és berendezések alkalmazásának elsajátítása sok esetben előremutató volt, a későbbi elméleti ismeretek rendszerszemléletű megértését is szolgálta, mint például a Schengen-busz, amely révén már a leendő tiszti beosztáshoz kapcsolódó parancsnoki munka egyes elemeire is rálátást kaptak: mikor, hol, hogyan, milyen feladatra, milyen humánerőforrás-igénnyel kell és érdemes alkalmazni.

A rendőri hivatásrendnél a stressztűrő képesség fejlesztendő kompetencia. Önmagában, már a sokszor szinte kezelhetetlenül „felduzzadt” forgalom irányítása, terelése és az utasok – akár idegen nyelvű – tájékoztatása is olyan feladatként jelentkezett, amelynek megoldása a hallgatók egyéni képességeinek összehangolt, racionalizált alkalmazását igényelte.

Az állományról gondoskodást, mint a parancsnoki munka egyik meghatározó elemét, is jó példaként tapasztalhatták a tisztjelöltek, amikor az egyetem és a kar vezetői személyesen is meggyőződtek a szolgálatellátás körülményeiről és tartalmáról. A parancsnoki vizit a szolgálati helyeken feszes szolgálatellátással és a katonai érintkezés szabályainak betartásával szembesült, amely megerősítette a képzés jó irányát. A hallgatói visszajelzések az „éles bevetésen” szerzett gyakorlat lehetőségének pozitív hatásairól szóltak: arról, hogy mennyivel többet adott ez a szituáció, mint a tantermi keretek között szimulált helyzetbeállítások, amelyek szintén fontosak, de a tét és a következmény összehasonlíthatatlan.

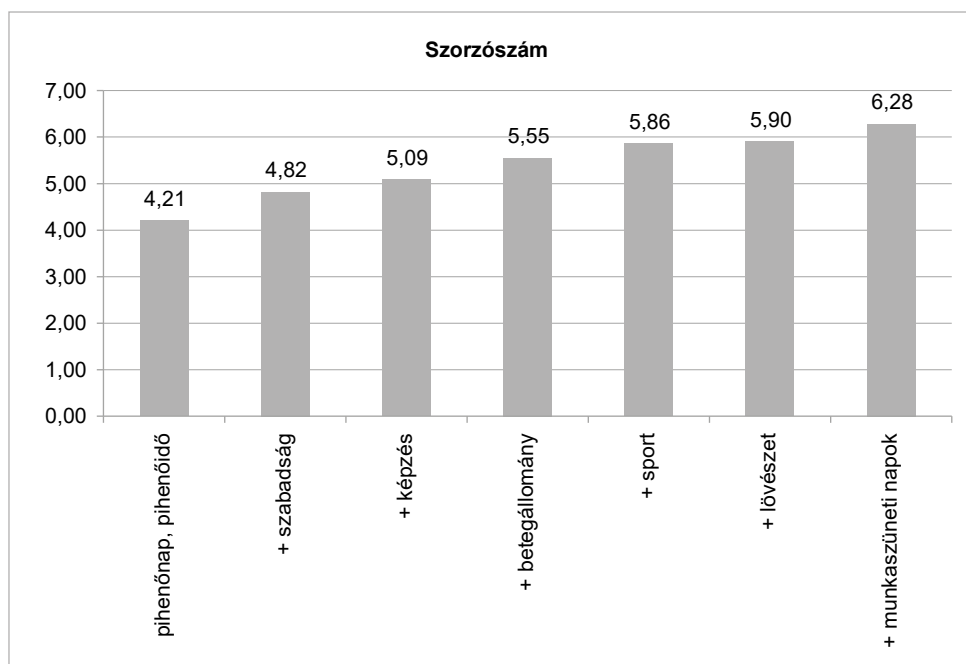
Érdemes megvizsgálni, hogy mit is jelentenek a teljesített órászámok a gyakorlatban, és milyen hozzáadott értéket képviseltek valójában. Ahhoz, hogy egy szolgálati feladatot folyamatosan végrehajtsanak (például a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása esetén az elsődleges szűrőintézkedés folyamatos végrehajtása január 1-től december 31-ig), a szorzószám megállapításánál az alábbi szempontokat kell figyelembe venni:⁴⁷

- egy évben 365 napot kell folyamatos szolgálattal lefedni;
- egy évben ez 365×24 órát, vagyis 8760 órát jelent;

⁴⁷ Balla József: A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának támogatása, erő-eszköz szükséglete. *Határrendészeti Tanulmányok*, 15. (2018), 2. 4–28.

- egy hivatásos állományú személy kötelező átlag óraszám (munkaideje) a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 134. § (1) bekezdése alapján heti 40 óra, ami azt jelenti, hogy egy hivatásos állományú személynek egy évben 2080 órát (40 óra × 52 hét) kell teljesítenie szolgálatban. Amennyiben a hivatásos állományú személy a teljes munkaidejét szolgálatban teljesíti, és nem kerül részére kiadásra semmilyen járandóság, akkor az egy folyamatos szolgálatellátás lefedése 4,21-es szorzószámmal szorozva biztosítható (8760 óra/2080 óra, 4,21 szorzat).

Amennyiben a hivatásos állományú személy részére valamennyi járandóság (szabadság, betegség, sportfoglalkozás) kiadásra kerül,⁴⁸ továbbá részt vett a részére előírt kötelező foglalkozásokon (képzés, lövészet), akkor e tényezők a tényleges szolgálatellátási idejét annyival csökkentik, hogy egy adott szolgálati tevékenység folyamatos biztosításához 6,28 főre⁴⁹ van szükség.



2. ábra A szolgálatellátáshoz szükséges létszám számításának módszere

Forrás: Bartus Gábor szerkesztése

⁴⁸ Figyelemmel a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvényben foglalt szolgálatellátás alóli mentesülés egyes konkrét eseteire (véradás, kötelező orvosi vizsgálat stb.) is.

⁴⁹ Kiegészítve Bartus Gábor és Vájlok László szempontrendszerével.

Ha e számítási mód alapján a 6,28-as szorzó figyelembevételével – ami 1395 óra/fő szolgálatteljesítési időt jelent – vizsgáljuk a tisztjelöltek szolgálatteljesítését, akkor a 78 348 óra 56 fő éves munkaidőkeretet jelent. Maradva a határrendészeti szolgálati ágnál, összehasonlításként ez a létszám azt jelenti, hogy a Gyula Határrendészeti Kirendeltség több mint féléves tevékenységét⁵⁰ – természetesen nem teljes tartamában, hanem munkaidőkeretben – biztosították, ahol a határellenőrzés során 28,31 kilométeren határőrizeti feladatokat kell megszervezni, és éves szinten közel 750 ezer személy és 400 ezer jármű ellenőrzését végrehajtani.

A Rendésztudományi Kar hivatásos állományú oktatói közül többen teljesítettek kísérői feladatokat a tisztjelöltek szolgálatellátásának mindenoldalú biztosítása érdekében, ami önmagában pluszfeladatot jelentett azon tanszékek esetében, amelyek delegálták kollégáikat. A többletfeladat elsődlegesen abból adódott, hogy rövid határidővel kellett bevezetni a távoktatási munkarendben meghatározott oktatói-hallgatói kapcsolattartást, amelynek kialakítása és működtetése jelentős időráfordítással járt, és egy tanulási folyamatot indított el, amely a számítógépek elé „láncolta” az oktatókat. Készítették a hallgatói feladatokat, feltöltötték azokat a Moodle felületére, készültek a webináriumok előadásokra, tájékoztatták a kurzusok hallgatóit Neptun-üzenetben az éppen aktuális számonkérési formáról, készítettek a vizsgára vonatkozó újabb eljárásrendnek megfelelő felkészülési anyagokat, fogadták a hallgatói megkereséseket, és válaszolták meg azokat a megadott határidőn belül, valamint igyekeztek a változó helyzetben maximálisan helyzettudatosak és reagálóképesek maradni.

A kar hivatásos állományú oktatói a távolléti oktatás működtetése mellett az országos rendőrfőkapitány kezdeményezésére megerősítő erőként más módon is részt vettek a járványügyi feladatokban. Ennek keretében az Országos Rendőr-főkapitányság Részleges Törzsében, illetve az Országos Kórház-főparancsnoki Törzsben szolgáltak, feladataikat az országos kórházfőparancsnok utasításai alapján látták el, ami magában foglalta többek között az állampolgári megkeresések kezelését, engedélykérések elbírálását, aktuális statisztikai adatok gyűjtését és elemzésértékelését, a kórházparancsnokok tevékenységének koordinálását. A megerősítésre 2020. április 6. és 2020. augusztus 19. között került sor. 2020. április 6-tól június 30-ig 12 fő (2020. május 16-i váltással), majd július 1-jétől augusztus 19-ig 4 fő (augusztus 1-jei váltással) teljesített szolgálatot.

Az országos kórházfőparancsnok minden váltás esetében elismerően szólt az oktatók helytállásáról, és köszönetét fejezte ki az egyetem és a kar vezetésének is, amiért a felsőoktatást érintő újszerű és csöppet sem könnyű helyzetben sem felejtették el, hogy a hivatásos létből adódóan mi a kötelessége a tiszteknek és a főtiszteknek.

⁵⁰ Ritecz György – Balla József – Kui László: *Kutatási összefoglaló A „Határőrizeti rendszer felülvizsgálata” címmel a Belső Biztonsági Alap terhére benyújtott és támogatást nyert pályázat keretében Gyula Határrendészeti Kirendeltségen végrehajtott kutatás eredményeiről.* Budapest, [k. n.], 2017. 1–34.

Összefoglalás helyett

A rendkívüli helyzetek rendkívüli megoldásokat kívánhatnak. A 2019-ben kiinduló, de az európai kontinenst, így Magyarországot 2020-ban elérő koronavírus-járvány szinte minden országban különös jogrend bevezetését eredményezte. Az ennek kapcsán meghozott ideiglenes hatályú szabályok között, főként a közbiztonság és az emberek egészségének védelme érdekében, jelentős társadalmi hatással jártak a rendészeti eszközök és módszerek is. Ezek ugyanakkor elsősorban nem azt a funkciót szolgálták, hogy az egyes sajátos rendelkezéseket az illetékes hatóságok betartassák. Az elsődleges cél mindenekelőtt az volt, hogy magának a járványnak ne legyenek olyan súlyos következményei, amelyek révén az emberek egészséghez fűződő alapvető jogai aránytalanul sérülnének. Önmagában annak indoka, hogy az egészségvédelmi intézkedések között rendészeti (ezek között különösen határrendészeti és idegenrendészeti) szabályok is voltak, és a társadalmi és gazdasági szférában együttesen érvényesültek, bővebb magyarázatra nem szorul. Ugyanakkor semmilyen rendészeti hatósági jogalkalmazási eszköz vagy módszer sem lehet eredményes, ha nincs meg a közrend és közbiztonság fenntartása iránti ösztársadalmi érdek.

A Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar rendőrtisztjelölt hallgatói, illetve a Kar Rendvédelmi Tagozat beosztott tiszti és tiszthelyettesi állománya, nem utolsósorban kijelölt rendőrtiszt oktatói egyetemi kötelezettségeik mellett rendészeti feladatokat is elláttak. E rendészeti feladatok sajátos szerológati gyakorlatot kölcsönöztek mindegyik állománykategória tagjai számára, amelyek később mind a további tiszti pályafutásban, mind az oktatásban és a tudományos szférában hasznosítható tapasztalatot is jelentenek.

Felhasznált irodalom

- 333/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételeinek szabályairól. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700333.kor>
- 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000040.kor>
- 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000041.kor>
- 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet a kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről. Online: https://www.hbcs.hu/uploads/jogszabaly/3078/fajlok/72_2020_III_28_Korm_rendelet.pdf
- 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről. Online: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=218814.382932
- 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1012.KOR>
- Az Európai Bizottság (2020/C 102 I/02) közleménye. Covid-19 – Iránymutatás az EU-ba irányuló, nem alapvető fontosságú utazások ideiglenes korlátozásának végrehajtásáról, az uniós polgárok hazaszállítására vonatkozó átutazási megállapodások megkönnyítéséről és a vízümpolitikára gyakorolt hatásokról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a20k0035.com>
- Az Európai Bizottság (2020/C 169/03) közleménye. Út a szabad mozgás helyreállítására és a belső határellenőrzések megszüntetésére vonatkozó, fokozatos és összehangolt megközelítés kialakítása felé – Covid-19. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0515\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0515(05)&from=EN)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>
- Balla József: A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának támogatása, erő-eszköz szükséglete. *Határrendészeti Tanulmányok*, 15. (2018), 2. 4–28. Online: https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/Hatrend_Tan_2018_2_szam.pdf
- Balla Zoltán: *A rendészet*. Budapest, Rejtjel, 2015.
- Balla Zoltán: Leegyszerűsített sémák – újragondolandó tézisek. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2019. 25–34. Online: <http://real.mtak.hu/93732/1/MRTT15.pdf>
- Balogh Arthur: *Politika*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalat, 1910.
- Baranyai Nóra – Barsi Boglárka – Nárai Márta: *Önkormányzati kommunikáció járványhelyzetben: hol, mit és hogyan?* Budapest, MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, 2020. Online: http://www.docs.rkk.hu/rkkweb/BN_BB_NM_onkorm_komm.pdf
- Biró Krisztina: Az élelmiszer-előállítás és -forgalmazás közegészségügyi szabályozása. *Élelmiszer-vizsgálati Közlemények*, 52. (2006), 4. 201–207. Online: http://epa.oszk.hu/03100/03135/00227/pdf/EPA03135_elelmiszervizsgalati_kozlemenyek_2006_04_201-207.pdf
- Christián László: A vidékbiztonság rendészeti szereplői és együttműködésük. *Rendőrségi Tanulmányok*, 2. (2019), 1. 123–143. Online: http://real.mtak.hu/100599/1/05_Christian_Laszlo.pdf
- Christián László: Epizódok a rendészet történetéből. *Iustum Aequum Salutare*, 5. (2009), 3. 155–170. Online: <http://ias.jak.pppe.hu/hir/ias/20093sz/07.pdf>
- Finszter Géza: *A rendészet elmélete és eszközrendszere*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó, 2013.

- Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. Online: <https://webshop.ludovika.hu/termek/szakkonyvek/rendeszettudomany-szakkonyvek/rendeszettan>
- Hautzinger Zoltán: A migráció szabályozásának reaktív összetevői. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 9. 47–62. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.9.3>
- Havasi Virág: Mi változik életünkben a Covid-19 hatására? *Szellem és Tudomány*, (2020), 2. 87–116. Online: https://atti.uni-miskolc.hu/docs/SzellemesTudomany2020_2.pdf
- Hornyik Zsuzsanna: A kórház-főparancsnokságtól a tranzithálózatig. Interjú dr. Halmosi Zsolt r. vezérőrnaggyal, rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyetttel. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 6. 157–160. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.6.9>
- Kondás Kornél: A Rendőrség helyi szerveinek feladatköre egészségügyi válsághelyzet idején. *Hadtudományi Szemle*, 10. (2017), 1. 298–319. Online: http://epa.oszk.hu/02400/02463/00034/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2017_1_298-319.pdf
- Kovács Sándor Zsolt – Uzzoli Annamária: *Egészségkockázatok területi különbségei a koronavírus járvánnyal összefüggésben Magyarországon*. Budapest, MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, 2020. Online: http://www.docs.rkk.hu/rkkweb/Koronavirus_jarvany_gyorselemzes.pdf
- Kumar, Dharmendra – Rishabha Malviya – Pramod Kumar Sharma (2020): Corona virus: A review of COVID-19. *EJMO*, 4. (2020), 1. 8–25. Online: <https://doi.org/10.14744/ejmo.2020.51418>
- Magyar László András: Morbid történelem. *Valóság*, 49. (2006), 3. 36–43.
- Meglécz Katalin: A pandémiák története és kialakulásuk okai. *Hadmérnök*, 7. (2012), 1. 91–99. Online: http://hadmernok.hu/2012_1_meglec.pdf
- Meglécz Katalin: Biológiai biztonság, kockázatkezelés. *Hadmérnök*, 8. (2013), 3. 92–100. Online: http://hadmernok.hu/133_09_meglec.pdf
- Ritecz György – Balla József – Kui László: *Kutatási összefoglaló A „Határőrizeti rendszer felülvizsgálata” címmel a Belső Biztonsági Alap terhére benyújtott és támogatást nyert pályázat keretében Gyula Határrendészeti Kirendeltségen végrehatott kutatás eredményeiről*. Budapest, [k. n.], 2017.
- Sallai János: *The history of law enforcement in Hungary*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. Online: <https://webshop.ludovika.hu/termek/szakkonyvek/kozigazgatas-es-allamtudomany-szk/the-history-of-law-enforcement-in-hungary>
- Sallai János: Orvos vagy egészségügyi rendészet története az ókortól a XIX. század végéig. *Belügyi Szemle*, 68. (2020), 5. 91–100. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.5.6>
- Szamel Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990.
- Szele Tamás – Kui László – Balla József: A határellenőrzés visszaállítását befolyásoló tényezők. *Határrendészeti Tanulmányok*, 15. (2018), 3. 69–84. Online: https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/Hatrend_Tan_2018_3_szam.pdf
- Szikinger István: Diszkréció a rendészetben. *Magyar Közigazgatás*, 41. (1991), 2. 186–192.
- Vájlók László: *Schengeni határellenőrzés*. Budapest, RTF, 2008.
- Walton, Richard – Sophia Falkner: *Policing a pandemic. The challenges of maintaining law and order during the coronavirus response*. London, Policy Exchange, 2020. Online: <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/Policing-a-Pandemic.pdf>

Petruska Ferenc – Till Szabolcs –
Balogh András József

A veszélyhelyzet katonai, honvédelmi feladatainak jogi háttere

A katonai védekezés egészségügyi vagy logisztikai célú megjelenése konszenzusos kérdésnek tűnt a SARS-CoV-2 koronavírus ellen folytatott tevékenység 2020. tavaszi szakaszában. A rendészeti jellegű és a gazdasági tevékenységben való közreműködés kérdése ugyanakkor már a társadalmi konszenzus szempontjából érzékenyebb terület. A haderő belbiztonsági feladatainak társadalmi megítélése függ az adott állam modern kori történelmétől és abban a haderő szerepétől vagy még inkább a fegyveres védelem közmegítélésétől. A haderő járványügyi közreműködésének tipizálására irányuló szándékkal a tanulmány a járványügyi válságkezelés szabályozási szegmensének komplex elemzésére törekszik a 2020. tavasz–nyári időszak vizsgálata során, mivel a hazai szabályozás és a nemzetközi standardok fejlődése egyidejűleg és gyors tempóban valósult meg.

A tanulmány bemutatja továbbá az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Németország és Franciaország hadereje járványügyi közreműködésének közjogi kereteit, valamint a ténylegesen megvalósuló járványügyi közreműködésüket. E négy államban jogi, politikai, továbbá társadalmi szempontból egyarány nyilvánvaló, hogy a válsághelyzetek kezelésébe a katonák bevonására lehetőség, sőt határozott igény van. Részletesen mutatja be a tanulmány a 2020. első felében hatályba lépett, a Magyar Honvédség feladatrendszerét bővítő jogszabályváltozásokat az új Nemzeti Biztonsági Stratégiával összevetésben, valamint a Velencei Bizottság tevékenységéből eredő korlátokat és tilalmakat. Tüzetesen elemzi a Magyar Honvédség feladatkiterjesztésének módszereit, majd a három kiemelt vizsgálati szempont szerint összegezi a következtetéseit.

Bevezetés

„Négy vonalon szerveztük meg a védekezést, négy harctéren kell egy időben helytállnia Magyarországnak: katonai védekezés, rendőri védekezés, egészségügyi védekezés és gazdasági védekezés. Azt is tudtuk, tudjuk, hogy a vírus terjedésének három szakasza van, és a védekezést is ehhez kell igazítani.”¹

A Covid-19-járvány 2020 tavaszán úgy érkezett meg Európába, és okozott tömeges megbetegedéseket, valamint – különösen az idősebb korosztályok esetében – halálos eseteket, hogy annak kezelhetősége alapvető kihívásokat intézett az egyes országok egészségügyi ellátórendszeréhez. Voltak ugyan korábbi példák az elhúzódó tömeges világjárvány-kezelés körében, azonban sem az I. világháborút követő spanyolnátha-járvány, sem pedig a 2000-es évek afrikai ebolajárványa nem hagyott alkotmányos

¹ Orbán Viktor miniszterelnök napirend előtti felszólalása, 2020. március 23.

lenyomatot. Utóbbi körben voltak ugyan hírek szakosított orvoscsoportok nemzetközi segítségnyújtásáról és területzárásokról is, azonban – vélhetően a HIV/AIDS-fertőzések diszkriminációellenes kampányai következtében – a nyugati világ megpróbálta óvatos eszközökkel kiváltani az alapjogok jelentősebb korlátozásával járó, adott esetben katonai jellegű feladatokat.

Ha az államokat rendkívüli kihívások érik, a haderők azon állami képességek közé tartoznak, amelyek szervezeti fegyelmük, eszközeik, telepíthetőségük és megbízhatóságuk folytán alkalmasak lehetnek az atipikus feladatokba bevonásra. A fegyveres szervek bevonása ugyanakkor visszatérő módon kétségeket ébreszt elsődlegesen a szabadelvű érvrendszer oldaláról, amely – végső esetben az anarchizmusig eljutva – vitatja az egyéni szabadságok korlátozásának szükségességét, különösen mások vagy a társadalom érdekében hivatkozással.

Még jelentősebb e dilemma, ha a nemzetközi intézményrendszer „DNS”-éhez tartoznak olyan alapvető szabadságjogok, mint az EU-s „négy szabadság elve”, amely a határok átjárhatósága nélkül nem is értelmezhető. Mivel a haderők jelenleg dominánsan nemzeti beágyazottságúak, az új kihívások kezelésébe való bevonásuk alkalmas a különböző érvelési rendszerek összeütközésének bemutatására. Míg az állami érvrendszer homlokterében az élet védelme és a társadalom veszélyeztetett tagjaival vállalt szolidaritás áll, az esetleges túlzott beavatkozások elleni küzdelemre fókuszáló érvrendszer számára az állam vélt vagy valós túlhatalmának megfékezése időleges engedményt sem tűrő elvárás marad a jogbiztonsági érvelés részeként.

Jelen tanulmány a Covid-19-járvány kezelése során a katonai eszközök megengedhetősége szegmensében felmerült hazai jogi komplexitás leírására és értékelésére törekszik az érvelés nemzetközi összehasonlító, nemzetközi előíró-értékelő és hazai szabályozáskronológiai szegmenseinek összevetése alapján. Figyelemre méltó ugyanis az a szabályozási dinamika, amely a Magyar Honvédség feladatrendszerével összefüggésben 2020 első félévében megvalósult. Mindez annak ellenére történt, hogy a Velencei Bizottság a Covid-19-járvány időszakával egyidejűleg állította át elvárásrendszerét az egészségügyi beavatkozások szükségességére hivatkozó érvrendszer korlátjaira.

A tanulmány második fejezete a nemzetközi példák körében megvalósult katonai szerepvállalások tipologizálására irányul. A harmadik fejezet célja a politikai viták érveiben kimutatható nemzetközi dokumentumok, különösen a Velencei Bizottság tevékenységéből eredő korlátok és tilalmak feltérképezése. A negyedik rész vállalkozik a Magyar Honvédség feladatrendszerében felmerült kiterjesztések és korrekciók elemzésére, ezt követi a három kiemelt vizsgálati szempont szerinti következtetések egymásra vetítéséből eredő összegzés a zárófejezetben.

Előzetes értékelésünk szerint ugyanis a járvány tavaszi időszaka olyan teszt elé állította a magyar állami intézményrendszert, amely átmeneti vagy tartós szabályozási korrekció nélkül nem lett volna alkalmas a hatékony válságkezelésre. Az állami beavatkozás körében ugyanakkor kimutatható egyfajta önkorrekciós igény is, amely a nem megfelelőnek ítélt ideiglenes eszközök véglegesítése körében további arányosításra is alkalmat adott. Még ha a 2020. szeptemberi szabályozási

állapottal kapcsolatban vethetők is fel további korrekciós igények, összességében a rendszerszintű alkalmazkodás szükségességét és arányosításra törekvését a jelen vizsgálat visszaigazolja.

A haderő pandémiával kapcsolatos feladatai és gyakorlati tapasztalatai

Bevezetés

A világ minden részén a katonai közreműködés a Covid-19 betegséget okozó SARS-CoV-2 koronavírus terjedésének lassításában (közvetlen járványügyi közreműködés) általában elfogadott szerep. Ez megnyilvánulhat kiegészítő egészségügyi személyzet (orvosok és ápolók) biztosításában, katonai személy- és teherszállítás biztosításában, civil egészségügyi személyzet, gyógyszerek és egészségügyi eszközök szállításában. A katonák szerepvállalása a járvány gazdasági következményeinek tompításában, illetve a rendészeti szervek munkájának segítésében (rendészeti közreműködés) már érzékenyebb terület, amelyekben alkotmányos aggályok terén gyakran már csekély a társadalmi konszenzus.²

Ez az attitűd a haderő támogató, illetve belbiztonsági feladatokban közreműködő szerepéhez jellemzően nemzeti sajátosság, ami szoros összefüggésben van az adott állam modern kori történelmével és abban a haderő szerepével, illetve ennél általánosabban azzal, hogy az adott államban a fegyveres védelemről milyen közmegítélés alakult ki. Azokban az államokban, ahol a fegyveres védelmet, sőt még tágabban a biztonság szavatolását nem komplex biztonsághoz igazodó átfogó megközelítéssel kezelik,³ jellemző az egyes fegyveres testületek feladatainak éles elhatárolása. Amikor pedig a kényszer ennek az elhatárolásnak a megbontását kívánja, az szükségképpen komoly társadalmi, politikai visszhangot vált ki.

E fejezet legfontosabb célja az előzőekben jelzettekre figyelemmel, hogy négy, a transzatlanti térségben mértékadónak tekinthető állam gyakorlatát áttekintse a haderő járványkezelésben való felhasználása kapcsán. Ez ugyanis segíthet választ adni a következő kérdésre: indokolt-e, és ha igen, akkor milyen területeken, illetve szerepekben a Magyar Honvédség közreműködése a pandémia visszaszorításában. Ennek legmeggyőzőbb eszköze a leginkább fertőzött, illetve a transzatlanti térség demokratikus hagyományai tekintetében meghatározó országok hadereje jelenlegi járványügyi közreműködésének elemzése, egyrészt a hatályos szabályozási keretek áttekintésével, másrészt a ténylegesen folyó közreműködés területeire való kitekintéssel.

² Erica Pepe – Amanda Lapo: Europe's armed forces and the fight against COVID-19. *Iiss.org*, 2020. április 9.

³ A téma kapcsán lásd Farkas Ádám: *A totalitás kora?* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018; Farkas Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. *Honvédségi Szemle*, 5. (2017), 1–2. 44–58.

Amerikai Egyesült Államok

Az Amerikai Egyesült Államokban 2020. szeptember 22-ére a vírus több mint 6 706 374 amerikait fertőzött, illetve 198 099 amerikait ölt meg.⁴ A helyzetet tovább nehezítik a szeptember óta tartó kaliforniai erdőtüzek, amelyek jelentős erőket kötnek le: a vezényelt katonák többsége a tüzek helikopteres oltásában vesz részt.⁵

A 1878-ban hatályba lépett *Posse Comitatus Act* jelenleg is korlátozza a szövetséges haderő felhasználását az USA területén. E törvény még az amerikai polgárháború visszaszámolásából született, de az elmúlt közel másfél évszázad alatt a haderő fegyverhasználati joggal együtt járó belföldi felhasználásának abszolút tilalma lényegesen enyhült. Így például 2005 augusztusát követően a Katrina hurrikán által okozott természeti katasztrófa felszámolása, a kimenekítés és a rendfenntartás érdekében már teljes alakulatok felhasználására került sor, amikor a civil hatóságok nem rendelkeztek megfelelő eszközökkel New Orleans bizonyos területeinek megközelítéséhez. 2009. március 10-én pedig katonákat – 22 katonai rendszert és egy tisztet – vezényeltek az alabamai Samson városába az ott tűzfegyverekkel elkövetett gyilkosságok miatt.⁶

A haderő pandémiás felhasználása, illetve közreműködése a *War Powers Resolution*⁷ területe, amelynek működőképessége 1973 óta kiállta az idők próbáját.⁸ A kontinentális szabályozási tradíciókkal ellentétben az amerikai különleges jogrendi szabályozás nem különböző tényállások külön-külön történő anyagi és eljárásjogi szabályozása, hanem az egyes alapvető jogok felfüggeszthetőségének, illetve a milícia aktiválása jogi kereteinek rendezése. Ez a gyakorlatban a nemzetközi emberi jogi bírásokhoz hasonló módon, alapjogi megközelítésű szabályozásként jelenik meg. A hadsereg feletti civil ellenőrzést a védelmi miniszter gyakorolja, miközben a katonai parancsnok a hadsereg vezérkari főnöke.⁹

Általánosságban elmondható, hogy a legkritikusabb helyszínekre katonaeorvosok, ápolók és egészségügyi szakemberek érkeznek, hogy segítsék a polgári intézményeket. A hadsereg nagyjából 50 ezer katonát köt le a pandémiával szembeni fellépés érdekében, akikből 30 ezer a Nemzeti Gárda állományába tartozik. A Nemzeti Gárda ellenőrző pontjain 10 ezer Covid-19-tesztet végez államunként.¹⁰

⁴ Centers for Disease Control and Prevention: *United States COVID-19 cases and deaths by state*.

⁵ Covid-19 Military Support Initiative: *Wyoming National Guard deploys to fight California wildfires* (2020. szeptember 14.).

⁶ Associated Press: Army reviews shows troop use in Samson killing spree violated federal law. *Al.com*, 2009. október 19.

⁷ Forrás: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title50/chapter33&edition=prelim>

⁸ A téma kapcsán lásd Farkas Ádám: A hadüzenet joga. In Sente Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Győr, Universitas-Győr, 2013. 76–80.

⁹ Forrás: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title50/chapter33&edition=prelim>.

¹⁰ Leia Tascarini: Florida National Guard, university partner to combat COVID-19. *Defense.gov*, 2020. április 23.

Az amerikai katonák szükségszerű összezártsága miatt a fertőzés aránya rendkívül magas: csak a légierőnél (*Air Force*) több mint 11 ezer fertőzést¹¹ igazoltak 2020 szeptemberéig, emiatt szigorú és gyakori tesztelést végeznek. Az amerikai fegyveres erőknek jelenleg kihívást jelent a saját harcérték fenntartása, hiszen a személyi állományából is sokan fertőződtek meg.

Egyesült Királyság

2020. március 18-án a védelmi tárca felállította a Covid Támogatási Erőt (*COVID Support Force* – CSF), amely a megalapítása óta 10 regionális parancsoksággal és 3610 katonával rendelkezik. Alaprendeltetése a civil közszolgáltatás, különösen a közegészségügy (például hadikórházak telepítése) és a logisztika támogatása. A személyi állomány többsége orvos, ápoló, számítástechnikus, logisztikus vagy számviteli szakember. A szakemberek többsége tartalékos katona;¹² több mint 3000-en támogatják a feladatellátást.¹³ A Covid Támogatási Erő készen áll a rendszeti feladatokban való közreműködésre is, amelyre 2020. október elsejéig nem került sor. Logisztikai támogatást azonban jelenleg is nyújtanak az Egyesült Királyság rendőrségének, mivel a katonai logisztikai támogatási szakértők egy csoportja együttműködik a rendőrséggel a logisztikai ellátási láncban. Eddig 158 millió maszkot, 184 millió védőruházatot és 689 millió védőkesztyűt juttattak el a felhasználási helyeikre. A Nemzeti Szűrővizsgálat (*National Testing Effort*) keretében az Egyesült Királyság fegyveres erőinek katonái kiveszik a részüket a víruseszteleésekből; többek között repülőtereken, regionális vizsgálati központokban nyújtanak segítséget. 2020 májusának végéig több százezer tesztet végeztek el. Végül a katonai informatikusok jelenleg is küzdenek az interneten terjedő veszedelmes dezinformátorokkal, adathalászokkal, illetve internetes csalókkal.¹⁴

A brit alkotmányos szabályozási rendszer gyökeresen eltér a kontinentálistól. Az ország alkotmányát számos jogszabály alkotja, de rendkívüli jelentőséget tulajdonítanak a történeti alkotmánynak, a szokásjognak és a különböző jogelveknek is. A hatályos brit jogrendszerben értelmezhetetlen a kontinentális értelemben vett különleges jogrend fogalma. A civil rendkívüli eseményekről szóló 2004. évi törvény¹⁵ alapján a hadsereg felhasználható a szükséghelyzetben a közrend és közbiztonság, valamint a lakosság élet- és vagyonbiztonsága érdekében.

¹¹ Secretary of the Air Force Public Affairs: Air Force Update for COVID-19. *U.S. Air Force*, 2021. január 12.

¹² Ministry of Defence: COVID Support Force: The MOD's contribution to the coronavirus response. *Gov.uk*, 2020. március 23.

¹³ BBC: Up to 3,000 reservists to aid virus response. *BBC News*, 2020. április 2.

¹⁴ Ministry of Defence (2020): i. m.

¹⁵ Civil Contingencies Act 2004. *Legislation.gov.uk*.

Hangsúlyozni kívánjuk, hogy a brit szükséghelyzet¹⁶ (*emergency*) fogalma alatt háború, terrorcselekmény vagy minden olyan esemény vagy helyzet érthető, amelyek jelentősen és közvetlenül veszélyeztetik az Egyesült Királyságban az élet- és vagyonbiztonságot. Az élet- és vagyonbiztonság fogalma alá tartozik az életveszély, testi sértés, betegség, hajléktalanság, vagyonvesztés, valamint minden fennakadás az élelmiszer-, egészségügyi, üzemanyag-, pénz-, energia- és ivóvízellátásban, kommunikációs rendszerekben és közlekedésben. A hadsereg szükséghelyzeti felhasználásáról a brit védelmi miniszter dönt a civil és katonai szakértőkből álló Védelmi Tanács javaslatára, amennyiben nyilvánvaló, hogy a polgári hatóságok alkalmatlanok a szükséghelyzet felszámolására. Kivételt képez az azonnali felhasználás sürgető esete, amikor is felhatalmazás nélkül a Kormány magához vonhatja a döntést a hadsereg bevetéséről, ám erről a lakosságot a köz-médián keresztül tájékoztatnia is szükséges.¹⁷

Franciaország

Franciaországban a koronavírus 2019. december 27-én jelent meg. A vírus rohamos terjedésének hatására 2020. március 13-án Édouard Philippe miniszterelnök elrendelte az összes nem létfontosságú nyilvános hely bezárását, március 16-án pedig Emmanuel Macron köztársasági elnök „egészségháborút” hirdetett a koronavírus ellen, amelyben a francia haderő is szerepet kapott. Ennek értelmében az elnök ideiglenesen lezáratta az országhatárokat, és a franciák csak élelmiszer-vásárlás, valamint munkába járás céljából hagyhatták el a lakhelyüket. A francia katonák a kijárási korlátozások megvalósulását ellenőrizték, azaz rendészeti feladatokat láttak el, de folytattak betegszállítást is, amikor a fertőzékenységű betegeket katonai kórházakba szállították, hogy ezáltal a polgári kórházak túlterheltségét enyhítsék. A fertőzés nem kímélte a katonákat sem: a Charles de Gaulle repülőgép-hordozó fedélzetén tartózkodó legénység fertőzöttjeinek száma elérte az 1046 főt.¹⁸

A francia védelmi igazgatás két fő szabályozási pilléren nyugszik, amelyek egyike az 1958. október 4-én hatályba léptetett francia alkotmány (*La Constitution*).¹⁹ Ennek értelmében a Francia Köztársaság függetlenségének, alapintézményeinek, területi integritásának és nemzetközi kötelezettsége teljesítésének veszélye esetén a köztársasági elnök – a miniszterelnökkel, a Nemzetgyűlés, valamint az úgynevezett Alkotmányozó Bizottság elnökével való konzultációt követően – köteles

¹⁶ Uo. 1. § (1)–(3) bekezdés.

¹⁷ Uo. 22. § (3) bekezdés 1) pont.

¹⁸ Coronavirus: plusieurs cas suspects à bord du porte-avions français Charles-de-Gaulle. *France-infô*, 2020. 04. 18.

¹⁹ Constituteproject: *France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008* (2020. július 20.).

megtenni az ezek biztosításához elengedhetetlen lépéseket.²⁰ A különleges jogrendi időszak meghosszabbítás nélkül legfeljebb 90 napig tarthat.²¹ A francia védelmi igazgatás szabályozásának második pillére a francia honvédelmi törvény (*Code de la Défense*),²² amely két kivétellel kizárja a francia haderő (*Armée de terre*) felhasználását Franciaország területén. Franciaországban – hazánkhoz hasonlóan – a közjog nemcsak különleges jogrendet, hanem úgynevezett normál jogrendi válsághelyzetet is ismer. Ez utóbbi időszak alatt az illetékes hatóságok (polgármesterek, rendőrfőnökök stb.) részéről a hadsereg – korlátozott mértékű – felkérése értendő közreműködésre a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében. A miniszteri jóváhagyást követően a francia vezérkari főnök (*Chef d'état-major des armées* – CEMA) határozza meg a belföldi közreműködésben részt vevő erőket. Normál jogrendi válsághelyzetben nem növekszik lényegesen a haderő hatásköre, de a hadsereg személyi állományába tartozó és a belügyminiszter irányítása alatt álló csendőrség (*Gendarmerie nationale*) rendészeti feladatai meghatározóvá válnak.

Németország

A járvány Olaszországgal határos területeken terjedt el először, és 2020. március 9-én követelte az első halálos áldozatát. A sikeres német pandémiakezelés egyik pillére, hogy a Szövetségi Védelmi Erőt (*Bundeswehr*) saját erői megóvása és a civilek védelme érdekében már március elején mozgósították. A védelmi helyzet kihirdetésével a Bundeswehr a szövetségi kancellár irányítása alá került. A saját erők védelme jegyében a német katonáknál belföldi szolgálatot vezettek be, valamint a laktanyákban a kiképzést és egyéb szolgálatot megfelelő egészségvédelmi intézkedések mellett (tömeges végrehajtás lehetőség szerinti kerülése, szükséges személyes távolság megtartása, rotáló kiképzési rendszer stb.) végzik. A kiképzést a Robert Koch Intézet²³ (*Robert Koch Institute*) iránymutatásainak és a Nemzeti Pandémiás Tervnek megfelelően alakították át.

A civilek védelme érdekében katonai repülőgépekkel hazahoztak Vuhan kínai városban maradt 125 német civilt. A német fegyelmezettségnek köszönhetően március 26-ig csupán 160 katona betegedett meg, és csak ketten igényeltek kórházi ellátást. 28 ezer tartalékos áll készenlétben, és a szolgálatteljesítésre behívottak többsége logisztikai és egészségügyi szolgálatot végez.²⁴ Jelenleg 20 ezer egészségügyi

²⁰ A francia különleges jogrendi szabályozásról általában lásd Spitzer Jenő: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban IV. Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben. *Vélemények a Katonai Jog Világából*, (2019), 4.

²¹ A francia alkotmány 16. cikkelye.

²² Forrás: <http://codes.droit.org/CodV3/defense.pdf>

²³ Az intézet 450 kutatója és 1080 munkatársa már 1891 óta fertőző és nem fertőző betegségek kutatását végzi Németországban.

²⁴ DW: Coronavirus: Germany plans to mobilize military reservists. *Dw.com*, 2020. március 19.

katonai kórházban teljesít szolgálatot, és folyamatosan végzik a kórházi ágyak bővítését is. A hadsereg a betegek kezelése mellett jelentős szerepet vállal a logisztikai feladatokban és a rendészeti közreműködésben is. A Szövetségi Védelmi Erő megkezdte az élelmiszerek, tábori ágyak és a mobil egészségügyi létesítmények biztosítását, és laktanyáiban tárolja az orvosi eszközöket. A Robert Koch Intézet 2020. október 1-jéig országosan hivatalosan 259 539 megbetegedést regisztrált.

A különleges jogrend legfontosabb szabályait a német alaptörvény (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*)²⁵ a Védelmi helyzet (*Verteidigungsfall*) cím alatt, illetve a részletszabályokat a német szolgálati törvény²⁶ tartalmazza. A német különleges jogrendi szabályozás sajátossága, hogy nem a fenyegetés irányát, hanem annak mértékét követi. Az úgynevezett kiélezett helyzetben (*Spannungsfall*) tényleges kár vagy sérülés nem következett (még) be, de annak jelentős és közvetlen veszélye fennáll. A Szövetségi Védelmi Erőnek kiélezett helyzetben objektumvédelmi, rendészeti közreműködő, illetve élet- és vagyonbiztonságot erősítő feladatai, valamint védelmi igazítást koordináló kötelezettsége van.²⁷ Az úgynevezett védelmi helyzet (*Verteidigungsfall*) kihirdetésére a Német Szövetségi Parlamentnek (*Bundestag*) a jelen lévő képviselők kétharmados döntésével van joga, amely kihirdetése előtt kéri a német Szövetségi Tanács (*Bundesrat*) hozzájárulását is.²⁸ Parlamenti döntés hiányában az úgynevezett Egyesített Bizottság kétharmados döntése szükséges a védelmi helyzet kihirdetéséhez. A különleges jogrendi időszak alatt hozott rendkívüli intézkedések annak megszűnését követően hat hónap múlva *ipso iure* veszítik hatályukat.²⁹

Összegzés

Az áttekintésben vizsgált négy állam esetén jogi, politikai, valamint társadalmi szempontból egyaránt nyilvánvaló, hogy a válsághelyzetek kezelésében a haderő bevonására lehetőség, sőt határozott igény van. Ennek oka, hogy az érintett országok a biztonságot komplex módon közelítik meg, és a NATO felfogásának megfelelően az összetett fenyegetésekkel szemben az átfogó megközelítést alkalmazzák. Ennek részét képezi, hogy a haderő részt vesz az eredendően nem katonai karakterű feladatokban is. A vizsgált országokat a biztonság szempontjából komoly kihívások elé állította a 21. század, amelybe nemcsak a nemzetközi béke és biztonság szavatolása érdekében tett missziós erőfeszítéseik, hadműveleteik értendők bele, hanem a különféle indítékú terrortámadások, a természeti csapások, illetve a kibertámadások is. E rendkívül összetett fenyegetések tapasztalata pedig nyilvánvalóan össze-

²⁵ Forrás: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>

²⁶ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: *Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten*.

²⁷ Németország alaptörvénye 87a. cikk (3) bekezdés.

²⁸ Uo. 115a. cikk (1) bekezdés.

²⁹ Uo. 115k. cikk (2) bekezdés.

hangolt állami fellépést kíván meg, amely bizonyos politikai, társadalmi és védelmi szemléletváltást igényel. Ezekben az országokban a parlamentáris és demokratikus hagyományok miatt nem nyilvánvaló a haderő belföldi igénybevétele, vagy éppen a totalitarizmus tapasztalatai miatt komoly fenntartásokkal kezelik a haderő belföldi felhasználását. Mégis az adekvát társadalmi és politikai változások, a védelmi szabályozás módosítása és a védelmi erők megfelelő felkészítése elegendő bizalmat ébresztett e nemzetekben, hogy nyitni tudjanak a komplex fellépés felé, amely egyértelműen tapasztalható is a Covid-járvány idején.

Megállapíthatjuk, hogy a nemzeti hadseregeknek négy jól körülhatárolható feladatköre van a Covid-19 betegséget okozó SARS-CoV-2 koronavírus-pandémia enyhítésében:

1. Az első feladatkör a saját harcértékük fenntartása, hogy a továbbiakban is alkalmasak maradjanak a határvédelemre és egyéb alaprendeltetésű katonai feladataikra. A katonai missziós tevékenység intenzitása általában csökken. Bár a katonák szükségszerű tömeges összezártsága miatt általában magasabb közöttük a fertőzöttek aránya, fiatal koruk miatt általában a fertőzés lefolyása is enyhébb.
2. A második feladatkör az azonos munkakörben dolgozó polgári egészségügyi alkalmazottak segítése, ami az aktív és tartalékos állomány bevonását jelenti az egészségügyi feladatok ellátásába. Idetartozik például a tömeges Covid-19-szűrésben való közreműködés és az ezekhez szükséges területek (katonai kórházak és szűrőállomások) rendelkezésre bocsátása.
3. A harmadik feladatkörök a légi és közúti személy-, valamint a teherszállítás. Ebben a körben végzik a betegszállítást, a légi mentést, az egészségügyi alkalmazottak és az egészségügyi eszközök, illetve élelmiszer szállítását is.
4. Az utolsó, nem szükségszerű feladatkör a rendészeti közreműködés, amely kétirányú lehet. Egyrészt elképzelhető a rendőrség alaprendeltetésének megfelelő, katonák által végzett tevékenység: közös katonarendőr járőr, katonák közreműködése a helyszínbiztosításban, területlezárással, valamint a személyi szabadságot korlátozó és nem korlátozó intézkedések során. Másrészt lehetséges olyan katonai képességek rendészeti célú felhasználása, amellyel a rendőrség nem rendelkezik. Ilyen lehet a vegyvédelmi mentesítés, légi felderítés, túszmentés vagy a szállítóképesség.

Az általunk elemzett nemzetközi példák alátámasztják annak okszerűségét és szükségességét, hogy az összehangolt fellépést sürgető fenyegetések kezelésében – amilyen a Covid-járvány is – valóban helye van a haderő közreműködő szerepének Magyarországon is. Ezért a közeljövő tennivalója megítélésünk szerint nemcsak annak elemzése, hogy a Magyar Honvédség milyen feladatokat és miért látott, illetve lát el pandémia idején, hanem egy előremutató, 21. századi szabályozási, igazgatási, működési és felkészítési keretrendszer kialakítása Magyarország védelme és a nemzet biztonságának garantálása érdekében.

A jogállamisági elvárások 2020. év eleji nemzetközi összefoglalása

„Ami a katonai védekezést illeti, ők most emelt szinten vesznek részt a határvédelemben. Most az a honvédség dolga, hogy fölkészüljenek a rendőrséggel való együttműködésre arra az esetre, ha az utcai járőrözésüket is el kell rendelni. És fölkészülnek most arra az esetre is, ha a létfontosságú magyarországi vállalatoknak kellene segítséget nyújtaniuk, azok működésében ugyanis nem lehet zavar. Minden ilyen vállalathoz operatív csoportot rendeltem ki.”³⁰

Két parlamenti vita összevetése

2020 tavaszának járványkezeléssel kapcsolatos országgyűlési tevékenységét két parlamenti vita szimbolizálja a legjobban, amelyek egyrészt a különleges jogrend intézkedéseinek meghosszabbíthatóságára, másrészt pedig a veszélyhelyzet megszűnésével kapcsolatos, az időszakon túlmutató, állandósuló intézményi keret részleteire irányultak. A 2020. március 16-a és 30-a, illetve június 3-a és 16-a között lezajlott viták homlokterében a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény, majd a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény, illetve a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény elfogadása állt, amelyek közül csak a legutolsónak vannak közvetlenül katonai-honvédelmi elemei.

Ugyan a 2020. évi XII. törvény preambuluma a „közös cselekvés, a nemzeti összefogás, az egészségügyben és a rendfenntartásban dolgozó, illetve valamennyi érintett” munkájának elismerésével áttételesen utalt a feladatban közreműködő honvédekre, azonban a parlamenti vitákban ennél lényegesen nagyobb szerepet kapott a katonai tevékenység fejezeti mottóban kiemelt köre, illetve – az ellenzéki bírálatok elrettenteni hivatott példaként³¹ – a katonai szervezési logika, maga a gondolkodásmód. Maga a katonai tevékenység ugyanakkor nem került a felhatalmazási típusú intézkedések alaptörvény-konformitásának, különösen pedig a különleges jogrend tényleges határidő-nélküliségére fókuszált első vita homlokterébe. Erdemi kifejtést nyert viszont a honvédelmi feladatrendszer kiterjesztésének ellenzéki bírálata:

„Egészen meghökkentő, hogy a javaslat szerint a Magyar Honvédség fegyverhasználati joggal fog közreműködni innentől kezdve a veszélyhelyzettel és az egészségügyi válsághelyzettel kapcsolatos feladatokban. [...] A cél nyilván az lehet, hogy az elrendelt korlátozásokat akár fegyveres erővel kikényszerítsék. [...] A katonaságot csak legvégső esetben szabad a lakossággal szembeni fellépés lehetőségét magában rejtő belső rendfenntartó feladatokra alkalmazni.”³²

³⁰ Orbán Viktor miniszterelnök napirend előtti felszólalása, 2020. március 23.

³¹ Kovács Kriszta (2020): Hungary's Orbánistan: A complete arsenal of emergency powers. *Verfassungsblog*, 2020. április 6.

³² 134. ülésnap (2020. 06. 03.), 156. felszólalás. Dr. Harangozó Tamás (MSZP) vezérszónoki felszólalása.

A vita e szegmense – a Hvt.³³ 36. §-a szerinti feladatrendszer módosítása körében – a járványveszély során a honvédségi közreműködés általános szabályainak megteremtésével lényegesen túlmutat a Covid-19-pandémia egyszeri kezelésén. Kiemelhető ugyanakkor az is, hogy míg a márciusi vitákban az Európa Tanács jogfejlesztő szerepének felvetése az ellenzék részéről számonkérő hangsúlyú volt,³⁴ a júniusi összevont vitára már éppen a kormányzati álláspont vonatkoztatási pontjává vált.³⁵ Nem mellőzhető ezért annak figyelembevétele, hogy melyek az államtitkári exposzéban hivatkozott kitételek a Velencei Bizottság részéről, és mennyiben relevánsak ezek a katonai tevékenység megengedhetősége szempontjából.

A Velencei Bizottság jogfejlesztő szerepe 2020 tavaszán

Nem tipikus, hogy egy válság kezelése során a nemzetközi standardok nem az utólagos elbírálás során vagy pedig egy konkrét tervezet előzetes véleményezése körében merülnek fel, hanem a nemzetközi trendekkel egyidejűleg, így voltaképpen valamennyi európai jogállam aktuális szabályozásváltozásának egyszerre tükröt mutató komplex dokumentumként párhuzamosan fejlődjenek. Míg a különleges jogrendi szabályozás körében utoljára a 2016-os *The Rule of Law Checklist* tartalmazott mintegy kétoldalmi, szisztematizált általános elvárásrendszert,³⁶ a döntően erőszakos jellegű szituációk kezelésére kialakított értékelést „valós idejű változó dokumentumként” vetítette a Velencei Bizottság egy potenciálisan emberéleteket követelő, de nem erőszakos természetű kihívás állami kezelésére 2020 tavaszán.

A Velencei Bizottság első lépcsőfok gyanánt összeállította az eddigi esetjog szisztematizált összefoglalását³⁷ (a továbbiakban: *Compilation*), majd a különböző jelentések nyomán kidolgozta az elvárásrendszert tartalmazó dokumentumot³⁸ (a továbbiakban: *Report*). Erre a jogállapotra reflektálhatott a második parlamenti vita, amelyet követően egy azonos című, jóváhagyott dokumentumot, a *Report2*-t is kiadták.³⁹

A jelen fejezet e dokumentumok szükségességi és arányossági tesztjének tartalmi, időbeli és térbeli rendszerezése helyett a katonai tevékenység megengedettségére

³³ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény.

³⁴ 114. ülésnap (2020. 03. 24.), 18. felszólalás. Dr. Brenner Koloman (Jobbik).

³⁵ 134. ülésnap (2020. 06. 03.), 146. felszólalás. Dr. Orbán Balázs miniszterelnökségi államtitkár előterjesztő nyitóbeszéde.

³⁶ Venice Commission: *The rule of law checklist* (2016. március 11–12.).

³⁷ Council of Europe: *CDL-PI(2020)003-e Compilation of Venice Commission opinions and reports on states of emergency*.

³⁸ Council of Europe: *CDL-PI(2020)005rev-e Report – Respect for democracy human rights and rule of law during states of emergency – Reflections*.

³⁹ Council of Europe: *CDL-AD(2020)014 Report – Respect for democracy human rights and rule of law during states of emergency – Reflections*.

fókuszál. Honvédelmi olvasatban ugyanis a 2020-as rendszerleírás a korábbi elvek frissített összefoglalása mellett a kihívás eltérő jellegéhez igazított elvárásokat tartalmaz, részben a 2016-os elveken túllépve.

A különleges jogrenddel összefüggésben a *Compilation* a lehetséges okok között rögzíti a katonai jelleget, illetve a katonai eszközrendszer alkalmazásának lehetőségét is említi.⁴⁰ A dokumentum szerint az alkotmányos szabályok korrekciójának tilalma általánosságban nem mondható ki, bár ez lehetne a jogállamiság szempontjából optimális.⁴¹ A katonai közreműködés vonatkozásában – érzékelve a rendészeti feladatok érzékenységet – a *Compilation* egyfajta fordított arányosságot tételez: a haderő egészének bevonhatósága akkor erősebb, ha nincsenek csendőrségtípusú köztes alakulatok, de a különleges jogrend kihirdetése is tipikusan feltétel.⁴² Kiemeli ugyanakkor a haderő bevonásának kifejezett nevesítését a biológiai okú katasztrófák idején.⁴³ Összességében a *Compilation* esetében visszaigazolhatónak tűnik – egységes standardok hiányában – a megengedő szemléletmód.

A *Report* ezen túl összegzi a különleges jogrend kivételes kihívásokra adott rendkívüli kormányzati válaszokban foglalt koncepcionális elemét, miszerint a normál időszaki szabályok elégtelenek. E definíció rögzíti a normál keretek visszaállításának céljához kötöttséget, a visszaigazolható okok tág felsorolását, valamint az időbeli korlátozottság követelményét.⁴⁴ Bármennyire tűnik korlátozónak e feltételrendszer a lehetséges katonai feladatok szempontjából, a *Report* – szabályozott esetben – megengedhetőnek ítéli a katonaság bevonását a kijárási korlátozás, valamint a karantén-szabályok ellenőrzésébe is, amennyiben az a civil hatóságoknak alárendelten történik.⁴⁵ E körben éppen a Katrina hurrikán kezelésével kapcsolatos amerikai precedens az érvelés egyik alapja.⁴⁶

Fejezeti összegzés

Összességében a *Compilation* és a *Report*ok érvrendszerei – a Covid-19-járványra aktualizált módon összegzett elvárásrendjükben – megengedőek a kormányzati hatékonyság növelése érdekében alkalmazott különleges jogrendi eszközök kiterjesztése, ezen belül a fegyveres erő rendvédelmi feladatokba való bevonhatósága kérdésében. Míg az első parlamenti vita fókuszpontjában a Velencei Bizottság kizárta a határidő nélküli kihirdetés arányosságának lehetőségét, a második vita

⁴⁰ *Compilation*. 18–19.

⁴¹ *Compilation*. 25.

⁴² *Compilation*. 116. bekezdés 26.

⁴³ *Compilation*. 126. bekezdés 27.

⁴⁴ *Report*. 5. bekezdés 3.

⁴⁵ *Report*. 72. bekezdés 16.

⁴⁶ *Report*. 45. lábjegyzet 16.

kormányzati feladatkiterjesztési igényét ugyanakkor megalapozta. Az már más kérdés, hogy a határidő és megszüntető feltétel ekvivalenciájára épített köztársasági elnöki érvelés⁴⁷ megkérdőjelezése először júniusban, tehát utólag jelent meg.

A Magyar Honvédség feladatrendszerének korrekciói 2020 első felében

„Az állam külső és belső biztonságáért felelős szervek, a fegyveres és a rendvédelmi szervek és a polgári hatóságok tevékenységének összehangolására napjainkban nagyobb szükség mutatkozik, mint valaha. Ezzel összhangban folytatni és erősíteni kell a külügyi, a honvédelmi, a rendvédelmi, a nemzetbiztonsági, a bűnüldözési, az igazságszolgáltatási, a gazdasági és pénzügyi, a közegészségügyi és járványügyi, az élelmiszerbiztonságért felelős, a katasztrófavédelmi és a polgári védekezésért felelős szervek közötti koordinációt és együttműködést.”⁴⁸

Természetesnek tűnik, hogy az állam – az állam nevében annak kormánya – a rábízott minden jogszerű eszközzel megvédje polgárainak anyagi, egészségügyi vagy általában minden területre vonatkozó biztonságát. Európa biztonságpolitikai környezetét tekintve már lassan természetes igény, hogy e „minden jogszerű eszköz”-be valóban minden ész- és létszerű eszköz is belekerüljön: mára minden felelősen gondolkodó polgár szakított az 1989–1990-es rendszerváltás szemléletével, miszerint a fegyveres haderő egyetlen feladata az ország külső védelme.

A Magyar Honvédséget évtizedekben mérhető időtartamban határozottan óvták a belföldi felhasználástól, és a kormányok legfeljebb csak technikai képességeire tartottak igényt az árvizek idején. E szemléletet a rendszerváltás hajnalán még a kommunista restaurációtól való félelem táplálta, ám mára bebizonyosodott: összkormányzati szinten (ahol mind politikai, mind jogi, pénzügyi felelősség is megjelenik) humánerőforrás-pazarlás, ha a haderőben lévő lehetőség nem katonai jellegű szükség (így például veszélyhelyzet stb.) idején nem aknázható ki.

A Magyar Honvédség feladatrendszere a 2020. tavaszi járványügyi feladatokba való bevonás során a szokásosnál dinamikusabban és több szabályozási szintet használva valósult meg. E feladatkör pontosan olyan, úgynevezett „zöldmezős beruházás” jelleggel, azaz újdonságként érte az amúgy fegyveres alkalmazásra kiképzett honvédséget, mint 2015-ben a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben való közreműködés, amely akkor is a törvénytől a közjogi szervezetszabályozó eszközön keresztül a belső rendelkezésekig az ágazati jogrend teljes felülvizsgálatát tette szükségessé.

Az a korábbi összehasonlítható esetkörök szempontjából nem újdonság, hogy a bevezethetőség körében legalább az alaptörvényi és a sarkalatos törvényi szint

⁴⁷ Áder János: Elnöki nyilatkozat a koronavírus elleni védekezésről szóló törvényről. *Köztársasági Elnöki Hivatal*, 2020. március 30.

⁴⁸ Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 142. pontja.

mérlegelése jelentőséget nyer. Az is korábban leírt probléma, hogy a feladatrendszer módosíthatósága szempontjából a törvényi és határozati forma egyfajta versengő helyzetben van: a kelsen *sein-sollen* elméletre is hivatkozva hangsúlyozzuk, hogy míg a stratégiatípusú határozatok szerepe egyfajta elérendő jövőbeli állapot megjelölése körében eltérhet a törvényes hatásköri felsorolás hangsúlyaitól, végső soron a haderő feladatellátási hivatkozási pontja csak a törvényesített feladatkör lehet.

A 2020-as tavaszi időszakban ugyanakkor időben egybeesett a stratégiai szabályozási igény, valamint annak elsődleges és másodlagos törvényi szintű beépülése, ami nemcsak döntésképeség, hanem végrehajtási potenciál bizonyítéka is egyaránt. Ezzel azonban megjelent a rendszerben egy átmeneti elbizonytalanodás, különösen az egyes feladatok fegyverhasználatot megengedő szegmense vonatkozásában.

A hon védelmét törvényi szinten elsősorban rendező Hvt. szabályozza a katona, valamint a katonai szervezetek fegyverhasználatát. A törvény ugyanakkor 2011-ben íródott, így bár szabályozási célként a harcérintkezést is előtérbe állította, mégis még logikájában a honvédség válságmentes időszak működéséből és a békeidőben létező hadkötelezettség tapasztalataiból merített, illetve nem számolt (még nem számíthatott) a hibrid hadviseléssel. Különbséget tesz például katona és nem katona támadó között, amely szemlélet mára meghaladott, vagy szemléletében azt tükrözi, hogy szolgálatban lévő (őr)katona civillel csak akkor találkozhat, és vele szemben csak akkor intézkedik, ha az be akarja jutni katonai objektumba stb.

Másrészről a kialakult humánjárvány okán 2020 márciusában kihirdetett veszélyhelyzet (és nem egészségügyi válsághelyzet!) kikényszerítette annak vizsgálatát, hogy a Hvt. rendszerében hogyan lehetne szabályozni – a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet mintájára – az aktívabb és hatékonyabb állami fellépést: a honvédség további közreműködésének jogi alapjait.

A katonai feladatrendszer szabályozásának magasabb szintjei

A Magyar Honvédség feladatrendszerének meghatározása során az Alaptörvényre épülő rendszer fenntartotta azt a kettősséget, hogy az Alaptörvény 45. cikke nem törekszik a feladatok összefoglaló, taxatív megjelenítésére: míg a rendeltetést meghatározó (1) bekezdés önmagában is egy elsődleges feladatköri katalógus, annak bővíthetősége már a (3) bekezdésben kiemelt katasztrófavédelmi közreműködési feladatból, közvetlenül pedig az (5) bekezdés szerinti sarkalatos törvényi felhatalmazásból ered. A honvédelmi tevékenység – szükség esetén, más ágazatokhoz hasonlóan – a sarkalatos törvények adta keretrendszer körében veszélyhelyzeti kormányrendeleti szabályokkal is átmenetileg korrigálható, amennyiben a veszélyhelyzet kihirdetése visszaigazolható.

Az elsődleges sarkalatos törvényi szabályozási szint, a Hvt. 36. §-a az alaptörvényi feladatok megismétlésének tilalmát olyan módon kerüli ki, hogy – az (1) és (2) bekezdés fegyverhasználat-megengedettségi különbségtételére alapozva

– végső soron a feladatköri szabályozás teljességének igényével lép fel. Hangsúlyozandó ugyanakkor – és ez a honvédség feladatellátási jogalapok tekintetében több mint releváns –, hogy a Hvt. 36. §-ban megjelölt „fegyverhasználati jog” nem azonos a „fegyverviselési joggal”, amely a honvédeket alapvetően szolgálati feladatuk ellátása során szélesebb körben megilleti, legfeljebb nem intézkedési, hanem jogos védelmi okokból.

E rendszerhez képest a mindenkori (nemzeti) biztonsági és honvédelmi stratégiákban esetlegesen megjelenő feladatelemek szerepe inkább biztonságpolitikai elvi szintű, tekintve, hogy azok normatív alappal nem bírnak.

„Sein”:

a kényszerítő intézkedéseket is magában foglaló
törvényi feladatrendszer kiegészítésének átmeneti és tartós modellje

A Hvt. 36. §-ának elsődleges törvényi kapcsolódásai a haderő közreműködésével ellátott feladatok korlátozására, illetve ezek finanszírozási és a hatalmi ágak általi ellenőrizhetőségére vonatkoznak. Másodlagosan ugyanakkor kimutatható egy nem sarkalatos (leginkább jogállási oldalról megközelített) szabályozási szintű olvasat is, amely a feladatok veszélyes jellegét a katona alapjogainak korlátozásához, illetve az általa mások alapjogai vonatkozásában kiváltott korlátozás elrendeléséhez, a parancsadás lehetőségéhez köti.⁴⁹

Ha viszont a békeidőszaki szabályozási paradigmához a különleges jogrendi eszköztár is kapcsolható, a fennálló feladatrendszeri felsorolás sarkalatos törvényi szabályozás nélkül is kiegészíthető, illetve a fennálló törvényi kapcsolódások továbbiakkal bővíthetők ki. Míg például a migrációs feladatok esetében a fegyverhasználat és az egyes eljárási cselekmények szabályozása körébe a rendőrségi törvény egyes elemei bevonhatók voltak a 2015-ös jogalkotáskor,⁵⁰ a két sarkalatos szabályozás közötti átkötés kétharmados módon valósul(t) meg. Ha viszont e sarkalatos törvények közötti kapcsolatot egy veszélyhelyzeti kormányrendelet teremti meg, legfeljebb addig lehet védhető az ideiglenes kapcsolat, amíg nem lép túl a *nemo plus iuris* elvén: a fegyverhasználat lehetősége akár így is kiterjeszthető, azonban a fegyverhasználatot nem megengedő feladatelem ilyen kapcsolódása már vitatható, a korlátozott időtartamról, azaz a kormányrendelet által határolt időbeli hatályról nem is beszélve.

Ha a 2011-ben íródott Hvt. 36. §-a eredetileg a szükségesség és arányosság követelményének meg kívánt felelni, a hibrid felfogás 2020-ra dominánssá válását megelőző időszak felfogásának lenyomatát ki kell tudnunk mutatni a szöveg változásai körében:

⁴⁹ Vö. a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 17. §-át és a Hvt. 50. § (3) bekezdését.

⁵⁰ Lásd a Hvt. rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényre utaló rendelkezéseit a 35/A. alcímében.

- elsődlegesen a „felhasználás” a Hvt. 80. §-a szerinti fogalmának változása által a különleges jogrend súlyosabb eseteire korlátozott belső fegyverhasználati lehetőség került egyre szélesebb esetkörben megnyitásra a terrorveszély kapcsán;
- a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet-kezelési feladattól kezdődően már a békeidőszaki tevékenység részének is értve a fegyverhasználati jogot;
- ezzel egyidejűleg ugyanakkor a fegyverhasználattól eltérő „egyéb kényszerítő eszköz” használatának passzív alanyai egyre inkább az erőszakos/jogsértő civilek lettek/lesznek a nemzeti és nemzetközi jogi értelemben vett kombattánsok helyett.

Az erőszakos tevékenység veszélyét hordozó civil személykör célkeresztbe kerülésének ellenhatásaként ugyanakkor arra is fel kell hívnunk a figyelmet, hogy az érintett másik fél kiszámíthatósága egyre csökkenő tendenciát mutat: minél kevésbé mutatható ki a „katonás fegyelem” a rendészeti tevékenység alá vont személykörben, annál nagyobb a valószínűsége a szokatlan helyzetbe kerülő katona mérlegelési hibájának. Ennek tipikus esete az indokolatlan fegyverhasználat, a szükségesség és arányosság követelményén túllépő, tévedésen alapuló, de az államnak betudható kényszerintézkedés veszélye lehet.

2020 tavaszán a megváltozott járvány- és közegészségügyi helyzet a közjogi rendben is változást hozott. Az árvizek esetében korábban regionális területi hatállyal hirdettek ki veszélyhelyzetet. E gyakorlattól eltérően a Covid-19 esetében az egész országra kellett kihirdetni a veszélyhelyzetet, amely alapján a két szabályozási folyamat érintette a Hvt. 36. §-a szerinti feladatrendszert. Az első a veszélyhelyzet ideiglenességi felhatalmazása körében, alaptörvényi felhatalmazás alapján kormányrendeleti szinten valósította meg a feladatrendszer kiterjesztését, míg a második részlegesen felülvizsgálva a szabályozási célokat és eszközöket, végső soron kiterjesztette a Magyar Honvédség bevonhatóságát a különleges jogrend kihirdetését el nem érő „előszoba-szituációra” (azaz válsághelyzetre) is. Az eredmény következtében, míg az általános alapjog-korlátozási szint körében a „szükséges és arányos” korlátozás leszűkített értelmű beavatkozást eredményezett, ezzel szemben a Magyar Honvédség egyfajta „minősített béke”⁵¹ típusú leterheltsége nőtt.

A szabályozás első fázisában a veszélyhelyzeti csomag kihirdetéssel egyidejű elemeként a 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet⁵² 6. § b) pontja a Magyar Honvédség állományának belföldön tartózkodásáról intézkedett, egyidejűleg a 7. §-ban utalt

⁵¹ A jelen megfogalmazás a különleges jogrend Alaptörvényben nevesített hat esetét el nem érő, de a szituáció kezelhetősége érdekében egyértelműen kiterjesztett állami reaklási esetkörök összefoglalására irányul, elnevezéstől függetlenül olyan válsághelyzetekre, mint a Hvt. szerinti „honvédelmi veszélyhelyzet”, a katasztrófaelhárítás veszélyhelyzetén kívüli eszközrendszere vagy éppen a járványveszélyhelyzet.

⁵² Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedéseket okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet.

a közreműködői feladatokra. E kijelölés tehát nem jelölt meg egyes feladatokat, hanem a fellépés céljának és elsődleges felelősének nevesítése mellett utalt a Magyar Honvédség bevonhatóságára a konkrét feltételek és korlátok szerepeltetése nélkül. A kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet sem lépett túl ezen a szabályozási módszeren, mivel a 8. § (1) bekezdése anélkül vonta be a korlátozó intézkedések ellenőrzésébe a Magyar Honvédség állományát, hogy – a (2) bekezdés rendőrségre vonatkozó szabályától eltérően – meghatározta volna az esetlegesen szükségessé váló kényszerintézkedés jogalapját.

A kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről szóló 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet 6. §-a ezzel szemben már konkrét, fegyverhasználatot is engedő feladatra hivatkozott az egészségügyi készletek biztosítása körében. A honvédség feladatra kijelölését lehetővé tette, hogy az érintett (kijelölt) egészségügyi intézményeket a Hvt. 36. § (1) bekezdés e) pontja szerinti őrzés-védelmi feladatok körébe vonta, és konkrétan utalt a Hvt. 58/A–60. §-aira („egyéb intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazása”), amely viszont elnevezéséből („egyéb”) adódóan pont nem a fegyverhasználatot takarja. Így bár a Hvt. 36. § (1) bekezdése alá sorolt – fegyverhasználati joggal ellátott – feladat jellege elvben megengedte volna azt is, mégis csak a fegyverhasználaton kívüli egyéb kényszerítő eszközöket adta a jogalkotó a honvédség kezébe.⁵³

Hangsúlyozandó továbbá, hogy a Hvt. által biztosított rendeletalkotási felhatalmazás [jelen esetben a 81. § (1) bekezdés l) pontja] alapján a Kormány eredendően rendelkezett felhatalmazással a honvédség által védendő létesítmények őrzésére vonatkozó szabályok megalkotására. Ez a Korm. rendelet már létezik,⁵⁴ amelynek bármikori módosítása, kiegészítése így elegendő egy új megalkotása helyett.

Az egészség és az élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet – immáron a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény hatálybalépését követően – a korábbi elemek megerősítése mellett differenciálta a honvédségre vonatkozó feladatokat:

- a (3) bekezdés az őrzés-védelmi kijelölést – a kapacitások korlátaira figyelemmel – a normatív (kormányrendeleti) szabályozási szinttől függetlenítette, így rugalmasabbá is tette;
- a (4) bekezdés pedig valamennyi veszélyhelyzeti feladat vonatkozásában – a migránskezelési szabályok analógiájára – a katonai rendszerek eljárásrendjétől eltérő kényszerítőeszköz-használati standardot és kivizsgálási rendet vezetett be a rendőrségi törvény sarkalatos hivatkozásait kiegészítve, de az esetleges események kivizsgálását a Magyar Honvédség rendszerében tartva.

⁵³ A szociális intézményeket a 158/2020. (IV. 29.) Korm. rendelet vonta az azonos szabályozási körbe.

⁵⁴ A Magyar Honvédség által védendő létesítmények kijelöléséről, valamint a magyar állam folytonosságát és függetlenségét megtestesítő ereklyék köréről és az őrzésükre vonatkozó szabályokról szóló 78/2011. (V. 12.) Korm. rendelet.

Míg a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes honvédelmi tárgyú szabályokról szóló 86/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet fókusza igazgatási jellegű volt, és a létfontosságú rendszerek kijelölése körében a honvédségi feladatrendszer felsoroló Hvt. 36. §-a csak közvetett hatást gyakorolt, addig a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes belügyi és közigazgatási tárgyú szabályokról szóló 85/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet 1. címében érintett rendvédelmi szolgálatteljesítési szabályrendszerrel markánsan eltért a honvédelmi szervezetek személyi állományára a veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó egyes eltérő szabályokról szóló 120/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet, különösen a szolgálatteljesítési időkeretek vonatkozásában. Bár ez utóbbi kevésbé szól jelen tanulmány tárgyát képező, a *honvédség* mint szervezet feladatrendszeréről – annál inkább a *honvéd* mint egyén szolgálatteljesítési kereteiről –, jelentőségére tekintettel kis kitérőre invitáljuk az olvasót.

Eme – a különleges jogrend júniusi megszűntével hatályon kívül helyezett – rendelet volt hivatva az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében kapott jogkörben a honvédelmi szervezetek személyi állományára az úgynevezett „törvényrontó” rendelkezéseket (törvény alkalmazását felfüggesztve, törvényi rendelkezésektől eltérve) meghozni. Az elmúlt három évtized szemléletéhez képest e rendeletet komoly jogtörténeti eseményként, szemléletbeli áttörésként könyvelhetjük el két okból is:

- egyrészt már magát a tény, hogy a Kormány konkrét helyzetben meg merte lépni az adekvát lépéseket, és törvényrontó rendelkezéseket hozott;
- másrészt a törvénytől rendeleti úton való eltérést nem kizárólag a honvédekre, hanem a honvédségi (civil) alkalmazottakra is kiterjesztette.

Ennek keretében a heti szolgálatteljesítési idő a közszolgálatban „klasszikus” heti 40 óra helyett heti 60 órára lett felemelhető (garanciális okokból a „-hat, -het” képzővel, a honvédség parancsnokára testálva a döntést – amelyet az MH parancsnoka a 211/2020 sz. intézkedésében el is rendelt), továbbá módosultak a vezénylés szabályai és a jogviszony-megszűnési (ergo leszerelési) körök korlátozódtak. Ugyanakkor az állományra juttatási szempontból nézve pozitív és a jövőbe mutató rendelkezés volt, hogy a különleges jogrendben bekövetkezett – az imént említett módosítások miatt a heti 60. óra feletti – túlszolgálat ideje nem számíthatott bele az éves túlszolgálati keretbe, így a különleges jogrend elmúltával a túlszolgálat keretét a honvédek nem merítették ki.

E szabályozási állapoton rendszerszinten változtatott a korábban hivatkozott 2020. évi LVIII. törvény. Míg ugyanis a veszélyhelyzeti kormányrendeletek fogalmilag átmeneti időszakokra szóló „törvényrontó” kormányrendeletek voltak, az átmeneti törvény Hvt.-t érintő része végső soron a stabil szabályozás igényével rendezte újra a honvédségi feladatrendszeri katalógust, illetve egészítette ki az időben korlátozottan érvényesülő sajátos rendeltetésű alcímeket.

Ennek keretében több koncepció közül az a szemlélet emelkedett ki, amely a honvédség fegyverhasználati joggal ellátandó feladatainak felsorolását kiegészíti – a Kormány döntése alapján – a veszélyhelyzettel és az egészségügyi válsághelyzettel kapcsolatos feladatokban való részvétellel. E kifejezetten veszélyhelyzetre és válság-

helyzetre vonatkozó új *k)* pont esetében a jogi koherencia megteremtése érdekében szükség volt még néhány kiegészítő rendelkezésre [például 37. § (1c) bekezdés], és a kényszerítő intézkedések részletes, de sarkalatos szinten tartott szabályainak megteremtésére is, így a Hvt. – a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben garantált mozgástér megfelelő alkalmazásával – egy új 54/E. §-ban hivatkozik az Rtv. szerinti kényszerítő intézkedések tárházára. Mindezen felül szükséges volt a jogállást szabályozó Hjt. módosítása is.

Elmaradt ugyanakkor a Hjt. korábban jelzett kockázatviselési 17. §-ának korrekciója annak ellenére, hogy az átmeneti törvény 106. alcíme a tartósság igényével korrigálta a jogállási rendelkezéseket, amelyet legkésőbb a Hvt. koncepcionális felülvizsgálata – esetleges újraírása – keretében kell majd a koherenciazavar elkerülése érdekében pontosítani.

Bár felmerült a szabályozás igénye, ugyancsak nem módosult a Hjt. 32. § (4) bekezdése, amely a szerződéses jogviszony főszabályi minimumtól ($\frac{3}{5}$ évtől) eltérő rövidebb időtartamra, így nem időhöz, hanem esemény bekövetkeztéhez vagy annak végéhez, azaz a különleges jogrend fennálltához is köthette volna az önkéntes szerződéses jogviszony létesítését.

Az immáron az új törvényi feladatrendszerrel megerősített feladatellátás kormányrendeleti szintjét a kézirat lezárásának időpontjában az egészségügyi készlet állagának megóvása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet, valamint a Magyar Honvédség járványügyi készültséggel kapcsolatos feladatokban történő közreműködéséről szóló 410/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet jelenti. Míg az első rendelet az egészségügyi készletmegóvás és kórházparancsnoki rendszer folyamatos fenntartásához kapcsolódik, az új kormányrendeleti felhatalmazást az utóbbi rendelet 1. §-a töltötte ki. Eszerint a kézirat lezárása időpontjában érvényesülő feladatok részben őrzés-védelmi, részben rendészeti (visszaállított határőrizet, járőrözés és tranzit-kísérés), részben pedig vegyvédelmi katonai (fertőtlenítés) jellegűek.

„Sollen”:

a Nemzeti Biztonsági Stratégia elvárásai
a feladatrendszerrel összefüggésben

A járványkezeléssel kapcsolatos szabályozási igény megjelenése ugyanakkor a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 169. pontjának második mondatában stratégiai mérlegelési oldalról rendszerezve kimutatható:

„Szükséges esetben készen kell állni a haderő alkalmazására járványügyi válsághelyzet elhárítása érdekében (kitelepítésben és karantén fenntartásában történő részvétel, személyi mozgások ellenőrzése, migrációs és bűnözési hullám megfékezésében történő részvétel, katonai kórházak működtetése stb.).”

A 2020. áprilisi megfogalmazás semmiképpen sem tekinthető rögtönzésnek, mivel az NBS összesen 10 előfordulásban tartalmaz járványokkal kapcsolatos elemet. Az NBS V. fejezete például közegészségügyi szempontból is felerősítő tényezőként jelöli meg a migráció ellenőrizetlen, tömeges és jogellenes változatát, ugyanakkor a kiemelt biztonsági kockázatok címet viselő VII. fejezet meglehetősen hátra sorolja a tömeges járványok gyors elterjedését. Ugyanakkor az NBS fejezeti mottóul választott 142. pontja tekinthető az összkormányzati megközelítés krédójának azzal, hogy a szervezetek rendszerében a honvédelmi intézményeket saját ágazati szerepük fenntartása mellett már nem tekinti kristálytiszta hermetikusan zárt rendszernek. E feladatkiterjesztési igényt támasztja alá a 169. pont is, mely kifejezetten a haderő alkalmazási körébe utal egyes járványkezelési feladatokat.

Mindezek alapján tehát az NBS célja nem az állam militarizálása, hanem a katonai feladatrendszer olyan átfarmálása, amely a korábbiaknál hatékonyabb és integráltabb eszközszerepet biztosít – e fejezet bevezetőjében is említett és szorgalmazott állami humánerőforrás-rationalizálás jegyében – a Magyar Honvédség számára a kormányzati intézményrendszerben.

Egy további részletre ugyanakkor szükséges e ponton kiegészítő megjegyzést tennünk. A 142. pont alapján nem dönthető el, hogy az egyes feladatok kezelése során mely állami szervezeti elemé a vezető szerep, és melyik szoruló közreműködői szerephez. Mindez egy összefoglaló stratégiai dokumentumon minden bizonnyal kevésbé számonkérhető, mint egy törvényi feladatrendszer-kataszteren, ugyanakkor éppen a „katasztrófavédelem és polgári válságkezelés” szegmensében a kiemelés folytán hatásköri vitákat eredményezhet, amennyiben jogszabályi szinten az nincs határozottan rögzítve.

Fejezeti összegzés

A feladatrend ugyanakkor még meg sem közelíti az NBS fentebb idézett 142. és 169. pontja szerinti elvárást. Szükséges például annak a NATO-csatlakozás időszakában megvalósult fogalmi megkülönböztetésnek az átgondolása is, amely az „alkalmazás”, „felhasználás” és „közreműködés” esetköreit – részint a tevékenység célja, részint pedig a fegyverhasználatot megengedő jellege folytán – el kívánta különíteni.

A Hvt. értelmező rendelkezéseiben szereplő – a 80. § felvezető szövege alapján a honvédelmet érintő jogszabályok (tehát nem csak törvények!) alkalmazási körére kiterjedő hatályú – fogalmakat az eredeti elképzelés szerint az Alaptörvényre kiható módon fogalmazták meg. Amennyiben szükséges lenne, ma már – az Alaptörvény 7. módosítása alapján, annak a 28. cikket módosító 8. cikkére tekintettel – egy jövőbeli módosítás indokolásának is kihatása lenne a jogalkalmazásra. Ha viszont az NBS fogalomhasználata nem követi e különbségtételt, a megkülönböztetés fenntarthatóságán is el kell gondolkodni. Az 1989-es jogállapot szerint ugyanis például az „alkalmazás” és „felhasználás” még egymás indoklására használt fogalom volt.

A tartalmi különbségtétel a NATO-csatlakozással került alkotmányos szintre, bár a békemissziós nemzetközi katonai tevékenység egyre több eleme tartalmazott rendészeti jellegű elemet.

Amennyiben pedig az NBS-ben szereplő különböző honvédségi felhasználási ügyciklok bővítése megvalósulna, és e feladatok valóban beépülnének a Hvt. 36. §-ába, vizsgálendő lenne a felhasználás terminológiai elkülönítése és különleges jogrendi esetekhez kötése. Az eredmény nem evidens, és ma nem is borítékolható.

Következtetések, javaslatok

A hatályos Hvt. (de maga az Alaptörvény is) megérett a teljes, koncepcionális felülvizsgálatra.⁵⁵ Meglátásunk szerint születésének ideje, azaz a 2011. év – az 1990-es és 2000-es évek biztonságérzete szerint – az utolsó békés évek egyike volt a nemzetközi biztonságpolitika szempontjából. Valóban, a Hvt. 2011-es megjelenését követően Magyarország keleti szomszédságában új típusú hibrid vagy proxykonfliktus jelent meg. Am a 2011. évet követően hatalmas változás állt be a szélesebb világban is. A mediterrán térség déli részén az „arab tavasz” névre keresztelt – vagy az iszlám kultúrára tekintettel: elnevezett – hullám 2011-re vezethető vissza.

Az Európába tartó tömeges migráció vagy akár a különböző indíttatású terroristák európai tevékenysége, s végül a 2020-as Covid-19-járvány mind-mind tektonikus mozgásként ható módon rengették meg kontinensünk biztonságát és állami feladatrendszereit is. E biztonságpolitikai tektonikus mozgások tehát mind a 2011. év után mentek, illetve mennek végbe, így mondható, hogy a honvédelem közjogi keretei 2011-ben, pont az utolsó „rég” biztonságérzetű évben íródtak, így a „merre tovább?” kérdésének megválaszolása aktuálisabb, mint valaha.

A Covid-19-járvány megfékezése érdekében kifejtett szabályozási folyamat a Velencei Bizottság általános követelmény-támasztásával párhuzamos megvalósítása megmutatta, hogy a különböző típusú veszélyek és kihívások halmozódása esetén a végrehajtó hatalmat nem terheli az az irracionálisan pazarló elvárás, amely a haderőt az ország aktuális kihívásainak kezelésén kívül rekeszti. A Covid-19-járvány kezelésének nemzetközi összehasonlító szempontú értékelése így járulhat hozzá a honvédelmi alkotmányosság innovatív szabályozásához.

Mérlegelendő ugyanakkor, hogy a Velencei Bizottság hivatkozott dokumentumainak egyike sem tartalmaz olyan utalásokat, amelyek akár a hibrid fenyegetések, akár a *lawfare* érvelés értékelési tartományába tartoznak. Mindez azt is jelentheti, hogy éppen egy modernizációs törekvés válhat a jogállamisági bírálat tárgyává, amire Magyarországnak mind jogi, mind diplomáciai felvértezésével kell készülni.

⁵⁵ A kézirat lezárását követően fogadták el Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítását, amely 2023. július 1-től alapvetően eltérő módon szabályozza a különleges jogrend intézményrendszerét.

Felhasznált irodalom

2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200205.tv>
- 78/2011. (V. 12.) Korm. rendelet a Magyar Honvédség által védendő létesítmények kijelöléséről, valamint a magyar állam folytonosságát és függetlenségét megtestesítő ereklyék köréről és az őrzésükre vonatkozó szabályokról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100078.kor>
- 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedéseket okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000041.kor>
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. A Francia Köztársaság alkotmánya. Németország alaptörvénye.
- Áder János: Elnöki nyilatkozat a koronavírus elleni védekezésről szóló törvényről. *Köztársasági Elnöki Hivatal*, 2020. március 30. Online: https://www.keh.hu/elnoki_nyilatkozatok/2751-Elnoki_nyilatkozat_a_koronavirus_elleni_vedekeszrol_szolo_torvenyrol&pnr=1
- Associated Press: Army reviews shows troop use in Samson killing spree violated federal law. *Al.com*, 2009. október 19. Online: https://www.al.com/spotnews/2009/10/army_reviews_shows_troop_use_i.html
- BBC: Up to 3,000 reservists to aid virus response. *BBC News*, 2020. április 2. Online: <https://www.bbc.com/news/uk-52130121>
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: *Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten*. Online: <https://www.gesetze-im-internet.de/sg/BJNR001140956.html>
- Centers for Disease Control and Prevention: *United States COVID-19 cases and deaths by state*. Online: <https://covid.cdc.gov/covid-data-tracker/#datatracker-home>
- Civil Contingencies Act 2004. *Legislation.gov.uk*. Online: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/section/19>
- Constituteproject: *France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008* (2020. július 20.). Online: https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en
- Council of Europe: *CDL-PI(2020)003-e Compilation of Venice Commission opinions and reports on states of emergency*. Online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e)
- Council of Europe: *CDL-PI(2020)005rev-e Report – Respect for democracy human rights and rule of law during states of emergency – Reflections*. Online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e)
- Council of Europe: *CDL-AD(2020)014 Report – Respect for democracy human rights and rule of law during states of emergency – Reflections*. Online: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e)
- COVID-19 Military Support Initiative: *Wyoming National Guard deploys to fight California wildfires* (2020. szeptember 14.). Online: <https://covid19militarysupport.org/2020/09/wyoming-national-guard-deploys-to-fight-california-wildfires>
- DW: Coronavirus: Germany plans to mobilize military reservists. *Dw.com*, 2020. március 19. Online: <https://www.dw.com/en/coronavirus-germany-plans-to-mobilize-military-reservists/a-52846211>
- Farkas Ádám: A hadüzenet joga. In Szente Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Győr, Universitas-Győr, 2013. 76–80.
- Farkas Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. *Honvédségi Szemle*, 5. (2017), 1–2. 44–58. Online: https://honvedelem.hu/files/files/61193/adalekok_az_allam_fegyveres_vedelmenek_rendszertani_megkozeliteshez.pdf
- Farkas Ádám: *A totalitás kora?* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018. Online: http://www.hadjijog.hu/wp-content/uploads/2018/08/FA_a_totalitas_kora_BJM_I.pdf

- Franceinfo: *Coronavirus: plusieurs cas suspects à bord du porte-avions français Charles-de-Gaulle* (2020. április 18.). Online: https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/coronavirus-bilan-definitif-de-1-046-cas-sur-le-porte-avions-charles-de-gaulle-pres-de-la-moitie-asymptomatiques_3922641.html
- Kovács Kriszta: Hungary's Orbánistan: A complete arsenal of emergency powers. *Verfassungsblog*, 2020. április 6. Online: <https://verfassungsblog.de/hungarys-orbanistan-a-complete-arsenal-of-emergency-powers>
- Ministry of Defence: COVID Support Force: The MOD's contribution to the coronavirus response. *Gov.uk*, 2020. 03. 23. Online: <https://www.gov.uk/guidance/covid-support-force-the-mods-contribution-to-the-coronavirus-response>
- Orbán Viktor miniszterelnök napirend előtti felszólalása, 2020. március 23. Online: <https://www.parlament.hu/documents/10181/1569934/ny200323.pdf/3a4b67ee-a4fb-8a08-b9c7-90d4f190100e?t=1585290254859>
- Pepe, Erica – Amanda Lapo: Europe's armed forces and the fight against COVID-19. *Iiss.org*, 2020. április 9. Online: <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/04/europe-armed-forces-covid-19>
- Secretary of the Air Force Public Affairs: Air Force Update for COVID-19. *U.S. Air Force*, 2021. január 12. Online: <https://www.af.mil/News/Article-Display/Article/2184415/air-force-update-for-covid-19>
- Spitzer Jenő: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban IV. Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben. *Vélemények a Katonai Jog Világából*, (2019), 4. Online: <http://www.hadjog.hu/wp-content/uploads/2019/03/2019-4-Spitzer.pdf>
- Tascari, Leia: Florida National Guard, university partner to combat COVID-19. *Defense.gov*, 2020. április 23. Online: <https://www.defense.gov/Explore/Features/Story/Article/2164333/florida-national-guard-university-partner-to-combat-covid-19/>
- Venice Commission: *The rule of law checklist* (2016. március 11–12.). Online: https://www.venice.coe.int/images/SITE_IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf
- War powers resolution. Joint resolution. Concerning the war powers of Congress and the President.* Online: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title50/chapter33&edition=prelim>

Gulyásné Gyurka Tímea – Vass Gyula

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv koronavírusjárvány-kezelés kapcsán végrehajtott feladatai

A koronavírus-járvány 2020. évi megjelenése, valamint mind külföldön, mind Magyarországon tapasztalt gyors továbbterjedése jelentősen kibővítette a különböző állami szervek és szervezetek mellett a hivatásos katasztrófavédelmi szerv előtt álló feladatokat. A járvány hatására a szervnek merőben új kihívásokkal kellett szembenéznie, miközben a lakosság élet- és vagyonbiztonságának garantálása érdekében természetesen maradtak a feladatai is.

Jelen tanulmány szerzői feltérképezik a hivatásos katasztrófavédelmi szerv nemzetközi, azon belül a polgári védelmi mechanizmus kereteiben való közreműködésének szerepét, kiemelten az Európai Bizottság szakosított szerveivel való együttműködésre, az integrált válságelhárítási intézkedések mechanizmusában való részvételre, az európai polgári védelmi és humanitárius segítségnyújtási műveletekhez történő kapcsolódási pontokra fókuszálva. A tanulmány vázolja a hivatásos katasztrófavédelmi szerv járvány terjedésének megelőzésére irányuló feladatait, a járvány ideje alatt végrehajtott intézkedéseket, a katasztrófavédelem részvételét a koronavírus-járvány elleni védekezés miatt létrejött operatív csoportokban, valamint kitér a humán feladatokra, az oktatás, a képzés és az állományvédelemhez kapcsolódó specifikációkra is.

Bevezetés

Magyarország a globális biztonsági környezetet figyelembe véve alapvető változásokon ment keresztül, és ezek a folyamatok különösen felértékelik a biztonságához kapcsolódó gondolkodás, valamint az új kihívásokra adott válaszok azonosításának szükségességét. Megfigyelhető, hogy a biztonságra ható kockázatok, kihívások, fenyegetések tekintetében felerősödnek az eddigiekben nem meghatározott és sokszor még nem kidolgozott társadalmi válaszok, módszerek és eszközök.

A járvány okozta válság alatt az uniós országok fokozzák az egymás támogatására irányuló erőfeszítéseiket, segítséget nyújtva a leginkább rászorulóknak, és megosztva egymással a vírus terjedése elleni küzdelemhez szükséges erőforrásokat. Az EU emellett a harmadik országokban rekedt uniós polgároknak is segítséget nyújt. A jelenlegi válság-helyzetben az EU és tagállamai együttesen igyekeznek lassítani a vírus terjedését, megerősíteni az egészségügyi rendszereket, enyhíteni a világjárvány társadalmi és gazdasági hatásait. A világjárvány kihívásai globális választ tesznek szükségessé, ezért a partner-országoknak a világjárvány leküzdésére irányuló erőfeszítéseit támogatni szükséges.

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv megalakulása óta a katasztrófavédelem igazgatási rendszerének meghatározó elemévé vált. A katasztrófavédelmi rendszer

fejlesztésére tett – főképpen szabályozási és eszközfejlesztési – lépések következtében, az addigi bekövetkezett természeti, civilizációs és egyéb eredetű katasztrófák kezelésének értékeléséből levont következtések alapján megállapítható, hogy elengedhetetlenné vált a biztonság politikai, belügyi, katonai, gazdasági, pénzügyi, társadalmi, valamint környezeti dimenziójának szinte egyidejű kezelése, az érintett ágazatokon túli megoldások keresése. Ezt a 2020-ban az egész világot érintő koronavírus okozta járványhelyzettel kapcsolatos megelőzési és kezelési feladatok is megalapozzák.

Nemzetközi feladatok végrehajtása és kapcsolattartás a koronavírus-járvánnyal kapcsolatban

2020. január 31-én készült el a 28 pontból álló, a koronavírus-járvány magyarországi terjedését megakadályozni hivatott Akcióterv. Ennek egyik pontja értelmében a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságnak (a továbbiakban: BM OKF) haladéktalanul értesítenie kell a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzset (a továbbiakban: Operatív Törzs) az Európai Tanács integrált válságelhárítási intézkedések készenléti helyzetének megváltozásáról, illetve együtt kell működnie az Európai Bizottság szakosított szerveivel. A BM OKF ennek megfelelően a koronavírus-járvány mindkét hulláma során folyamatosan kapcsolatot tartott és tart az EU Polgári Védelmi Mechanizmusában részt vevő országokkal és az Európai Bizottság szakosított szerveivel az Európai Unió Közös Veszélyhelyzeti Kommunikációs és Tájékoztatási Rendszerén (*Common Emergency Communication and Information System* – CECIS) keresztül.

Az Európai Polgári Védelmi Mechanizmust az Európai Bizottság Európai Polgári Védelemért és Humanitárius Segélyműveletekért Felelős Főigazgatósága (*Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations* – DG ECHO) működteti, amelynek Magyarország is tagja, és amelynek képviseletét a BM OKF látja el.

A koronavírus-járvány kitörésekor a DG ECHO fontos pluszszerepet vállalt magára, amennyiben kiegészítette az Unió Egészségügyi Főigazgatóságának (*Directorate-General for Health and Food Safety* – DG SANTE) munkáját az egyéni védőfelszerelések, valamint orvosi eszközök, műszerek iránti igény felmérésében és a segítséget kérő országok felé az esetleges tagállami felajánlások koordinálásában. A DG ECHO által működtetett EU Polgári Védelmi Mechanizmus központi irányító szerve a Veszélyhelyzeti Reagálási Koordinációs Központ (*Emergency Response Coordination Centre* – EU ERCC), amely éjjel-nappali ügyeletként végzi az egészségügyi koordinációs munkát is.

A fentiekén túl még egy további kiegészítő feladata lett a DG ECHO-nak: az Európai Unió tagállamai külföldön rekedt állampolgárainak hazajuttatását végző tagállami szervezésű repülőgépek társfinanszírozásának koordinálása. Az Európai Bizottság szakosított szerveivel – kiemelten a DG ECHO-val – való együttműködés a járvány időszakában több kommunikációs formában és fórumon valósult meg.

Nemzetközi kapcsolattartás telefon- és videokonferenciákon

Az EU Polgári Védelmi Mechanizmusa a koronavírus-helyzet kapcsán új kommunikációs formaként vezette be a telefon- és videokonferenciákat; az azokon részt vevők a saját munkahelyükről kapcsolódhattak be a megbeszélésekbe. A videokonferenciák kétségtelen előnye, hogy a járvány ellenére is minden tagállam résztvevője egyidejűleg jelen tud lenni, így az információ teljes spektruma azonnal beszerezhető az adott témakörben. A tanácskozás ezen formáját az EU azóta is preferáltan használja.

A DG ECHO által szervezett telefonkonferenciákon a BM OKF minden esetben részt vett és részt vesz. Kezdetben a megbeszélések keretében tájékoztatást adtak a vírus megjelenésének körülményeiről, terjedésének fejleményeiről, az áldozatok számáról, az egészségügyi körben megtett óvintézkedésekről, valamint az evakuációs lehetőségekről. A járvány első hulláma idején kiemelt szerepet kapott a koronavírus kapcsán hazaszállított EU-állampolgárok témaköre, valamint a vírusjárvány kezdetén az EU részéről Kínának nyújtandó segélyszállítmányokkal kapcsolatos egyeztetések.

Az első telefonkonferenciákra 2020. január 28-án és január 29-én került sor, ezeknek a tárgya az Európai Unió országainak területén esetlegesen bevezetendő óvintézkedések megvitatása volt, a koronavírus Kínában való megjelenése és terjedése okozta kialakult helyzetben. A katasztrófavédelem mindkét konferenciáról értesítette és azokba bevonta az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) és a Nemzeti Népegészségügyi Központ (NNK) szakembereit.

A különböző témakörökben a telefon- és videokonferenciák azóta is rendszerek, a katasztrófavédelem a konferenciák időpontjáról előzetesen tájékoztatja és a témától függően egyaránt meghívja az EMMI, az NNK, valamint a Külgazdasági és Külügyminisztérium (KKM) munkatársait.

Integrált válságelhárítási intézkedések mechanizmusa

Az Európai Unió 2020. január 28-án a kínai koronavírusra tekintettel aktiválta a rendelkezésre álló információk időbeni megosztását szolgáló integrált válságelhárítási intézkedések mechanizmusát (*integrated political crisis response – IPCR*), amely az erre létrehozott honlapon (ipcr.consulium.europa.eu) a tagállamoktól beszerzett információk alapján nyújt tájékoztatást az aktuális helyzetről. Mivel a weblapot csak regisztrált profillal lehet használni, ilyen profil létrehozására pedig Magyarország tekintetében a BM OKF munkatársai jogosultak, ezért az aktiválást követően a katasztrófavédelem azonnal körlevélben fordult a társ- és együttműködő szervezetekhez a hozzáférési jogosultságok mielőbbi rögzítése érdekében, majd az érintett szervek kijelölt munkatársai számára a hozzáférést biztosította.

A honlapon ez idáig több mint 40 kérdőív jelent meg, amelyeket a BM OKF Nemzetközi Főosztálya az Ügyeleti Központon keresztül küld meg a kérdések kitöltése tekintetében illetékes szervezeteknek (EMMI, NNK, ORFK), majd a kitöltött kérdőívet

visszatölti az IPCR honlapjára. A tagállamok kérdőívei alapján az EU hetente összefoglaló jelentést készít, amelyet a kérdőívek kitöltésében részt vevő szervezeteknek ugyancsak megküld a BM OKF. Összefoglalóan a BM OKF a honlap tartalmát folyamatosan nyomon követi, Magyarország reagálási és helyzetkezelési intézkedéseit határidőre feltölti.

A kérdőív szerkezetét a koronavírus-járvány első hullámát követően, 2020. június közepétől átdolgozták, kiegészült az úgynevezett turizmus szekcióval, amelynek fő célja volt a határok fokozatos megnyitásának figyelemmel kísérése, valamint az adatok gyűjtése az Európai Bizottság által megnyitott „Re-openEU” honlapnak.

Nemzetközi segítségnyújtások

A koronavírus-járvánnyal összefüggésben Magyarország Kormánya több alkalommal ajánlotta fel segítségét bajba került országnak, majd annak bonyolításában a hivatásos katasztrófavédelmi szerv is részt vett. Kiemelkedik a nemzetközi segítségnyújtások sorából a Horvátországnak nyújtott azonnali támogatás.

Horvátországot a koronavírus-járvány első hullámának idején, 2020. március 22-én erős földrengés rázta meg, amelynek epicentruma Zágráb közvetlen közelében volt. Horvátország még aznap az EU ERCC rendszerén keresztül a földrengés okozta károk felszámolásához sátrakat, fektetőanyag-készleteket, világító- és fűtőberendezéseket, valamint egészségügyi védőeszközöket és felszereléseket, illetve koronavírus-tesztelő egységeket kért a tagállamoktól. Magyarország segítségképpen szinte azonnal 200 tábori ágyat és 200 darab matracot ajánlott fel.

A segélyszállítmány útba indítása 2020. március 23-án 9.00 órakor megtörtént, amelyen részt vett Mladen Andrić, Horvátország budapesti nagykövete, Marina Sikora konzul asszony, valamint Azbej Tristan államtitkár, a Miniszterelnökség Üldözött Keresztények Megsegítéséért és a Hungary Helps Program Megvalósításáért Felelős Államtitkárságának vezetője. A segélyszállítmány még aznap megérkezett egy Zágráb melletti raktárba.

A Horvát Polgári Védelmi Igazgatóság vezetője, Damir Trut miniszterhelyettes levélben köszönte meg a BM OKF Főigazgatójának és Magyarországnak azt a kezdeményezőkézséget és felkészültséget, amellyel segítették a Horvát Köztársaságot és Zágráb városának lakosait.

Az EU ERCC rendszerében a koronavírussal összefüggésben 2020. január 28-tól több mint 100 segítségkérést regisztráltak, a kérések elsősorban tárgyi eszközökre, orvosi eszközökre, gyorstesztekre és egyéb eszközökre, felszerelésekre irányultak.

Magyar állampolgárok repatriálásában való részvétel

A koronavírus-járvány kitörése óta a veszélyhelyzet megszűnéséig a tagállamok a világ távoli részéről 345 járatot indítottak saját állampolgáraik hazaszállítása érdekében.

Az EU ERCC-n keresztül 2020. január 28-tól közel 200 segítségkérés érkezett a külföldön rekedt saját és EU-s állampolgárok hazaszállítására vonatkozóan.

Az Európai Unió időközben még egy finanszírozási formáról döntött: 2020. június 18-án videokonferencia keretében nyilvánossá tette a Sürgősségi Támogatási Eszköz (*Emergency Support Instrument – ESI*) mobilitási csomagja keretében történő finanszírozás igénylésének feltételeit. A mobilitási csomag keretében a tagállamok a Covid-19-járvánnyal kapcsolatos megrendelt és cargoszállítványokkal behozott orvosi eszközök és felszerelések szállítási költségére vonatkozóan nyújthatnak be térítési kérelmet.

Az ESI keretében nyújtható 100%-os uniós támogatási keret összege 2,7 milliárd euró. A visszafizetés feltételeit a Bizottság megküldte a BM OKF részére, és röviden felvázolta a kérelem benyújtásának menetét is.

Európai polgári védelmi és humanitárius segítségnyújtási műveletek

Az Európai Bizottság 2020. március 18-án úgy határozott, hogy stratégiai mentési célú európai uniós készletet hoz létre annak érdekében, hogy segítse a tagállamokat a Covid-19-világjárvány leküzdésében. 2020. március 20-án lépett hatályba az Európai Bizottság erről szóló végrehajtási határozata, amely a 2019/570 EU végrehajtási határozatnak az orvosi készletezési (Európai polgári védelmi és humanitárius segítségnyújtási műveletek – rescEU) kapacitások tekintetében történő módosítása. A készletben orvosi felszerelések, intenzív orvosi eszközök, azaz lélegeztetőgépek, személyes védőeszközök, köztük újrahasználatos maszkok, oltások, gyógyszerek és laboratóriumi kellékek lehetnek.

Magyarország Kormánya részletesen áttekintette a határozatot, felmérte az itthoni kondíciókat, ezt követően pedig úgy döntött, hogy hazánk aktívan részt kíván venni az új lehetőségben, így felajánlja, hogy raktárt alakít ki, illetve egészségügyi készletet halmoz fel az EU számára. 2020. március 29-én ki is fejezte határozott szándékát az Európai Bizottság rescEU programjának egészségügyi készletezési kapacitásbővítésében való részvételéről. Paraszkeví Míhu (Paraskevi Michou) asszony, a DG ECHO főigazgatója telefonon köszönte meg a magyar kormány csatlakozási szándékát.

A bejelentést követően a felajánlás tekintetében többkörös egyeztetésre került sor, majd 2020. május 14-én megérkezett a pályázati felhívás az Európai Bizottságtól. A BM OKF a pályázati anyag benyújtására felkészülve elkészített és aláírt az EMMI-vel egy együttműködési megállapodást, amelyet a pályázat benyújtása céljából kötött meg a két szervezet, és amely azt a célt szolgálja, hogy a beszerzés tárgyának speciális jellegére tekintettel a pályázathoz az EMMI orvosszakmai segítséget nyújtson. 2020. június 4-én megjelent a Kormány 1284/2020. (VI. 4.) számú határozata a koronavírus-világjárvány okozta veszélyhelyzet kezelése folytán felmerült költségek finanszírozása érdekében az Európai Unió Szolidaritási Alapjából (EUSZA) igényelhető támogatásról, valamint a lélegeztetőgép-készlet magyarországi raktárbázisának kialakításáról. A határozat kijelenti, hogy a Kormány támogatja az Európai Unió számára európai uniós forrásból beszerzett lélegeztetőgép-készlet magyarországi raktárbázisának kialakítását.

A rescEU egészségügyi készletfelhalmozási kapacitás kialakításával kapcsolatban, lélegeztetőgépek beszerzése, illetve azok raktározása tárgyában a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság a pályázatot az Európai Bizottságnak határidőre, 2020. június 5-én benyújtotta. Az EU 2020 augusztusának végén értesítette a BM OKF-et, hogy pályázatát elfogadta, illetve megküldte a Támogatási Megállapodást aláírás céljából.

A BM OKF az aláírt Támogatási Megállapodást 2020. szeptember 9-én megküldte az EU részére, amelynek aláírását követően a magyar fél a közbeszerzési eljárást megindította.

Egyéb nemzetközi érintettségű feladatban való részvétel

Több alkalommal érkezett megkeresés a BM OKF Nemzetközi Főosztályához nemzetközi segélyszállítmányok Magyarországon történő átutazásának segítésére. A nemzetközi szakterület minden alkalommal tájékoztatta a segítséget kérő ország partnerszervét a jogszabályi lehetőségekről, felvette a kapcsolatot az Operatív Törzs Ügyeleti Központjával, és segítséget nyújtott a szállítmányok minél gyorsabb célbaéréséhez.

A lengyel katasztrófavédelem vezetője külön levélben köszönte meg a magyar katasztrófavédelem vezetőjének a segítséget.

Tervezési, adatgyűjtési, logisztikai és hatósági feladatok végrehajtása a koronavírus-járvánnyal kapcsolatban

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv a koronavírus-járvány első és második hulláma alatt az Operatív Törzs feladatmeghatározásának megfelelően jelentős, nagy volumenű tervezési feladatokat hajtott végre, amelyek közé többek között az egyes veszélyelhárítási tervek felülvizsgálata, a járvány terjedésének megelőzésére irányuló feladatok és a járvány ideje alatt végrehajtandó intézkedések kidolgozása, valamint különböző logisztikai biztosítások tervezése tartozott.

Számos adatgyűjtést hajtott végre, kiemelt figyelmet fordított az ország működése szempontjából nélkülözhetetlen létesítményekre, a járványügyi helyzetben alkalmazható technikai eszközökre, valamint a szabad raktárkapacitásokra. A BM OKF hatósági szakterülete a különböző kórházi bővítések, átalakítások, illetve létesítések engedélyezési eljárásaiban soron kívül adta ki a szükséges tűzvédelmi szakhatósági állásfoglalásokat, illetve szakmai véleményekkel támogatta az érintett beruházások tűzvédelmi és iparbiztonsági kérdéseinek megválaszolását.

A 2020. március 11-e és június 18-a között kihirdetett veszélyhelyzet idején a honvédelmi miniszter vezetésével és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv együttműködésével működött a Magyar Létfontosságú Vállalatok Működéséért Felelős Akciócsoport, amely katonai és katasztrófavédelmi összekötőtisztek delegálásával gyors reagálást és összeköttetést biztosított közel 140 létfontosságú szolgáltató

és a kormányzati szervek között. Az Akciócsoport feladata az információáramlás, a védekezés koordinációjának biztosítása mellett a kijelölt vállalatok üzemfolytonos működésének elősegítése volt. Az üzemeltetők számára a védekezéshez az iparbiztonsági szakterület módszertani támogatást biztosított, mintaterveket és alternatív megoldásokat dolgozott ki, így például a kritikus beosztások meghatározására és a védelmi intézkedésekre vagy a fordított karantén lehetséges alkalmazására.

A sokéves hatósági, ellenőrzési és üzemeltetői gyakorlat, valamint a koronavírus-járvány első hullámában szerzett tapasztalatok alapján 2020 júliusára és augusztusára a létfontosságú rendszerek és létesítmények védelme területén olyan új jogszabályi keretrendszer alakult ki, amely a kritikusinfrastruktúra-üzemeltetők üzemfolytonos működésének magasabb szintjét képes garantálni.

A járvány kezelésével kapcsolatos informatikai feladatok

A BM OKF a járvánnyal összefüggésben számos térképes megjelenítő felületet készített el, grafikus megjelenítést szolgáló webes alkalmazást és webes nyilvántartást hozott létre, az adatok folyamatos naprakészen tartása érdekében egységes adatszolgáltatást és adatfeldolgozási rendet alakított ki. Az Operatív Törzs Ügyeleti Központja kérésére a napi adatokból kimutatásokat, diagramokat készített, emellett 24 órában ellátta az Ügyeleti Központ informatikai felügyeletét, a működés zavartalanlásának biztosítását, az oda beosztott társszervek munkatársainak informatikai támogatását, a megfelelő kapcsolatok és jogosultságok beállítását.

A katasztrófavédelem részvétele a koronavírus-járvány elleni védekezés kapcsán létrejött csoportokban, tanácsban

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv a járvány kezdete óta részt vesz a különböző akciócsoportokban, így összekötő tiszteket biztosított a Létfontosságú Magyar Vállalatok Biztonságért Felelős Akciócsoportban, szerepet vállalt a kórházparancsnoki feladatok ellátásában, kórházparancsnokokat, logisztikusokat, illetve összekötő tiszteket delegált.

2020. június 18-tól a kórházparancsnoki, intézményvezetői, logisztikusi feladatokat az egészségügyi készlet állagának megóvása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet alapján végzik a katasztrófavédelem állományából vezényelték az országos kórházfőparancsnok irányítása mellett.

A BM OKF a Nemzeti Humanitárius Tanácsról szóló 178/2013. (VI. 4.) Korm. rendeletben foglaltak szerint képviseltette és képviseli magát a Nemzeti Humanitárius Koordinációs Tanács ülésén, az ülések megtartása és a döntések meghozatala levélszavazás útján, elektronikusan történik.

A BM OKF kijelölt szakértője részt vett az EMMI-ben a koronavírus-járvány miatt bevezetett intézkedések nyomon követése és a további intézkedések meg-

tervezése céljából létrehozott munkacsoport ülésein, amelyeken a bevezetett intézkedések tapasztalatait dolgozták fel, illetve javaslatok készültek az esetleges szigorítások vagy enyhítések bevezetésére.

A BM OKF kijelölt szakértője 2020. június 15-től tagként részt vesz a járványügyi készség során működő Operatív Törzs keretein belül felállított hatfős Járványügyi Bevetési Egység (JBE) munkájában. A JBE feladata az újonnan kialakuló fertőzőes megbetegedésekkel kapcsolatos halaszthatatlan intézkedések bevezetése, a védelmi képesség gyors kialakításához a területileg illetékes hatóságoknak támogatás nyújtása, a védekezésben részt vevő szervek együttműködésének koordinálása. A JBE haladéktalanul, legkésőbb az értesítéstől számított hat órán belül a helyszínen megjelenik. A JBE vezetője az NNK országos hatáskörrel rendelkező helyettes országos tisztifőorvosa, aki az Operatív Törzs Ügyleti Központ vezetőjének utasítása alapján hajtja végre feladatait.

Egyéb, a Belügyminisztérium és az Operatív Törzs által meghatározott feladatokban való részvétel

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv az alapfeladatai ellátása mellett mindvégig maradéktalanul és határidőre végrehajtotta az irányító minisztérium, illetve az Operatív Törzs által számára meghatározott feladatokat.

Többek között megszervezte meghatározott intézmények azonnali fertőtlenítését, lefolytatott különböző tárgyú egyeztetéseket a járvány alatt teendő feladatokról, intézkedésekről, személyi és infrastrukturális feltételek biztosításával támogatta az Operatív Törzs Ügyleti Központjának működését.

Az Operatív Törzs Ügyleti Központja február 25-én a Belügyminisztérium épületében kezdte meg a működését. A Központ technikai-logisztikai ellátását, mint az informatikai eszközök folyamatos működőképességének biztosítását, a szolgálatot teljesítő állomány étkeztetési és egyéb ellátását, irodaszer-ellátását a BM OKF biztosította, valamint ügyeletvezető-helyettes, operátor, informatikus, logisztikus, kommunikációs szakemberek biztosításával vett részt a Központ munkájában.

Humán feladatok, oktatás, képzés, állományvédelem

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv állományának védelme érdekében a BM OKF főigazgatója intézkedési tervet adott ki a koronavírus-járvánnyal összefüggő feladatok végrehajtására, amely részletesen meghatározza a megelőzéssel, fertőtlenítéssel kapcsolatos eljárásrendet. Emellett kiadták a BM OKF eljárási és cselekvési tervét a Covid-19-koronavírusjárvány-ügyi veszélyhelyzet, valamint a járványügyi készség eseteire is.

A rendelkezésre álló és az igényelt fertőtlenítőszer mennyiségének felmérése megtörtént, a személyvédő eszközök beszerzéséről a BM OKF Gazdasági Ellátó Központ gondoskodott.

A Katasztrófavédelmi Oktatási Központ 2020. március 16-tól tért át digitális oktatásra, a hallgatók eredeti szolgálati helyükön látták el szolgálati feladataikat, és távoktatásban folytatták tanulmányaikat. Június 8-tól az oktatás a járványügyi intézkedések fokozott betartása mellett folytatódott az Oktatási Központban.

A felsőoktatási intézmények bezárása miatt a NKE Rendészettudományi Kar Katasztrófavédelmi Intézetének (RTK KVI) tisztjelölt hallgatói március 13-tól a lakóhely szerinti fővárosi/megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokon végeztek szakmai gyakorlatukat, és távoktatás keretében folytatták tanulmányaikat. 2020. május 18-ával szakmai gyakorlatukat befejezték, a tisztjelöltek visszatértek az egyetemre, és felkészültek a záróvizsgákra. Az NKE RTK KVI hallgatói június 8-a és június 12-e között az NKE által meghatározott rend szerint a záróvizsgákat végrehajtották.

Az időszakos orvosi, pszichikai, fizikai alkalmassági vizsgálatok végrehajtását felfüggesztették, majd június 8-tól a rendvédelmi tisztfőorvos a vizsgálatok felfüggesztését megszüntette, a szűrővizsgálatok a járványügyi óvintézkedések fokozott betartása mellett ismételten megkezdődtek.

Március 27-től valamennyi sportrendezvényt és a katasztrófavédelmi ifjúsági tábor megrendezését is elhalasztották. Ugyanakkor figyelemmel a 215/2020. (V. 20.) Korm. rendeletben foglaltakra, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv a hivatásos állományú szülőket segítve és támogatva megvizsgálta a katasztrófavédelmi ifjúsági tábor megszervezésének lehetőségét. A tábor 2020. június végi – július eleji indítással meg lett hirdetve, és nagy sikerrel le is lett bonyolítva.

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv a járvány kezdete óta mindent megtesz a járvány megelőzése érdekében, folyamatosan figyelemmel kíséri az állomány fertőzéssel való érintettségét.

Kapcsolódási pontok más szakterületekkel

A BM OKF a koronavírus-járvány kezelése kapcsán folyamatosan együttműködik a rendvédelmi szervekkel. Az Operatív Törzs Ügyeleti Központjában a hivatásos katasztrófavédelmi szerv állománya a rendőrség állományával közösen látja el a jelentkező feladatokat, az Ügyeleti Központ vezetője helyettesének feladatait katasztrófavédelmi tiszt végzi. Mindezekon túl szorosan együttműködik az Országos Idegrendészeti Főigazgatóság, a Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ és a Terrorrelhárítási Központ munkatársaival. A veszélyhelyzet jellegéből adódóan jól és hatékonyan együttműködik az EMMI és az Állami Egészségügyi Ellátó Központ szakembereivel.

A nemzetközi kapcsolatok tekintetében, a magyar állampolgárok repatriálása, valamint a segítségnyújtások okán jó kapcsolat és együttműködés alakult ki a KKM Konzuli Főosztályával, valamint a segítségnyújtások okán a KKM Tájékoztatásért és Magyarország Nemzetközi Megjelenítéséért Felelős Államtitkárságával.

A Nemzeti Közszeroláati Egyetem Katasztrófavédelmi Intézete közreműködésének koordinációs tevékenysége

A pandémia okozta különleges jogrendben a Nemzeti Közszeroláati Egyetem rektora katasztrófavédelmi megelőzési és kezelési célzatú intézkedései meghatározták az intézményi működés sajátosságait, az oktatásmentes időszakot, a távolléti oktatás bevezetésének kereteit, valamint a tanulmányi kötelezettségeket a járványügyi készséssel kapcsolatos általános biztonsági és megelőzési előírások mellett.

A megváltozott tanulmányi rend segítségével a tűzoltó tisztjelölt és a levelezős katasztrófavédelmi hallgatók számára minden feltétel adott volt a tanév eredményes befejezéséhez, a végzősök számára pedig az oklevél megszerzéséhez. A távoktatás rendjében a járványügyi veszélyhelyzetből következő rendkívüli körülményekkel arányos és szükséges mértékű tanulmányi kötelezettségek lettek meghatározva. A vezényelt tűzoltó tisztjelöltek szakmai gyakorlatának értékelését a rendkívüli szoláat ellátásának beszámításával vették figyelembe.

Fontos kiemelni, hogy a katasztrófavédelmi tanulmányaikat folytató hallgatók egyidejűleg a Nemzeti Közszeroláati Egyetem Önkéntes Katasztrófavédelmi Szoláatának is tagjai, akik segítséget nyújthatnak az egyes vezetést támogató rendszer-elemekben. A járvány okozta veszélyhelyzetre való tekintettel, a Budapest Főváros Védelmi Bizottságának felkérésére a Budapest Mentőszervezet tagszervezetei mellett az NKE Önkéntes Katasztrófavédelmi Szoláatának tagjai is több esetben nyújtottak segítséget az egészségügyi intézmények járványhelyzetre való felkészítésében.

A rendszeti képzésben részt vevő tűzoltó tisztjelölt hallgatók különleges jogrendben egyéb rendszeti feladatok ellátására kötelezhetők, ezzel is támogatva a hivatásos katasztrófavédelmi szerv munkáját. Polgári védelmi szakterületen, a megelőzés és védekezés időszakában, fontos és felelősségteljes feladatokat teljesítettek. Különleges jogrendi időszakban kiemelt szerepet kap a lakosságtájékoztatás, a krízis-kommunikáció, így a tűzoltó tisztjelölteknek a szoláati helyükön lehetőségük nyílt arra, hogy első kézből figyelhessék meg a lakosság veszélyhelyzeti tájékoztatását.

A tisztjelöltek adminisztratív jellegű feladatokat láttak el a megyei és a fővárosi operatív munka során. Az igazgatóságok operatív törzse által felmért kapacitási adatokat rögzítették a belső informatikai hálózaton, illetve Helios-rendszerben. Polgári védelmi adatszoláatási kötelezettségek során is önálló feladatokat kaptak, ilyenkor kapacitásfelmérést végeztek intézményekre vonatkozóan, a vírus elleni védekezéssel kapcsolatban meghatározott paraméterekkel rendelkező objektumokat rögzítettek térképen, helyi szervektől érkező adatszoláatásokat ellenőriztek vissza, egységesítették azokat.

Köteles és önkéntes polgári védelmi szervezetekkel tartották a kapcsolatot, hiszen e szervezetek munkája prioritást élvez a katasztrófák elleni védekezés során, és fontos, hogy naprakész adatokkal rendelkezzenek róluk.

A hallgatók a veszélyhelyzettel kapcsolatos feladatok mellett, a normál időszaki, éppen aktuális tevékenységek teljesítésében is aktívan részt vettek, többek között

közreműködtek a Nemzeti Minősítési Rendszer aktualizálásában, a téli felkészülési tervek felülvizsgálatában.

A tisztjelölt hallgatóknak a tűzmegeelőzés szakterületével is lehetőségük nyílt megismerkedniük. Különbözö dokumentációk kidolgozásában, adatbázisok feltöltésében, adatgyűjtö lapok visszaellenöorzésében, valamint más dokumentálási munkálatokban működtek közre. A hallgatók – megfigyelöként – a beépített tűzjelző berendezések téves jelzéseinek hatásági ellenöorzésein, valamint a veszélyes áruk közüti szállításának ellenöorzésénél (ADR) vehettek részt.

A tűzoltó tisztjelölt hallgatók a rendészeti feladatokban történo részvételük során a területi és helyi szerveknél olyan széles körű, több szakmai területet érintö elméleti és gyakorlati ismeretekkel gazdagodtak, amelyeket mind a tanulmányaik folytatása, mind azok befejezését követöen, a munkavégzésük során hatékonyan és eredményesen tudnak majd alkalmazni.

Összegzés

A Covid-19-járvány európai megjelenését követö néhány héten belül az EU intézményei rövid idő alatt bevezettek több mechanizmust, hogy koordinálják az uniós válaszingtézkedéseket, és támogatassák a tagállamokat a világjárvánnyal és annak következményeivel szembeni küzdelemben. A koronavírus-járvánnyal összefüggésben széles körű nemzetközi együttműködés és segítségnyújtás kapcsán a hivatásos katasztrófavédelmi szerv is aktívan részt vett, és azóta is részt vesz az állandó kapcsolattartásban és koordinációban.

A koronavírus-járvánnyal összefüggésben kihirdetett veszélyhelyzet példa nélküli, hiszen humán pandémia okán még nem került sor katasztrófavédelmi törvény szerinti veszélyhelyzet kihirdetésére. Mindennek következménye, hogy a veszélyhelyzet kezelése, a szervezetek közötti együttműködés is eltér az eddigiektől, másfajta feladat-végrehajtást kívánt meg a katasztrófavédelemtől.

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv már több természeti és civilizációs katasztrófát kezelt sikeresen (borsodi árvíz, vörösiszap-katasztrófa, nagy dunai árvíz), egy egész országra kiterjedö humán pandémia következményeinek kezelése azonban, tekintettel annak egészségügyi jellegére, jelentösen különbözik az eddigiektől, mivel az elsödlegetesen az egészségügyi intézmények feladat- és hatáskörébe tartozik.

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv az Operatív Törzs által meghatározott feladatok végrehajtásakor az eddig kezelt veszélyhelyzetekben nem tapasztalt, előzmény nélküli kihívásokkal is szembesült, valamennyi feladatát maradéktalanul, határidöre elvégezte. Emellett folyamatosan biztosította és biztosítja a lakosság élet- és vagyonbiztonságának garantálásához szükséges alaprendeltetéséből fakadó feladatainak ellátását Magyarország szolgálatában, a biztonságért.

Felhasznált irodalom

- 178/2013. (VI. 4.) Korm. rendelet a Nemzeti Humanitárius Koordinációs Tanácsról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300178.kor>
- 215/2020. (05. 20.) Korm. rendelet az óvodák és bölcsődék újraindításáról, valamint a nyári táborok megszervezéséről. Online: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=219555.383175
- 287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet az egészségügyi készlet állagának megóvása érdekében szükséges intézkedésekről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000287.kor>
- 1284/2020. (VI. 4.) Korm. határozat a koronavírus világjárvány okozta veszélyhelyzet kezelése folytán felmerült költségek finanszírozása érdekében az Európai Unió Szolidaritási Alapjából (EUSZA) igényelhető támogatásról, valamint lélegeztetőgép-készlet magyarországi raktárbázisának kialakításáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a20h1284.kor>
- A Bizottság (EU) 2019/570 végrehajtási határozata (2019. április 8.) az 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat végrehajtására a rescEU-képességekkel összefüggésben alkalmazandó szabályok megállapításáról, valamint a 2014/762/EU bizottsági végrehajtási határozat módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0570&from=EN>

Pap Milán

Alkotmányos felhatalmazás és kivételes állapot – John Locke a prerogatív hatalomról

A tanulmány arra vállalkozik, hogy politikaelméleti szempontból elemezze a végrehajtó hatalmi prerogatíva (kiváltság, előjog) fogalmát és intézményét a politikai filozófia történetének egyik alapműveként számontartott írásában, John Locke *Második értekezésében*.¹ Locke politikai értekezése nemcsak az amerikai alapításban betöltött, bár mai napig vitatott szerepe, de a modern alkotmányosság elméleti megalapozása miatt is a politikai liberalizmus elméleti kiindulópontjának számít. Locke értekezése maga is egy kivételes helyzetben, az úgynevezett kirekesztési válság (1679–1681) és az azt követő abszolutista ellentámadás éveiben született. A történeti kontextust követően a szöveg vonatkozó részeire támaszkodva mutatom be, hogy a prerogatíva problémája milyen helyet foglal el a locke-i alkotmányosság elméleti szerkezetében. Majd a prerogatíva fogalmát igyekszem vázolni, illetve a fogalom értelmezésének lehetőségéből adódó vitát a prerogatíva alkotmányos, illetve alkotmányon kívüli voltáról. Mindeközben ki kell térnem a prerogatívával szembeállított zsarnokság problémájára, amely a közjó fogalma mentén állít határokat a prerogatíva alkalmazásának. A különbség a közjó és a magánérdek elhatárolásából fakad, amely Locke korában már nem mondható eredeti gondolatnak ugyan, de az már figyelemre méltó, hogy Locke ennek megítélését hogyan bízna a politikai társadalomra, amely minden végrehajtói felhatalmazás (*pactum subiectionis*) előtt egyszer már kinyilvánította közössége létrehozására irányuló akaratát (*pactum unionis*). Végül a politikai tudás szempontjából próbálom megvilágítani Locke érvelését, amely szorosan kapcsolódik a politika esetleges és az időbeli változások követésére szoruló felfogására. Arra is igyekszem a végső következtetésemben kitérni, hogy a locke-i prerogatíva tana mennyiben tekinthető egy ideális uralkodó (vagy végrehajtó hatalom) leírásának.

Bevezetés

A hatalom közösségi eredete és a hatalmon lévők felhatalmazáson és beleegyezésen alapuló politikaelméleti konstrukciója annak ellenére is releváns magyarázó erővel bír a liberális demokráciák elméleti megalapozása tekintetében, hogy az újkori

¹ Folytatva a magyar szakirodalmi hagyományt a továbbiakban is *Második értekezés*ként hivatkozom Locke *Két értekezés a kormányzatról* című művének második részére, amelynek teljes címe *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljairól*. A magyar nyelvű idézeteket Endreffy Zoltán 1986-os fordításából vettem át (John Locke: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljairól*. Budapest, Gondolat, [1689] 1986), az angol nyelvű szövegrészletek pedig a Peter Laslett által szerkesztett szövegből származnak (John Locke: *Two treatises of government. Student edition*. Cambridge, Cambridge University Press, [1689] 1988). A Locke-irodalomban megszokott módon az idézetek helyét az adott szakasz számával jelzem.

természetjogi érvelés és szerződéselmélet napjainkban már kevésbé jelent hivatkozási pontot. Locke, mint a jelenkori liberális alkotmányosság első teoretikusa, máig élő narratíva, amely elsősorban a 19. század folyamán erősödött meg. A prerogátiva vagy felségjog locke-i tárgyalása azonban összezavarni látszik e narratívát, a *Második értekezés* XIV. fejezete ugyanis éppen az uralkodói hatalom javára tesz engedményeket, sőt lehetővé teszi számára egyes esetekben a törvénnyel szembeni cselekvést is.

A kérdés nem pusztán a Locke-kal foglalkozó politikai esztörténet számára jelent kihívást. A végrehajtó hatalom diszkrecionális cselekvési lehetőségei kapcsán a kortárs politikaelmélet is egyre többször hivatkozik a *Második értekezés* említett szakaszára. Az utóbbi másfél évtizedben számos publikáció, több szerkesztett kötet és monográfia is napvilágot látott angol nyelven, amelyek a végrehajtói hatalmi ág diszkrecionális szerepét és annak az alkotmányossághoz való viszonyát tárgyalták. A nagyarányú érdeklődést egy világpolitikai esemény és az arra adott politikai reakció váltotta ki, amely a 2001. szeptember 11-e utáni terrorellenes háborúhoz és az elnöki jogkör kiterjesztéséhez kapcsolódik: a terrorellenes háború mind az Egyesült Államokon belül, mind azon kívül olyan elnöki felhatalmazással folyt, amelynek alkotmányos mibenlétével kapcsolatban számos kétség merült fel.² A végrehajtó hatalom kiterjesztését ugyanakkor a kivételes helyzetre való hivatkozással próbálták indokolni. A jog- és politikaelméleti vita visszanyúlik az alapító atyák által lefektetett hagyományhoz, a szabadságjogok és az elnöki jogkör értelmezéséhez, a következő lépésben pedig a kivételes állapot idején való királyi felségjog kiterjesztésének locke-i felfogásához.

Az ilyen irányú politikaelméleti irodalom megdönteni látszik azt a felfogást, amely szerint a racionalista Locke és követői politikáról vallott felfogásába, egyúttal a liberális jogállam elméletébe nem fér bele a kivételes állapot tárgyalása. E felfogást visszhangozta Carl Schmitt³ is *Politikai teológiájának* kezdő fejezetében, ahol éppen

² George W. Bush 2001. október 26-án írta alá a *Patriot Act* törvényét, amely különleges jogkörrel ruházta fel a végrehajtó hatalmat, a bevándorlási és az antiterrorista rendfenntartó szerveket: többek között lehetővé tette telefonbeszélgetések lehallgatását, levélváltások vizsgálatát és egyéb magánjellegű iratokba való betekintést, a terroristagyanús személyek letartóztatását és kitoloncolását, az amerikai és külföldi pénzügyi szervezetek ügyleteinek ellenőrzését. A törvény a terrorizmus fogalmának jogi értelmezését kiterjesztette a belföldi terrororganus cselekményekre is. A *Patriot Act* törvényét előzetesen mindkét törvényhozói testület, a Képviselőház és a Szenátus is jelentős többséggel fogadta el.

³ „A kivételes állapot mutat rá a legvilágosabban az állami autoritás lényegére. Ilyenkor válik el ugyanis a döntés a jogi normától, és ilyenkor válik paradox módon világossá az, hogy az autoritás számára a jog létrehozásához nincs szükség jogra. Locke jogállami elméletével és a 18. század racionalizmusával ez a fajta felfogás összeegyeztethetetlen volt. A 17. század természetjogában még gyakran felbukkanó kivételes állapot meghatározása a 18. századra, amikor is már viszonylag tartós rend uralkodik, szinte teljesen eltűnik. Kant szerint a szükség joga már egyáltalán nem is jog.” (Carl Schmitt: *Politikai teológia*. Budapest, ELTE ÁJK, 1992. 6.) John McCormick a schmitti liberalizmuskritikáról írt könyvében ugyan megjegyzi, hogy Locke a politikaelméletében helyet biztosít a törvénnyel vagy akár az alkotmánnyal ellentétes felségjog gyakorlásának, azonban Schmitt elgondolása a *Die Diktatur*-ban inkább Rousseau-hoz áll közel. A szuverén itt alkotmányozóként is

arról értekezik, hogy a Locke-kal kezdődő racionalizmus hogyan tette „tárgyalhatatlanná” a kivételes állapot és a szuverén kérdését, és hogyan vezetett ez a kanti alapozású pozitivista alkotmány- és jogfelfogáshoz. Ezzel a sokáig közkeletű megállapítással szemben e tanulmány a *Második értekezés* azon olvasatát kívánja nyújtani, amely Locke-ot nem a racionalista politikaelméleti fejlődésnarratíva felől szemléli, hanem olyan gondolkodóként tekint rá, aki kora gyakorlati politikai problémáira kereste a választ, és e problémák megoldásához kutatott érveket.

Bár írásom nem eszmetörténeti, hanem politikaelméleti fejtegetésekre vállalkozik, az eszmetörténeti kiindulópont segíthet abban, hogy Locke *Második értekezését* ne a „liberális alkotmányosság” narratívájának tendenciózusságával olvassuk, így nyerve újabb értelmezési lehetőségeket a jelenkori politikai gondolkodás számára is. Ezért először a mű születésének azon kontextuális elemeire kívánok röviden utalni, amelyek megvilágítják, hogy miért is tarthatta Locke szükségesnek a felségjog problémájának felvetését. Locke értekezése maga is egy kivételes helyzetben, az úgynevezett kirekesztési válság (1679–1681) és az abszolutista ellentámadás éveiben született. Ezt követően a szöveg vonatkozó részeire támaszkodva mutatom be, hogy a prerogátiva problémája milyen helyet foglal el az elméleti szerkezet egészében, majd a prerogátiva fogalmát igyekszem vázolni, illetve a fogalom értelmezésének lehetőségéből adódó vitát a prerogátiva alkotmányos, illetve alkotmányon kívüli (*extra-constitutional*) voltáról. Mindeközben ki kell térnem a prerogatívával szembeállított zsarnokság problémájára, amely a közjó fogalma mentén állít határokat a prerogátiva alkalmazásának. A különbség a közjó és a magánérdek elhatárolásából fakad, amely Locke korában már nem mondható eredeti gondolatnak ugyan, de az már figyelemre méltó, hogy Locke ennek a megítélését hogyan bízna a politikai társadalomra, amely minden végrehajtói felhatalmazás (*pactum subiectionis*) előtt egyszer már kinyilvánította közössége létrehozására irányuló akaratát (*pactum unionis*). Végül a politikai tudás szempontjából próbálom megvilágítani Locke érvelését, amely szorosan kapcsolódik a politika esetleges és az időbeli változások követésére szoruló felfogásához. Arra is igyekszem a végső következtetésemben kitérni, hogy a locke-i prerogátiva tana mennyiben tekinthető egy ideális uralkodó (vagy végrehajtó hatalom) leírásának.

A *Második értekezés* születése: kivételes állapot

Aligha meglepő, hogy a liberális konstitucionalizmus elméleti megalapozása olyan időben született, amikor a politikai szembenállás pattanásig feszültté vált az angol korona hívei és ellenzéke között. Az 1679-ben kezdődő „kirekesztési válságban” Locke nemcsak a korona ellenzékéhez tartozott, hanem annak egy prominens

fellép, azon túl, hogy a korábbi alkotmánnyal szemben lépett fel. (John P. McCormick: *Carl Schmitt's critique of liberalism: Against politics as technology*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997. 146.)

gondolkodója volt. Köszönhetően annak is, hogy az antiroyalista whigek vezetője az a Lord Ashley, Shaftesbury első grófja, aki az 1660-as évek közepe óta táplált jó barátságot titkárával, Locke-kal. E barátság elsősorban az eszmei bajtársiasságban merült ki a királyi restauráció Angliájában. A „kirekesztési válság” kiobbantásával a whig párt arra tett kísérletet, hogy kizárja a regnáló II. Károly testvérét, Jakab yorki herceget a trónöröklésből, tekintve Jakabnak a katolicizmus felé való elköteleződését, ezzel együtt pedig a francia típusú abszolutista hatalomgyakorláshoz való vonzódását. II. Károly, ha nem is nyíltan, de maga is a katolikus hittel rokonszenvezett, és titkos szövetséget ápolt XIV. Lajos francia királlyal, aki anyagilag, és a holland háborúban stratégiaiilag is, támogatta szigetországi szövetségését.⁴

Jakab trónöröklésből való kizárására többször is kísérletet tett a királyellenes többséggel rendelkező alsóház 1679 és 1681 között, ám ezek mind sikertelennek bizonyultak. Komolyabbra fordult a konfliktus, amikor II. Károly az egyre ellenségesebb törvényhozást királyi felségjoga alkalmazásával 1681 tavaszán feloszlatta, és nem hívta többet össze. Ekkor kezdődött a whig párt tagjainak üldözése, amely miatt a felségsértési vádakba keveredő Shaftesbury grófnak nemsokára el kellett hagynia Angliát. Hollandiába utazott, ahová 1683-ban követte Locke is.⁵ Annak ellenére, hogy a „kirekesztési válság” Shaftesbury hívei számára kudarccal végződött, a yorki herceg II. Jakab néven 1685-ben lépett trónra; az események nagyban hozzájárultak nemcsak a későbbi dicsőséges forradalom győzelméhez, hanem a modern parlamenti politika és politizáló nyilvánosság kialakulásához is.

Az utóbbi nyilvánosság meggyőzését az egyes pártok a politikai pamfleteken és rövidebb érveléseken keresztül szerették volna elérni. A korszakban e pamfletirodalom széles olvasói körhöz jutott el, kiterjesztve whigek és toryk ellentétét a törvényhozás falain kívülre is. A *House of Commons* mellett a londoni kávéházak váltak a politizálás terepeivé, az új fórumokat pedig mindkét párt igyekezett ellátni a saját érveivel.⁶ Nem véletlen, hogy a royalista Robert Filmer *Patriarcha* című írása több mint két és fél évtizeddel a szerző halála után, 1680-ban jelenik meg. Bár a szakirodalom Filmer e művét tartja a leggyengébbnek más elméleti írásaihoz és kommentárjaihoz képest, a „kirekesztési válság” whig írástudói közül Locke, Algernon Sidney és James Tyrrell is arra vállalkozik, hogy cáfolja Filmer téziseit. Az antiroyalista szerzők célja az volt, hogy rámutassanak azokra az ellent-

⁴ Borus György: A pápista összeesküvés és a kizárási válság Angliában, 1678–1681. *Aetas*, 24. (2009), 3. 5.

⁵ Az Angliában való tartózkodás egyre veszélyesebbé vált az olyan whig értelmiségiek számára is, mint Locke. Az abszolút monarchiát ostromozó műve, a *Discourses concerning government* miatt 1683 folyamán letartóztatják, majd perbe fogják Algernon Sidney-t, a republikánus nézetek legnagyobb hatású terjesztőjét. Sidney-t bűnösnek ítélik felségárulás elkövetésében és még az év decemberében lefejezik. Jonathan Scott: *Algernon Sidney and the restoration crisis, 1677–1683*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991. 292–347.

⁶ Jacquelin Rose: The contexts of Locke's political thought. In Matthew Stuart (szerk.): *A companion to Locke*. Malden (US-MA) – Oxford, Blackwell, 2016. 52–56.

mondásokra, amelyek a filmeri teóriából erednek, vagyis amelyek azt feltételezik, hogy jog és tulajdon forrása nem eredeztethető másból, mint a királyi felségjog alapján való adományozásból.⁷

Peter Laslett Locke kormányzásról írt értekezéseinek 1960-as cambridge-i kiadásához írt előszavából tudjuk, hogy Locke politikai főműve a „kirekesztési válság” Filmer-ellenes érveit foglalja össze.⁸ S bár a *Második értekezés* bevezetője arra engedne következtetni, hogy a szöveg az 1688-as dicsőséges forradalom eszméi igazolása, a korabeli források és Locke levelezése is nyilvánvalóvá teszi, hogy az érvelésének szerkezete 1679 és 1683 között állt össze.⁹ Locke *Második értekezése* tehát a „kirekesztési válság” pamfletirodalmához kötődik, érvelése a korabeli viták fonalát veszi fel. Ugyanakkor ezt úgy teszi, hogy egy újszerű megközelítést nyújt a korszakban uralkodó politikai elméletekhez és nyelvekhez képest. John Pocock kimutatta, hogy Locke egyaránt eltávolodik az ősi alkotmány – tulajdonképpen a *common law* – történeti érvelésétől és az azzal összekapcsolódó, a 17. század utolsó harmadában radikális formában megjelenő republikanizmus beszédmódjától.¹⁰

Locke a whig elméletek egyik atipikus változatát nyújtja, több ponton is eredeti érveléssel áll elő. Témánk szempontjából a legfontosabb, hogy Locke nem bízott a történeti alkotmány erejében, amely a király és a Lordok Háza képviselőház hatalommegosztási gyakorlatán nyugodott. Okulva az angol uralkodók abszolutista fordulataiból (II. Károly 1681-ben egyszerűen feloszlatja a képviselőházat, és nem hívja újra össze, majd Jakab is a parlament nélküli kormányzást választja), arra a következtetésre juthatott, hogy a hatalmi ágak szétválasztásának új formát kell adni, amelyben körülhatárolhatóvá válnak a hatalmi funkciók. Ugyanakkor, és a prerogatíváról szóló rész ezt bizonyítja, a politikai hatalom működését olyan dinamikus folyamatként fogta fel, amely kivételes esetekben felülírhatja a hatalmi ágak elválasztásának gyakorlatát. E képletben nem abszolutizálható az uralkodóval szembeni ellenállás joga, ahogy egyes republikánus szerzők tartották, mivel a politikai közösség közjawa szempontjából a törvényeket egyes esetekben felülírhatja az uralkodói cselekvés.¹¹ Ez is azt mutatja, hogy a hatalmi ágak egymáshoz való

⁷ Kontler László: *Az állam rejtelvei. Brit konzervatizmus és a politika kora újkori nyelvei*. Budapest, Atlantisz, 1997. 104–110.

⁸ Peter Laslett: Introduction. In John Locke: *Two treatises of government. Student edition*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988. 45–66.

⁹ Laslett (1988): i. m. 50–51.

¹⁰ A két „politikai nyelv” gyakorlói közös kiindulópontként a természeti törvényt és az ősi alkotmányt feleltették meg egymásnak. Mindehhez lásd Richard Aschcraft: *Revolutionary politics and Locke's Two treatises of government*. Princeton (US-NJ), Princeton University Press, 1986. 181–227; John G. A. Pocock: *The ancient constitution and the feudal law: A study of English historical thought in the seventeenth century*. Cambridge, Cambridge University Press, 1987. 357–362; James Tully: Placing the Two treatises. In Nicholas Phillipson – Quentin Skinner (szerk.): *Political discourse in early modern Britain*. Cambridge, Cambridge University Press, 1993. 256–259.

¹¹ Tully (1993): i. m. 256–261.

viszonya a különleges politikai helyzetekben új megvilágításba kerül. Locke ezért nem számúzi a prerogatívá intézményét a saját rendszeréből, bár a felségjog fogalma, annak határai és megítélése vitatottak. E ponton érdemes mindenekelőtt a prerogatívá locke-i meghatározásából kiindulni.

A prerogatívá fogalma a *Második értekezésben*

A prerogatívá, vagyis felségjog meghatározása többféleképpen fordul elő a *Második értekezésben*. Elsőként a XIII. fejezetben, amely *Az állam hatalmainak alárendeléséről* címet viseli, és amelyben Locke a korábban tárgyalt hatalmi ágak egymáshoz való viszonyáról értekezik. Miután Locke a korábbi fejezeteiben a politikai hatalmat a funkciója szerint három fajtára (törvényhozó, végrehajtó, föderatív) bontotta szét, megjegyzi, hogy intézményileg ez két hatalmi pólust jelent: a törvényhozás hatalmát, amelynek a többségi elv szerint kell döntést hoznia, illetve a végrehajtói hatalmat, amely magában foglalja az uralkodót, az udvart és a királyi előljárókat (adminisztráció), illetve a törvénykezés rendszerét is. A végrehajtói-adminisztratív és föderatív funkciókat az utóbbi látja el, a törvényhozói hatalmi ág által elfogadott törvények szerint. A XII. fejezetben Locke arról értekezik, hogy „a jól berendezett államban” egy legfőbb hatalmi ág létezhet, ez pedig a törvényhozói (149). A végrehajtó hatalmi ág alárendelt a törvényhozói hatalomnak, és felelősséggel tartozik felé, ebbe beleértendő az uralkodó is, aki a „legfőbb végrehajtó hatalommal” rendelkezik (151).¹² A törvényhozói hatalom azonban nem működhet folyamatosan, csak azokban az időkben, amikor a tagjai összegyűlnek az új törvények meghozatalának vagy a régiak megváltoztatásának céljából. Ezzel szemben a törvények végrehajtására folyamatosan szükség van, így a végrehajtói hatalom nem időszakos, annak állandó jelleggel fenn kell állnia és működnie kell (153). Ebből adódik az a helyzet, amelyben a régi törvényhozói testület már feloszlott, de az új még nem alakult meg. Az új testület összehívása ebben a szituációban a legfelsőbb végrehajtó feladata, mégpedig vagy a törvényhozás által egykoron alkotmányban szabályozott rend szerint (ekkor a végrehajtó szerepe procedurális), vagy „saját belátására” támaszkodva hívja össze a testületet, amennyiben „a körülmények vagy a közösség szükségletei régi törvények módosítását vagy újak meghozatalát kívánják meg, vagy pedig az embereket sújtó vagy fenyegető bajok orvoslását vagy megelőzését teszik szükségessé” (154). A végrehajtó e különös joga a körülmények változásából fakad, olyan esetekben

¹² Nem lényegtelen a mai alkotmányos demokráciák gyakorlatának szempontjából az a kérdés, amelyre Locke csak röviden tér ki. Nevezetesen, hogy milyen viszony áll fenn törvényhozó és végrehajtó hatalom között, ha a legfőbb végrehajtó hatalom birtokosa tagja a törvényhozásnak. Ekkor Locke szerint a legfőbb végrehajtó mentesül az alárendeltség alól, illetve annyiban számít alárendeltnek, mint a törvényhozás más tagjai (152.) Vagyis el kell fogadnia a törvényhozói közösség többségi szabályait és eljárását.

indokolt a használata, amelyekben az alkotmány rendelkezései és a régi szabályok már nem a politikai társadalom javát szolgálnák, hanem annak akadályaként merülne fel (156). Így kerül a végrehajtóhoz egy másik közjogi hatalom gyakorlása, a politikai képviselet szabályozása és kiigazítása. Abból kiindulva, hogy a politikai társadalom alapvető érdeke, hogy egyenlő és igazságos képviselete legyen a törvényhozásban, a végrehajtó hatalom alkalmazhatja a képviseleti rendszer, „a képviselet mértéke” (kerület, képviselők száma) megváltoztatását (158).

Locke tehát szem előtt tartja azt a tényt, hogy a politika nem alapulhat pusztán az alkotmány és a törvényhozás által elfogadott szabályok rendszerén. Amennyiben a legfelsőbb végrehajtó, a felségjog egyedül őt illeti meg a végrehajtói hatalmi ágon belül, belátása szerint egy szabály már nem szolgálja a társadalom javát, a közjót, felléphet a legerősebb politikai szabály, a *salus populi suprema lex* értelmében. Ez a gondolatmenet alapozza meg a prerogátiva első meghatározását: „Valamely *felsőjog* ugyanis nem egyéb, mint hatalom az uralkodó kezében arra, hogy gondoskodik a közjóról olyan esetekben, amelyeket – minthogy előre nem látott és bizonytalan eseményektől függnék – nem lehet biztonságosan elintézni meghatározott és megváltozhatatlan törvények útján, és ezért amit nyilvánvalóan az emberek érdekében és a kormánynak igazi alapjain való megszilárdításáért tesznek, az ésszerű *felsőjog*, és mindig az is lesz” (158, kiemelés az eredetiben).¹³

Locke a végrehajtó hatalom törvényhozással kapcsolatos jogának e példájával vezeti fel a felségjog fogalmának tárgyalását, amelyet a következő, XIV. fejezetben tárgyal részletesen. A felségjogról szóló fejezetet azonban egy olyan példával indítja, amely túlmutat a törvényhozás felállításának és a képviselet igazságosságának problémáján. Locke a kivételes állapot egy olyan helyzetét vázolja fel, amelyben ellentmondás kerekedik a politikai társadalom fennállásának céljai között. Mint az ismert, Locke szerződéselméletében egy közösség tagjai azért lépnek egyezsége egymással, hogy megvédjék a tulajdonukat, amelybe Locke a saját élet megvédését éppúgy beleérti, mint a szerződők vagyonának megóvását. Fennállhat azonban olyan kivételes helyzet, amelyben a szerződés említett kívánalmát a politikai hatalomnak meg kell sértenie az egyes esetre nézve, hogy a többség joga továbbra is fennmaradjon. Locke példájában a városi tűzvészre utal, amelyben a tűz terjedése csak abban az esetben állítható meg, amennyiben a tűz útjában lévő házat lerombolják, tehát valamely polgár tulajdonának jelentős hányadát szüntetik meg. Ekkor a sértett házat lerombolók szembekerülnek a törvényi szabályozással. Ugyanakkor Locke szerint ebben az esetben a végrehajtó hatalom kegyelmet gyakorolhat az „elkövetőkkel” szemben, hogy „méréskelje a törvény szigorát” (159).

¹³ „*Prerogative* being nothing, but a Power in the hands of the Prince to provide for the publick good, in such Cases, which depending upon unforeseen and uncertain Occurrences, certain and unalterable Laws could not safely direct, whatsoever shall be done manifestly for the good of the People, and establishing the Government upon its true Foundations, is, and always will be just *Prerogative*” (158, kiemelés az eredetiben).

Míg előző példánk, a törvényhozás összehívása és az igazságos képviselő kialakítása esetén a felségjog gyakorlásának olyan esetéről szólt, amely a törvényi szabályozás hiányában jár el, az utóbbi kivételes helyzetben a közjó szerinti végrehajtói eljárás ellentétes a törvénnyel. Ezt a kettősséget fejezi ki a prerogátiva második fogalmi meghatározása: „Ezt a hatalmat, hogy valaki a törvény előírása nélkül, sőt olykor azzal ellentétesen, belátása szerint cselekedjék a közjó érdekében, *felsőjognak* nevezzük” (160, kiemelés az eredetiben).¹⁴ Illetve e meghatározás egyik elemét ismétli meg az angol filozófus a harmadik körülírásban is: „Mert a *felsőjog* nem más, mint hatalom ahhoz, hogy valaki előírt szabály nélkül szolgálja a közjót” (166, kiemelés az eredetiben).¹⁵ A törvény hiányában vagy a törvény ellenében gyakorolt prerogátiva alkotmányossághoz való viszonya nyitotta fel a locke-i felségjog eltérő magyarázatainak lehetőségét. A prerogátiva értelmezési lehetőségeinek Locke a zsarnokság körülírásával szab határt. A felségjog negyedik meghatározását is itt kell vizsgálnunk.

Zsarnokság

Locke szerint a „zsarnokság a hatalom gyakorlása a jog határain túl, amelyhez senkinek sincs joga” (199, kiemelés az eredetiben). Majd a következőképpen folytatja: „Ez abban áll, hogy valaki a kezében lévő hatalmat nem az uralma alá tartozók javára használja fel, hanem saját külön, egyéni hasznára, mint amikor az uralkodó, bármely címet viseljen is, nem a törvényt, hanem saját akaratát teszi meg szabálynak, rendelkezései és cselekedetei pedig nem alattvalói tulajdonának védelmére irányulnak, hanem saját nagyratörésének, bosszúvágyának, kapzsiságának vagy más rendetlen indulatának kielégítésére” (199) Locke később megjegyzi, hogy zsarnoki hatalmat nem csak monarchia gyakorolhat, hanem az uralkodó előjárói (ekkor ellenük a meglévő törvényesség nevében bárki felléphet) (202), illetve olyan testületek, amelyek kollektíven gyakorolják a hatalmat, így akár a törvényhozói hatalom is (201).

A zsarnokságról szóló fejezet végén Locke arra is kitér, hogy a felségjoggal való visszaélés sem más, mint a zsarnokság egy formája. Ez az érvelésének logikájából is könnyen levezethető, ugyanakkor kérdéses, hogy a „törvény ellenében” cselekvő felségjog ilyen megítélés alá esik. Újból azzal a jelenséggel találkozunk, amely a prerogátiva kapcsán a legtöbb értelmezési kétséghez vezet. Nevezetesen ahhoz az eljáráshoz, amely során Locke a törvényt, az alattvalói tulajdon védelmét és a közjót azonosítja egymással. Az előző rész példájában azonban láthattuk, hogy hogyan kerülhet szembe a tulajdon védelme és a törvény betűje a közjó tartalmával.

¹⁴ „This Power to act according discretion, for the publick good, without the prescription of the Law, and sometimes even against it, is that which is called *Prerogative*” (160, kiemelés az eredetiben).

¹⁵ „For *Prerogative* is nothing but the Power of doing publick good without a Rule” (166, kiemelés az eredetiben).

Ezt a problémát Locke értekezésében nem tisztázza nyilvánvaló pontossággal, ahogy például Rousseau a *Társadalmi szerződés*ben a közakaratot (*volonté générale*) mindenki akarata felé (*volonté de tous*) helyezi.

A zsarnokságról szóló fejezetben Locke újabb értelmezését adja a prerogatív hatalomnak. A magyar fordításban ez nem tűnhet fel: „[...] a felségjogot pedig (ami nem más, mint az uralkodó kezében lévő, bizonyos dolgokat illető önkényes hatalom, hogy jót és ne rosszat tegyen az embereknek) [...]” (210).¹⁶ Ugyanakkor, ahogy erre a magyar fordítás jegyzeteit elkészítő Kontler László felhívja a figyelmet, Locke itt a „Trust of Prerogative” fogalmával valójában a felségjog megbízásos jellegére utal, a politika társadalom által a felségjog gyakorlásába helyezett bizalomra gondol.¹⁷ Ez a felfogás a locke-i prerogatív alkotmányos megalapozása felé mutathat, ugyanakkor még mindig kétséges, hogy akkor hogyan értelmezhető a törvénnyel szembeni felségjog gyakorlása. A következőkben ezekre a vitákra kell rátérnünk.

Alkotmányosság, törvényesség, kivételes állapot

Locke prerogatívával kapcsolatos megfogalmazása („[...] a törvény előírása nélkül, sőt olykor azzal ellentétesen [...]”) különleges viszonyba állítja elméletét a törvényesség és kivételes állapot helyzeteivel. A bizonytalanság két szélsőséges értelmezésnek ad teret, amelyeket nevezhetünk alkotmányos, illetve alkotmányon kívüli magyarázatoknak. A prerogátiva így érthető alkotmányjogi fogalomként, amely az olyan esetekre érvényes, amelyekben a törvény nem rendelkezik, így a döntés és a cselekvés a végrehajtó hatalmat illeti meg. Ugyanakkor a prerogátiva kívül is állhat minden alkotmányosságon: olyan helyzetben való cselekvést jelent, amelyben egy törvény felett álló szempont felülírja a politikai társadalom által elfogadott szabályokat.

Az első magyarázat hívei amellet érvelnek, hogy a Locke által körvonalazott politikai rendszerből adódik az a tény, hogy a prerogátiva nem állhat törvényen kívül. A kontextualista magyarázat, mint John Dunn híres Locke-könyvében¹⁸ arra mutat rá, hogy az angol közjogi gyakorlatban és hagyományban a prerogatívát mindig mint alkotmányos formulát fogták fel, az alkotmányosságon kívüli prerogátiva nem volt a korszakban elképzelhető a vitapartnerek számára. Ugyanakkor Dunn elismeri, hogy ettől még a prerogátiva alkalmazásának módjai teljesen szabályozatlanok maradnak a *Második értekezés*ben. A lényeg azonban nem is a prerogátiva végrehajtó hatalmi gyakorlatát érinti, hanem annak korlátait. A prerogátiva korlátozott abban a mértékben,

¹⁶ „[...] the Trust of Prerogative (which is an Arbitrary Power in some things left in the Prince’s hand to do good, not harm to the People)” (210).

¹⁷ Locke [1689] (1986): i. m. 188, 243.

¹⁸ John Dunn: *The political thought of John Locke: An historical account of the argument of the ‘Two treatises of government’*. Cambridge, Cambridge University Press, 1969.

hogy csak addig terjedhet, ameddig a politikai társadalom céljait kielégíti. Tehát az ember által létrehozott alkotmány a közjó szempontjait állítja a felségjog önkényes felhasználása elé.¹⁹ Clement Fatovic szerint nem meggyőző a prerogátiva alkotmányos szabályozásának alátámasztása a történeti alkotmány tézisével, mivel Locke maga sem támaszkodott a *Második értekezés*ben történeti érvekre. A szövegben ráadásul nem található locke-i utalás a prerogátiva alkotmányosságára, sőt maga Locke játszik, egy mondaton belül, annak kettős természetével.²⁰

Dunnhoz hasonló következtetésre jut Lee Ward és David Weaver is, akik szerint nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy Locke értekezésében az alkotmány és a törvény nem feleltethető meg egymásnak. A törvény a politikai társadalom által felállított testület, a törvényhozás határozatait jelenti, míg az alkotmány a politikai társadalom szerződése által keletkezik. Míg az előbbi értelemszerűen nem korlátozhatja a prerogatívát, az utóbbinak viszont korlátoznia kell a prerogátiva gyakorlását a közösség érdekében.²¹ Benjamin Kleinerman pedig arra utal, hogy az alkotmányos korlátozás a locke-i politikai rendszer szerkezetében lelhető fel: a hatalmi ágak elválasztása jelzi a hatalom alkotmányos struktúráját, ezen belül pedig a prerogátiva gyakorlásának kijelölt határait. Kleinerman pesszimista a felségjog alkotmányellenes gyakorlásával szembeni ellenállás lehetőségével kapcsolatban, a modern társadalmak alkotmánnyal és politikával szembeni érdektelensége miatt. Így – írja – szükséges, hogy minden végrehajtói hatalomgyakorlás, a prerogátiva is, alkotmányos ellenőrzésnek legyen alávetve. Ezt tekinti a liberális alkotmányosság specifikumának.²²

Az alkotmányon kívüli értelmezés a prerogatívát olyan „természetes erőnek” tekinti, amellyel szemben csak hasonló nagyságú erő állítható. Ross Corbett szerint ez az esetleges konfliktus azonban már kívül van a politikai társadalom alkotmányos keretein. A prerogátiva alkalmazásával olyan állapot áll elő, amelyet minden szempontból kivételes állapotnak nevezhetünk, és híján van bármiféle alkotmányos vagy törvényi szabályozásnak. Ekkor nyilvánulhat meg az uralkodó nagysága és a népeje.²³ Felbomlik-e ekkor a szerződés, amellyel a politikai társadalom felhatalmazta a végrehajtói hatalmat (*pactum subiectionis*)? Nem helyezi-e az uralkodó felségjoga törvénnyel szembeni gyakorlásával magát természeti állapotba a politikai társadalom

¹⁹ Dunn (1969): i. m. 149–150.

²⁰ Clement Fatovic: 'Without the prescription of the law': Virtue and discretion in Locke's theory of prerogative. In Clement Fatovic: *Outside the law: Emergency and executive power*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2009. 60.

²¹ David R. Weaver: Leadership, Locke, and the Federalist. *American Journal of Political Science*, 41. (1997), 2. 435; Lee Ward: Locke on executive power and liberal constitutionalism. *Canadian Journal of Political Science*, 38. (2005), 3. 738–740.

²² Benjamin A. Kleinerman: Can the Prince really be tamed? Executive prerogative, popular apathy, and the constitutional frame in Locke's 'Second Treatise'. *The American Political Science Review*, 101. (2007), 2. 209–222.

²³ Ross J. Corbett: The extraconstitutionality of Lockean prerogative. *The Review of Politics*, 68. (2006), 3. 447.

egységével (*pactum unionis*) szembe? Ez ugyanis a természeti állapot részleges visszaállítását vonná maga után. A természeti állapot ekkor az uralkodó és a politikai társadalom között áll fenn.²⁴

Harvey Mansfield olyan álláspontot képvisel, amely azt sugallja, hogy a természeti állapot tér vissza a prerogátiva alkalmazásával. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy Mansfield inkább a hobbesi természeti állapotra gondol, amikor arról értekezik, hogy olyan állapot áll elő, amelyben teljes szabadságában áll mindenkinek úgy cselekedni, ahogy azt jónak tartja.²⁵ Csakhogy Locke számára a természeti állapot nem a szabadság állapota, azt csak a törvény szavatolhatja, ez a fogalom a természeti állapotban nem értelmezhető. Másrészt a természeti állapotban követett természeti törvény nem a pusztá szükséglete követése, hanem locke-i formájában benne rejlik a közösségi együttélés csírája is. Politikai társadalomra azért van szükség, mert nem mindenki tartja be a természeti törvényt, és ezekben az esetekben olyan bíróra van szükség, aki érvényesíteni tudja a határozatát is.²⁶ Locke a *Második értekezés* politikai társadalomról szóló fejezetében a szerződés (*pactum subiectionis*) célját a következőképpen adja meg: „A polgári társadalom célja ugyanis az, hogy elkerüljék és orvosolják a természeti állapot kellemetlenségeit, amelyek szükségszerűen adódnak abból, hogy mindenki maga a bíró saját ügyében; ezt úgy érik el, hogy ismert tekintélyt létesítenek, amelyhez e társadalom minden tagja fordulhat elszenvedett sérelem esetén, vagy ha vita támad köztük, és amelynek köteles engedelmeskedni a társadalom minden tagja; ennél fogva, ahol vannak emberek, akik felett nem áll olyan tekintély, amelyhez fordulhatnánk a köztük adódó viták eldöntéséért, ott ezek még a természeti állapotban vannak” (90, kiemelés az eredetiben).

Az alkotmányos és az alkotmányon kívüli pozíciók kétségkívül egyoldalúan adják vissza a locke-i prerogátiva komplexitását. Locke a XIV. fejezetben a prerogátiva kapcsán arról ír, hogy „[...] nagyon téves fogalmuk van a kormányzatról azoknak, akik azt állítják, hogy az emberek megsértették az uralkodó felségjogait, amikor ki-
eszközölték, hogy ezeknek bizonyos részét pozitív törvények határozzák meg” (163). A prerogatívát tehát inkább a strukturáltságában lehet vizsgálni. Thomas Langston és Michael Lind²⁷ a *Második értekezés* kapcsán megkülönböztet törvény előtti (*prelegal*)

²⁴ Locke ilyen permanens állapotnak látta a korszakban az abszolút monarchiák fennállását, amelyekben az uralkodó korlátlan felségjogokkal rendelkezett. Locke a *Második értekezés*szel az abszolút monarchiákat védelmükbe vevő, a kontinensen és az angol udvari körökben népszerű elméletekkel szemben állít alternatívát. Bővebben lásd Michael S. Kimmel: *Absolutism and its discontents: State and society in seventeenth-century France and England*. New Brunswick (US-NJ) – Oxford, Transaction Books, 1988; Nicholas Henshall: *The myth of absolutism: Change and continuity in early modern European monarchy*. New York – London, Routledge, 2013.

²⁵ Harvey C. Mansfield: *Taming the Prince: The ambivalence of modern executive power*. Baltimore–London, Johns Hopkins University Press, 1989. 181–187.

²⁶ Fatovic (2009): i. m. 62.

²⁷ Thomas S. Langston – Michael E. Lind: John Locke & the limits of presidential prerogative. *Polity*, 24. (1991), 1. 49–68.

és törvénnyel szembeni (*antilegal*) prerogatívát. Az első abban az esetben kerül elő, amikor egy adott esetet törvény nem szabályoz, a második esetben pedig a közjó érdekében a meglévő törvények szabályozásával szemben lép fel a végrehajtó. Míg az első esetben a törvényhozó hatalom ellenőrizheti a végrehajtót, a törvénnyel szembeni prerogátiva esetében utólagos ítélet születhet a törvényhozó vagy a politikai társadalom tagjai részéről. Langston és Lind értelmezésében a prerogátiva egy dinamikus modellben jelenik meg, végül is a törvénnyel szembemenő prerogátiva is elbírálás alá kerül. Mert ugyan nincs „földi bíró” a felségjog megítélésében, az emberek számára még mindig fennáll a lehetősége „az éghez folyamodni” (168). Oren Gross és Fionnuala Ní Aoláin a locke-i prerogatívát alapvetően alkotmányon kívüli hatalomgyakorlásként fogják fel. A szerzőpáros kivételes hatalomról írott összefoglaló művének Locke-ról szóló részében a felségjog gyakorlását olyan helyzetekre vonatkoztatják, amelyekben e hatalomnak hiányzik az alkotmányos megalapozása. Ekkor, mint írják, a prerogatív hatalom igazodhat a törvényekhez vagy egy alkotmányhoz hasonló metasabályzathoz, ez viszont önmagában nem tenné szükségessé a felségjog bevezetését a locke-i rendszerbe. Ami szerintük elkerülhetetlenné teszi Locke számára a prerogátiva beemelését, az a jogállamiság és a törvényes rend meghatározása mellett a politikai és morális szempontok érvényesítésének lehetősége. A prerogátiva így, a politikai helyzetnek megfelelően értelmezhető az alkotmány/törvény alapján, illetve a politika/moralitás elveinek szem előtt tartásával. A politikai helyzetről való döntés határozza meg, hogy az említettek közül melyik alapra helyezhető a prerogatív hatalom. Végül is amennyiben a prerogátiva végső forrását keressük Locke-nál, azt a szerzők szerint a helyzet szükségességében találhatjuk meg.²⁸

Leonard Feldman pedig nemcsak az időben dinamizálja a prerogátiva fogalmát, hanem liminális hatalomként írja le a következő dimenziókban: belpolitika és külpolitika, normál és kivételes állapot, alkotmányos és alkotmányon kívüli rendelkezés közötti átmenetként.²⁹ Ezekben az átmenetekben jelenik meg a prerogatív hatalom, amelyet vagy a törvényhozás, törvény híján pedig az utólagos értékelés ítélhet meg: például szükség volt-e azonnal sorozásra valamely külhatalom katonai fenyegetésével szemben, igénybe vehető-e egyesek tulajdona természeti katasztrófa közösségre veszélyt jelentő csapásának elhárítására, mikor osztható fel és hívható össze a törvényhozás. További kérdés azonban ott merül fel, hogy a közjó milyen keretek között értelmezendő. A közjó fogalma magában foglalja-e például a népjóléti intézkedéseket? Idetartozhat-e a felségjog alapján meghozott szegényekkel kapcsolatos rendelkezések vagy dologházak létesítése?³⁰

²⁸ Oren Gross – Fionnuala Ní Aoláin: *Law in times of crisis: Emergency power in theory and practice*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006. 119–123.

²⁹ Leonard C. Feldman: Lockean prerogative: Productive tensions. In Clement Fatovic – Benjamin A. Kleinerman (eds.): *Extra-legal power and legitimacy: Perspectives on prerogative*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 75–93.

³⁰ Az első szegénnytörvényeket a késő középkorban fogadták el Angliában. Az Erzsébet-kori szegénnytörvények a 16. század végén már a bekerítések okozta városi és vidéki szegénység helyzetének kezelésére, a munkakerülésnek tartott, csavargó életformák szankcionálására tett kísérlet. A korábban a pestis

Kathleen Arnold szerint a locke-i prerogatíva a kora újkori elméletek közül elsőként ad az említettekhez hasonló rendelkezésekre lehetőséget. Így Locke a prerogatív hatalom kapcsán a modern politikaelméletek közé sorolandó, amelyek már nemcsak a háborús helyzet prerogatíváját, hanem (szemben Hobbes teóriájával) a belső népesség jólétével kapcsolatos felségjogot is képesek beépíteni a rendszerükbe. Ez az értelmezés azonban, amely a foucault-i biopolitikához közelíti a kora újkori prerogatívát, már túllép a liberális alkotmányosság kérdésén,³¹ felvetve a népesség irányításának újkori politikáját.³² Ugyanakkor rámutat arra, hogy a prerogatíva új lehetőségeket nyitott meg a végrehajtó hatalom számára. A prerogatíva ilyen irányú magyarázata azonban éppen az alkotmányos demokrácia fejlődésének narratívájával állítaná szembe Locke értekezésének ezt a szakaszát. Mindenesetre a prerogatíva értelmezési problémájából is kitűnik, hogy Locke nem tekinthető minden probléma nélkül a liberális alkotmányosság megalapozójának. Locke számára a közjó érve komolyabb erőt képviselt, mint a törvény szava, és a prerogatíva kérdése kapcsán a kormányzás problémája jelenik meg: az, hogy hogyan lehetséges a politikai társadalom néha nagyon is illékonyan tűnő konszenzusára és a beleegyezésen alapuló alávétésre alapozni e politikai közösség boldogságát. Roland Marden ezzel kapcsolatban jegyzi meg, hogy Locke tovább kívánta fejleszteni a szuverenitás elméletét azzal, hogy a szuverént nem állandó pozícióként ábrázolta, hanem a politikai helyzettől függően változó hordozóján keresztül.³³ Ez a modell a királyi felségjogon alapuló abszolutista hatalomgyakorlás és a törvényesség szokásjogi vagy republikánus elméletei között keresi a politikai cselekvés lehetőségeit. Ehhez az uralkodónak mindenképpen szüksége van a politikai bölcsességre és a belátás képességre.

Prudencia és az alkotmányos fejedelem

Korábban a prerogatíva kapcsán említettük annak liminális helyzetét. Feldman szerint a locke-i prerogatíva még egy szempontból átmeneti helyzetet foglal el,

által okozott munkaerőhiányt orvosolni szándékozó késő középkori dologházak is ekkor válnak szociális intézményekké, és terjednek el a 17–18. században. A kora újkori szegénnytörvényekről és dologházi rendszerről lásd Paul Slack: *The English poor law 1531–1782*. Houndmills–London, MacMillan, 1990; Lynn A. Bothello: *Old age and the English poor law 1500–1700*. Woodbridge, Boydell and Brewer, 2004.

³¹ Kathleen Arnold: Domestic war: Locke's concept of prerogative and implications for U.S. 'wars' today. *Polity*, 39. (2007), 1. 9–12.

³² Sheldon Wolin azóta sokat hivatkozott tanulmányában amerikai példákkal mutatja be, hogy a modern állami hatalom felfogásában hogyan egyesült az államérdek és a társadalmi jólét teóriája az elmúlt századokban. Sheldon Wolin: Democracy and the welfare state: The political and theoretical connections between Staatsräson and Wohlfartsstaatsräson. *Political Theory*, 15. (1987), 4. 467–500.

³³ Roland Marden: 'Who shall be judge?': John Locke's Two treatises of government and the problem of sovereignty. *Contributions to the History of Concepts*, 2. (2006), 1. 76–77.

még hozzá a politikaelmélet szempontjából. A prerogátiva ugyanis Locke művének arra a sajátosságára mutat rá, hogy normatív és deskriptív elemek hogyan keverednek a *Második értekezés*ben.³⁴ Locke egy elemzője egyenesen két Locke-ról beszél a *Második értekezés* kapcsán. Jeremy Waldron szerint az értekezés konszenzus-alapú politikaképe megfeleltethető azzal a logikai érveléssel, amelyet az elmúlt évszázadokban Locke-ból olvastak ki a liberális demokrácia normatív védelmében.³⁵ Ebből ered a hatalmi ágak elhatárolásának tézise, amely a modern politikára tekintve Locke-ot a mai alkotmányosság egyik kiindulópontjává teszi. Ugyanakkor a műben észrevehető egy antropológiai érvelés, amely a konszenzus-alapú politikával szemben gyanakvásra adhat okot. Itt Locke a történeti példákból levonható tanulságok alapján az emberi természet és a társadalmi együttélés sajátosságaiból indul ki.

A prerogátiva gyakorlása e példák alapján a kormányzást az uralkodó prudenciális képességeihez köti.³⁶ E prudenciális hatalom pedig nem más elsődlegesen, mint politikai helyzetfelismerés és döntés a megfelelő szuverenitáselv alkalmazásáról, legyen az a törvény alapján, egy új törvény bevezetésével vagy a törvény nélkül szemben való cselekvés. Amennyiben az uralkodó képes a saját helyzetének belátására és a politikai közösség szükségének felismerésére, ehhez pedig képes megtalálni az eszközöket, akkor birtokában van a kormányzás nagy művészetének (*the great art of government*). Ahogy Locke írja: „Kiderül ebből, hogy az országok nagyságánál többre kell becsülni az emberek számát; hogy a földterületek növelése és helyes felhasználása együtt alkotja a kormányzás nagy művészetét; és hogy az uralkodó, aki annyira bölcs és isteni lesz, hogy a szabadság bevett törvényeivel védelmezi és bátorítja az emberek becsületes munkálkodását a hatalom elnyomásával és a pártok kicsinyességével szemben, hamarosan túlságosan is nehéz ellenfél lesz szomszédjai számára” (42.).

Locke ideális uralkodója (végrehajtó hatalom) kötöttségei tekintetében tehát nem légüres térben mozog, és hoz határozatokat a politikai társadalomtól függetlenül. Ne feledjük, a prerogatív hatalom alkalmazásáról a törvényhozás vagy a közösség tagjai később ítéletet hozhatnak. Az uralkodónak tehát korántsem csak a saját lelkiismeretével kell elszámolnia. A másik oldalról viszont saját belátása alapján nyílik tere a cselekvésre a kivételes állapotban, amelyről a törvény határozata ellenére is dönthet. A locke-i uralkodó így valójában az alkotmányos fejedelem, aki politikai bölcsességét és rátermettségét a politikai társadalom közjavára különböző eszközökkel gyakorolhatja. A végrehajtó hatalom e kettőssége ihlette meg az amerikai alkotmány és az abban foglalt elnöki jogkörök kiötlőit is egy évszázaddal később az Újvilágban.

³⁴ Feldman (2013): i. m. 85–91; Kleinerman (2007): i. m.

³⁵ Jeremy Waldron: John Locke: The social contract versus political anthropology. *The Review of Politics*, 51. (1989), 1. 3–28.

³⁶ Pasquale Pasquino: Locke on King's prerogative. *Political Theory*, 26. (1998), 2. 204–205.

Felhasznált irodalom

- Arnold, Kathleen: Domestic war: Locke's concept of prerogative and implications for U.S. 'wars' today. *Polity*, 39. (2007), 1. 1–28. Online: <https://doi.org/10.1057/palgrave.polity.2300040>
- Aschcraft, Richard: *Revolutionary politics and Locke's Two treatises of government*. Princeton (US-NJ), Princeton University Press, 1986.
- Borus György: A pápista összeesküvés és a kizárási válság Angliában, 1678–1681. *Aetas*, 24. (2009), 3. 5–19. Online: http://acta.bibl.u-szeged.hu/41483/1/aetas_2009_003_005-019.pdf
- Bothello, Lynn A.: *Old age and the English poor law 1500–1700*. Woodbridge, Boydell and Brewer, 2004.
- Corbett, Ross J.: The extraconstitutionalism of Lockean prerogative. *The Review of Politics*, 68. (2006), 3. 428–448. Online: <https://doi.org/10.1017/S0034670506000209>
- Dunn, John: *The political thought of John Locke: An historical account of the argument of the 'Two treatises of government'*. Cambridge, Cambridge University Press, 1969. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511558436>
- Fatovic, Clement: 'Without the prescription of the law': Virtue and discretion in Locke's theory of prerogative. In Clement Fatovic: *Outside the law: Emergency and executive power*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2009. 38–82.
- Feldman, Leonard C.: Lockean prerogative: Productive tensions. In Clement Fatovic – Benjamin A. Kleinerman (szerk.): *Extra-legal power and legitimacy: Perspectives on prerogative*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 75–93. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199965533.003.0004>
- Gross, Oren – Fionnuala Ní Aoláin: *Law in times of crisis: Emergency power in theory and practice*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511493997>
- Henshall, Nicholas: *The myth of absolutism: Change and continuity in early modern European monarchy*. New York – London, Routledge, 2013. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315845999>
- Kimmel, Michael S.: *Absolutism and its discontents: State and society in seventeenth-century France and England*. New Brunswick (US-NJ) – Oxford, Transaction Books, 1988.
- Kleinerman, Benjamin A.: Can the Prince really be tamed? Executive prerogative, popular apathy, and the constitutional frame in Locke's 'Second Treatise'. *The American Political Science Review*, 101. (2007), 2. 209–222. Online: <https://doi.org/10.1017/S000305540707013X>
- Kontler László: *Az állam rejtelmek. Brit konzervatizmus és a politika kora újkori nyelvei*. Budapest, Atlantisz, 1997.
- Langston, Thomas S. – Michael E. Lind: John Locke & the limits of presidential prerogative. *Polity*, 24. (1991), 1. 49–68. Online: <https://doi.org/10.2307/3234984>
- Laslett, Peter: Introduction. In John Locke: *Two treatises of government. Student edition*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988. 3–133.
- Locke, John: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljairól*. Budapest, Gondolat, [1689] 1986.
- Locke, John: *Two treatises of government. Student edition*. Cambridge, Cambridge University Press, [1689] 1988. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511810268>
- Mansfield, Harvey C.: *Taming the Prince: The ambivalence of modern executive power*. Baltimore–London, Johns Hopkins University Press, 1989.
- Marden, Roland: 'Who shall be judge?': John Locke's Two treatises of government and the problem of sovereignty. *Contributions to the History of Concepts*, 2. (2006), 1. 59–81. Online: <https://doi.org/10.1163/187465606783406234>
- McCormick, John P.: *Carl Schmitt's critique of liberalism: Against politics as technology*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511608988>
- Pasquino, Pasquale: Locke on King's prerogative. *Political Theory*, 26. (1998), 2. 198–208. Online: <https://doi.org/10.1177/0090591798026002003>

- Pocock, John G. A.: *The ancient constitution and the feudal law: A study of English historical thought in the seventeenth century*. Cambridge, Cambridge University Press, 1987. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511571459>
- Rose, Jacquelin: The contexts of Locke's political thought. In Matthew Stuart (szerk.): *A companion to Locke*. Malden (US-MA) – Oxford, Blackwell, 2016. 45–63. Online: <https://doi.org/10.1002/9781118328705.ch2>
- Schmitt, Carl: *Politikai teológia*. Budapest, ELTE ÁJK, 1992.
- Scott, Jonathan: *Algernon Sidney and the restoration crisis, 1677–1683*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511660320>
- Slack, Paul: *The English poor law 1531–1782*. Houndmills–London, MacMillan, 1990. Online: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-06720-6>
- Tully, James: Placing the Two treatises. In Nicholas Phillipson – Quentin Skinner (szerk.): *Political discourse in early modern Britain*. Cambridge, Cambridge University Press, 1993. 253–280. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511659980.013>
- Waldron, Jeremy: John Locke: social contract versus political anthropology. *The Review of Politics*, 51. (1989), 1. 3–28. Online: <https://doi.org/10.1017/S0034670500015837>
- Ward, Lee: Locke on executive power and liberal constitutionalism. *Canadian Journal of Political Science*, 38. (2005), 3. 719–744. Online: <https://doi.org/10.1017/S0008423905040722>
- Weaver, David R.: Leadership, Locke, and the Federalist. *American Journal of Political Science*, 41. (1997), 2. 420–446. Online: <https://doi.org/10.2307/2111771>
- Wolin, Sheldon: Democracy and the welfare state: The political and theoretical connections between Staatsräson and Wohlfahrtsstaatsräson. *Political Theory*, 15. (1987), 4. 467–500. Online: <https://doi.org/10.1177/0090591787015004001>

Smrcz Ádám

A biopolitika episztemikus korlátai a Covid-19-pandémia tükrében

A tanulmány arra tesz kísérletet, hogy bemutassa, a járványügyi intézkedések történeti vizsgálata milyen filozófiai tanulságokkal szolgált Michel Foucault számára. A gondolatmenet során bemutatjuk azokat a hatalomgyakorlási paradigmákat, amelyek létrejöttét Foucault szerint nagyrészt járványok okozták. Ezt követően kísérletet teszünk arra, hogy a szerző által biopolitikának nevezett paradigmát kontrasztba állítsuk néhány olyan járványügyi intézkedéssel, amelyet 2020 tavaszán világszerte alkalmaztak. Állításunk szerint ezek az intézkedések nagyrészt a biopolitika fogalmával nem írhatók le ugyan, de a biopolitika gondolata ennek ellenére is hasznos eszközül szolgálhat az események értelmezésében. Továbbá mivel Foucault soha nem állította azt, hogy a biopolitikán alapuló mechanizmusok normatív értelemben kívánatosabbak volnának más hatalmi eszközöknél, a tanulmány végkövetkeztetése értelmében a biopolitika magyarázóerejének hiányosságai sem tekinthetők végzetesnek Foucault filozófiájára nézve.

Bevezetés

Közismert, hogy Michel Foucault történeti vizsgálódásainak középpontjában kitüntetett helyet foglaltak el bizonyos betegségek: a szerzőt mindenekelőtt az érdekelte, hogy egy adott jelenségről egy adott korban miként vélekedett az orvostudomány (például betegségnek tekintette-e az adott jelenséget, vagy sem), valamint hogy a szóban forgó orvostudományi álláspont miként jelentkezett a korszak jogrendjében (például ha egy betegnek minősülő személy követett el valamilyen bűncselekményt, az mentesítő vagy súlyosbító körülménynek tekintendő-e). Jóllehet a szerző mindenekelőtt a mentális zavarok történetének szentelt különös figyelmet munkái során, a járványokkal kapcsolatos meglátásai is meghatározó részét képezték a hatalomgyakorlás módozataival kapcsolatos elméletének. Az utóbbi körülményre pedig a Covid-19-pandémia ismételten ráirányította a figyelmet,¹ mivel kérdésessé vált, hogy a foucault-i biohatalom (*biopuissance*) vagy biopolitika (*biopolitique*) fogalmaival maradéktalanul leírhatók-e mindazon járványügyi intézkedések, amelyeknek a 2020-as pandémia első hulláma során világszerte szemtanúi lehettünk.

A kérdés már csak azért sem elhanyagolható, mert annak politikatudományi vetületén kívül felfedezhető egy olyan aspektusa is, amely a foucault-i filozófia

¹ Matthew G. Hannah – Jan Simon Hutta – Christoph Schemann: Thinking through Covid-19 responses with Foucault – An initial overview. *Antidope Online*, 2020. május 5.; Philipp Sarasin: Understanding the coronavirus pandemic with Foucault? *Foucaultblog*, 2020. március 31.

egészet érinti. Foucault ugyanis a hatalomgyakorlás terén végbemenő *episztémé*² vagy *paradigmaváltások* (egyik) fontos okának a járványügyi intézkedések terén végbemenő paradigmaváltásokat tekintette. A szerző három olyan járványügyi paradigmaváltást azonosított a történelem során, amelyeknek a politikai hatalomgyakorlás terén is paradigmaváltó hatást tulajdonított: (1) az első a fertőzött személyeknek a közösségből való kizárása (*exclusion*) volt, amely a középkor során és kiváltképp leprások esetében számított bevett gyakorlatnak; a második (2) a fertőzött személyek helyhez kötése (*inclusion*),³ amelynek kapcsán a 16–17. századi pestiseselek példáját említi; végezetül pedig a 18. században alkalmazott himlőellenes védőoltások esetében vélte felfedezni azt a (3) hatalomgyakorlási mechanizmust, amelyet biohatalomnak vagy biopolitikának nevezett el. A biopolitika gyakorlása során – véli Foucault – a döntéshozók immáron nem arra törekedtek, hogy egy adott társadalomból teljességgel eltávolítsanak egy adott betegséget, hanem hogy képessé tegyék az adott társadalmat – vagy legalábbis annak nagyobbik részét – arra, hogy a továbbra is jelen lévő betegséggel együtt éljen. Ehhez azonban az adott közösség életének aprólékos, számszerűsített ismeretén kívül (születési, halálozási, megbetegedési adatok stb.) megfelelő technológiai színvonalra (fejlett higiéniai környezetre, védőoltásokra stb.) volt szükség.⁴

A fenti járványügyi paradigmák változásai pedig – mint említettük – a jogrend és a hatalomgyakorlás terén is változásokat idéztek elő. Foucault a (1) kizáráson alapuló társadalomszervezést – amelynek keretein belül egyszerűen megszüntették a normaszegőktől vagy fertőzöttektől – ezért a *törvénykezés korának* nevezte; (2) a helyhez kötésen alapuló – amelynek során egy bonyolult bizonyítási és igazságszolgáltatási mechanizmus volt hivatott dönteni arról, hogy a város vagy állam által külön erre a célra létesített helyeken vagy intézményben milyen természetű és milyen mértékű elkülönítést kell alkalmazni egy adott normaszegő vagy fertőzött személy esetében – a *büntetésvégrehajtás korának* hívta; (3) a biopolitikán alapuló pedig – amelynek lényege annak megállapítása volt, hogy egy adott térségben milyen valószínűséggel történik majd normaszegés vagy fertőzés – a *biztonság korának* nevezte a szerző.⁵

² Az episztémét Foucault közismerten a tudás azon változatának tekinti, amelyet egy adott korszak tudományos belátásainak együttese hoz létre, és amely a hatalomgyakorlás mechanizmusai (politikai döntéshozás, bírósági ítéletek stb.) átszűrődve a mindennapi élet vezérlő elvévé válik. Tanulmányom során az episztémét és az általa létrehozott (járványügyi, hatalomgyakorlási) paradigmákat úgy kezelem, mint amelyek alá-föle rendeltségi viszonyban állnak egymással.

³ Az „inclusion” szó elsődleges jelentése „bezárás”, amit azonban a magyar nyelvű Foucault-irodalom jobban szeret a „helyhez kötés” szófordulattal visszaadni. Vö. Michel Foucault: *A rendellenesek – Előadások a Collège de France-ban (1974–1975)*. Budapest, L'Harmattan, 1999a. Tanulmányomban ezért én is ezt a megoldást követem.

⁴ Michel Foucault: *Sécurité, territoire, population – Cours au Collège de France, 1977–78*. Paris, Gallimard, 2004. 1–50.

⁵ Uo.

Túl azonban azon – a politikatudományi szempontból – közel sem elhanyagolható kérdésen, miszerint korunk intézményrendszere vagy technológiai fejlettségi szintje mennyire képes garantálni társadalmaink biztonságát, a biopolitika fogalmát érdemes Foucault filozófiadefiníciója szempontjából is kritika tárgyává tennünk: a szerző szerint ugyanis a filozófia lényege „meglévő ismereteink legitimációja helyett abban áll inkább, hogy megértsük, hogyan és milyen mértékben lehetséges másképpen gondolkodnunk”,⁶ és alighanem ez a gondolat húzódik meg Foucault teljes, a tudományos attitűdök és társadalmi intézmények történetét vizsgáló archeológiai módszere mögött. Mivel pedig az archeológiai módszer egyszerre kíván rávilágítani történelmi adottságokra, valamint arra, hogy ezek az adottságok egy-egy adott kor tudományos sztenderdjeinek termékei csupán, ennél fogva a filozófiának – ahelyett, hogy legitimálná őket – inkább az a feladata, hogy kritika tárgyává tegye.

A tanulmány gondolatmenete a következő nyomvonalon halad: elsőként azokat a járványügyi paradigmákat, paradigmaváltozásokat mutatjuk be, amelyeket Foucault a régebbi korok vizsgálata során azonosított. Ezeknél alaposabb figyelmet szentelünk a szerző biohatalom vagy biopolitika fogalmainak, ezek volnának ugyanis azok, amelyeken napjaink hatalomgyakorlási technikái is nyugszanak Foucault szerint. Ezt követően teszünk kísérletet arra, hogy a biohatalom vagy biopolitika normatív kívánalmait kontrasztba állítsuk olyan járványügyi intézkedésekkel, amelyeket a Covid-19-pandémia során széles körben alkalmaztak a különböző kormányok. Állításunk szerint ugyanis a világszerte tapasztalható intézkedések nem illeszkednek sűrűlődsmentesen a foucault-i paradigmába: mindez nem azt jelenti, hogy a biohatalom vagy biopolitika fogalmai semmilyen magyarázó erővel ne rendelkeznének a közelmúlt történéseinek tükrében; sokkal inkább arra kívánunk rávilágítani, hogy a Covid-ellenes intézkedések számbavétele során szerencsésebb Foucault mindhárom paradigmáját szem előtt tartanunk. Végezetül pedig arra keressük a választ, hogy mihez kezdetünk a biohatalom és biopolitika fogalmaival Foucault saját filozófiadefiníciójának tükrében.

Foucault járványügyi paradigmái

A korábbi paradigmák: a kizárás és a helyhez kötés

Már a fenti rövid áttekintésből is jól látható, hogy a járványoknak és a velük szemben foganatosított intézkedéseknek komoly szerepük van Foucault egész politikafilozófiáját illetően. Amennyiben azonban a Covid-19-pandémia tükrében vizsgáljuk a nézeteit, egy pontosítást mindenképpen fontos leszögezünk: a szerző sehol nem beszél világjárványokról (pandémiákról), hanem kizárólag lokális járványok (epidémiák) foglalkoztatják. Mindez azért is különösnek hathat, mivel járványtörténeti megfigyeléseit elsődlegesen annak

⁶ Michel Foucault: *Dits et écrits IV. – 1980–1988*. Paris, Gallimard, 1994. 543.

a Jean Antoine François Ozanamnak a kutatási eredményeire alapozza, aki – a Foucault által is hivatkozott főművében – külön témaként tárgyalja a világjárványokat.⁷

Foucault pandémiák iránti közönyének oka minden bizonnyal abban keresendő, hogy a szerzőt elsődlegesen azok a diskurzusok foglalkoztatták, amelyekben *egy-egy meghatározott politikai közösség* életét és boldogulását garantálni hivatott szabályszerűségek fejeződtek ki implicit vagy explicit módon a történelem során. Közismert ugyanis, hogy Foucault-t nem kizárólag teoretikus okfejtések (például orvosi vagy jogi traktátusok) érdekelték, hanem még az előbbieknél is nagyobb hangsúlyt fektetett olyan dokumentumok vizsgálatára, amelyekben az egy-egy szűkebb közösség mindennapi életét szabályozni hivatott *gyakorlatok* érthetők tetten (például konkrét esetekről szóló orvosi szakvélemények vagy törvényszéki iratok stb.).

A járványügyi intézkedések kérdése először ama előadások során bukkan fel Foucault-nál, amelyeket az 1974–1975-ös szemeszter során tartott a *Collège de France*-ban,⁸ valamint ezeknek a tanulságait láthatjuk az 1975-ben megjelent *Felügyelet és büntetés – a börtön története* című munkájában is. Fontos azonban leszögeznünk, hogy a korábban említett három járványkezelési paradigma közül (*kizárás, helyhez kötés, biztonság*) a szerző ekkor még csak az első kettőről tesz említést, mivel úgy vélte, a helyhez kötés kora újkori gyakorlatával leírhatók a napjainkban is tapasztalható hatalomgyakorlási technikák. Ezt az álláspontját csak röviddel később, az 1977–1978 során tartott előadássorozatában vizsgálta felül:⁹ az elmozdulás oka egyrészt abban keresendő, hogy – miként kritikusan is felhívták rá a figyelmét¹⁰ – a *Felügyelet és büntetés*ben vázolt panoptikus hatalomgyakorlás nem tette volna lehetővé az egyéni szabadságjogoknak az újkor során tapasztalt megvalósulását; másrészt pedig immáron Foucault rendelkezésére álltak a *biotalom* és *biopolitika* fogalmai,¹¹ amelyek révén a szerző képes lehetett azonosítani a *biztonság korának* sajátosságait.

Nézzük azonban sorra a fent említett paradigmákat! Az első kapcsán a középkori leprások esetét említi Foucault, akiket, miután fertőzőségük beigazolódott, a városhatárokon kívülre száműzték, egy számukra elkülönített területre:

„Vegyük például a középkori leprások közösségből való kizárásának [exclusion] példáját egészen a középkor végéig. Ez a kizárás – jóllehet voltak más aspektusai is – lényegében törvényeknek és a rítusokban megnyilvánuló vallási előírásoknak még bírói / törvényi kombinációja révén ment végbe, ez pedig minden esetben két részre osztotta [a közösség azon tagjait], akik leprások, és akik nem.”¹²

⁷ Jean Antoine François Ozanam: *Histoire médicale générale et particulière des maladies épidémiques contagieuses et épizootiques IV*. Paris, [k. n.], 1835. 80–95.

⁸ Foucault (1999a): i. m.

⁹ Foucault (2004): i. m. 48–50.

¹⁰ David Garland: Foucault's discipline and punish – An exposition and critique. *American Bar Foundation Research Journal*, 11. (1980), 4. 847–880.

¹¹ Először a szexualitás történetéről első, 1976-ban írt kötetében használta őket. Vö. Michel Foucault: *A szexualitás története I*. Budapest, Atlantisz, 1999b. 143–144.

¹² Foucault (2004): i. m. 11.

A leprásokkal szemben alkalmazott politikai hatalom célja tehát az volt Foucault szerint, hogy az embereket két csoportra ossza: egészségesekre és fertőzöttekre. Amíg az egészségesek tovább élhették megszokott életüket, a fertőzöttek a társadalom szemében valósággal halottnak minősültek: a leprások eltávolításának létezett egy sajátos ceremóniája is, amelynek során a fertőzött személyeknek – a városból való eltávolításuk előtt még – a „Ments meg engem, Uram” (*Libera me*) kezdetű gyászenek dallamára kellett a templomba vonulniuk, és részt venniük saját jelképes temetésükön.¹³

Bár a leprásokkal szemben alkalmazott bánásmód nagyrészt háttérbe szorult a 16–17. század fordulójára, Foucault maga is úgy véli, hogy mégsem tűnt el teljesen, hanem a későbbiekben is előszeretettel alkalmazták például koldusokkal vagy csavargókkal szemben.¹⁴ A járványokkal (ezúttal főképp a pestissel) szemben alkalmazott domináns paradigma azonban a helyhez kötés lett, melynek lényege az volt, hogy a fertőzötteket egy jól körülhatárolt helyen különítsék el társaiktól, és szigorúan meghatározott szabályok betartására kényszerítsék őket:

„[S]zeretném felidézni, hogyan történt egy város karantén alá helyezése, amikor a pestis felütötte a fejét. Természetesen körbekerítettek egy bizonyos területet, amely a helyhez kötésre alkalmassá vált: egy város területét vagy egy városét a külvárosaival együtt, majd ezt zárt területnek nyilvánították. Azonban a pestissel kapcsolatos gyakorlat egészen eltért a leprával kapcsolatos gyakorlattól, minthogy ez nem az a bizonytalan körvonalú terület volt, ahová azt a népességet taszították ki, amelytől meg akartak tisztulni. Ez a terület alapos és részletes elemzés tárgya lett, aprólékos körbezáró-elosztó ellenőrzés tárgya.”¹⁵

„A 17. század végén a következő intézkedéseket kellett foganatosítani, ha pestis tört ki egy városban. Először is szigorú, térbeli hálóbba fogtak mindent: a várost és a »vidéket« természetesen lezárták, tilos volt elhagyni a várost, elpusztították a kóbor állatokat, a várost kerületekre osztották fel, ahol intendánst ruháztak fel hatalommal. Minden utcát egy szindikusz alá rendelték, aki felügyeletet gyakorol; halálbüntetéssel lakol, ha elhagyja az utcát. Kijelölnek egy napot és mindenkinnek megparancsolják, hogy zárkózzék be a házába: halál sújtja azt, aki kijön [...]. Mindegyik családnak magát kell ellátnia étellel [...]. Ha mindenképpen ki kell menni a házból, egyenként mennek ki, kikerülve minden találkozást.”¹⁶

Foucault tehát azért tekintette a helyhez kötés bevezetését paradigmaváltó fordulatlannak, mert innentől fogva a betegeket – ahelyett, hogy a sorsukra hagyták volna őket – felügyelet alá helyezték (ahogy azt a lakáshagyás szabályozásának megjelenése vagy az ellenőrök kötelező beengedése is mutatja), a normaszegőket pedig meghatározott büntetéssel sújtották. A leprásokkal és a pestiseseikkel szemben foganatosított intézkedések közötti különbség ennél fogva két ponton ragadható meg: míg a kizárás alkalmazása során a hatalom gyakorlói egyaránt közömbösek voltak a fertőzött személyek sorsa, valamint a számukra kijelölt terület iránt, a paradigmaváltást követően érezhetően felértékelődött az információgyűjtés jelentősége mind a fertőzöttek életével, mind pedig a lakhelyükkel kapcsolatban.

¹³ Foucault (1999a): i. m. 55.

¹⁴ Uo. 56.

¹⁵ Uo.

¹⁶ Michel Foucault: *Felügyelet és büntetés – a börtön története*. Budapest, Gondolat, 1990. 118.

A jelenlegi paradigma: biopolitika

Foucault azonban – mint már említettük – az 1977–1978-as előadásai idején immár maga is úgy vélte, hogy a helyhez kötés fentebb vázolt paradigmája nem képes megfelelőképpen leírni a legújabb kori hatalomgyakorlási mechanizmusokat. Ehelyett úgy gondolta, hogy azok a preventív célú védőoltások, amelyek a 18. század eleji himlőjárvány idején terjedtek el Európa-szerte, egy újabb átfogó szemléletváltást eredményeztek mind a járványkezelések, mind pedig a politikai hatalomgyakorlás terén. Az újonnan létrejött paradigmát a *biztonság korának* nevezte, amelynek értelmében a politikai hatalom elsődleges feladata immár nem a társadalomnak a fertőzöttektől való megtisztítása volt, hanem azonosításuk, számszerűsítésük és a való együttélés biztosítása. A *biztonság korának* legfontosabb ismertetőjegyét két fogalommal írta le Foucault: a *biohatalom* és a *biopolitika* szavakkal, amelyeket még 1976-ban alkotott meg.¹⁷

„[A biopolitika] a 18. század közepe táján alakult ki; ez a pólus már arra a testre összpontosít, amelyet keresztül-kasul áthat az eleven anyag mechanikája, és amely a biológiai folyamatok színtere: vagyis a népszépszaporulatra, a születési és halálozási arányra, az egészségre, az élettartamra, illetve mindazokra a körülményekre, amelyek közrejátszanak e tényezők alakulásában. A hatalom tehát mindinkább számításba veszi ezeket a jelenségeket, megpróbálja alakítani, szabályozni, ellenőrizni őket. [...] A halál feletti régi hatalmat, amely szinte jelképe az uralkodói hatalomnak, gondosan elfedi a körülmények gondoskodás a testekről és az életről. Nem hiába indulnak olyan gyorsan fejlődésnek a klasszikus korban a legkülönbözőbb intézmények – iskolák, kollégiumok, laktanyák, műhelyek; ekkor bukkannak fel a politikai gyakorlatban, illetve a gazdasági megfigyelők látóterében a születési arányszám, az életkor, a közegészségügy, a lakásviszonyok és az elvándorlás problémái, valóságos robbanással van tehát dolgunk, a testek behódolását, illetve a népesség ellenőrzését szolgáló technikák szinte robbanásszerű megjelenésével. Így kezdődik a »biohatalom« korszaka.¹⁸

A *biopolitikán* alapuló hatalomgyakorlás abból a szempontból különbözött a *helyhez kötés* korábbi gyakorlatától, hogy míg korábban a szuverén hatalom legfőbb ismertetőjegye az élet és halál feletti döntés joga volt, a *biohatalom* térnyerésével a tényleges irányítás olyan *szakértők* kezébe került, akik szaktudásuk révén képesek voltak tudományos igénnyel azonosítani különféle betegségeket, gócpontokat, amelyek orvoslására pedig szintén ők tettek javaslatot. A külsődleges erőszakon alapuló hatalomgyakorlás helyét tehát átvette egy sokkal kevésbé látható erőszak-mechanizmus, amelynek szabályszerűségeit Foucault leginkább orvosi vagy törvényszéki iratokból vélte kiolvashatónak, mivel egy-egy rendelkezés vagy ítélet természetét egyre inkább az ezekben fellelhető szakértői vélemények határozták meg. A szemléletváltás okát abban látja Foucault, hogy a 18. századtól kezdve a nyugati társadalmak egyre inkább „számításba vették azt az alapvető biológiai tény, hogy az emberi lét nem más, mint

¹⁷ Foucault maga a *Sécurité, territoire, population – Cours au Collège de France, 1977–1978* címen kiadott előadásai során a fogalom megalkotását Jean-Baptiste Moheau-nak tulajdonítja.

¹⁸ Foucault (1999b): i. m. 143–144.

az emberi nem léte” (*l'être humain constitue une espèce humaine*),¹⁹ a felismerés pedig a – már említett – védőoltások sikerességének volt köszönhető szerinte.

„A harmadik példa [...] a himlővel, vagy oltással kapcsolatos gyakorlatok a 18. századtól kezdődően. A probléma itt másképp jelentkezik, mivel [itt a közösséget] nem felügyelet alá helyezik – jöllehet, a felügyeletet is segítségül hívhatják –, hanem az alapvető probléma az lesz, hogy tudjuk, hány ember kapta el a himlőt, mennyi idősen, milyen hatást váltott ez ki belőlük, milyen volt a halálozási arány, milyen sebeket vagy szövődményeket eredményezett, milyenek az oltás veszélyei, mi a valószínűsége annak, hogy az oltás ellenére belehal valaki a himlőbe, milyenek a népesség egészére nézve a statisztikai adatok, röviden tehát ez egy olyan probléma, ami nem a leprások esetében tapasztalt kizárás vagy a pestiseselek esetében látott karantén, hanem a járványok problémája, és azoké az orvosi hadjáratoké, melyek fel igyekeznek tartóztatni a helyi vagy szétterjedt járványokat.”²⁰

Alkalmas-e a biopolitika fogalma a napjainkban tapasztalt jelenségek leírására?

A három foucault-i episztémé áttekintését követően immáron rátérhetünk arra a kérdésre, hogy alkalmas-e a *biopolitika* paradigmája a napjainkban tapasztalt jelenségek leírására. Láthattuk ugyanis, hogy a *biopatalom* vagy *biopolitika* térnyerése azt jelentette Foucault számára, hogy az abszolút uralkodók háttérbe szorulásával egyre nagyobb szerepet kap a különböző *szakértők* véleménye a döntéshozatal és végső soron a hatalomgyakorlás terén. Ahogy azonban a Covid-19-pandémia kitörését követően többen is felfigyeltek rá, a 2020-ban világszerte foganatosított járványügyi intézkedések jelentős része nem értelmezhető a foucault-i *biopatalom* vagy *biopolitika* fogalmain keresztül.²¹ A politikai hatalomnak az élet „alakítására, szabályozására és ellenőrzésére” irányuló szándéka ugyanis mintha abban merült volna ki, hogy a járvány potenciális terjesztőit a négy fal közé zárja (*inclusion*),²² ekképpen pedig a *biztonság korában* tapasztalható hatalomgyakorlási módozat nem, vagy nem eléggé különül el a megelőző korok gyakorlataitól.

A probléma háttérben nyilvánvalóan az a körülmény áll, hogy az életet „alakítani, szabályozni és ellenőrizni” hivatott szakértők nem rendelkeznek megfelelő szakértelemmel ahhoz, hogy véleményeikkel a társadalmak – legalább nagy részének – biztonságát garantálni tudják. Efféle episztemikus korlátok eredményezik azt, hogy a hatóságok világszerte legfeljebb beazonosítani képesek a Covid-19-járvány gócpontjait, a terjedését azonban csak komoly nehézségek árán tudják lassítani, és ezt is csak olyan eszközökkel, melyek a kizárás vagy a helyhez kötés foucault-i paradigmáit juttatják eszünkbe. A Foucault és a Covid-járvány kapcsolatával foglalkozó – egyelőre csekély számú – szakirodalomban ennél fogva egyetértés mutatkozik afelől, hogy az eddig tapasztalt járványügyi intézkedések különböző foucault-i paradigmáknak feleltethetők meg: míg a kötelező távolságtartás (*social distancing*) előírása többé-kevésbé valóban megfelel a biopolitika gyakorlatainak,

¹⁹ Foucault (2004): i. m. 3.

²⁰ Foucault (2004): i. m. 12.

²¹ Hannah-Hutta-Schemann (2020): i. m.; Sarasin (2020): i. m.

²² Uo.

az államhatárok lezárása, a hatósági karanténok bevezetése vagy az időszűrés kijárási korlátozások sokkal inkább a 16–17. századi pestisesek helyhez kötésével mutat rokonságot, az arról szóló diskurzus pedig, hogy a gazdaság érdekeit esetleg fontosabbnak kell tekintenünk egyes emberek egészségénél és életénél (*save the economy or save lives*) a középkori pestisesekekkel szembeni lemondó bánásmódot idézheti az emlékezetünkbe.²³

Aligha volna tehát lehetséges a fenti jelenségeket kizárólag a *biobatalom* vagy *biopolitika* prizmáin keresztül értelmeznünk, pusztán ettől azonban nem (feltétlenül) kell a foucault-i paradigmát idejétműltnek nyilvánítanunk. A szerző ugyanis maga is több helyen rámutatott arra, hogy a különböző hatalomgyakorlási módok olykor szimultán is gyakorlatban lehetnek: ezt láthattuk korábban a koldusok vagy csavargók 16–17. századi példáján, akiket a korábbi leprások módjára zártak ki a társadalomból,²⁴ de ugyancsak a *kizárás* gondolatának továbbélését véli felfedezni Foucault a franciaországi dologházak és egyéb internáló intézmények kialakítása mögött 1646 után.²⁵

A foucault-i archeológia: történelem és filozófia között

Mindenképpen nyugtalanító körülmény azonban, hogy a Covid-19-pandémia első hulláma során szinte több – a fentiekhez hasonló kivételt – tapasztalhattunk a járványügyi intézkedések terén, mint amennyi szabályszerűség a foucault-i paradigma lencsén keresztül felfedezhető volt. Érdemes azonban felidéznünk Mark Kelly azon megállapítását, miszerint Foucault soha nem alkotott normatív értelemben vett politikafilozófiát,²⁶ amelynél fogva azt sem állíthatjuk, hogy a *biobatalom* vagy *biopolitika* módszerein nyugvó hatalomgyakorlást kívánatosabbnak tartotta volna bármelyik megelőző – vagy lehetséges – kormányzati formánál. A szerző ugyanis csak tényként rögzítette az egyes paradigmaváltásokat, és ha a Covid-19-pandémia esetleg ugyanolyan paradigmaváltó hatásúnak bizonyul is, mint korábban a pestis vagy a himlő, az még nem (feltétlenül) jár majd végzetes következményekkel Foucault egész filozófiája szempontjából.

Az utóbbi ugyanis az úgynevezett archeológiai módszeren nyugszik – amelynek teoretikus körvonalait jöllehet csak az 1969-es *A tudás archeológiájában* fejtette ki, valójában már a legkorábbi munkáitól kezdve alkalmazta –, fókuszpontjában pedig két eltérő szempontrendszer található: a témáihoz egyrészt történészként viszonyult, ekképpen pedig – miként azt a járványok kapcsán is láthattuk – tényeket rögzített. Másrészt azonban arra is rá kívánt világítani, hogy a szóban forgó tények nem mások, mint egy-egy korszak tudományos sztenderdjeinek termékei, amelynél fogva

²³ Hannah–Hutta–Schemann (2020): i. m.; Sarasin (2020): i. m.

²⁴ Foucault (1999a): i. m. 56.

²⁵ Michel Foucault: *A modernség politikai-filozófiai problémái*. Budapest, MTA Szociológiai Kutatóintézet, 1999c. 5.

²⁶ Mark G. E. Kelly: *The political philosophy of Michel Foucault*. New York, Routledge, 2008. 7–31.

a filozófia dolga az, hogy ezeket kritika tárgyává tegye. Ahogy a *Sécurité, territoire, population* címen publikált 1977–1978-as előadásában fogalmazott, a filozófia nem más, mint az „igazság politikája”, amely alatt alighanem azt kell értenünk, hogy az igazság sohasem légüres térben, hanem mindig egy meghatározott hatalmi kontextusban hangzik el, amelynél fogva az igazság értelmezése során figyelembe kell vennünk az őt létrehozó – vagy legalábbis kondicionáló – hatalmi struktúrákat is.

„A hatalmi mechanizmusok megnyilvánulhatnak a történelemben, mint például a gazdasági átalakulások során. Mindenekelőtt azonban [...], amivel én foglalkozom, az nem történet-tudomány, nem szociológia sem pedig közgazdaságtan. Hanem így vagy úgy, és egyszerű, tényszerű okoknál fogva a filozófiával kapcsolatos, másképpen szólva, az *igazság politikájával*, mivel a »filozófia« szónak nem nagyon látom más értelmét.”²⁷ (Kiemelés: S. A.)

Foucault tehát – saját bevallása szerint – csupán látszólag jár el történészként, amikor múltbéli eseményekről beszél; a valódi szándéka az, hogy filozófiai tevékenységet műveljen, ami pedig nem más szerinte, mint az igazságnak a mindenkori hatalmi kontextusával együttes megragadása. Mindez a szándék könnyen tetten érhető abból is, ahogyan Foucault a normaszegőkről vagy fertőző betegekről alkotott igazságokat kezeli. A posztumusz megjelent *Dits et écrits* című gyűjteményben ugyanakkor már elkülöníteni látszik a pusztá filozófiát a *filozófiai tevékenységtől*. Ez alatt egy olyan kritikai eljárást ért, amely azt hivatott feltárni, hogy miképpen gondolkozhatunk bizonyos dolgokról másképp, mint ahogy tesszük, vagyis hogy a gondolkodásunk miképpen és milyen mértékben függetlenítheti magát az őt kondicionáló hatalmi struktúráktól.

„Micsoda tehát napjainkban a filozófia – ami alatt a filozófiai tevékenységet (*l'activité philosophique*) értem – ha nem a gondolkodásnak a saját magán végzett kritikai művelete? És mi van, ha ennek lényege a meglévő ismereteink legitimációja helyett abban áll inkább, hogy megértsük, hogyan és milyen mértékben lehetséges másképpen gondolkodnunk? A filozófiai diskurzusban mindig van valami nevetséges, mivel látszólag folyton szabályokat akar előírni mások számára, megmondani nekik, miben van igazuk, hogy hogyan jöhetnek rá az igazságra, vagy amikor nehezebbre esik naivan affirmálni bizonyos dolgokat; ám a diskurzusnak jogában áll felderíteni, hogy a saját gondolkodásában mi az, amit számára idegen dolgok begyakorlásával meg tud változtatni.”²⁸

Az alábbi szövegrészből azt érdemes mindenekelőtt észrevennünk, hogy a mindent átszövő hatalmi struktúrák Foucault szerint sem képesek *maradéktalanul* determinálni a gondolkodásunkat (máskülönben eleve kudarcra ítélt próbálkozás volna azt elgondolnunk, hogy hogyan gondolkozhatnánk másként). A *filozófiai tevékenység*, melynek során az utóbbi kérdést tesszük fel magunknak, ugyanakkor nyilvánvalóan előfeltételezi a *filozófia* korábban említett fogalmát, vagyis a hatalmi struktúrák történész módjára való feltárása Foucault szerint is szükséges feltételét képezi annak, hogy a gondolkodásunkat megszabadítsuk ugyanezen hatalmi struktúrák befolyásától. De a *filozófiai tevékenység* számára egyformán kedvező feltételeket nyújthatnak

²⁷ Foucault (2004): i. m.

²⁸ Foucault (1994): i. m. 543.

akár újabb paradigmaváltások is, amikor is az újonnan létrejövő „más hatalomhoz” immár „más tudás” társul.²⁹

Összegzés

Gondolatmenetünk során először Foucault járványügyi – (1) kizárás, (2) helyhez kötés, (3) biopolitika – és a hatalomgyakorlási paradigmáit – (1) törvénykezés kora, (2) büntetés-végrehajtás kora, (3) biztonság kora – vettük számításba annak érdekében, hogy összehasonlíthassuk mindezeket a Covid-19-pandémia első hulláma során tapasztalt járványügyi intézkedésekkel. Mindezen összehasonlítás révén – a rendelkezésre álló szakirodalommal egybehangzóan – arra kívántunk rávilágítani, hogy kizárólag a biohatalom vagy biopolitika paradigmája felől nézve nem, vagy csak kismértékben értelmezhetők a 2020 tavaszán világszerte fogantatott járványügyi intézkedések; a korábbi korszakok Foucault által felelevenített gyakorlatainak együttes figyelembevételével azonban a szóban forgó intézkedések jelentős része könnyedén értelmet nyer. Mindezek ellenére amellet kívántunk érvelni, hogy a biohatalom vagy biopolitika paradigmája továbbra is képes a 2020-as jelenségek számára hasznos értelmezési keretet nyújtani, de ha az utóbbi állítás tévesnek is bizonyulna, az a körülmény sem volna végzetes Foucault filozófiai programjának egészére nézve.

Felhasznált irodalom

Foucault, Michel: *Felügyelet és büntetés – a börtön története*. Budapest, Gondolat, 1990.

Foucault, Michel: *Dits et écrits IV. – 1980–1988*. Paris, Gallimard, 1994.

Foucault, Michel: *A rendellenesek – Előadások a Collège de France-ban (1974–1975)*. Budapest, L'Harmattan, 1999a.

Foucault, Michel: *A szexualitás története I*. Budapest, Atlantisz, 1999b.

Foucault, Michel: *A modernség politikai-filozófiai problémái*. Budapest, MTA Szociológiai Kutatóintézet, 1999c.

Foucault, Michel: *Sécurité, territoire, population – Cours au Collège de France, 1977–78*. Paris, Gallimard, 2004.

Garland, David: Foucault's discipline and punish – An exposition and critique. *American Bar Foundation Research Journal*, 11. (1980), 4. 847–880. Online: <https://www.jstor.org/stable/828299>

Hannah, Matthew G. – Jan Simon Hutta – Christoph Schemann: Thinking through Covid-19 responses with Foucault – An initial overview. *Antidote Online*, 2020. május 5. Online: <https://bit.ly/2OG5ym8>

Kelly, Mark G. E.: *The political philosophy of Michel Foucault*. New York, Routledge, 2008.

Ozanam, Jean Antoine François: *Histoire médicale générale et particulière des maladies épidémiques contagieuses et épizootiques IV*. Paris, [k. n.], 1835.

Sarasin, Philipp: Understanding the coronavirus pandemic with Foucault? *Foucaultblog*, 2020. március 31. Elérhető: <https://www.fsw.uzh.ch/foucaultblog/essays/254/understanding-corona-with-foucault>

²⁹ Foucault (1990): i. m. 135.

Tóth Kálmán

Az 1831-es kolerajárvány politikai eszmetörténeti tanulságai

A tanulmány az NKE EJKK Politika- és Államelméleti Kutatóintézet koronavírus-járvány kontextuális értelmezésével kapcsolatos vállalásainak keretében egy 19. századi pandémia, az Indiából nyugati irányban egész Európán végigsöprő, sőt Észak-Amerikába is eljutó kolerajárvány magyarországi hatásának politikai gondolkodástörténeti vonatkozásainak bemutatására tesz kísérletet. A vizsgálat az utóbbi évtizedek meghatározó narratíváiból indul ki, majd összeveti ezek legfontosabb megállapításait a korabeli forrásokkal. Mindez lehetővé teszi, hogy árnyaltabb képet kaphassunk az 1831-es járványnak és az ahhoz kapcsolódó erőszakos eseményeknek a korabeli politikai gondolkodásra gyakorolt hatásáról. Azonban a rendelkezésre álló kortárs források nézőpontja is szükségszerűen korlátozott, így a jelen megközelítés se törekedhetett a vizsgált probléma teljes körű értelmezésére. A tanulmánynak nem célja a hatóságok által hozott konkrét járványügyi rendelkezések részletes ismertetése, pusztán azt próbálja rekonstruálni, hogy a kor jelentős értelmiségi alakjai és politikai gondolkodói hogyan értelmezték a történetet, és ez hogyan befolyásolta a gondolkodásukat.

Az 1831-es kolerajárvány uralkodó narratívái a magyar történetírásban

A korabeli források megvizsgálása előtt tekintsünk át, hogyan mutatja be az 1831-es eseményeket a magyar történetírás jelenleg érvényesnek tekinthető narratívája, amelyet a Gergely András által szerkesztett egyetemi tankönyv Pajkossy Gábor által írt fejezete¹ alapján az alábbiakban röviden összefoglalunk.

Az 1817-ben Bengáliából elinduló kolerajárvány 1830 végére terjedt át Oroszországon keresztül a Habsburg Birodalom területére, Galíciára is. A császári hatóságok 1830 decemberében katonai kordon felállításával próbálták megakadályozni a járvány áttérjedését Galíciából a Magyar Királyság területére, ezt azonban 1831 márciusában túlságosan hamar feloldották. A kordon 1831. május végi visszaállítása már túl későn történt, a járvány Magyarországra is áttérjedt, és nagyon súlyos következményekkel, 50% feletti mortalitással járt:² 465 ezer megbetegedésből 250 ezer halálessel végződött.

¹ Gergely András (szerk.): *19. századi magyar történelem 1790–1918*. Budapest, Korona, 1998. 203–205.

² A *Hazai és Külföldi Tudósítások* 30. száma (1832. április 14.) a 233. oldalon ettől eltérő adatokat közöl a Helytartótanács hivatalos jelentésére hivatkozva: „a legfőbb helyről vett parantsolathoz képest ezt jelenthetjük hivatalosan: f. e. Apr. 9-dikéig, a cholera által megszökött 92 Törvényhatóságoknak 4965 Helyeiben megbetegültek benne 538.339-en; ezek közül meggyógyultak 298.541-en, meghaltak

A hatóságok járványügyi intézkedései nem bizonyultak eredményesnek, sőt – főként az északkelet-magyarországi megyék paraszti népessége körében, de kisebb mértékben az ország más részein is – nagy fokú társadalmi elégedetlenséget váltottak ki, és véres konfliktusok elindítói lettek.

A kolerajárvány terjedésének megakadályozását célzó hatósági intézkedések először július közepén Pesten vezettek zavargásokhoz, de ezeket a kirendelt katonaság még aznap felszámolta. Nem sokkal később azonban Északkelet-Magyarország öt vármegyéjében, elsősorban Zemplén, Szepes és Sáros megyében a Dózsa, illetve Horea és Closca parasztfelkelése óta nem látott méretű lázadás bontakozott ki.

Mivel a járvány terjedésével felállított kordon éppen dologidőben akadályozta meg, hogy e rossz mezőgazdasági adottságú és relatíve túlnépésedett vidékek férfilakossága az Alföldre mehessen elvégezni a jobbágyság önfenntartásához nélkülözhetetlen, évente rendszeresen végzett aratómunkát, a munkát nem találó dologtalanok körében könnyen elterjedhetett a hiedelem, hogy az „urak” egyenesen ki akarják irtani őket. A gyógyszerként alkalmazott bizmutport és a kutak fertőtlenítését szintén e vélt terv részeként magyarázták. A főként szláv (tót és ruszin) származású jobbágyok körében már korábban elterjedt a jó cár és az oroszok segítségével való reménykedés illúziója is.

A felkelés július végén robbant ki, és augusztus első három hetében három hullámban Zemplén, Szepes, Sáros, Abaúj és Gömör vármegyékre terjedt ki. 150 helységben, köztük több mezővárosban is összesen kb. 45 ezren vettek benne részt, főként jobbágyok és zsellérek, de jobbágysorba szorult kisnemesek is. „A felkelők – néhány szomszédos falu lakosságából összeverődött paraszthadak – a »méregkeverők«, majd a földesurak, a vármegyei tisztviselők, a földesúri ispánok, a papok, vagy a kocsmát, boltot bérlő zsidók életére törtek, hadjáratot vezettek a kastélyok, kúriák ellen.”³

Az áldozatok pontos száma nem ismert; egy 1832-es beszámoló 17 gyilkosságról tesz említést. A felkelést a központi hatalom által mozgósított 52 századnyi katonaság és a Sáros megyében összehívott nemesi *insurrectio* verte le. Az elfogott felkelők közül 119-et (köztük öt kisnemeset) statáriális úton halálra ítélték és kivégeztek, összesen kb. 4000 felkelő részesült börtönbüntetésben vagy súlyos testi fenyegetésben.

A kortárs birtokosok, nemesek és polgárok a Magyar Királyság nagy részén életük során először tapasztalhatták meg a parasztháborútól való félelmet. A földesurak és a parasztok közötti ellentét a járvány körülményei között Szatmár, Bihar, Arad, Temes, Torontál, Heves és Nógrád megyékben, valamint több dunántúli vármegyében is kisebb megmozdulásokhoz, illetve fenyegető helyzet kialakulásához

237.408-an, orvoslás alatt maradvá 2390-en. A nyavalya mindenütt megszűnt, hanem Törvényhatóság még be nem adta végső jelentését, ugyan azért betegeinek száma a 2390 rendéből, ki nem törülthetett. Költ a Nagy Mélt. Magyar Kir. Helytartó Tanács üléséből, Sz. György Hava 13. 1832.” Ez az újságban olvasható utolsó hivatalos tájékoztatás a magyarországi járványról. Ez alapján a halandóság 44,3%-os volt, ha az „orvoslás alatt maradt betegek” mind meghaltak, az 44,5% kellett, hogy legyen, ami a legrosszabb eset. A korabeli források tehát nem támasztják alá az 50% feletti mortalitást, az idézett egyetemi tankönyvben említett számok forrását nem sikerült beazonosítani.

³ Gergely (1998): i. m. 204.

vezetett, de a hatalom gyors északkeleti fellépésének következtében országos parasztháború nem tört ki.

Bár a korban sokan feltételezték, a gyors hivatalos vizsgálat semmiféle bizonyítékot nem talált arra, hogy a felkelést orosz ügynökök tevékenysége váltotta volna ki. A történettudomány eredményei szerint a nemzetiségi ellentétek nem játszottak kimutatható szerepet a felkelés kirobbantásában, viszont felkelésre vagy jelentősebb mozgolódásra mégis azokon a területeken került sor, ahol a jobbágyok többsége nem magyar anyanyelvű volt.

A nemesi elit gondolkodni merő részében a felkelés tanulságai egyértelműen hozzájárultak annak felismeréséhez, hogy maga a földesúr-jobbágy viszony súlyos feszültséget hordoz magában, amelyet nemzetiségi ellentétek is mélyítenek. A nemesség többsége azonban továbbra is ragaszkodott a feudális állapotok fenntartásához. „A parasztfelkelés tanulságait kevesen vonták le: a földesurak, a nemesek többsége visszariadt a reformok gondolatától, a reformok irányába tájékozódók nagyobb részét viszont a keserű tapasztalat a gyökeres és mielőbbi reformok elkerülhetetlenségének a kényszerű felismeréséhez vezette. Az 1831. nyári északkelet-magyarországi parasztfelkelés így közvetve hozzájárult a magyar liberális reformmozgalom kibontakozásához is.”⁴

A Gergely András által szerkesztett egyetemi tankönyv 1831-es eseményeket ismertető narratívája szerint tehát a kolerajárvány, és különösen az északkelet-magyarországi koleralázadás, kiemelkedő politikai gondolkodástörténeti jelentőséggel bír. Hasonló fontosságot tulajdonít ezeknek az eseményeknek Kecskeméti Károly *Magyar liberalizmus* című munkája is. Kecskeméti szerint a lázadás két dologra figyelmeztette a magyar nemességet: egyrészt a parasztok urak iránti gyűlöletére, másrészt pedig a kormány és a hadsereg támogatásának elkerülhetetlenségére. Az „atrocitásokat” értékelése szerint „brutális megtorlás” követte, és megállapítja: „A véres események folyamán a liberálisok nem haboztak, hogy melyik oldalra álljanak, igaz, maguk is kiváltságosak lévén, aligha volt választásuk.” Politikai tanulságként a reformok véghezvitelének sürgős voltát vonták le.⁵

Az utóbbi évtizedek meghatározó narratívái után érdemes megvizsgálni, hogy mit tudhatunk meg a korabeli forrásokból, és azok valóban alátámasztják-e ezeket az értelmezéseket.

A járvány a korabeli források tükrében

Az 1831-es magyarországi kolerajárvány, illetve az 1831. júliusi pesti és 1831. augusztusi északkelet-magyarországi koleralázadások valós politikai gondolkodástörténeti hatásának vizsgálatához a korabeli forrásokhoz való visszatérés tűnik

⁴ Gergely (1998): i. m. 205.

⁵ Kecskeméti Károly: *Magyar liberalizmus 1790–1848*. Budapest, Argumentum – Bibó István Szellemi Műhely, 2008. 124–125.

a leghitelesebb megközelítési módnak, mivel a későbbiekben utólagos, ideologikus megalapozottságú értelmezések rakódhattak rá, amelyek olyan szempontokat vontak be az események okainak feltárásába, amelyek az elsődleges források tükrében nem mindig tűnnek megalapozottnak. Az események ismertetésénél még mindig Tilkovszky Loránt 1955-ös munkája⁶ a legfontosabb szakirodalom, amely egyértelműen a marxista osztályharcos ideológia szellemében íródott. Erre vezethetők vissza a rendszerváltozás utáni összefoglalásokban is gyakran olvasható olyan megállapítások, mint hogy a lázadás oka elsődlegesen a jobbágy-földesúr ellentét lett volna.⁷ Szintén eltúlzottnak tekinthető, miszerint a reformgondolat elterjedése a nemesség szélesebb körében a koleralázadás tanulságaival lenne magyarázható,⁸ hiszen a Schlett István⁹ által a rendi paradigmát felváltó liberális paradigma keretében értelmezett reformgondolat már az 1820-as évek második felében egyértelműen megfogalmazódott. Bár valamiféle tanulssággal járhatott, a koleralázadás semmiképpen sem játszott központi szerepet a reformgondolatok elterjedésében.

Az események leghitelesebb forrásai Kazinczy Ferenc nagyjából egyidejű beszámolóí az utolsó leveleiben, valamint Balásházy János (1797–1857) akadémikus, ügyvéd, mezőgazdász 1832-ben megjelent, személyes tapasztalatokon és hiteles beszámolókon alapuló tudósítása,¹⁰ amelynek célja a hiteles tájékoztatás és a tanulságok levonása volt annak érdekében, hogy a jövőben meg lehessen előzni a hasonló eseményeket.

Az elsődleges források alapján joggal tehető fel a kérdés, hogy az északkelet-magyarországi koleralázadás tekinthető-e egyáltalán antifeudális parasztmegmozdulásnak. Volt-e a felkelőknek bármiféle konkrét politikai jellegű követelése, célkitűzése? Mielőtt rátérnénk ennek alapos megvizsgálására, szót kell ejtenünk az azt megelőző, 1831. júliusi pesti eseményekről, amelyek kiváltó oka a járvánnyal kapcsolatos hatósági intézkedések következtetlensége és a megfelelő tájékoztatás hiánya volt.

A pesti kolerazendülés

A kolera magyarországi megjelenéséről és az azzal kapcsolatos hatósági intézkedésekről, valamint ezek következményeiről Magyar-Kossa Gyula 1936-os cikkében a következőket olvashatjuk:

⁶ Tilkovszky Loránt: *Az 1831. évi parasztfelkelés*. Budapest, „Művelt Nép” Tudományos és Ismeretterjesztő Kiadó, 1955.

⁷ Az egyetemi tankönyvként használatos, Gergely András által szerkesztett *19. századi magyar történelem 1790–1918* irodalomjegyzéke is csak Tilkovszky munkáját sorolja fel a témával kapcsolatban.

⁸ „Az 1831. évi események politikai kihatását azonban helytelen volna az 1832–36-os országgyűlésre leszűkítve vizsgálni, mert hiszen 1831 tanulságai több mint másfél évtizedre meghatározták a magyar politikai fejlődés irányvonalát.” Tilkovszky (1955): i. m. 161.

⁹ Schlett István: *A politikai gondolkodás története Magyarországon 1*. Budapest, Századvég, 2018.

¹⁰ Balásházy János: *Az 1831. esztendői felső magyarországi zendüléseknek történeti leírása*. Pest, Petrózai Trattner J. M. és Károlyi István, 1832.

„Az első nagy kolerajárvány 1831. június 13-án lépett át Magyarország határain Galícia felől, nemcsak közreműletet, hanem a köznép lázadozását is hozva magával, mert a vesztegzárt illető hatósági intézkedések sok helyen éhínséget, és más súlyos bajokat okoztak. [...] Pesten is, csakúgy, mint más városokban és kerületekben, elsősorban a vesztegzár okozta a bajt. A városba nem hozhattak élelmiszert a vidékről, sőt az augusztusi pesti vásárt sem engedélyezték; a mesteremberek, kereskedők alkalmazottjaik jórészt elbocsátották, mert az élelemhiány és az ipari tengődés mindinkább érezhetővé vált. Maga a selyemgyár tulajdonosa, Valero, 240 munkása közül 120-at bocsátott el, s ezek kenyér és munka nélkül maradtak.”¹¹

A kolerajárvány korabeli orvosi értelmezése is vitatott volt; számos tekintélyes bécsi orvos a kolerát nem tartotta fertőzőnek, a pesti orvosok, különösen Stáhly Ignác azonban (bár a tudomány akkori állásából kifolyólag a kórokozó valódi természetével ők sem lehettek tisztában) logikusan gondolkodva (hogyan is juthatott volna el a betegség Bengáliából Európába, tömeges megbetegedéseket okozva, ha nem lenne fertőző) felismerték annak fertőző voltát,¹² és kiálltak a hatósági vesztegzár felállításának szükségessége mellett.

A megelőző intézkedések szükségességét azonban nem kommunikálták megfelelően a lakosság felé, és semmit sem tettek az intézkedések következményeinek enyhítésére. A feudális keretek lebontását és az ország iparosítását szorgalmazó reformerek nézeteinek problematikus voltára mutat rá az a tény, hogy a járványügyi intézkedések hatására a tőkés vállalkozók munkásaik jelentős részét elbocsátották, és ezek mindenfajta megélhetés nélkül maradtak, míg a földesurak ugyanezt nem teheték meg a jobbágyaikkal, és (amint azt a későbbiekben látni fogjuk) többen példás módon gondoskodtak is az ellátásukról és a megbetegedettek ápolásáról. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a feudális szisztéma minden tekintetben humánusabb és felelősségteljesebb lett volna a kapitalista gazdasági berendezkedésnél, viszont megkérdőjelezi a nyugati minták kritikátlan átvételének helyességét, amit a kortársak közül Kossuth valóban fel is ismert, amikor a hazai iparosodás előmozdítása során hangsúlyozta, hogy megfelelő törvényekkel elkerülhető a nyugati országokra jellemző teljesen kiszolgáltatott proletariátus kialakulása.¹³ A későbbi

¹¹ Magyary-Kossa Gyula: Stáhly Ignác szerepe a pesti kolerazavargásokban, 1831. *Orvosi Hetilap*, 80. (1936), 22. 523.

¹² „Ez a józan állásfoglalás, hogy a kolera fertőző betegség, a pesti orvosi kar bátor kiállását jelentette, mert a bécsi orvosi körökben a legnagyobb szaktekintélyek véleménye szerint nem tekintették járványosnak, el is némították az oroszországi kiküldetéséből visszahívott orvost, aki a betegség járványos voltát hangoztatta.” Tóth András: Emlékezés az első magyarországi kolerajárványra. *Orvosi Hetilap*, 112. (1971), 40. 2417.

¹³ Kossuth Lajos a *Pesti Hírlap* 1842. évfolyamában, *Kinevezések* című cikkében a következőket írta: „Ez az állapot az, melyet Európa nagy részének polgári institúciói a proletáriusoknak osztályrészül adtak, s mivel ez így van, lehetetlen, hogy a természetellenes állapot magát elébb-utóbb meg ne bosszulja, hacsak a növekedő bajt igazság s józan politika a proletárius tömeg érdekeinek számbavételével idején korán meg nem előzi; annyit azonban bizonyosnak hiszünk, hogy a gyáripar ép ezen érdekek számbavételének nem akadályaihoz, hanem segítő eszközeihez tartozik, mert az élelemkereset módjainak számát növeli.” Kossuth a probléma megoldását a gyárak közösségi tulajdonában véli megtalálni: „[...] hiszszük, hogy az emberiség előhaladásának végetlen ösvényén

miniszter, Gorove István is felfigyelt arra az 1842–1843-ban tett európai körútja során, hogy a nyugat-európai proletariátus helyzete még rosszabb, mint a hazai jobbágyságé.¹⁴

A pesti kolerazendülés eseményeit Kazinczy hiteles, szemtanúk beszámolóin alapuló írása¹⁵ nyomán ismertetjük. A feszültségeket Kazinczy szerint is a járvány megelőzésére hozott intézkedések váltották ki. Július 16-án kordonnal zárták körül Pestet, amely több száz dolgozó elbocsátását vonta maga után, akik kenyér és megélhetés nélkül maradtak, és bár a tanévet előbb befejezték, a tanuló ifjúságnak nem engedték elhagyni Pestet, pedig a többségüknek már nem volt elegendő pénze a pesti tartózkodás további finanszírozásához. Kazinczy a legfőbb oknak mégis a hatósági tájékoztatás hiányosságait és következetlenségét tekinti:

„Hogy a nép tökéletes bizodalommal legyen a kormány rendelései eránt, szükséges volt volna tudtára adni a publikumnak, hogy mely koleraesetek adták magokat elő, hogy kik által vizsgáltattak meg, hogy lehet-e azokat valóságos kolerának nevezni vagy inkább tartani, s továbbá eleven színekkel leírni a tett rendelések szükséges voltát.”

Többféle, egymásnak ellentmondó információ terjedt a kolerával kapcsolatban. A pesti orvosok egy része sem tartotta különösebben veszélyesnek a betegséget. A nép körében elterjedt, hogy az elzáró intézkedéseknek inkább politikai okai vannak, a lengyel nemesi felkeléssel összefüggésben, hogy ne tudják azt támogatni.

Július 17-én az egyetemi diákság, kiegészülve az elbocsátott munkásokkal, követelte báró Mednyánszky Alajos helytartói tanácsos és királyi biztostól, hogy a hajóhidat nyissák meg, engedjék haza őket, ne küldjenek utánuk senkit

elkövetkezendik azon stádium is, midőn egyes nagy gyárvállalkozók helyére a kézmunkás-osztályok filléreire alapulandó egyesületi szellem lépend, melynek segítségével a gyármunkás ép úgy, mint hajdan a kézműves, Európában s e világrész még előbb-utóbb keservesen fog lakolni azon vétkeért, hogy álladalmi szerkezetében a proletariusok seregéről megfélekezett.” Kossuth Ferenc (szerk.): *Kossuth Lajos összes munkái. Kossuth Lajos iratai XII. Hírlapi cikkei I. 1841–1842.* Budapest, Athenaeum, 1906.

¹⁴ „Az eredmény: 1 gyár s 949 ember, azaz: 949 ember sorsa felett határoz egy ember, s kérдем, miben különböz ez a feudális állapottól? Ott egy földesur ennyi s ennyi jobbágysorsát intézi, itt egy gyárnok ennyi s ennyi bérmunkását, ott a kastély s palota ura munkára hajtja jobbágysorsát, s termékeit hetedeli, tizedeli, itt a gyár ura hét végén néhány forintot oszt ki a száz, s százak közt; a föld jobbágysorsát az isten kék ege alatt a természet ölen százféleképp munkálódik, és verejtékét leszárítja az est szele, pihenést nyújt neki a fa árnya, örömet az erdő zengése, a rét viránya, egészséget, épséget a tiszta lég: itt a gyár dolgosa életét egy kád, egy katlan, egy szövőszék, egy orsó mellett tölti el – zenéje az orsók tompa moraja, illatja a gyapju s pamut büze, a festék gőze, pihenése a száraz ág. – Nem mondom ezt azért, mintha a hübéri viszonyt kimélni akarnám, ennek enyészni kell, hol még létezik, de midőn párvonalba huztam a két állapotot, úgy találtam, hogy e dolgozó nép sorsa keményebb s hogy nehezebben javítható, mint sorsa a parasztnak nálunk, vagy akárhol.” Gorove István: *Nyugot. Utazás külföldön.* Második kötet. Pest, Heckenast Gusztáv, 1844. 34.

¹⁵ Kazinczy Ferenc: *Háborgás Pesten, a kolera miatt, 1831.* Közli: Szilágyi Ferenc: Kazinczy az 1831-es pesti kolerazendülésről. *Budapest. A főváros folyóirata*, 24. (1986), 7. 31–34.

az elfogatásukra, és követelték a katonaság távozását. Mednyánszky ezt meg is ígérte, és Stáhly Ignác orvosprofesszorral együtt elment a nádorhoz, közbenjárni az érdekükben. Miután követeléseiket az ígélet ellenére délig nem teljesítették, báró Palocsay Tivadar vezetésével a tömeg szembeszegült a hajóhidat őrző katonasággal, és hozzáfogott a hajóhíd visszaállításához. Az erősítésre küldött magyar katonákkal az egyetemi ifjak a hazafiságra hivatkozva barátkozni kezdtek. Gróf Keglevics Gábor koronaőr és Splényi Ignác generális megpróbálták lecsendesíteni a népet, de sikertelenül, és három órára ígérték a hajóhíd helyreállítását. Innentől kezdve elszabadultak az indulatok, a tömeg egy része fogadókba, kávéházakba tört be, majd a vesztegzáró intézetek felé indult. Egy másik, nagyobb csoport is összegyülekezett a városban. Ellenük gróf Vécsey parancsnoksága alatt délután öt óra tájban katonaságot állítottak fel, de ekkor még nem adtak tűzparancsot. A vesztegzáró intézetek felé tartó lázadók hírére a vármegye házában tanácsot tartottak.

„Ezen jelen vala Wernhard generális,¹⁶ kinek a nádortól parancsolatja volt, hogy odakünn az erőnek álljon erővel ellent. Az alispán és a polgármester kérték a generálist, ne lövessen, hanem igyekezzék inkább jobb móddal segíteni a dolgon. De Wernhard dühösködve deklarálta, hogy háromszáz ember meghal azon becstelenségért, mely rajta s katonáin elkövetetett. Nem is késett sokáig teljesíteni ígéretét. Kiindult tehát a lineára 500 gyaloggal és 20 huszárral, s ott első dolga volt azt, aki a zászlót tartotta, agyonlövetni. A csoport az utolsó contumaciós ház lerontásával foglalatoskodott. Azután a fegyvertelen népre lovasokkal rontatott.”

Kazinczy a katonaság által alkalmazott erőszakot egyértelműen eltúlozottnak tekinti: „Volt-e szükség a fegyvertelen népre lövetni, s a Rákoson, hol csak kő sincs, és így amely sem erőszakot nem kezdhet, sem a katonaság ellen magát nem védelmezheté?” A katonaság innentől válogatás nélkül kezdett el embereket összefogdosni, köztük ártatlan járókelőket is. „A katonaság keresve kereste a vérontást.” Sőt még a lázadás leveréséért őket ünneplő lakosokat is lázadóknak nézte, és közéjük lövett. Végül 170 fogoly ellen indult eljárás. A nádor, akit szintén felelősség terhel az intézkedések következtelen kommunikálásáért és a Wernhardt tábornoknak erőszak alkalmazására adott felhatalmazásért, Pest városának írott levelében mentegetni próbálta magát. Kazinczy írása József nádor levelének egy részletével zárul.

„Miolta a nemzet bizodalma engem a nádori méltósággal megtisztelt, mindenkor azon voltam, hogy a nemzetnek szolgálhassak. A kolera megakadályoztatására tett intézeteim csupán azon okból eredtek. Vérzik szívem, hogy a közönség nemcsak ált nem látta szükséges voltokat, sőt bal magyarázatokat adott nekik: de inkább vérzik, hogy egy gyermekekből álló csoport, melyben Pest városának dicsőségére semmi birtokos nem volt, dühös rendetlenségével végső módokra kényszeríté a bátorságra ügyelő rendet, s mi az ily esetekben elkerülhetetlen, sok ártatlan fejére halált is húzott.”¹⁷

¹⁶ Paul von Wernhardt (1776–1846) császári katonatiszt, tábornok, titkos tanácsos, ezredtulajdonos.

¹⁷ Szilágyi (1986): i. m. 34.

Az északkelet-magyarországi koleralázadás (források, tények, értelmezések)

Az elsődleges források alapján joggal tehető fel a kérdés, hogy az északkelet-magyarországi koleralázadás tekinthető-e egyáltalán antifeudális parasztmegmozdulásnak. Volt-e a felkelőknek bármiféle konkrét politikai jellegű követelésük, célkitűzésük?

Balásházy megállapítása szerint a tapasztaltak „megerősítették bennem azon hitet, hogy ha a fellázadt por-nép száma nélkül való ezreinek csak félig ügyes, de elszánt vezérok támadánd, ki a nagy erőt öszvesíteni, s igazgatni fogja, szerfelett nagy pusztítás és vérontás fog következni, s mélyen gondolkozáék városunknak, s vidékünknek védelmezéséről”.¹⁸ Ez szerencsére nem következett be: a lázadók között nem akadt senki, aki tudatos antifeudális követelésekkel lépett volna fel, és a mérgezőes rémhíreken túl valós társadalmi ellentétekre hivatkozott volna. A megmozdulás nem nevezhető szervezett felkelésnek, mert egyáltalán nem volt vezérük, csak néhány rémhírterjesztő lázító, és inkább lincselő tömegről beszélhetünk, hiszen a korábbi parasztfelkelésekkel ellentétben itt bármiféle ideológiának vagy konkrét célkitűzésnek még a nyomát sem láthatjuk.

Kik is voltak a lázadás hangadói? Balásházy néhányat név szerint is említ közülük. Ezek szinte mind kétes elemek voltak:

„2dik Augustusban egy Skrovely nevezetű suhanc (ki az előtt Zamutón szolgált Hunyor József ügyvéd úrnál, de onnan eleresztetvén rossz viselete miatt sok helyeken kóborolt, és Kassán is járt) Sókúton elfogattatott egy lopott óra miatt, s a bírák által Csáklyóra vitetett a járásbeli fő szolgabíró Reviczky János úrhoz, ki nyomozás alá vévén a dolgot, Skrovely kivalotta, hogy az órát lopta. A bírák elő adták azt is tisztelt fő szolgabíró úrnak, hogy ez a fiu rossz híreket terjeszt, nevezetesen, hogy látta Kassán miként kergették az orvost, ki a mérget osztogatta stb.”¹⁹

Balásházy munkája cáfolni látszik azt is, hogy a földesúri elnyomás és az elviselhetetlen terhek bármiféle szerepet játszottak volna a felkelés kirobbanásában, sőt az általa név szerint említett Pauk²⁰ nevű lázító éppen azon urak ellen uszított leginkább, akik segítséget nyújtottak az alattvalóik számára a járványos időszakban. A lázítás tehát nem ideológiai természetű volt, hanem inkább a zavarosban halászni kívánó, szűk látókörű anyagi haszonszerzési vágy állhatott annak hátterében.

„Isépbe, hol egy Pauk nevezetű jobbágy ember, ki ügyességéről, eszességéről a vidéken igen isméretes, és nagy befolyású vala a köznépnél, az egybe gyűlteket titkon lázadásra unszolta, s oly utasításokat adott, hogy azon urakat, kik legtöbb kegyességgel viseltetnek alattvalóikhoz s a görts-mirigyben szenvedőkhöz, mint legveszedelmesebbeket tekintenék s üldöznék. A körül fekvő helységek kémelődző lakosai haza menvén több helyeken fellobbantották a lázadás lappangó tüzét; azonban mi előtt ezeknek előbeszéléséhez fognék; a fent említett Pauk nevű lázítóra nézve még azt terjesztem elő, hogy ezen ember a legnagyobb titkos fortélyossággal vitte gonosz szándékait, s a helységben lakó uraságok előtt mindég úgy adta ki magát, mintha őket főképen törekedne

¹⁸ Balásházy (1832): i. m. 38.

¹⁹ Balásházy (1832): i. m. 61–62.

²⁰ Tilkovszky 1955-ös munkájában Pavuk néven szerepel.

védellezni, azonban alattomos lázításaiból kivilágosodott, hogy a zavarból magát gazdaggá tenni kívánta, kivilágosodott az is, hogy maga az uraságok előtt ostoba hírnek lenni állítván a mérge-sítést, a reá szerfelett figyelmező köz néppel telyes erejéből igyekezett azt elhíttetni, és a körül fekvő helységek lakosaival öszveköttetésbe tévé magát. [...] Egyébb iránt Pauk írás tudatlan, de sok természetes ésszel s ügyességgel bíró ravasz ember volt, az ország állapotjáról rossz képzeleteihez, ismérteihöz alkalmazva szeretett beszélgetni, borozás közben a korcsmákban, a nyughatatlanoknak tanács adója vala mindenkör; melly tulajdonai midőn egy részről nagy szerencsétlenséget okoztak a közönségnek, magának is, a pelengéren való kimulását eszközölte. – Szerentse: hogy kisebb mértékben bírt vakmerő bátorsággal, mint ravasz-sággal.”²¹

A lázadás kiváltó oka emellett a kolerajárvány terjedésének megakadályozására fo-ganatosított intézkedések főként tudatlanságból fakadó félreértése és rosszindulatú félremagyarázása lehetett:

„[...] Hlavati nevű paraszt kinyilatkoztatta, hogy a következő napon szinte lázadást indít Terebesen, s az ott lakó uradalmi tiszteket, orvost, gyógyszerárost stb. elfogatja, s bosszút áll a méreggel való étetésért, egyszersmind dühösen intette a többieket is, hogy nékie lennének segítségére, és ha valaki vonakodna közülök, egyenesre ütvén kaszáját fejét lefogja vágni.”²²

Kazinczy jó érzékkel mutatott rá a rémhírek háttérében álló eseményekre és ezek tömegpszichológiai vonatkozásaira, és fontosnak tartotta az ország többi részén élők tájékoztatását is az eseményekről. Ezt szolgálta a leveleihez mellékelt *Cholera hírek* is, amelyet valószínűleg a *Hazai ’s Külföldi Tudósítások*ban való közzétételre szánhatott:

„Lehoczki nevű Kassai Chirurgus, nem megcsábult, de elméjében nagyon meggyengült öreg, egy gyermeknek Kassán Bismuthot ada be, holott a gyermek nem volt choleras, s így az szörnyű kínok közt meghala. Ezt tette többekkel is. – Ez rémülésbe hozta a népet. Nevelte a rémülést az, hogy Kassa városa egy nagy fekete szekeret csináltata, melly sokat hasonlita azon másik veres szekérhez, mellyen a kutyapeczérek az agyon vert kutyákat szokták kihordani; s a hol betegség üté ki magát, megállta a szekér, s a beteget erővel belé veték, s vitték az ispotályba. Ez a szokatlan dolog – a Lehoczki eltévesztett orvoslása –, s annak látása, hogy Ur nem hal, sem Kereskedő, sem polgár és mesterember, hanem csak szegény sorsu paraszt, azt a gondolatot támaszták a falusi szegénységben, hogy a Császár és a Nemesség a pór népet méreg által akarja kiveszteni.”²³

A lázadás során elkövetett egyik legkegyetlenebb rémtett Szulyovszky József és a há-zában tartózkodók brutális meggyilkolása volt. Kazinczy így tudósít erről Guzmics Izidornak írott 1831. augusztus 15-én kelt levelében:

„Mernyiken Szulovszki Józsefet, Asszonytestvérét, naturalis leányát, a Luther papot s fele-ségét, a Fő Szolgabíró Reviczky Jánost, midőn vacsoránál ültek, megtámadák, s össze-koncolák, mindössze 11 embert. Ezek a tegnap és ma vett hiteles híreim. Eggy Táblabíró írja, ki a dologban forog.”²⁴

²¹ Balásházy (1832): i. m. 14–16.

²² Balásházy (1832): i. m. 42.

²³ Váczy János (szerk.): *Kazinczy Ferenc levelezése*. XXI. kötet. Budapest, MTA, 1911. 5378. levél, 625.

²⁴ Váczy (1911): i. m. 5384. levél, 637.

Balásházy részletesebben is beszámol a történetekről:

„Legelsőben Reviczky urra rohantak, ki letérdepelve nagy jajgatással kért kegyelmet, de a dühödtek agyba főbe vervén, a szerencsétlen szörnyű rikoltással végezte életét; ezután a notárius Draveczky veretett agyon. A fent nevezett aszszonyok össze-ölelkezve és sírva találtattak, s a vért szomjúzókat által csak hamar kivégeztettek. Nem védtek a ritka szépségű 15 esztendő leányát sem bájoló kellemei, ki magát egy szögletben vont meg, s rémült kábultságban találtatott. Két fiatal tót Jesztrebi parasztok, Mettyár János, ki 22 esztendő, és Trada György, ki 18 esztendő, vala, elő ránták az ijedség miatt elalélt ritka szépségű leányt, s elébb Trada pipaszárát ágyékába szurkálván kinezte, azután pedig Mettyár kését elő vévén gyenge emlőit kezdte lassankint nyiszolni, kedvtelve mondván: ugyan derék kisaszszony vagy. Ezen fene vad, eggyik meljét egészen levágván az ártatlan leányzónak a másikat késével felhasogatta, végre pedig egy karót vévén elő, azt ágyékába oly erővel szúrta bé, hogy annak hegye vékonyán ütődött ki.”²⁵

Ezeket a szadisztikus kegyetlenséggel elkövetett tetteket semmi sem indokolja. A lincselő tömeg sem a védtelen nőket és gyermekeket, sem a papokat nem kímélte, tehát a vallásnak sem volt semmiféle visszatartó ereje a lázadók számára. Ráadásul itt nemzetiségi ellentétéről sem lehetett szó, hiszen Szulyovszky maga is szláv származású volt, és éppen egy olyan jobbágya ölte meg, akivel sok jót tett:

„A tisztí nyomozásokból az világosodott ki, hogy Sulyovszky úr egy ablakon ki-ugorván, az istálló felé ment, hol egy Hamza Lajos nevű jobbágy emberével találkozott, kit a katonaságból kiváltott, és igen sok jótéteményekkel halmozott egykor; szóval kedvence vala. Ezen ember előtt letérdepelt, s esedezett, hogy mentse meg életét, de ő e helyett nagy dühösséggel neki ugorván, némelyek szerint a Sulyovszky úr kezéből ki vett puskával, mások szerint pedig, egy karóval elébb Sulyovszky úrnak e szavakat mondván, én most nem vagyok Hamza, hanem Kurucz! ötet főbe ütötte, az oda tóduló többi lázadtak pedig agyon verték.”²⁶

Hamza Lajos ezután a lázadók vezetőjeként lépett fel, és vérdíjat tűzött ki az elmenekült Terstsánszky Illés vármegyei esküdt fejére: „Mihelyt Mernyiken az öldöklés s rablás elvégeztetett, Hamza Lajos 100 forintokat tett jutalomul Terstsánszky úr fejére, s számos csoportok indultak ki elfogása végett.”²⁷ A helybeli lázítók mellett társadalmon kívüli kétes elemek is élen jártak a pánik- és a gyűlöletkeltésben:

„[...] egy Maslei nevezetű kicsapott Vármegye katonája vala, ez Homonna vidékén azon hírrel járt lázítani a köznépet, faluról falura, hogy ő Kurír, s ő Felsége parancsolatjára jön Pozsonyból, s megvan nekije hagyva, hogy mindenütt akadályoztassa az urak, papok, katonák és zsidók által gyakorlott mérgezését, s oly sietve kellett jönnie, hogy útjában 12 lovak dögöltek el alatta, s egész Lembergig köteleztetik menni. Egy más agyagosi szőkevény Kováts legény, kinek nevét nem tudom, akkor, midőn már a katonaság mindenhol elfojtá a lázadást, s a büntető törvénysszékek foglalatokodtak, a Nagy Mihályi kerületben azon hírt terjeszté, hogy látta, miként eskették a katonákat tisztjeik arra, hogy a kutakba mérget hintsenek, s ennél fogva tüzelte a népet arra, hogy a katonákat ismét támadják meg. Így a fent érintett lázító czédulák is eredetöket gonosz szándéktól vették, de nem rendszeres összeveszküvésnek valának következési, vagy is inkább fogásai.”²⁸

²⁵ Balásházy (1832): i. m. 84–85.

²⁶ Balásházy (1832): i. m. 83–84.

²⁷ Balásházy (1832): i. m. 86.

²⁸ Balásházy (1832): i. m. 99–100.

A fellázadt szláv parasztok különös kegyetlenséggel bántak a „mérgezésekért” szintén bűnbaknak tekintett zsidókkal is. A források alapján az emberségükből kivetkőzött lázadók vérlázító antiszemitizmusa tagadhatatlan: „Valóban borzasztó vala a lázadt népnek a szerencsétlen zsidókon való kegyetlenkedését látni, minden zsidóval foglalataskodott 10-15 ember; ki kötötte, ki szúrta, ki szakállát tépte, ki ütötte stb.”²⁹ Sőt, ahogy Ballagi Aladár írja egy 1831. szeptember 2-i jelentésre hivatkozva: „Sok két-három-négy esztendő zsidógyermeküket a karóba húztak.”³⁰

Balásházy a műve végén kísérletet tesz a lázadás okainak megmagyarázására. A lázadás kapcsán két kérdést vizsgál: „Először a zendült nép miveltségét, másodszor nemzeti eredeti állapotját tekintve.”³¹

Tagadja, hogy a zendülés „a szerfeletti liberalizmusnak, újságok s folyó irások olvasásának s külföldi polgári okfők terjedésének s a külföldi nyughatatlanok fondorkodásainak”³² tulajdonítható. Ilyen és ehhez hasonló véleményeket, amelyeket a tények egyáltalában nem igazoltak, más forrásokban is olvashatunk. Széchenyi feljegyezte naplójában, hogy Eötvös Ignác állítólag a *Hitel* hatására vezette vissza a lázadás kirobbanását.³³ Balásházy megalapozott véleménye szerint:

„A zendültek egész tömege (massája) a legtudatlanabb pórnépből állott, mely fájdalom ostobaságból szakadt zendülésre, s a mérgeztetést valóságos igaznak hitte, s lázadásra lobbanván, és szeszes italokkal mértéketlenkedvén részeg fővel rohant a veszélybe, azonban ehhez az elégedetlenség érzetének vonásai is párosodtak, melyet most majd minden paraszt hordoz kebelében, és némelyeknek rablási vágyok tagadni nem lehet. Sőt mennyire mozditá a kérdéses szomorú történeteket épen az ellenkező dolog, ti. az írás tudatlanság és miveletlenség elő, világos, ha a többek közül a Zamutói történetekre visszaemlékezünk, hol egy gonosz elhitetvén azt, hogy olvasni tud, az ártatlan leveleknek foglalatját rablási vágya által ösztönöztetvén elmagyarázta s hányan levének ezen undok tett áldozatíva? Ha egy olvasni tudó ember lett volna közöttök, azon gonoszt ki a leveleket elmagyarázta, utolérvén hamis előadásaiiban, a csakhamar gyilkosságra vetemedett pór-csoportot megakadályozhatta volna romlást s halált szült tetteitől.”³⁴

²⁹ Balásházy (1832): i. m. 34.

³⁰ Ballagi Aladár: A cholera Magyarországon 41 év előtt. *Magyarország és a Nagyvilág*, 8. (1872), 50. 597.

³¹ Balásházy (1832): i. m. 110.

³² Balásházy (1832): i. m. 110.

³³ 1831. október 5-ei naplóbejegyzés: „Levelet kaptam Károlyi Györgytől: »Midőn Klobusiczky házát feldúlták, egy zugügyvéd a Hitelt találta az asztalon, felütötte benne, ami a parasztokért emel szót. Lefordította szlovákra, és elszónokolta a népnek; bizonyára a legszabadabb fordítás volt az, ő pedig már lóg.« Akár igaz, akár hamis, nem fognak fölhangyni azzal, hogy a szegény Hitelt forradalmi könyvnek tartásák. Ismét egy ok a sajtószabadság ellen. Rám nézve azonban káros követkevésesei lesznek; már hallom Czirákyt ellene deklamálni.” 1831. október 25-ei naplóbejegyzés: „Eötvös Náci meséli: »A parasztok lefordították a Hitelt, azután átítatódván az én elveimmel gyűjtogatni, gyilkolni etc. kezdtek.« – Ó, ördögi gonoszság, lassanként megásod amúgy egészen apránként, elsőre egy kis anekdotával etc. a síromat!” Széchenyi István: *Napló*. Budapest, Gondolat, 1978. 696–697.

³⁴ Balásházy (1832): i. m. 110–111.

Balásházy fontosnak tartja a lázadók etnikai hovatartozásának vizsgálatát is. Megállapítása szerint túlnyomó többségük az általa „szoták tótnak” nevezett szláv nyelvjárást beszélők közül került ki, akiket egyértelműen megkülönböztet az általa oroszoknak nevezett ruszinoktól, de a Felvidék északnyugati részén élő tótoktól is. Mindez egyértelműen bizonyítja, hogy sem egységes szlovák nyelvről, sem közös etnikai tudatról nem beszélhetünk még az 1830-as években sem, csupán különböző szláv nyelvjárásokat beszélő, mindenfajta nemzettudat nélküli etnikai csoportokról, amelyek közül a lázadók többsége a legműveletlenebbhez tartozott:

„A mi a másodikat illeti, hogy micsoda faj nép gyakorlái a zendüléseket, azt lehet mondani a szerfeletti többséget véve, hogy a szoták tótok.³⁵ Keveredtek ugyan néhány magyar helységek is zendülésbe: de ezekre is amazokról ragadt a veszély, s amazok ingerlették őket zendülésre hamis hírek üzenete által, mint ezt a Kis Ráskaiak történetéből láthatni. Azonban a magyarok sehol sem követtek gyilkosságot. Általánosan véve azt lehet mondani, mennél műveletlenebbek valának valamely helység lakosai, annál borzasztóbb tetteket cselekvének, a kevésbé műveltebbek tettei, noha szinte durvák és irtózatossak valának, de halált nem okozók. Eleinte az ő hiten lévő tótság kiket oroszoknak³⁶ nevezünk, vétetett gyanúba, de ezek közül igen kevesen keveredtek közibek, a határszéli nagyszámú orosz népesség csendességben vala.”³⁷

Saját állításainak alátámasztására hivatkozik a báró Eötvös Ignác vezette nyomozások eredményeire is.

„Polgári tekintetben a lázadásnak természetes következménye lőn a szoros nyomozás, és a vétkeseknek példás megbüntetése. Minden tisztí nyomozások azt bizonyítják, hogy ezen lázadás a köznép műveletlenségéből és ostobaságából eredt, melyhez párosodott az erkölcsatlanság, s az abból következő gonoszságok. Némelyek máig azt hiszik, hogy ez valamely titkos polgári érdekű összeesküvés következtetjé lett volna, melynek eredetire jutni nem lehetett; ezt különösen onnan következtetvén, hogy több helyeken lázító czédulákat is szórtak el; sőt állítatik, hogy Debreczenbe is küldetett illy értelmű czédula a póstán. Azonban nekem ezen tárgyról egészen más meggyőződésesem vagyon. Én azt tapasztalom, hogy minden különös történetkor, mely a nép öszvetódulását eszközli rés nyílik a gonoszságra, melyet az arra hajlandók azonnal igyekeznek hasznokra fordítani. Így pl. támadjon tűz valamely helységbe, hány tolvaj találkozik mindjárt ki a szerencsétlenek kárát még inkább nagyobbítja, s az öszvetódulást hasznára fordítja. Így történt ez a lázadásokkal is, melyek egygyűű ostobaságból vévén eredetöket, gonosz irányúvá fajultak el azonnal, mert fájdalom sok a gonoszság köznépünk között.”³⁸

³⁵ Balásházy lábjegyzete: „Szoták tótoknak nevezetnek a Zempléni, Sárosi, Szepesi, és Gömöri tót lakosok körül belől a Sajó vizéig. Ezen nevezet ama két Sláv szavaktól vették: »czo« és »tag«, melyeket a nevezett tótok így mondják: Szo-ták. A Szotákok különböznek az Oroszoktól, kik nagyobbára a gallicziai határszéleken laknak, nem csak beszédjük módjára, hanem elmebeli tulajdonokra, és testalkatukra nézve is. Nem hasonlítanak a Lengyelekhez sem, sem a Liptói, Árvai s a t. derék alkátú tótokhoz. Némelyek a hussiták maradványinak gondolják lenni. Vallásokra nézve többnyire catholikusok és lutheránusok.”

³⁶ Ruszinoknak – T. K.

³⁷ Balásházy (1832): i. m. 112.

³⁸ Balásházy (1832): i. m.

A Balásházy által említett „lázító czédulák” felvethetik a tudatos politikai célú manipuláció lehetőségét, amely azonban már a kortársak számára sem volt bizonyítható, és a felkelésben részt vevő parasztok analfabéta mivoltából fakadóan se lehettek az ilyen kísérletek túlságosan eredményesek.³⁹

Balásházy széles látókörű tudósként a fellázadt jobbágyok iránt is empátiával viseltetik: „Érzékenyen sajnálom azon köznépet is, melyet nagyobbára tudatlansága, s némileg elégedetlensége, a személyes és vagyoni biztosságnak felháborítására s a maga veszélyére illy könnyen képes vezetni.”⁴⁰ Az ehhez hasonló esetek megelőzésére a „Haza atyaihoz”, tehát a nemességhez fordul.

„Kezetekben a hatalom, tegyék e rosszszat lehetőképpen jóvá – minden értelmes hazafiak szemei reátok néznek s áldozatokat tenni készek. A tudatlan nép milliomjai reménlenek, állapotjoknak pusztá meggondolása, az idő szelleme és a haza érdekei intenek – a rövidlátás, gőg és önség (egoismus) makacson tagadnak minden előlépést. Az elsőb rugók hatalmasbak, mert egyszersmind lelki ösméretet nyugtatók.”⁴¹

E kissé enigmatikus sorok minden bizonnyal elsősorban a köznép műveltségi színvonalának az emelésére, de a társadalmi reformok előmozdítására is felszólítják a politikailag cselekvőképes nemességet, tehát ilyen szempontból illeszkednek azon vélemények sorába, amelyek a lázadás következményeképp a társadalmi reformok előmozdítását szorgalmazták. Ez a gondolat összefüggésbe állítható a nép műveltségi szintjének a közjó érdekében történő emelésére irányuló, a *csiszoltság* és *Bildung* felvilágosult programját képviselő törekvésekkel.⁴²

Ezekből a beszámolókból úgy tűnik ki, hogy a nem megfelelő tájékoztatás, a nem mindig következetes intézkedések és legfőképpen a műveletlenség és a rémhírek által kiváltott pánik idézte elő az erőszakos cselekményeket.

³⁹ Tilkovszky idézett munkájában (148–152.) két „lázító czédulát” említ, amelyeket ő a felkelők „kiáltványainak” tekint. Az első a sátoraljaújhelyi római katolikus nagytemplom egyik padjában találták 1831. november 26-án, tehát jóval a lázadás leverése után. A felhívás a parasztság nevében a katonaságot akarja megnyerni, és országos parasztfelkelést jelent be. Tilkovszky szerint valószínűleg még a felkelés leverése előtt keletkezhetett. A másodikat valaki Debrecenbe küldte el postán, ez a városi polgárságot akarta megnyerni a parasztság ügyének támogatására. Mindkettő csak a nemesek és papok ellen lázít, és a „jó király” mítoszt hangoztatja: „A király maga, aki a nemességnek terhet többé már úgysem szenvedhetné, örömet segíteni fogja a szent célyunkat.” (152.) A kiáltványok szóhasználatá és írásképe, de különösen a magyar nemesség alkotmányos jogainak támadása, valamint a „jó király” segítségére való hivatkozás valószínűvé teszi, hogy az udvar tudtával elküvetett lázítási kísérletről lehetett szó, és nem valódi antifeudális törekvésekről, mint azt Tilkovszky állítja.

⁴⁰ Balásházy (1832): i. m. 113.

⁴¹ Balásházy (1832): i. m. 113.

⁴² Bővebben lásd Hörcher Ferenc: „Soft power” a reformkorban? A Széchenyiek tudománypolitikai céljai. *Korall*, 16. (2015), 62. 5–28.

A járvány a korabeli sajtóban

Országos jelentőséget tulajdonítani a koleralázadásnak tévedés lenne, hiszen maga Balásházy is azt írja műve előszavában: „az 1831diki Felső Magyarországi lázadást többen inkább elfelejtésre méltónak ítélték: mint írásba foglalva megörökíteni emlékezetét.”⁴³

Mindezt alátámasztja, hogy sem a pesti *Hazai 's Külföldi Tudósítások*, sem a bécsi *Magyar Kurir* (feltehetően cenzurális okokból) nem számolhattak be a lázadás eseményeiről, így arról az ország más területein élők csak informális forrásokból tájékozódhattak. A Habsburg Birodalom német nyelvű újságjai sem tudósítottak a felkelésről.

Kazinczy haláláról érdemeit méltató, elismerő tudósítás jelenhetett meg⁴⁴ – ami arra utalhat, hogy a cenzúra nem ismerte fel a *soft power* jelentőségét –, de az északkelet-magyarországi lázadásnak még csak a leveréséről sem számolhattak be, sem Eötvös Ignác királyi biztosi kinevezéséről a lázadás megtorlására. A felkelés már csak ezért sem lehetett nagyon nagy hatással a politikai gondolkodásra, mivel az ország lakosainak többsége valószínűsíthetően még csak nem is tudott róla.

Felmerülhet a kérdés, hogy a kolerajárvánnyal kapcsolatos hatósági intézkedések miért nem vezettek országos méretű parasztfelkeléshez. A korabeli források arról tanúskodnak, hogy a járvány nem mindenütt élezte ki a jobbágy-földesúr ellentétet, sőt számos földesúr a saját vagyonából gondoskodott a járvány következményeinek enyhítéséről a jobbágyság körében. A *Hazai 's Külföldi Tudósítások* rendszeresen hírt adott a járvánnyal szembeni eredményes védekezés példáiról (1831. augusztus 27., Nro 17-től 1831. november 19., Nro 41-ig). A következőkben csak néhány példát emelünk ki. Az 1831. augusztus 27-i szám beszámol Pest vármegyében gróf Keglevics László („az egész Megye Adófizető népének gyámolítására tett pénzbeli adakozáson kívül még tulajdon jobbágyság iránt való atyáskodó gondoskodását, következő nagylelkű Rendelésekkel bizonyítván bé, tudniillik: hogy az azok által a Polgári Órvonaton tett Órálló szolgálatoknak Napi-Béreit maga fizetteti kész pénzzel ki, minden beteg Jobbágyságát felgyógyulásáig Étellel, s itallal tartja, a szükséges gyógyszereket ingyen szolgáltatja ki, s a Helybeli Conventionatus Seborvosnak naponként 1 f. Conv. P. jutalomul adat.”) és gróf Károlyi István járvány elleni küzdelmet támogató jótékony adományairól („Méltós. Gróf Károlyi István úr pedig szíves adakozását következő nemes lelkű, 's Jobbágyság iránt viseltető szíves, és munkás gondoskodását bizonyító Levéllel mutatván bé: ezeknek ezen Hazai Újság Levelekben leendő közönségessé való tételekkel Ns. Pest V[árme]gye a tisztelt Urak iránt való szíves köszöneteket kijelenteni, s ezen követésre méltó dítséretes tettek megemlékezéssel másokban hasonló Nemes indulatokat gerjesztteni óhajtott.”).⁴⁵

⁴³ Balásházy (1832): i. m. 3.

⁴⁴ *Hazai 's Külföldi Tudósítások*, 18. sz. 1831. augusztus 31. 138.

⁴⁵ *Hazai 's Külföldi Tudósítások*, 17. sz. 1831. augusztus 17. 129.

Ugyanebben a számban olvashatunk Torontál vármegyében Ittebei Kiss Antal táblabíró „jótévő atyaként ápolja betegült jobbágyságot, s azoknak nemcsak az orvos szereket ingyen osztogatja, Uradalmának minden helységeiben marhahússal s borral segíti a szűkölködőket”.⁴⁶ Az 1831. szeptember 14-i szám arról tudósít, hogy egy nemesasszony saját konyháján főzetett a járvány idején nélkülöző jobbágyságának: Békés vármegyében Gróf Wenkheim Ferencné gróf Pálffy Borbála csillagkeresztes dáma „jobbágyságot közül mind azokat, a kik csak az élelem módjában szűköt látnak, és éheznek, a jelen inséges idő szakasznak egész lefolyta alatt, távollétében is ama Rumfordként Gyulán saját konyháján s szakácsai által készített eledellel naponként folyvást táplálja [...] számos szegény Jobbágyságot gyámoltalan árváinak tartására is segedelmet nyújt”.⁴⁷

A járvány hatása a politikai gondolkodásra

A nyilvánosság korlátozott voltából fakadóan a kor legjelentősebb politikai gondolkodóinak magánlevelei tűnnek a legalkalmasabb forrásoknak annak megvizsgálására, hogy a kolerajárvány hogyan befolyásolta a politikai gondolkodást.

Gróf Dessewffy József, a Széchenyi *Hitelét* bíráló *Taglalat* című munka szerzője a Kazinczyhoz írott 1831. augusztus 8-i levelében kritikával illette a járvány terjedésének megakadályozása érdekében hozott hatósági intézkedéseket:

„A sok elzárások több és nagyobb rosszakat hoztak azoknál, melyeket el akarának kerülni. [...] Ha a népet akkor, mikor egészséges volt, az egészséget illető dolgokban felvilágosították, és egyáltalában szorosabb okos engedelmisségre szoktatták volna, úgy még most is sok ember élne.”⁴⁸

A gróf itt minden bizonnyal arra utalt, hogy megfelelő tájékoztatással elejét lehetett volna venni a mérgezéses rémhírek terjedése által kiváltott pániknak és az abból fakadó erőszaknak. Véleménye szerint tudatlan falusi bírák diagnosztizálják a kolerát, és minden hasmenéssel járó megbetegedést kolerának nyilvánítanak. A hatóságok ezek alapján tartják fenn elhibázott intézkedéseiket, még súlyosabbá téve a járvány negatív következményeit.⁴⁹ A kolera helyes diagnózisa a kórokozó ismeretének hiányában még tanult orvosok számára sem volt egyértelmű, a kórokozót csak a 19. század második felében sikerült beazonosítani. A tapasztalatok alapján Dessewffy azonban helyesen feltételezte, hogy fertőző betegség, amely leginkább az eleve legyengült szervezetű emberekre veszélyes. „A cholera csak épen úgy

⁴⁶ *Hazai's Külföldi Tudósítások*, 17. sz. 1831. augusztus 17. 130.

⁴⁷ *Hazai's Külföldi Tudósítások*, 22. sz. 1831. szeptember 14. 169.

⁴⁸ Kazinczy Gábor (szerk.): *Gróf Dessewffy József bizodalmas levelezése Kazinczy Ferenczcel 1793–1831*. Harmadik kötet. Pest. Heckenast Gusztáv, 1864. 387–388. (A továbbiakban: Dessewffy 1864.)

⁴⁹ Dessewffy (1864): i. m. 387–389.

ragadós nyavalya, mint pl. a forró betegség, melyet az akármilyen oknál fogva elgyengült elkap, de az erősebbre rá nem ragad.”⁵⁰ Az elzárást azért tartotta feleslegesnek, mert a tapasztalat azt mutatta, hogy a karantén ellenére mégis tovább tudott terjedni. Ez a mai ismereteink szerint azzal magyarázható, hogy a kórokozó a fertőzött vizeken keresztül közvetlen emberi érintkezés nélkül is tudott terjedni. Dessewffy egyes, kissé enigmatikus utalásaiból arra következtethetünk, hogy a bécsi udvar kolerával kapcsolatos intézkedései mögött egyéb politikai szándékokat sejtett. Arra azonban óvatosságból nem tért ki, hogy ezek helyett milyen konkrét intézkedéseket javasolna a járvány megfékezésére: „[...] a jelenben sok embernek visszatetszhetnék; legtanácsosabb tehát hallgatni.”⁵¹

Kölcsey Ferenc is bírálta a járvánnyal kapcsolatos hatósági intézkedéseket. Ezek következményeit magánál a járványnál is veszélyesebbnek tartotta, mivel azok csak pánikot és szorongást okoznak, ellehetetlenítve az egyszerű emberek megélhetését. A Bártfay Lászlóhoz intézett, 1831. július 2-án kelt levelében azt írja, hogy a kolera csak a már legyengült szervezetűekre veszélyes: „A gyógyulás 24 [óra] vagy kétszerannyi idő alatt elkövetkezik; s általán fogva mondhatni, hogy halottaink közül még alig volt valaki, kit vagy régi nyavalygás, vagy rendetlen életmód előre el nem készítettek volna.”⁵² Sokkal károsabbnak tartotta az elzárás következményeit. 1831. szeptember 20-án a következőket írta szintén Bártfaynak, már a járvány lecsengése idején:

„Kiállók a fájdalom és bosszúság napjait; mert ezen cél ellen történt bezárások, ez az egész ország machinériájának erőszakos megállítása, mit okozhatott természetesebben, mint fájdalmat és bosszút? [...] Irtóztatók, barátom, az elzárás következményei; s a tél fogja még azokat egész mértékben nyilvánítani.”⁵³

Elítéli a lázadások erőszakos elfojtását és a statáriumot; Bihar, Szepes és Zemplén megyéket említi, bár valószínűleg csak a Bihar vármegyei, kevésbé erőszakos megmozdulásokról lehetnek pontos információi, és nem ismerte az északkelet-magyarországi felkelők által elkövetett embertelen kegyetlenkedések részleteit. A járvány megfékezésével kapcsolatban kifogásolja, hogy a hatóságok nem a tényleges tapasztalatok alapján hozzák a döntéseket: „Minden ember félt, minden futott, s a távolból hozott az ismeretlen tárgy felől rendelést; s azokat, kiket a történet a baj közé zárt, elfeledték megkérdezni. Pedig csak ezek foghattak volna a tapasztalás után bevehető tanácsot adhatni.”⁵⁴

Báró Wesselényi Miklós a kolera elleni védekezés céljából hozott hatósági intézkedések alkotmányellenes és önkényes voltát hangsúlyozta 1831. november 27-i Zilahon tartott megyegyűlési beszédében:

⁵⁰ Dessewffy (1864): i. m. 387.

⁵¹ Dessewffy (1864): i. m. 387.

⁵² Kölcsey Ferenc: *Összes művei* 3. Budapest, Szépirodalmi, 1960. 393.

⁵³ Kölcsey (1960): i. m. 396.

⁵⁴ Kölcsey (1960): i. m. 397.

„A dolgok rendes folyása mindenben megzavartatott, az igazgatás törvényszabta ösvényiről önkény útjára rohant. Regius commissariusok nem törvénytől származó s mindig háborító megjelenése nyughatatlanított. A vármegyék törvényes hatások köréből kizárva, minden őket illető tárgyak, tudtokon kívül igazgattak. A terhes elzárások szükségét terjesztettek. Strázsálások a szegénységet csigázták. Minden lépten megállítatott a szabadon járhatás jussával még méltán büszke magyar. El volt változva a magyar földnek képe.”⁵⁵

Wesselényi a rendkívüli helyzetekre vonatkozó törvényi szabályozás hiányában látta a bajok legfőbb okát.

A reformok szükségességének gondolata gróf Széchenyi István számára már évekkel a kolerajárvány előtt megfogalmazódott, és elgondolásait a járvány által megerősítve és igazolva látta. Önmagában a jobbágypötlés viszony keretein belül is kezelhetőnek tartotta a járványt, megfelelő felvilágosítás mellett. Ezt példázza a cénki jobbágypötléshez intézett, 1831. július 24-én kelt nyílt levele,⁵⁶ amelyben a veszéllyel való reális szembenézés és a higiénia fontosságát hangsúlyozza, tanácsokat adva a jobbágypötlésnek, hogy miként csökkenthető a járvány által jelentett veszély. Biztosítja őket a támogatásáról, valamint arról, hogy ő maga is velük marad, és számíthatnak a segítségére. A valós felvilágosítással megpróbálja elejét venni a rémhírek terjedésének, a pánik és lincselés kitörésének. Véleménye szerint ezzel példát mutathat a többi földesúrnak is a helyes cselekvésről, ahogy azt a Döbrentey Gáborhoz írott, 1831. augusztus 28-án kelt levelében kifejti: „A mi jobbágypötléshez szóló leveleimet illeti, nem bánom, ha akármi módon közhírré adatja, mert például szolgálhat. Az anarchia szinte kész, ha a földes urak nem tesznek egyet s mást, valóban még rossz napokat érünk.”⁵⁷ Ugyanebben a levélben reméli, hogy a társadalmi reformokra való hajlandóság tekintetében a kolerának akár pozitív következtetései is lehetnek:

„A cholera felette jó következtetései fognak lenni, mert lehetetlen, hogy sokban ne ébredjen fel végre a javítási szomj. Egy kis baj éri a hazát, és íme minden zűrzavarban, a mi valódi veszély, mert a nyavalya nem volna önmagában oly rossz, mint azt a panica azzá teszi. A régi alkotmány úgy recseg, hogy azt a legvadabb antireformátorok és időmegakasztók is hallani fogják; és ez semmi esetre ártalmas nem lehet, és ha vagy három-négyszázezer emberélettel megvásárolnánk azt, hogy az idő szellemének mi jelöljük ki az utat, s magyar honunknak minden lakosát elibertáljuk, akkor valóban részemről nem drágállanám a vásárt.”⁵⁸

Széchenyi, aki Sopron vármegye közegészségügyi küldöttségének tagja is volt, a kolerajárvány méreteit nem tartja túlságosan veszélyesnek a hazára nézve (a megbetegedések száma és a halálozási arány meg sem közelítette a valóban az egész európai civilizáció fennmaradását veszélyeztető 14. századi nagy pestisjárvány idején tapasztalt mértéket), és a tájékozatlanságból fakadó pánikot magánál a járványnál is veszélyesebbnek tekintette.

⁵⁵ Petri Mór: *Szilágy vármegye monographiája*. I. kötet. Budapest, Franklin Társulat, 1901. 480.

⁵⁶ Széchenyi István: *Munkái. Összegyűjti és kiadja a Magyar T. Akadémia, III. kötet. Gróf Széchenyi István levelei I.* Budapest, Athenaeum, 1889. 189–191.

⁵⁷ Széchenyi (1889): i. m. 196.

⁵⁸ Széchenyi (1889): i. m. 195.

Wesselényinek írt levelében⁵⁹ (1831. november 8.) ellentmondásnak tartja az országgyűlés összehívásának elhalasztását, amikor az pedig a legfontosabb, és bírálja a kormányzervek egymásnak ellentmondó rendelkezéseit („a kancellária verest, a helytartó tanács kéket parancsol”⁶⁰). Politikailag cselekvőképesnek csak saját osztályát, az arisztokráciát tartja, és a reformok meghozatalát a felsőtábla feladatának tekinti.

Nem Széchenyi volt az egyetlen, aki igyekezett gondoskodni a jobbágyságról a kolerajárvány idején. Amint láthattuk, a *Hazai és Külföldi Tudósítások* rendszeresen hírt adott a járvánnyal szembeni eredményes védekezés példáiról (1831. augusztus 27., Nro 17-től 1831. november 19., Nro 41-ig).

Összegzés

A járvány politikai gondolkodásra gyakorolt következményeivel kapcsolatban a korabeli források vizsgálata alapján megállapíthatjuk, hogy a politikai gondolkodásra gyakorolt hatása nem tűnik annyira nagy jelentőségűnek, mint amennyire azt a későbbi történetírói munkák hangsúlyozzák. Az 1832-ben összegyűlt országgyűlésen⁶¹ a kolera már csak úgy kerül szóba, hogy éppen amiatt hamarabb kellett volna összehívni az országgyűlést, és néhány követ sérelmezte a járványra adott intézkedések eredménytelenségét vagy alkotmányellenes voltát, azonban a politikai érvelésben sem magát a járványt, sem az északkelet-magyarországi koleralázadást nem említik – amelynek történetét szintén érdemes a korabeli források alapján újraértékelni.

A 19. század első felében az emberek még másképp viszonyultak a halálhoz és a járványokhoz. Széchenyi felfogása is ezt mutatja. A lényeg a közösség fennmaradása volt, amelyet a járvány súlyossága nem veszélyeztetett. Már 1835–1837-ben is volt egy újabb, kisebb kolerajárvány, amely nem váltott ki még az 1831-eshez hasonló visszhangot sem; az újságok lapjain már csak elvétve, egyes híradások szólnak róla. Szigorú hatósági rendelkezésekről sem tudósítanak. Ez a hullám nem terjedt át az egész országra, és a korabeli források szerint kevesebb mint 100 ezer embert érintett. A politikai gondolkodásra semmiféle hatása nem mutatható ki.

A kolerajárvány idején először Pesten került sor erőszakos eseményekre, amelyet főként a hatóságok következtelen és egymásnak ellentmondó intézkedései, illetve a korai kapitalizmus viszonyai váltottak ki. Az ennél jóval kiterjedtebb északkelet-magyarországi koleralázadás körülményeivel kapcsolatos vizsgálatunk eredményeképpen a korabeli források tükrében a 20. század második felében íródott szakirodalomban meggyökeresedett állítások jelentős része legalábbis vitathatónak bizonyult.

⁵⁹ Széchenyi (1889): i. m. 203–205.

⁶⁰ Széchenyi (1889): i. m. 203.

⁶¹ Kossuth Lajos: *Országgyűlési tudósítások*. I. kötet. Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 1948.

A források alapján kétségbe vonható, hogy a koleralázadás kiváltó okai között bármiféle tudatos antifeudális törekvés lett volna, és nem kizárólag a pánik váltotta ki a műveletlen „szoták tótok” körében a magasabb társadalmi helyzetű személyek elleni erőszakos fellépést.

A források nem támasztják alá, hogy a lázadást az éhínség váltotta volna ki, mert nem mehettek az Alföldre idénymunkára. A korabeli forrásokban szó sem esik arról, hogy a felkelő parasztok a kordont át akarták volna törni, hogy az Alföldre mehessenek dolgozni. A fellázadt parasztok elsősorban nem élelmiszert akartak szerezni, tehát semmilyen bizonyíték sincs arra, hogy valóban nagy éhínség lett volna, vagy a szokásosnál jelentősen rosszabb anyagi helyzetben lettek volna. A földesúri elnyomás mint magyarázat szintén problematikusnak tekinthető, mivel – ahogyan azt Balásházy munkája nyomán láthattuk –, jötevő földesurakat is meggyilkoltak. A lázadás történetének ismertetése alapján inkább egy rendkívüli helyzet által kiváltott, kollektív pszichózisból fakadó lincseléssorozatról lehetett szó, mint tudatos antifeudális parasztmozgalomról. Sem a vezetők, sem a követelések, sem az egyes felkelőcsoportok közötti kapcsolat nem bizonyított. Csupán lázító hangadók voltak. Bár a lázadók néhány esetben saját magukat „kurucokként” határozták meg, erősen kérdéses, hogy tisztában voltak-e a kifejezés valódi jelentésével és annak eredetével. A Rákóczi-szabadságharc már 120 évvel korábban véget ért, az írástudatlan parasztság kollektív emlékezetében pedig csak homályosan élhetett bármiféle, erre az időre vonatkozó emlék.⁶² A kurucoknak az urakat gyilkoló parasztokkal való azonosítása a 17–18. századi Habsburg-ellenes mozgalmakat tekintve teljes tudatlanságról tesz tanúbizonyságot, hiszen ezek pont az urak és a parasztok összefogásán alapultak az idegen megszállókkal szemben. Arról, hogy a kuruc szó etimológiája visszavezethető a Dózsa vezetésével az urak ellen forduló keresztesek megnevezésére,⁶³ az írástudatlan szláv jobbágyoknak egészen biztosan semmiféle tudomásuk nem lehetett.

A tanulmányban kifejtett vizsgálódásunk talán nem lényegtelen tanulsága, hogy a későbbi történetírásban egy-egy történelmi esemény bemutatásánál és értékelésénél a narratívára gyakran ráakódhatnak olyan ideológiai rétegek, amelyek aztán a köztudatba beépülve még egy bekövetkező ideológiai fordulat esetén se kérdőjeleződnek meg. Mindez egyértelműen megerősíti, hogy a történelmi események tudományos vizsgálatánál érdemes visszanyúlni az elsődleges forrásokhoz, amelyek kiállják a forráskritika próbáját. A 1831-es koleralázadás kapcsán

⁶² Ez a megállapítás a „szoták tótok” esetében annak ellenére érvényesnek tűnik, hogy éppen az északkelet-magyarországi megyék ruszin és magyar jobbágysai voltak a hazatérő Rákóczi első támogatói, és ennek emléke a népi szájhagyományban még a 20. században is elevenen élt. Feltűnő, hogy Magyar Zoltán témát feldolgozó könyvében nem említ ezen terület ma szlováknak nevezett népességének köréből Rákóczi vagy a kuruc korra vonatkozó folklóradatot, csak az északnyugatabbra fekvő Liptóból és Trencsénből. Vö. Magyar Zoltán: *Rákóczi a néphagyományban. Rákóczi és a kuruc kor mondavilága*. Budapest, Osiris, 2000. 14–24.

⁶³ Magyar (2000): i. m. 13.

Kazinczy és Balásházy írásai mindenképpen hitelesnek tekinthetők, hozzáállásuk egyik társadalmi réteg irányában sem tekinthető különösebben elfogultnak, és tudós akadémikusokként az események lehetőség szerinti legtárgyilagosabb bemutatására törekedtek. Mindez természetesen nem nélküli saját személyes véleményük kifejezését sem, de azokon a helyeken erre a szövegben *explicite* utalnak. Amint azt Ballagi Aladár 1872-es cikke⁶⁴ is mutatja, a koleralázadás eseményei hamar kikerültek a köztudatból (valószínű, hogy az ország egyes területein eleve be sem kerültek oda), és jelentős történelmi eseményként történő beállításuk egyértelműen a marxista osztályharcos ideológia szüleményének tekinthető, amely szerint az 1831. évi északkelet-magyarországi koleralázadás az elnyomott jobbágyok tudatos antifeudális megmozdulása lett volna, és ez a következményeiben meghatározta volna az egész reformkor politikai gondolkodását. Mindez, mint láthattuk, Tilkovszky 1955-ös munkájára vezethető vissza, amelyre gyakran még a rendszerváltozás után megjelent történeti összefoglalók is hivatkoznak, vagy közvetetten átveszik annak értelmezési kereteit.

A lázadás politikai gondolkodástörténeti tanulsága leginkább a megalapozott és észszerű hatósági intézkedések és a megfelelő tömegtájékoztatók fontosságára, valamint a rémhírterjesztők elleni határozott fellépés szükségességére hívhatja fel a figyelmet, amely minden rendkívüli helyzetben, így a későbbi járványok esetében is kiemelt jelentőséggel bír.

⁶⁴ Ballagi (1872): i. m. 597.

Felhasznált irodalom

- Balásházy János: *Az 1831. esztendői felső magyarországi zendüléseknek történeti leírása*. Pest, Petrózai Trattner J. M. és Károlyi István, 1832.
- Ballagi Aladár: A cholera Magyarországon 41 év előtt. *Magyarország és a Nagyvilág*, 8. (1872), 50. 597.
- Gergely András (szerk.): *19. századi magyar történelem 1790–1918*. Budapest, Korona, 1998.
- Gorove István: *Nyugot. Utazás külföldön*. Második kötet. Pest, Heckenast Gusztáv, 1844.
- Hörcher Ferenc: „Soft power” a reformkorban? A Széchenyiek tudománypolitikai céljai. *Korall*, 16. (2015), 62. 5–28. Online: http://epa.oszk.hu/00400/00414/00053/pdf/EPA00414_korall_62_005-028.pdf
- Kazinczy Ferenc: *Háborgás Pesten, a kolera miatt, 1831*. Közli: Szilágyi Ferenc: Kazinczy az 1831-es pesti kolerazendülésről. *Budapest. A főváros folyóirata*, 24. (1986), 7. 31–34.
- Kazinczy Gábor (szerk.): *Gróf Dessewffy József bizodalmas levelezése Kazinczy Ferenczczel 1793–1831*. Harmadik kötet. Pest, Heckenast Gusztáv, 1864.
- Kecskeméti Károly: *Magyar liberalizmus 1790–1848*. Budapest, Argumentum – Bibó István Szellemi Műhely, 2008.
- Kossuth Ferenc (szerk.): *Kossuth Lajos összes munkái. Kossuth Lajos iratai XII. Hírlapi cikkei I. 1841–1842*. Budapest, Athenaeum, 1906.
- Kossuth Lajos: *Országgyűlési tudósítások*. I. kötet. Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 1948.
- Kölcsey Ferenc: *Összes művei*. Budapest, Szépirodalmi, 1960.
- Magyar Zoltán: *Rákóczi a néphagyományban. Rákóczi és a kuruc kor mondanivalója*, Budapest, Osiris, 2000.
- Magyary-Kossa Gyula: Stáhly Ignác szerepe a pesti kolerazavargásokban, 1831. *Orvosi Hetilap*, 80. (1936), 22. 522–525.
- Petri Mór: *Szilágy vármegye monographiája*. I. kötet. Budapest, Franklin Társulat, 1901.
- Schlett István: *A politikai gondolkodás története Magyarországon 1*. Budapest, Századvég, 2018.
- Széchenyi István: *Munkái. Összegyűjti és kiadja a Magyar T. Akadémia*. III. kötet. *Gróf Széchenyi István levelei I*. Budapest, Athenaeum, 1889.
- Széchenyi István: *Napló*. Budapest, Gondolat, 1978.
- Tilkovszky Loránt: *Az 1831. évi parasztfelkelés*. Budapest, „Művelt Nép” Tudományos és Ismeretterjesztő Kiadó, 1955.
- Tóth András: Emlékezés az első magyarországi kolerajárványra. *Orvosi Hetilap*, 112. (1971), 40. 2417–2420.
- Váczy János (szerk.): *Kazinczy Ferenc levelezése*. XXI. kötet. Budapest, MTA, 1911.

Balogh Róbert

Recenzió Vargha Dóra
*Polio across the iron curtain: Hungary's cold war
with an epidemic* című könyvéről¹

A néhány évvel korábban a járványos gyermekbénulás-járvány magyarországi történetének zárószakaszáról született kötet eredményei 2020-ban a korábbinál nagyobb figyelmet érdemelnek. A monográfia ugyanis fontos szempontokat nyújt a jelen járványhelyzet egyes aspektusainak megértéséhez: figyelembe veszi az állam és társadalom közötti bizalmatlanság egészségügyi kivetülését, az ideológiai szembenállás kutatásra és a vakcinák alkalmazására gyakorolt hatását, a lélegeztetőgépekkel kapcsolatos technológiai helyzet, valamint az Egészségügyi Világszervezet szerepét is. Könyve végén Vargha Dóra arra jut, hogy a járványfogalom újragondolása során a halálozási adatok mellett a túlélők problémái, megmaradó egészségkárosodása a jelenleginél nagyobb társadalmi és politikai figyelmet érdemel. Ezen túlmenően Vargha rámutat, hogy a járványos gyermekbénulás elleni fellépésben az 1950-es évek végétől a kelet-közép-európai régióknak kulcsszerepe volt.

Vargha Dóra debreceni születésű, az orvoslás történetén belül elsősorban a járványok transznacionális társadalom- és politikatörténeti kérdéseit, valamint jelentéseit kutató történész, aki az angolszász tudományosságban sikeres, felfelé ívelő karriert tudhat a magáénak. A szerző az USA keleti partján, a New Brunswick-i Rutgers Egyetemen szerzett doktori címe után előbb a University of London részét képező Birkbeck College-ban a Jessica Reinisch által vezetett The Reluctant Internationalists nevű kutatócsoport tagja, majd a szintén magasan rangsorolt Exeteri Egyetem kutatója és oktatója lett. Ez utóbbi intézmény az elmúlt években több nagyszabású, az egykori szocialista országok 1989 előtti és utáni globális helyét kutató projekt gazdája is volt. Ebbe a kutatási irányba jól illeszkedik az itt bemutatandó kötet is, amely a szerző doktori disszertációján alapul.² A könyv 2019-ben két jelentős díjat is elnyert: az American Association for the History of Medicine J. Worth Estes-díját és az International Committee for the History of Technology legjobb fiatal kutató által írt könyvnek szóló elismerését.

Vargha Dóra könyve a járványos gyermekbénulás (poliomielitisz vagy Heine-Medin-betegség) és az 1950-es évek magyarországi társadalmi-politikai változásainak kapcsolatát tárja fel, és bemutatja, hogy ez valójában egy transznacionális történet, amely nemcsak az 1950-es évek Magyarországnak nemzetközi kapcsolatairól

¹ Vargha Dóra: *Polio across the iron curtain. Hungary's cold war with an epidemic*. Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

² Vargha Dóra: *Iron curtain, iron lungs: Governing polio in cold war Hungary 1952–1963*. New Brunswick (US-NJ), Rutgers, The State University of New Jersey, 2013.

és a hidegháború első másfél évtizedéről árul el sokat, de a járványokkal összefüggésben levő intézmények és elgondolások történetéről is. A témaválasztás igen szerencsés. Egyfelől azért, mert a potenciálisan a gyermekek bénulását vagy légzésének leállítását okozó betegség és annak sikeres legyőzése mint tény a 21. század elején élők jelentős része számára is ismert. Másfelől 2020-ban a kötet számos története és tárgyi-fogalmi szereplője kellemetlen ismerősünné vált. Ezek közé tartoznak a lélegeztetőgép-beszerzés nehézségei, a berendezésekkel kapcsolatos szükségszerű mérnöki innovációk, a járványgörbe, a Szent László Kórház járványügyi szerepe, a WHO és a szervezet nagyhatalmakhoz való viszonya, az oltóanyag iránti igény és az ezek üzleti jellegéről vagy éppen az egyes politikai rendszerekben előállított vakcinák megbízhatatlanságáról szóló diskurzus is.

Habár a kötet egyelőre csak angol nyelven jelent meg, minden fejezet szabadon letölthető a Cambridge Core portálról, így a könyv könnyen hozzáférhető a magyar kutatók és hallgatók számára is.

A hat fejezet közül az első (*The power of polio* – A poliomielitisz hatalma), a harmadik (*Unlikely allies* – Valószínűtlen szövetség) és az ötödik (*Sabin saves the day* – Sabin megmenti a helyzetet) a hidegháborús kontextus értékelésére fókuszál, míg a második (*Iron curtain, iron lungs* – Vasfüggöny és vastüdők) és a negyedik (*Local failure in a global success* – Helyben kudarc, globálisan siker) magyarországi történeteken keresztül megvalósított társadalomtörténeti elemzés. A zárófejezet (*After the end of polio* – Ami a poliomielitisz vége után jön) ebből a szempontból vegyes, hiszen a globális és a lokális következményekre irányuló alfejezeteket is tartalmaz. A fejezetek közé nem került be a magukkal a kísérletekkel foglalkozó kutatás, holott például világossá válik olvasás közben, hogy a vakcina kifejlesztése számos majom életébe kerülhetett mindössze néhány évvel azelőtt, hogy elindult a főemlősökkel folytatott állatkísérletek elleni kampány. Amellett, hogy feltételezhető, a kísérletek az állatok számára rengeteg szenvedéssel jártak, és ezt az antropológiában tudatosítani kell, szűken vett történettudományi szempontból sem érdektelen feltárni és historizálni, hogy az állati életekhez való viszony hogyan formálódott a hidegháború és az embereket sújtó járványok kontextusában.³ A kutatástörténettel kapcsolatban azért is maradhat hiányérzet, mert a vírus viselkedésével kapcsolatos hipotézisek és tévedések története szintén releváns a jelenlegi világunk megértéséhez.⁴ A kötet az orvostudomány és a hidegháború, valamint az orvostudomány, a társadalom és az államszocialista rendszer kölcsönhatásának és viszonyának felfejtésére irányult, és a szerző ennek megfelelően változatos módszertannal dolgozott. Egyes, a viszonyokat megvilágító társadalomtörténeti események történeteszerű kirajzolása mellett alkalmazott diskurzuselemzést,

³ Lásd pl. Karen Rader: *Making mice. Standardizing animals for American Biomedical Research, 1900–1955*. Princeton, Princeton University Press, 2004.

⁴ A malária ilyen szemléletű történetéről lásd Katerina Gardikas: *Landscapes of disease: Malaria in modern Greece*. Budapest – New York, Central European University Press, 2018.

valamint tudománytörténeti kutatást is. A legfontosabb történetei és megállapításai az ellen hatnak, hogy a szereplők bármelyikét totálisnak lássuk. E célokkal összhangban a kutatás alapvetően négy forráscsoportra: (1) a korabeli magyarországi szakfolyóiratok és napilapok anyagára, (2) az Egészségügyi Minisztérium fondjaira, (3) a Cincinnati Egyetem keretei között működő Hauck Centre for the Albert B. Sabin Archives levéltárban levő dokumentumokra és (4) magyarországi orvosokkal és túlélőkkel készített interjúkra alapoz.

A következőkben előbb a kötet néhány olyan eredményére koncentrálok, amelyek a jelen járványhelyzet egyes aspektusainak megértéséhez is fontos szempontokat nyújtanak, majd rátérek azokra az eredményekre, amelyeket a szerző hangsúlyoz.

Vargha Dóra munkájának egyik, a világ 2020-as állapotára mintegy reagáló eredménye, hogy a korabeli napilapokra, valamint a szakmai folyóiratok cikkeire támaszkodva rekonstruálja a korabeli magyarországi rezsim és a társadalom egymással szembeni elvárásait és előítéleteit, valamint azt, hogy ezekre hogyan hatott a járványhelyzet változása az 1950-es évek során. A rekonstruált kép szerint az államszocialista rezsim egyszerre volt paternalista és ellenséges a lakossággal szemben, miközben a társadalom tagjai már az 1950-es években, s különösen rögtön a forradalom után, bizalmatlanok voltak az állam által nyújtott eszközök és szolgáltatások minőségével kapcsolatban, abban sem hittek, hogy az állam valóban az érdekükben cselekszik. Ez a Jonas Salk-féle vakcina oltási programja, majd még inkább annak elégtelen hatása nyomán a vádaskodás köreit hozta létre. Ebből a rezsim 1959 végére, néhány hónappal az évtized legsúlyosabb polio-járványa után, gyors kiutat talált a Sabin-cseppek mint új típusú oltóanyag tömeges és sikeres alkalmazásával.

A másik ilyen, aktuálisan fontos történet, hogy a két oltásforma, vagyis a Salk- és Sabin-vakcina magyarországi alkalmazásának története minden fontos ponton eltért egymástól. Jonas Salk technológiája azon a logikán és elváráson alapult, hogy a legyengített vírus szervezetbe juttatása erőteljes válaszreakciót vált ki az emberi szervezetből. Az USA-ban kikísérletezett és engedélyezett oltóanyag magyarországi beszerzését hosszú szervezés, tanulmányút, az import körüli bonyodalmak és a saját, relatíve kicsi kapacitás kiépítésének többéves késése jellemezte. Ezzel szemben a Sabin-cseppeket 1959–1960 telén Magyarország még a Szovjetuniónál is hamarabb alkalmazta a teljes korcsoportok oltására. Annak ellenére volt ez így, hogy a legnagyobb szabású klinikai tesztek a Szovjetunióban folytak. Sabin – Salkhoz hasonlóan – az Amerikai Egyesült Államok állampolgára volt, azonban a Sztálin halálát követő rövid életű enyhülés idején kiváló kapcsolatot épített ki néhány szovjet kutatóval. Ebben a tekintetben Mihail Csumakov szerepe volt döntő. A szovjet kutatókkal való együttműködéssel Sabin el tudta érni, hogy a klinikai tesztek a Salk-vakcinában érdekelt vállalatok lobbija, valamint egy, az annak gyártása során bekövetkezett baleset nyomán kialakult félelmek ellenére ne szenvedjenek késedelmet. Az 1950-es évek végén tulajdonképpen három kutató, a lengyel zsidó származású, 1939 óta az USA-ban élő Hilary Koprowski, az orosz zsidó gyökerekkel rendelkező

Albert Sabin és az ír Herald Cox, egy időben jutott el oda, hogy elpusztult helyett legyengített poliovírust juttasson a szervezetbe. Nyilvánvaló kockázataival mellett ez a módszer már a 20. század közepén is több évtizede ismert, más betegségek esetén már alkalmazott eljárás volt, amelyet azonban az 1950-es években a poliomielitisz kapcsán aggodalmak öveztek.

A Vargha által feltárt történetek közül a legdrámaibbak a forradalom idején és az 1957 nyarán zajló járványokhoz kötődnek. A kötet feltárta, hogy 1956 decemberében a debreceni klinika csak úgy tudott igen rövid idő, napok alatt egy lélegeztetőgéphez jutni, hogy a müncheni központtal működő Szabad Európa Rádióhoz eljutott az igény, s a szerkesztőség élő adásban közölte a fejleményeket. A repülőút azonban a repülőterek megvilágításának hiánya miatt igen nehézre és veszélyesre sikerült, és a debreceni és hajdúszoboszlói leszállópályát elveto gépet végül – ismét csak a Szabad Európa Rádió közbeiktatásával – rádióamatőrök vezették a miskolci repülőterre. Vargha azonban hangsúlyozza, hogy a forradalom idején kapott orvosi segítség tekintetében Magyarország nem a hidegháború kereteit lépte át, inkább arról van szó, hogy – például az algériai ellenállókkal ellentétben – sikeresen csatlakozott rá azokra az erőforrásokra, amelyeket a korban aktívvá váló nemzetközi segítség szervezetek teremtettek.

Az oltási kampányokról és beszerzésekről szóló történetek töredékességükben is magával ragadóak, ugyanakkor az olvasót meglepheti a levéltári anyag fragmentáltsága. Arra éppen az egyik ilyen töredékes történet, egy túlélőből kórházi alkalmazottá váló nő erőfeszítései világítanak rá, hogy nem szabad túlértékelni a magyarországi központosított államszocialista rendszer adminisztratív precizitását, valamint adatmegőrzéssel és felhalmozással kapcsolatos gyakorlatait. Ebből kiderül ugyanis, hogy az 1956-ban még Nagy Imre miniszterelnök utasítására létrehozott specializált, Heine–Medin nevet viselő kórház betegeinek adatlapjai szétszóródtak, és az évtizedekkel későbbi tünetek jelentkezésekor sok esetben lehetetlen volt rekonstruálni, hogy a beteg korábban pontosan milyen kezeléseket kapott. Az 1950-es években hosszú ideig hasonlóan kaotikus állapotok uralkodtak az oltások regisztrálása kapcsán. Ebből az következett, hogy nem lehetett egyértelmű következtetéseket levonni a Salk-féle oltások hatásosságára és hatástalanságára nézve.

A szerző fő célja mindazonáltal az, hogy feltárja a hidegháború, a globális viszonyok és a magyarországi poliomielitiszjárványok viszonyát. Első megközelítésben az válik világossá, hogy a polio elleni vakcina, elsősorban a Sabin-csepp története, a hidegháborús logikába nem illeszthető történeteket eredményezett. E történetek hátterében jelentős részben az áll, hogy a gyermeki élet mint szimbólum a II. világháború utáni évtizedben új tartalommal töltődött meg, s ez kulcsszerepet játszott mind a járványos gyermekbénulás elleni oltás transznacionális kereteinek formálásában, mind a betegséggel kapcsolatos belpolitikai kommunikációban. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a vakcina története a hidegháborútól függetlenül íródott:

„Habár a legyengített kórokozón alapuló vakcina a Vaszfüggönyön átnyúló intenzív együttműködés eredménye volt, a vakcina alkalmazása már a hidegháborús törésvonalakat követte. [...] A Sabin-cseppeket a Kelet meggyőződésből alkalmazta, míg a Nyugatnak ugyancsak politikai okokból voltak fenntartásai a vakcina hatásosságával és biztonságos mivoltával kapcsolatban. Az eltérő gazdasági és egészségügyi struktúrák közvetlenül befolyásolták, hogy egy ország a Salk- vagy a Sabin-féle vakcinát választotta. [...] Mivel a jóléti rendszer általában, és ezen belül az állami egészségügyi ellátás központi kérdés volt a hidegháborús politikai retorikában, az e téren meglevő különbségeknek jelentős hatásuk volt arra, hogy elég széles körben volt-e alkalmazva az oltás ahhoz, hogy hatékony legyen.”⁵

A kötet ugyanakkor feltárt egy ennél komplexebb összefüggést is. E sajátos keretek formálódása során ugyanis az ENSZ Egészségügyi Világszervezete (WHO) egyre fontosabb szintérré és szereplővé vált. A WHO nem egyszerűen a hidegháborús szembenállás egyik színtere volt, hanem olyan intézmény, amelyen keresztül a helyi tapasztalatok globális döntésekké transzformálódhattak. Ezzel összefüggésben a kötet hangsúlyozza, hogy a Sabin-csepp története közép-európai történet is volt, jóllehet ennek emlékezete az USA-ban hamar elhalt. Egyrészt ebben a régióban zajlottak a tömeges alkalmazhatóságot és hatásosságot megalapozó tesztek, valamint Magyarország volt az első ország, amely tömegesen alkalmazta a szert. Legalább ilyen fontos, hogy ez volt az a régió, ahol elsőként megfogalmazódott, hogy a betegségtől teljes mértékben meg kell szabadítani a társadalmat, s itt ez az 1988-ban induló, hasonló célokat kitűző globális program előtt évtizedekkel meg is valósult. Ennek következtében a régió minta lett a globális egészségügyi program számára. Kevésbé ismert, hogy a Sabin-csepp tömeges alkalmazása Magyarországon azzal is járt, hogy itt volt a legtöbb olyan beteg, aki az oltás következtében betegedett meg, s emiatt a vakcina kockázatait elemző tanulmányok leginkább a magyarországi adatokra tudtak támaszkodni. A poliomiELITISZ történet közép-európaiságának egy további és nagy jelentőséggel bíró globális hozadéka, hogy axiómává vált az a nézet, miszerint a járványokkal kapcsolatos egészségügyi ellátás társadalmi ügy, s ehhez közös, vagyis állami erőforrásokat kell biztosítani. Ezt az álláspontot s az egész népességre kiterjedő ingyenes oltás intézményét a kor egyes érdekcsoportjai megtámadták ugyan a hidegháborús antiszocialista retorika mentén, de sikertelenül. Vargha Dóra ehhez hozzáteszi, hogy mindamellettt folyamatos kétség tárgyát képezte és képezi, hogy hol van a határ a központosító, autoriter hatósági egészségügyi igazgatási eljárások számára, s honnantól válhatnak destruktív biopolitikává.

A kötet utolsó s egyben intellektuálisan legizgalmasabb zárófejezete négy további kutatási irányt jelöl ki. Egyfelől éppen a fent említett dimenzió, a regionális – kelet-közép-európai – tapasztalat és a globális egészségügyi gyakorlat közötti kapcsolat jelentősége körvonalazódik. Másodikként a zárórész azt is hangsúlyozza, hogy a poliomiELITISZ miatt mozgáskorlátozottá vált gyerekek története nem ért véget 1960-ban. Felnőttek, s életük jelentős részében a lélegeztetőgépekhez voltak kötve, sőt a társadalomban részben dehumanizált hibridekké váltak. Eközben egyre kevesebb erőforráshoz fértek hozzá. E poszttörténetek nyomán a kötet arra jut, hogy újra kell gondolnunk azt, hogy mit jelentenek a járvány és járványos megbetegedés mint kifejezések.

⁵ Vargha (2018): i. m. 162–163.

„[...] a járványoknak van egy rejtett, a túléléssel és a mozgáskorlátozottsággal összefonódó története. Ebből következően a fogyatékoság történeti elemzésén keresztül új fényben láthatjuk a járványos betegségek hatását, s ez nemcsak az egyén szintjén, de a társadalmi és politikai válaszok tekintetében is igaz. Ha a halálozás helyett a túlélőkre figyelünk, felismerhetjük, hogy újra kell fogalmaznunk a járványokra vonatkozó forgatókönyveinket.”⁶

A történet ezen a ponton, az 1980-as évek elején újból teljesen váratlan és drámai fordulatot vett: a túlélők az ENSZ 1981-es Fogyatékosági Világéve miatt kis mértékben megnyíló politikai teret kihasználva létrehoztak a rendszerváltás előtt majdnem egy évtizeddel egy formálisan elismert, független civil szervezetet. Ez a történet olyannyira atipikusnak tűnik, hogy az állami elismerés folyamata, illetve az esetleges párhuzamos történetek külön kutatás tárgyai lehetnének.

A negyedik új kutatási ablak, amelyet Vargha kinyit, abból indul ki, hogy a poliomielitisz története globális szinten sem ért véget 1960-ban és a következő években. A WHO ugyanis a himlő teljes eltüntetésére irányuló sikeres erőfeszítések után a poliomielitist kívánta kiiktatni a Föld országaiban jelen levő betegségek sorából. Ez ellentmondásos lépés volt, hiszen jelentős erőforrásokat igényelt, s teljes mértékben a mai napig sem valósult meg, miközben számos olyan járvány kap kevesebb figyelmet és erőforrást, amely jóval több halálesetért felelős.

A kötet jelentős lépés afelé, hogy megértsük, pontosan milyen szerepet játszottak a transznacionális orvosi kutatások, valamint az emberiséget összekötő félelmek a hidegháború homogén tereinek felbontásában, s hogy ezeknek a bomlási folyamatoknak hol voltak a határaik. Legalább ilyen fontos, hogy a Vargha által felszínre hozott drámai történetek és a látszólagos happy end pozitív érzelmi töltetet közvetítenek a jelenlegi járványveszélyben.

Felhasznált irodalom

- Gardikas, Katerina: *Landscapes of disease: Malaria in modern Greece*. Budapest – New York, Central European University Press, 2018.
- Rader, Karen: *Making mice. Standardizing animals for American biomedical research, 1900–1955*. Princeton (US-NJ), Princeton University Press, 2004. online: <https://doi.org/10.1515/9780691187587>
- Vargha Dóra: *Iron curtain, iron lungs: Governing polio in cold war Hungary 1952–1963* (PhD-disszertáció). New Brunswick (US-NJ), Rutgers, The State University of New Jersey, 2013. Online: <https://rucore.libraries.rutgers.edu/rutgers-lib/40710/PDF/1/play/>
- Vargha Dóra: *Polio across the iron curtain. Hungary's cold war with an epidemic*. Cambridge, Cambridge University Press, 2018. Online: <https://doi.org/10.1017/9781108355421>

⁶ Vargha (2018): i. m. 182.

II. rész

Társadalom és gazdaság járvány idején



Bonnyai Tünde – Kiss Adrienn –
Margitics József

Létfontosságú információs rendszerek biztonsága – kihívások különleges jogrend idején

Jelen tanulmány kiindulási alapjául egy olyan szélsőséges helyzet szolgál, amelyre korábban nem volt példa. Olyan szituációt vizsgálunk, amely váratlanul, kényszerből hozott döntések eredményeként, rövid időn belül alakult ki, ugyanakkor egyes szereplők tekintetében hosszú távú következményekkel járhat. 2020 egy különleges év, nemcsak Magyarország, de az egész világ viszonylatában. Meg kellett tenni olyan dolgokat, amelyekre az emberiség ebben a formában nem volt felkészülve. Bizonyos mértékben váratlanul háttérbe szorultak a 21. század már-már klasszikusnak tekintett kihívásai, és szembekerültünk az ismeretlen okozta félelmekkel. A Covid-19 világjárványt okozott, számos társadalmi, politikai, gazdasági, élettani, technológiai és ideológiai következményt is generálva.

A tanulmány szerzőiként arra vállalkoztunk, hogy ebből a számosságból kiemeljünk egy Magyarországot tekintetében specifikumként értelmezhető döntéssorozatot, és annak az érintettekre gyakorolt hatásait vizsgáljuk, jogalkotói és jogalkalmazói szemszögből. A magyar kormány különleges jogrendbeli intézkedései okán kiemelt figyelem irányult – elsősorban a védekezés kulcsfontosságú szereplőiként – az úgynevezett létfontosságú vállalatokra annak érdekében, hogy az általuk biztosított szolgáltatások rendelkezésre állása minden körülmények között biztosítható legyen. Ez az intézkedés a megelőzés szemléletének egy rendkívül előremutató megnyilvánulása, ugyanakkor okkal vet fel olyan kérdéseket, amelyek a normál időszaki jogszabályi környezetben foglaltak megvalósíthatóságára irányulnak.

Helyzetkép – 2020

Adott egy szélsőséges időszak, számos akadályozó tényező, ismeretlen körülmény és egy cél: az életben (egészségben) maradás. Hosszasan lehetne fejtegetni és sorolni, hogy tulajdonképpen mitől is függenek a 21. századi ember hétköznapi életkörülményei, mi az az alapvető ellátási igény, amely nélkül nem tud létezni. Úgy tűnik, hogy a 2020-as év megtanítja a modern kor gyermekét arra, ebben bizony vannak korlátok, amelyeken nem feltétlenül tudunk, vagy nem feltétlenül szabad átlépni. Meg kell tenni azonban a biztonságunk megteremtése és fokozása érdekében olyan intézkedéseket, amelyek a korlátok között is a javunkat szolgálják. A járványok azóta léteznek a Földön, amióta az ember, de az orvostudomány fejlődésének köszönhetően az utóbbi évtizedekben nem kellett olyan körülményekkel szembenéznie a fejlett civilizációnak, amelyek felborították volna a rutinszerű hétköznapi folytonosságát. 2020 tavaszán mégis szembesülnünk kellett azzal, hogy az életünket a megszokottól merőben eltérő működési rendre állítsuk át. A biztonság általános

értelmezésében minden területen – de a kiberbiztonság kapcsán kiemelten – az egyik legfontosabb cél és követelmény a rendelkezésre állás biztosítása, alternatívák keresése az üzletmenet-folytonosság fenntarthatósága érdekében, minimumszintek megállapítása, helyreállítási képességek kialakítása stb. Átvitt értelemben ez történt (történik) 2020-ban az életvitelszerű körülményeinkkel is.

Jelen tanulmány ennek egy egészen kis szeletét veszi górcső alá hazánk viszonylatában, és olyan érintetti kört vizsgál, amely által néhány régi és jelentős számú új szereplő jelent meg a biztonság egy speciális palettáján. Bevezetésként azonban mindenképpen szükséges néhány gondolat a kiindulási alapokról ahhoz, hogy a későbbiekben az összefüggések, kérdések és válaszok egyértelműen megállapíthatók legyenek. Mielőtt rátértünk a kialakult helyzetet leíró mérföldkövekre, illetve az emiatt létrehozott sajátos halmazra, a létfontosságú vállalatokra, illetve azok elektronikus információs rendszereinek biztonságára, fontos tisztázni a „létfontosságú” szó jelentését, illetve azokat a kapcsolódó normál időszaki kifejezéseket, amelyekre a különleges jogrendben támaszkodott a jogalkotó.

Kijelenthetjük, hogy a magyar terminológiai rendszerben a létfontosságú jelzőt olyan rendszerekre, struktúrákra, szolgáltatásokra használjuk, amelyek a társadalom, a nemzetgazdaság, az államigazgatás működésének fenntartásában nélkülözhetetlen szerepet töltenek be. Nemzetközi viszonylatban ezeket *kritikus infrastruktúráként* azonosítják, a hazai jogszabályok a *létfontosságú rendszerek és rendszerelemek* kifejezést alkalmazzák ugyanerre. Jelentésbeli különbség nincs a két kifejezés között, de a hazai terminológia talán hangsúlyosabban fejezi ki a jelentőségüket. E rendszerek védelme kiemelt fontosságú, biztonságorientált tevékenység, amelynek kereteit a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény (a továbbiakban: Lrtv.) határozza meg. Legkifejezőbb példaként az energiaellátás, az egészségügyi ellátórendszer, az ivóvízhálózat, illetve a távközlési szolgáltatások említhetők.

Tanulmányunk másik terminológiai pillérét pedig az úgynevezett *információs infrastruktúrák* adják, amelyek a vizsgált időszakban rendkívül kiemelkedő szerepet töltek be, szinte mindenhol a világban. A járvány okozta távolságtartás, a korlátozó intézkedések „bezártak” minket a klasszikusan értelmezett négy fal közé, így a társadalom jelentős százalékának csupán az információs rendszereken (ebben a kontextusban elsősorban informatikai eszközök, okoseszközök, internet-szolgáltatás) keresztül volt kapcsolata a külvilággal. A digitális oktatás és a *home office* bevezetése soha nem látott mértékben növelte meg az internetszolgáltatók forgalmát, az ehhez szükséges eszközigényt és ezzel együtt a kiberbiztonsági kockázatokat és fenyegetettséget is, amire egy későbbi fejezetben térünk vissza. Az információs rendszerek okán kapcsolódik szorosan ide a nemzetközi szintén *kritikus információs infrastruktúrákként* definiált rendszerek halmaza. A magyar jogi környezetben – a vizsgált időszakban – erre vonatkozóan két fogalom is szerepelt, ami kissé nehezítette az értelmezést. A már említett Lrtv. végrehajtási rendelete, a 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet (továbbiakban: Lrtv. vhr.) szerint *létfontosságú*

információs rendszernek és létesítménynek kellett tekinteni „a társadalom olyan hálózatszerű, fizikai vagy virtuális rendszereit, eszközeit és módszereit, amelyek az információ folyamatos biztosítása és az informatikai feltételek üzemfolytonosságának szükségességéből adódóan önmagukban létfontosságú rendszerelemek, vagy más azonosított létfontosságú rendszerelemek működéséhez nélkülözhetetlenek”.¹ Ez a megfogalmazás tulajdonképpen azt jelentette, hogy valamennyi fizikai és virtuális létezésű rendszer/eszköz, amely létfontosságú rendszerelemként azért lett kijelölve, mert információt biztosít vagy informatikai rendszerként funkcionál, az egyben létfontosságú információs rendszer/létesítmény is. A fogalom második fele pedig arra utal, hogy szintén létfontosságú információs rendszernek/létesítménynek kell tekinteni az összes olyan fizikai és virtuális elemet, amely egy létfontosságúként kijelölt rendszerelem működésének alapfeltételül szolgál. Ez a meghatározás a kezdetektől fogva része a kormányrendeletnek, így három hónappal előbb lépett hatályba, mint a magyar kibertér biztonságának szavatolását célzó, az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény (továbbiakban: Ibtv.) és az abban foglalt másik definíció, amely ehhez képest szűkebb értelmezést ad. Az Ibtv. értelmező rendelkezései szerint ugyanis *létfontosságú információs rendszerelemnek* csak a kijelölt létfontosságú rendszerek azon elektronikus információs létesítményeit, eszközeit vagy szolgáltatásait tekintjük, amelyek „működésképtelenné válása vagy megsemmisülése az európai vagy nemzeti létfontosságú rendszerelemmé kijelölt rendszerelemeket vagy azok részeit elérhetetlenné tenné, vagy működőképességüket jelentősen csökkentené”.² Itt szükséges megemlíteni, hogy a jogalkotó a vizsgált időszakban szerzett – és a korábbi évek – tapasztalatai alapján 2020 júliusában számos módosítást eszközölt a vonatkozó jogszabályokban, aminek eredményeként a kettős definíciós háttér megszűnt, így 2020. július 31-étől³ csak az Ibtv. szerinti értelmezés hatályos.

A további fejezetekben ismertetett körülmények, döntések, intézkedések okán merült fel a kérdés, hogy a különleges jogrendi időszakban létfontosságú vállalatokként kijelölt szereplők – amelyekre a kijelölésük okán vonatkozott valamennyi normál időszaki szabályozásból fakadó kötelezettség – létfontosságú információs rendszerelemei kapcsán milyen formában teljesülhetnek a kiberbiztonság alapvető követelményei.

¹ 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról. 1. § 3. 2020. április 8-i hatály szerint.

² 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról. 1. § (1) bekezdés 33. 2019. július 27-i hatály szerint.

³ Az Lrtv. vhr. módosítása értelmében a korábbi 1. § 3. pontban foglaltakat hatályon kívül helyezték, helyükre új rendelkezések kerültek. Lásd 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról. 1. § 3. 2020. július 31-i hatály szerint.

Világjárvány és annak egyes következményei hazánkban

2019 decemberében a nemzetközi sajtó egyre fokozottabb figyelmet fordított a közép-kínai Hupej tartományban található Vuhan városában észlelt, emberi megbetegedést okozó koronavírus terjedésére. 2019. december 31-én a Vuhan Városi Egészségügyi Bizottság arról számolt be, hogy a koronavírusok családjába tartozó új típusú vírust, Covid-19 (*coronavirus disease*) azonosítottak városukban. 2020. január 10-én az Egészségügyi Világszervezet az esetre reagálva útmutató csomagot adott ki a vírussal kapcsolatban, amelyben minden ország részére tanácsokat fogalmazott meg a Covid-19 betegséget okozó vírus potenciális eseteinek felderítésére, tesztelésére és kezelésére. 2020. január 13-án megerősítették a Thaiföldön azonosított első fertőzést, egy nappal később pedig az Egészségügyi Világszervezet sajtótájékoztatóján elhangzott, hogy előfordulhat a vírus szélesebb körű terjedése. 2020. január 22–23-án az Egészségügyi Világszervezet vezetője egy bizottságot hívott össze annak értékelésére, hogy a kitörés nemzetközileg aggodalomra okot adhat-e.⁴

Mindezek alapján a legtöbb országban megkezdődött valamilyen szinten a potenciális járványra történő felkészülési intézkedések megfogalmazása. Hazánkban másnap jelent meg a 2020. évi 3. számú Hivatalos Értesítő, amelyben figyelemre méltó a honvédelmi miniszter 2/2020. (I. 24.) utasítása. Az ügyeletes minisztériumi felső vezetői feladatok ellátásáról és jelentési kötelezettségi körébe tartozó biztonsági kihívást jelentő helyzetek jegyzékéről szóló utasításban szerepel, hogy az 1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat szerinti biztonsági ügyelet feladatait a Magyar Honvédség Központi Ügyelethe – alapfeladatai ellátása mellett – látja el. Az utasításban a biztonsági kihívást jelentő helyzetekről készülő jelentések megtételével kapcsolatos részletszabályokat dolgozták ki. A Kormányügyelet tájékoztatásának körébe tartozó biztonsági kihívást jelentő helyzetek felsorolását áttekintve pedig számos olyan pont figyelhető meg, amely párhuzamba hozható a Covid-19 veszélyeinek azonosításával, illetve azok kockázatainak tervezett elemzésével és értékelésével, így például:

- a különleges jogrend kihirdetésére okot adó események bekövetkezése;
- a fővárosi, megyei védelmi bizottságok rendkívüli üléseinek összehívását szükségessé tevő események bekövetkezése;
- a honvédelmi célból fokozott védelmet igénylő kritikusinfrastruktúra-elemek közvetlen veszélyeztetettségét vagy károsodását kiváltó események;
- a honvédelmi rendszerre bármilyen hatást gyakorló elemi csapás, ipari szerencsétlenség, illetve más katasztrófa jellegű esemény;
- minden egyéb, a honvédelmi rendszert érintő olyan előre nem látott veszély vagy bekövetkezett esemény, amely a kormányzati kommunikáció szempontjából releváns.⁵

⁴ WHO: *Listings of WHO's response to COVID-19* (2020. június 29.).

⁵ 2/2020. (I. 24.) HM utasítás az ügyeletes minisztériumi felsővezetői feladatok ellátásáról és jelentési kötelezettségi körébe tartozó biztonsági kihívást jelentő helyzetek jegyzékéről.

Kijelenthető, hogy a Covid-19 betegséget okozó vírussal kapcsolatos – jelentős – előzetes aggodalmak és a hozzájuk kapcsolódó rendelkezések a hazai jogalkotásban a fent említett honvédelmi miniszteri utasításban figyelhetők meg először.

Egy héttel később, 2020. január 31-én ennél sokkal konkrétabb és célirányosabb intézkedésként megjelent a Kormány 1012/2020. (I. 31.) határozata a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról. A határozatban a Kormány áttekintette a Kínai Népköztársaság területéről indult koronavírus-járvány kapcsán kialakult helyzetet, és megállapította, hogy Magyarország polgárainak védelme érdekében elengedhetetlen a járványügyi helyzet folyamatos figyelemmel kísérése, a szükség szerinti intézkedések hatékony megszervezése és az állami szervek kapcsolódó tevékenységeinek összehangolása. Az operatív törzs vezetője a belügyminiszter lett, a törzs tevékenységét a média útján már a lakosság is nyomon követhette a kezdetektől.⁶ Az elkövetkezendő hetekben a járvány terjedése nemzetközi szinten erősödött. Ennek érdekében számos országban megelőző védelmi és korlátozó intézkedéseket alkalmaztak, majd több állam – így Magyarország is – különleges jogrendet vezetett be.

Hazánkban március elején azonosították az első fertőzöttet, majd fokozatosan növekedni kezdett az azonosított koronavírus-fertőzöttek száma. Magyarország Kormánya 2020. március 11-én az Alaptörvény 53. cikke szerinti felhatalmazás alapján és a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 44. §-ában foglalt „tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány” veszélye okán *veszélyhelyzet különleges jogrendi tényállást* hirdetett ki.⁷ A veszélyhelyzet kihirdetését megelőzően a hazai járványügyi helyzetre csak az egyedi megbetegedések voltak jellemzők. A veszélyhelyzet kihirdetésének egyik leglényegesebb célja a tömeges megbetegedés elkerülése, valamint az egészségügyi képességek és kapacitások megerősítése volt. Fontos hangsúlyozni, hogy a különleges jogrend bevezetése minden esetben az Alaptörvény szerinti felhatalmazással történik, és lehetőséget teremt a kormányzatnak arra, hogy hatékonyabban, célirányosabban és összességében gyorsabban tegyen meg bizonyos intézkedéseket. A kihirdetett veszélyhelyzet olyan jogi eszközrendszer, amely által a mindenkorai kormány rendeleti úton szabályoz, a kialakult és várható helyzet kezelésére vonatkozó intézkedésekre költségvetési tartalékokat fordíthat, jogában áll eltérni a normál időszaki eljárásoktól, és akár alapjogokat is felfüggeszthet annak érdekében, hogy az élet- és vagyonbiztonságot szolgáló döntések végrehajtása zökkenőmentes legyen. A veszélyhelyzetben bevezetett első intézkedés a határellenőrzés szigorításához kapcsolódott. A Kormány a veszélyhelyzetben alkotott rendeletei

⁶ 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról (visszavonva 2020. június 17.).

⁷ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

hatályának meghosszabbítására vonatkozó felhatalmazás megadására, illetve a védekezés kereteinek meghatározására megalkotta a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényt, amely egy újabb szintet biztosított az ekkorra már világjárványszintű helyzet kezelésére.⁸

Mindezzel a Kormány a koronavírus-humánjárványból fakadó következmények elhárítása érdekében sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezetett be, illetve ehhez kapcsolódóan rendeleti úton részlet-szabályokat alkotott. A veszélyhelyzet ideje alatt az élet és az anyagi javak, valamint a nemzetgazdasági kapacitások védelmének, az alapvető szolgáltatások biztosítása folyamatosságának érdekében a létfontosságú rendszerek és rendszer-elemek⁹ kategóriájába tartozó szolgáltatások, eszközök, létesítmények, rendszerek, rendszerelemek megóvásával és védelmével kapcsolatos intézkedések különösen nagy hangsúlyt kaptak. Azon szolgáltatások védelmére és folyamatos biztosítására áldoztak kiemelt figyelmet, amelyek elengedhetetlenek a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához, így a járványügyi helyzetben különösen az egészségügyre, a lakosság személy- és vagyonbiztonságára, illetve a gazdasági és szociális köz-szolgáltatások ellátására.

A járványügyi védekezés sajátosságai – létfontosságú vállalatok

A védekezési intézkedések egyik legfontosabb pillérei a 2020. március 14-én felállított és egy héttel később kiegészített akciócsoportok.¹⁰ Jelen tanulmányban kifejezetten a „Létfontosságú Magyar Vállalatok Biztonságáért Felelős Akciócsoport” (továbbiakban: Akciócsoport) tevékenységével, főként a működése keretében azonosított vállalatok jogszabályi kötelezettségével foglalkozunk.

A honvédelmi miniszter vezetésével létrejött Akciócsoport két fő tevékenységeként határozták meg az ország működéséhez szükséges létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok azonosítását, illetve a felügyelet esetleges átvételéhez szükséges előkészületek megtételét. A Kormány 1109/2020. (III. 18.)

⁸ 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről (hatályon kívül helyezve: 2020. 06. 18.).

⁹ A vizsgált időszakban hatályos Lrtv. szerint: a meghatározott ágazatok valamelyikébe tartozó eszköz, létesítmény vagy rendszer olyan rendszereleme, amely elengedhetetlen a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához – így különösen az egészségügyhöz, a lakosság személy- és vagyonbiztonságához, a gazdasági és szociális közszolgáltatások biztosításához, az ország honvédelméhez –, és amelynek kiesése e feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna. 2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről 1. § f) pont 2020. január 1-jei hatály szerint.

¹⁰ Oktatási; Mobil Járványkórház Létrehozásáért Felelős; Létfontosságú Magyar Vállalatok Biztonságáért Felelős; Kommunikációs; Rendkívüli Jogrendi Szabályozásért Felelős; Pénzügyi; Gazdasági Újraindítási; Koronavírus Kutató; Határellenőrzési; Önkéntesség Akciócsoport. 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről.

Korm. határozatában az ország működéséhez szükséges létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok működőképességének fenntartása érdekében létrehozta a honvédelmi irányító törzset. Ennek feladata lett az érintett állami és nem állami gazdasági társaságok, a Kormány, a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs és a Létfontosságú Magyar Vállalatok Biztonságáért Felelős Akciócsoport közötti hatékony kommunikáció és együttműködés elősegítése. A kormányhatározat értelmében a honvédelmi törzs tagjait a honvédelmi és a belügyminiszter közösen állapította meg.¹¹

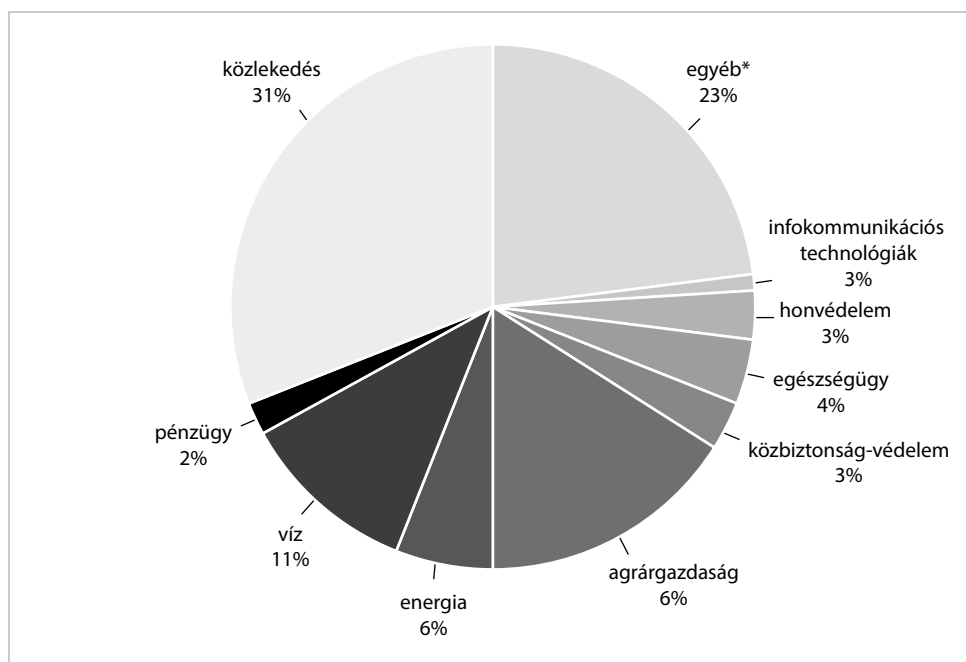
A létfontosságú vállalatok kiválasztásánál nem beszélhetünk véletlenszerűségről, a különböző rendszerek azonosítására önálló – normál időszaki – jogszabályok léteztek. Korábban már említettük, hogy az Lrtv. határozza meg a nemzeti létfontosságú rendszerelemek kijelölésére vonatkozó alapvető szabályokat, illetve az Lrtv. vhr. szabályozza részletesen a lehetséges létfontosságú rendszerelemek azonosítási folyamatát. Ebben az időszakban azonban, amikor kihirdetett veszélyhelyzetben kellett megállapítani, hogy egy adott vállalat létfontosságúnak tekintendő-e, az erre a feladatra létrehozott Akciócsoport és a honvédelmi irányító törzs mérte fel és bírálta el részben hivatalból, részben pedig a vállalatok önkéntes jelentkezéséből kifolyólag a potenciális jelölteket. Mindehhez a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes honvédelmi tárgyú szabályokról szóló 86/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet adott felhatalmazást és jogi keretet.

A normál időszakban hatályos jogszabályi környezet szerint egy vállalat létfontosságú a nemzet számára, ha az adott szektorba tartozó szolgáltatás leállása veszélyeztetné a gazdaság működőképességét, az emberek ellátását, egészségét vagy életét. Viszont egy létfontosságú vállalatnak nem feltétlenül kritikus minden eleme, ezért fontos pontosan meghatározni azokat az elemeket, amelyek védelemre szorulnak. 2020. március 18-án jelentették be, hogy akár több száz olyan vállalat is van Magyarországon, amely a különleges jogrendben kiemelt figyelmet érdemel és védelmet igényel. Az Akciócsoport első körben 71 vállalatot jelölt ki létfontosságú magyar vállalatként, amelyek pontos listáját a Honvédelmi Minisztérium hozta nyilvánosságra. Végül összesen 142 cég kapta meg a létfontosságú vállalat címkét a vizsgált időszakban, ezek Lrtv. szerinti ágazati megoszlását mutatja az 1. ábra.

A tanulmány szempontjából fontos megjegyezni, hogy a 142 létfontosságú vállalat közül 29 esetében már korábban, a normál időszaki szabályozás szerint kijelölt létfontosságú rendszerelemről beszélünk, így új elemként 113 érintett került a szabályozás alá.

Összességében megállapítható, hogy az Akciócsoport tevékenysége során az Lrtv.-vel összhangban határozta meg a Covid-19 miatt kihirdetett veszélyhelyzet révén létfontosságúvá minősített magyar vállalatok körét.

¹¹ 1109/2020. (III. 18.) Korm. határozat az ország működéséhez szükséges létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok veszélyhelyzeti feladatellátásának szakmai támogatásáról.



*Az „egyéb” kategóriába tartozó 23% olyan vállalatok, amelyek az Lrtv. szerinti ágazati besorolásba nem illeszkedtek, de kiemelt jelentőségük indokolta a létfontosságúvá történő kijelölésüket.

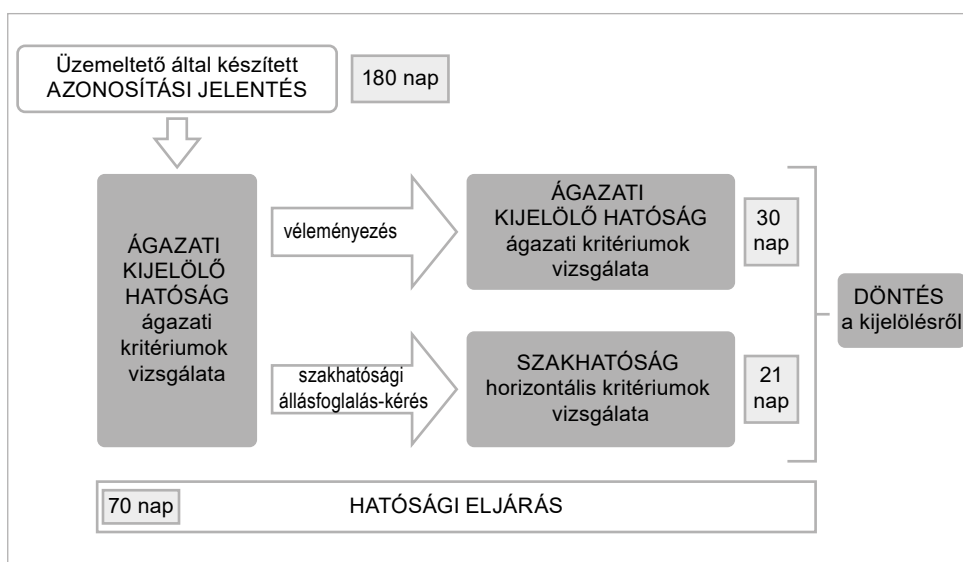
1. ábra Létfontosságú vállalatok aránya az egyes ágazatokban

Forrás: Bonnyai Tünde szerkesztése a Nemzeti Kibervédelmi Intézet adatai alapján

A törekvés, amely szerint az olyan szolgáltatásokat biztosító vállalatokat, amelyek vagy a koronavírus-járványhoz köthető képességeket szolgáltatnak ki, vagy a lakosság alapvető ellátásával állnak összefüggésben, kormányzati szintű védelem alá kell vonni, rendkívül proaktív, és mind gazdasági, mind társadalmi szempontból felelősségteljes. Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy okozhat-e, és ha igen, akkor mekkora problémát, hogy publikussá tették a Magyarország szempontjából – ilyen speciális helyzetben – létfontosságúnak tekintett létesítmények listáját. Elmondható, hogy a korábbiakban nem volt még hasonló lista, amely e témában tartalmazott volna tételeket, így a veszélyhelyzet ideje alatt nyilvánosságra hozott létfontosságú vállalatokat tartalmazó felsorolás több szempontból fokozott kockázatot hordoz. Nem pusztán azért, mert az ország szempontjából fontosnak tekintendők az adott cégek, és rájuk irányították a figyelmet. Kockázatot jelent önmagában az, hogy a korlátozásokat szükségessé tevő pandémiás időszakban számos cégnél lehetőség volt a távoli munkavégzésre, és mivel a vállalatoknak rendkívül rövid idő alatt kellett átállniuk a megszokottól eltérő munkavégzési környezetre, a legtöbb cég elsősorban az üzletmenet-folytonosságra koncentrált, míg az információbiztonsági kockázatok kiküszöbölése feltételezhetően háttérbe szorult.

A létfontosságú „címke” következményei egy vállalat életében

A vizsgált időszakban hatályos Lrtv.-t alapul véve normál esetben a nemzeti létfontosságú rendszerelemek üzemeltetőinek kijelölési eljárását a törvény mellékleteiben meghatározott ágazatokhoz való tartozás szerint, a vonatkozó ágazati rendeletekben kijelölt illetékes hatóságok hivatalból folytatták le, amelynek keretében az azonosítási jelentésben foglalt ágazati és horizontális kritériumok vizsgálata alapján, a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak megfelelően hoztak döntést a kijelölésről. Döntésüket kijelölő határozat formájában közölték az érintettekkel, amelyekben meghatározták az üzemeltetői biztonsági terv kidolgozásának határidejét, illetve a rendszerelem védelmével összefüggő egyéb feltételeket is. Ez az eljárási módszer a törvény szerint legfeljebb 70 napot vett igénybe. A folyamatot a 2. ábra szemlélteti.



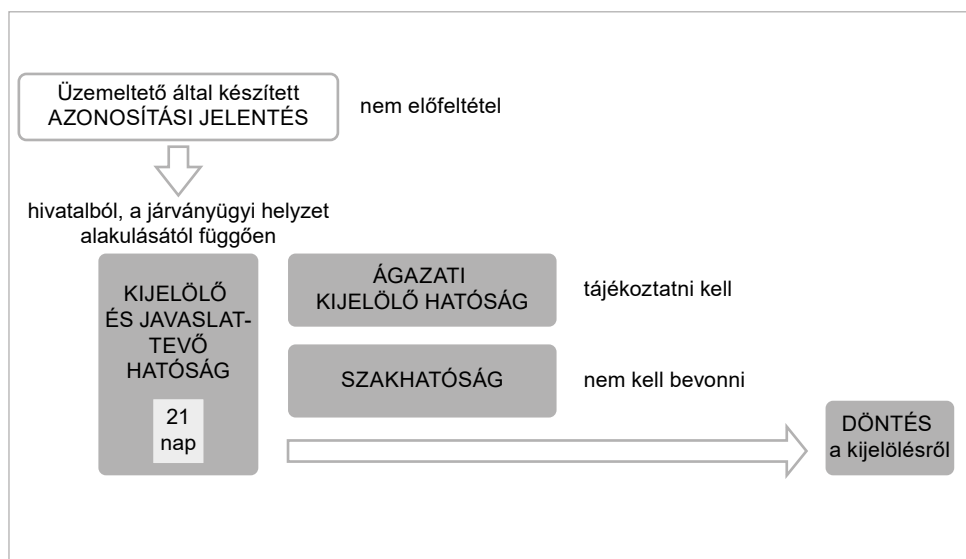
2. ábra Létfontosságú kijelölés normál időszakban

Forrás: Bonnyai Tünde szerkesztése a 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról; 2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről alapján (2020. július 1-je előtti hatály szerint)

A veszélyhelyzet időszakában jellemző sajátos körülmények okán sokkal gyorsabb döntéshozatali mechanizmusok váltak szükségessé, az eljárások ezért a 86/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdésének¹² alkalmazásával indulhattak meg,

¹² „A veszélyhelyzet ideje alatt a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló törvény és a végrehajtására kiadott rendeletek tekintetében a honvédelmi

lefolytatásukért a honvédelmi miniszter felelt, a döntés meghozatalára pedig – azonosítási jelentés, így ágazati és horizontális kritériumvizsgálat nélkül – összesen két nap állt rendelkezésre.¹³ Az eljárást a 3. ábra szemlélteti.



3. ábra Létfontosságú kijelölés veszélyhelyzet idején

Forrás: Bonnyai Tünde szerkesztése a 86/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes honvédelmi tárgyú szabályokról (hatályon kívül helyezve: 2020. június 18.) alapján

Arra azonban sem a normál időszaki, sem a különleges jogrendi szabályozás nem tért ki, hogy pandémiás időszak miatt létfontosságúvá kijelölt vállalatok a veszélyhelyzet megszűnését követően milyen „minőségükben” működnek majd tovább.

A kötelezettségek jellege, illetve teljesítésük keretrendszere viszont semmiben nem változott; az ily módon kijelölt nemzeti létfontosságú rendszerelemeknek értelemszerűen ugyanúgy meg kellett felelniük az előírásoknak, mintha normál időszakban jelölték volna ki őket. Ez azt jelentette, hogy a kijelölt létfontosságú vállalatok azzal szembesültek, hogy a kialakult – fokozódó járványügyi – helyzetben betöltött különleges szerepük mellett a kijelölő határozatukban definiált kötelezettségeket is a megadott határidőkön belül teljesíteniük kell. E fejezetrészben azokat az előírásokat és kötelezettségeket mutatjuk be, amelyek az érintett vállalatok egészét általánosságban érintették, mindezt a vizsgált időszakban hatályos jogszabályi állapot szerint.

miniszter a kijelölő hatóság.” 86/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes honvédelmi tárgyú szabályokról 4. § (1) bekezdés b) pont.

¹³ 86/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes honvédelmi tárgyú szabályokról 4. § (5) bekezdés.

Az Lrtv. alapján kijelölt létfontosságú rendszerek biztonságának szavatolhatósága érdekében rendkívül fontos kötelezettségek előírása volt szükséges a jogszabályi háttér megalkotásakor, ami az elmúlt évek tapasztalatai folytán a legtöbb esetben tovább szigorodott. Azon túl, hogy az Lrtv. megállapítja minden létfontosságú rendszert üzemeltető számára a biztonsági összekötő személy kinevezését és az üzemeltetői biztonsági terv elkészítését,¹⁴ az Ibtv. további elvárásokat támaszt feléjük. Egyrészt biztosítani kell a kijelölt rendszerelem létfontosságú információs rendszerelemei tekintetében a bizalmasság, sértetlenség, rendelkezésre állás hármas követelményrendszerét, amely az érintett rendszerek zárt, teljes körű, folytonos és kockázatokkal arányos védelmét feltételezi. Mindennek érdekében a kijelölt üzemeltetőknek relatíve rövid időn, 60 napon belül alkalmazniuk kell egy – speciális végzettséggel rendelkező – információs rendszerek biztonságának felügyeletéért felelős személyt, és 90 napon belül készíteniük kell egy informatikai biztonsági szabályzatot.¹⁵ Másrészt a kijelöléstől számított egy éven belül el kell készíteniük rendszereik biztonsági osztályba és szervezetük biztonsági szintbe sorolását.¹⁶

A különleges jogrend fennállásának ideiglenessége okán¹⁷ – a határidőkből kiindulva – ki kell emelni ezek közül a személyügyi és a dokumentumok készítésére vonatkozó kötelezettséget.

Az üzemeltetői biztonsági terv és az informatikai biztonsági szabályzat tartalmi elemeit figyelembe véve a dokumentumok összeállítása komplex és speciális szaktudást igénylő feladat, elkészítésük – az eddigi normál időszaki tapasztalatok alapján – akár jelentős költségekkel is járhat. Az üzemeltetői biztonsági terv kötelező tartalmi elemeit az Lrtv. vhr. vonatkozó melléklete¹⁸ konkrétan fel is sorolja, ez jól példázza készítésének átfogó jellegét. A tervet ugyanis – a teljesség igénye nélkül – az alábbi részletekbe menő információhalmazként kell értelmezni:

- szervezet, tevékenység, irányítási rendszer bemutatása (szervezeti struktúra és az üzemvezetés, személyzet, elvárt/normális működési paraméterek);
- kijelölt rendszerelem azonosítása és értékelése adott ágazati és horizontális kritériumok alapján;

¹⁴ 2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről 6. § (7) és 6. § (1) bekezdés. 2020. január 1-jei hatály szerint.

¹⁵ 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról 11. § (1) bekezdés *c)* és *f)* pont, illetve 26. § (6) bekezdés *c)* pont. 2019. július 27-i hatály szerint.

¹⁶ 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról 7. §, illetve 26. § (6) bekezdés *c)* pont. 2019. július 27-i hatály szerint.

¹⁷ Magyarországon eddig a vörösiszap-katasztrófa miatt volt kihirdetve a leghosszabb időtartamú veszélyhelyzet, de az sem haladta meg a 270 napot, így okkal lehetett számolni azzal, hogy a kiváltó okok enyhülésével a járvány miatti veszélyhelyzet meg fog szűnni.

¹⁸ 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról 2. melléklet. 2020. április 8-i hatály szerint.

- környezeti sajátosságok (működést biztosító közműszolgáltatások és egyéb szolgáltatók, a kijelölt rendszerelem környezetében található és a működésére befolyással bíró veszélyes üzemek, gyárak, erőművek);
- belső audit és vezetőségi átvizsgálás rendszere;
- a kijelölt rendszerelem bemutatása (felépítés, tevékenységek, folyamatleírások, informatikai rendszerek, tájékoztatási rendszerek, felügyeleti szervek).

Ezen felül a terv kiemelkedően fontos része – és a fentiek alapján azok mélyreható ismerete függvényében – a működéssel összefüggő kockázatok azonosítása és értékelése, felvázolva a kockázati listát, a kijelölt rendszerelem interdependens kapcsolódásait és az azokból adódó kockázatok azonosítását. Ez alapján az üzemeltetőnek a feltárt kockázatok kezelésére vonatkozó szabványokat, eljárásokat, intézkedéseket is be kell mutatnia. A felsorolást áttekintve meg kell állapítani, hogy kimondottan nehéz például olyan ágazati és horizontális kritériumokat értékelni, amelyeket azonosítási jelentés hiányában a kijelölés során eleve nem vizsgáltak. Az 1. ábrán vázolt ágazati megoszlás alapján pedig különösen nagy kihívást jelenthet az egyéb kategóriába sorolt létesítmények ágazati kritériumainak értékelése, ugyanis azok nem sorolhatók az Lrtv. szerinti ágazatok közé, így ágazati kormányrendeleti szabályozással nem rendelkeznek. Ebből adódóan ágazati kritériumrendszerük sincs, ami az üzemeltetői biztonsági tervben vizsgálható lenne.

A vállalatok üzemeltetőinek gondoskodniuk kell továbbá a biztonsági összekötő személy (továbbiakban: SLO),¹⁹ illetve az elektronikus információs rendszerek biztonságáért felelős személy (továbbiakban: EIR-felelős) foglalkoztatásáról is. Mindkettő csak büntetlen előéletű lehet, az SLO-nak az Lrtv. vhr.-ben foglalt és az adott ágazati kormányrendeletnek megfelelő szakirányú végzettséggel, míg az EIR-felelősnek a feladatellátáshoz szükséges felsőfokú végzettséggel és szakképzettséggel kell rendelkeznie. A veszélyhelyzet alatt kijelölt létfontosságú vállalatoknak e személyzeti kérdések komoly kihívásokat jelenthettek, akár saját humán erőforrásból próbálták megoldani, akár új munkaerő alkalmazásával szándékoztak eleget tenni a követelménynek. Mindkét esetben fennáll a lehetősége annak, hogy a vállalat részéről az alkalmazás többletköltséggel jár. Fontos hangsúlyozni ehhez kapcsolódóan, hogy az Lrtv. kijelenti:²⁰ a kijelölt vállalatokat terhelik az üzemeltetői biztonsági terv elkészítésének, módosításának, a biztonsági összekötő személy foglalkoztatásának költségei.

A körülmények vizsgálatához hozzátartozik az is, hogy mind az Lrtv., mind az Ibtv. lehetővé teszi az illetékes hatóságok számára, hogy a törvények személyi hatálya alá tartozó szervezetek mulasztása esetén szankciókat alkalmazzon – ezek konkrét bírságok formájában is materializálódhatnak, amennyiben a hatóságok

¹⁹ A rövidítés a biztonsági összekötő személy angol terminológiájából ered: *security liaison officer*.

²⁰ 2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről 7. §. 2020. január 1-jei hatály szerint.

azt indokoltnak találják. Figyelemmel arra, hogy nem egészen 100 napon keresztül állt fenn kihirdetett veszélyhelyzet hazánkban, a hatóságoknak ebben az időszakban nyilvánvalóan nem volt alkalmuk élni a bírságtételek alkalmazásának lehetőségével.

Fenyegetések a kibertérben, a koronavírussal összefüggésben

Az éremnek mindig két oldala van; ez jellemzi az eddigiekben bemutatott helyzetet is. A pandémia ugyanis nemcsak sajátos védekezési szabályokat és intézkedéseket – így a létfontosságú vállalatok feltérképezését – tett szükségessé, hanem olyan kihívásokkal is szembeállított bennünket, amelyek a kibertérben jelentkeztek.

Világszinten elmondható, hogy a járvány felerősödése után a NATO által is hadszíntérként értelmezett kibertérben egyre gyakrabban jelentek meg kifejezetten a koronavírussal kapcsolatos, arra hivatkozó különböző típusú támadások. Ezek a kezdetekben az emberek félelmére, a fennálló új helyzetre és a szervezetlenségre alapozva vették célba az embereket, majd az idő múlásával megfigyelhető volt, hogy egyes szervezetek/szervezettípusok is célponttá váltak.

Az Interpol szerinti legjellemzőbb kiberfenyegetéseket a 4. ábra mutatja be. A koronavírus-járvány kezdete óta a legnagyobb gyakorisággal az online csalások,²¹ a kártékony programok,²² az adatgyűjtésre szánt kártevő programok,²³ a rosszindulatú domaineink,²⁴ a félretájékoztatót megcélzó támadási formák,²⁵ illetve az adathalász-tevékenységek²⁶ fordultak elő.

Európában főként a rosszindulatú domaineink, az adathalászat, a kritikus infrastruktúrákat célzó kártékony programok, illetve az adatgyűjtésre szánt kártevő programok voltak a „legnépszerűbbek”. Az említett káros programok egy kritikus információs infrastruktúrával rendelkező vállalatnak és az ezzel közvetetten érintett külső környezetnek akár nagyobb problémákat, sérüléseket is okozhatnak a megfelelő odafigyelés és felkészülés hiányában.

²¹ A Covid-19-re hivatkozva vagy ezt a jelenséget megemlítve haszonszerzési céllal tévesztettek meg embereket.

²² Rosszindulatú programok, amelyek főleg a kritikus infrastruktúrák ellen irányultak, és az üzleti tevékenységek leállását, működésük kiesését okozták.

²³ Különböző távoli elérésű programok, mint például trójai vagy egyéb kémprogramok, amelyeket információk, adatok kicsalásának céljából alkalmaztak.

²⁴ A koronavírushoz kapcsolódó kulcsszavakkal létrehozott domainnevek: adatok, pénz és egyéb értékek ellopásának célzatával létrehozott oldalak.

²⁵ Bizonytalanságot és bizonyos szintű káoszt képes elindítani egy támadás, amely direkt módon félrevezető.

²⁶ Támadó e-mailek vagy adott platformok, amelyek a koronavírus jelenségét adott szöveggörnyezetben alkalmazva csaltak ki az emberekből személyes adatokat.



4. ábra Kiberfenyegetések trendje

Forrás: Kiss Adrienn szerkesztése Interpol: Cybercrime: Interpol report shows alarming rate of cyberattacks during COVID-19. *Interpol*, 2020. augusztus 4. alapján

Kimondottan hazai viszonylatban például arra hívta fel a figyelmet a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat égisze alatt működő Nemzeti Kibervédelmi Intézet, hogy a nyitott RDP-portok²⁷ rendkívüli sérülékenységre adnak okot. A nemzeti CSIRT (*Computer Security Incident Response Team*)²⁸ kimutatásai szerint már 2020 első negyedében megfigyelhető volt az internet irányából szabadon elérhető RDP-portok számának látványos emelkedése. Az erőteljes növekedés egyik fő oka lehetett, hogy a járványügyi helyzet súlyosbodásával egyre több szervezet biztosított otthoni munkavégzési lehetőséget a dolgozók számára, amelyet azonban a bevezetésre rendelkezésre álló időkeret

²⁷ A Microsoft által fejlesztett olyan protokoll, amely grafikus felületet biztosít a felhasználóknak és az adminisztrátoroknak annak érdekében, hogy hálózati kapcsolaton keresztül csatlakozzanak egy másik számítógéphez. Alap esetben a TCP3389 porton üzemel, és a biztonsági kockázatok lehetőleg alacsonyabb szintre csökkentése érdekében megfelelően kell konfigurálni.

²⁸ Magyarország nemzeti szintű eseménykezelési feladatokat ellátó szerve, a nemzeti CSIRT a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Nemzeti Kibervédelmi Intézet szervezeti keretei között működik.

szűkössége miatt nem minden esetben sikerült kellően biztonságosan beállítani.²⁹ Egy szervezet szempontjából a nem kellő körültekintéssel konfigurált RDP-elérés olyan biztonsági kockázatokat hordoz, amelyek révén akár a szervezet teljes működése is megbénítható. A napi szintű feladatellátás ellehetetlenítése pedig – például egy létfontosságúként megjelölt vállalat esetében – súlyos szolgáltatáskieséssel is járhat. Emellett Magyarországon is előfordult olyan káros csatolmányokat terjesztő kampány júniusban, amely a Nemzeti Népegészségügyi Központ, illetve Müller Cecília országos tisztifőorvos asszony nevében küldött levelekkel egy űrlap letöltésére próbálta rávenni a levél címzettjét,³⁰ de adathalász – személyes és bankkártyaadatok megadására kérő – kampány is zajlott, szintén a Nemzeti Népegészségügyi Központ arculati elemeit felhasználó e-mailek formájában.³¹

Ezek alapján a létfontosságú vállalatokként nevesített szervezeteknek a jogszabályi kötelezettségeken túl számolniuk kellett azzal is, hogy a működésükben bármikor bekövetkezhet valamilyen formában biztonsági incidens. Ahogy már említettük, emiatt kimondottan aggályos, hogy teljes publicitást kapott az Akciócsoport által vizsgált cégek listája.

A támadások fajtájából azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a legtöbb esetben az üzemeltetők és az adott munkavállalók információbiztonsági tudatosságával relatíve könnyen ki lehetett védeni az efféle ártó szándékú cselekmények következményeit, de joggal merülhet fel a kérdés, hogy a korábban az Ibtv. hatálya alá nem tartozó, kiberbiztonsággal kapcsolatos követelményekkel nem szembesülő, a rendszerbe „frissen” bekerülő cégek esetében milyen mértékű és hatékonyságú tudatosságról, védekezőképességről beszélhetünk.

Létfontosságú vállalatok – hatósági felügyelet és eseménykezelés

A létfontosságú rendszerek védelmével kapcsolatos feladatkör rendkívül összetett a normál időszaki szabályozás szerint is. Számos felelős hatóság közös munkájának eredménye, hogy a kijelölt elemek megfeleljenek a jogszabályi előírásoknak. Ezt a rendszertant tovább bonyolította a veszélyhelyzeti intézkedésekkel bevezetett, korábban már említett, központosított döntéshozatali eljárás, amely a létfontosságú vállalatok kijelölését a honvédelmi miniszterhez telepítette. Az eljárás – a célnak megfelelően – egyszerűsödött, ugyanakkor a szakmai szempontok érvényesítésére már nem maradt lehetőség, mivel az ágazati kijelölő hatóságok – a szakmai kritériumok vizsgálatának letéteményesei – nem vettek részt a kijelölésekben.

²⁹ Nemzeti Kibervédelmi Intézet: Riasztás: nyitott RDP port biztonsági kockázatai.

³⁰ Nemzeti Kibervédelmi Intézet: Riasztás a Nemzeti Népegészségügyi Központ nevében küldött, káros csatolmányt tartalmazó levéllel kapcsolatban.

³¹ Nemzeti Kibervédelmi Intézet: Riasztás a Nemzeti Népegészségügyi Központ arculati elemeit felhasználó adathalász levelekkel kapcsolatban.

Tekintettel arra, hogy az ideiglenesen bevezetett szabályok nem tértek ki arra, hogy a veszélyhelyzet visszavonását követően milyen módon kívánja a jogalkotó „visszaállítani a normál időszaki állapotot”, számos joghézag alakult ki. Egyrészt nem volt egyértelmű, hogy ki gyakorol szakmai felügyeletet a kijelölt elem felett, különösen azok esetében, amelyek az Lrtv. szerinti ágazatokba nem voltak besorolhatók. Másrészt felmerült a kérdés, hogy a különleges jogrendi szabályok közé bekerült – szintén a honvédelmi miniszter felelősségi körébe delegált – ellenőrzést koordináló szervi tevékenységet miként kell értelmezni a jelenben és hosszú távon, főleg azért, mert ezt előre elkészített, éves terv alapján, valamennyi érintett hatóság bevonásával kell végezni. Harmadrészt semmilyen rendelkezés nem tisztázta, hogy a veszélyhelyzet idején kijelölt létfontosságú rendszerelemek megkapják-e az úgynevezett „honvédelmi” jelzöt, ez ugyanis alapjaiban befolyásolja az elektronikus információs rendszerek biztonsági felügyeletét ellátó hatóság, illetve az eseménykezelő szerv kilétét.³² A normál időszaki és a veszélyhelyzet időszakában feladat- és hatáskörrel rendelkező szereplőket az 1. táblázat foglalja össze.

A különleges jogrendi szabályozás kialakításakor – feltételezhetően – az volt a kiindulási alap, hogy egyedül a honvédelmi ágazat (normál időszaki) szabályozásában ismerünk olyan kijelölési megoldást, amely szerint honvédelmi érdekből egy másik ágazatban található rendszerelem is kijelölhető létfontosságúnak. Ennek lefolytatása korábban az érintett ágazat kijelölő hatóságának a felelőssége volt, a kijelölésre a honvédelmi ágazati kijelölő hatóság „csupán” javaslatot tehetett. Az Lrtv. 2020. január 1-jén hatályba lépett módosításával mindezt törvényi szintre emelte a jogalkotó, és a honvédelmi ágazat kijelölő hatóságának kizárólagosságával lehetővé tette, hogy a honvédelmi ágazat kijelölő hatósága más, „nem honvédelmi ágazatba tartozó rendszerelemet – az érintett ágazati kijelölő hatóság véleményének bekérését követően – honvédelmi érdekből, kormányrendeletben meghatározott honvédelmi kritériumok alapján nemzeti létfontosságú rendszer-elemmé kijelölhet”.³³

³² A honvédelmi létfontosságú rendszerelemek vonatkozásában külön nyilvántartó hatóság és ellenőrzést koordináló szerv működik a Honvédelmi Minisztériumban a 359/2015. (XII. 2.) Korm. rendelet a honvédelmi létfontosságú rendszerelemek azonosításáról, kijelöléséről és védelméről 3. § (1) bekezdésének megfelelően. A honvédelmi célú elektronikus információs rendszerek hatósági felügyeletét a 187/2015. (VII. 15.) Korm. rendelet az elektronikus információs rendszerek biztonsági felügyeletét ellátó hatóságok, valamint az információbiztonsági felügyelő feladat- és hatásköréről, továbbá a zárt célú elektronikus információs rendszerek meghatározásáról 24. § (1) bekezdése szerint, míg eseménykezelési feladatait a 271/2018. (XII. 20.) Korm. rendelet az eseménykezelő központok feladat- és hatásköréről, valamint a biztonsági események kezelésének és műszaki vizsgálatának, továbbá a sérülékenységvizsgálat lefolytatásának szabályairól szóló 6. § (1) bekezdése alapján a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat látja el.

³³ 2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről 2. § (5) bekezdés. 2020. január 1-jei hatály szerint.

1. táblázat Feladat- és hatáskörök megoszlása

Funkció	Normál időszak*		Járványügyi veszélyhelyzet**	
	Felelős szerv	Feladat	Normál időszaki felelős szerv feladata	Veszélyhelyzetben eljáró szerv
Ágazati kijelölő hatóság	Ágazati kormányrendeletben nevesített szerv	Szakmai felelősség a kijelölés során, szakmai felügyelet a működés kapcsán	Kijelölés megindításáról és a kijelölő döntésről tájékoztatást kap	Honvédelmi miniszter
Ágazati javaslattevő hatóság	Ágazati kormányrendeletben nevesített szerv	Szakmai felelősség a kijelölés során	–	Honvédelmi miniszter
Nyilvántartó hatóság	BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság	Kijelölt – nem honvédelmi – létfontosságú rendszerelemek adatainak nyilvántartása	Kijelölő döntésről tájékoztatást kap	Honvédelmi miniszter
Ellenőrzést koordináló szerv	BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság	Kijelölt – nem honvédelmi – létfontosságú rendszerelemek koordinált ellenőrzése	–	Honvédelmi miniszter
Elektronikus információs rendszerek biztonsági felügyeletét ellátó hatóság	BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság	Kijelölt – nem honvédelmi – létfontosságú rendszer-elemek esetében az információ-biztonsági követelmények teljesülésének ellenőrzése	Információ-biztonsági követelmények teljesülésének ellenőrzése	(BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság)
Eseménykezelő szerv	NBSZ Nemzeti Kiber-védelmi Intézet	Kijelölt – nem honvédelmi – létfontosságú rendszer-elemek esetében a biztonsági incidensek kezelése	Biztonsági incidensek kezelése	(NBSZ Nemzeti Kiber-védelmi Intézet)

Forrás: Bonnyai Tünde szerkesztése a releváns jogszabályok 2020. július 1-je előtti hatálya alapján

Ez a gondolatmenet a veszélyhelyzetben meghozandó gyors, hatékony és célorientált döntések érdekében megfelelő alapnak bizonyul, ugyanakkor számos részletszabály viszonylatában további jogalkotási tevékenységre lett volna szükség. Tisztázni kellett volna a kijelöléssel járó kötelezettségek listáját és azok

időbeliségét, illetve a számos kivételszabállyal tarkított rendszerben felelős hatóságok és szervek körét egyaránt. A normál időszaki szabályozásban eleve érzékelhető egy joghézag a honvédelmi célú elektronikus információs rendszerek tekintetében. A honvédelmi ágazat által kijelölt ágazaton kívüli létfontosságú rendszerelemekről ugyanis nem derül ki, hogy a működésüket biztosító elektronikus információs rendszerek honvédelmi célúak-e, vagy sem. Ez ismét hatásköri vitákat eredményezhet.

Meg kell állapítani, hogy okkal merült fel a kérdés: ki és milyen felhatalmazás alapján, milyen hatáskörrel lett volna felelős egy kiberbiztonsági incidens kapcsán a vizsgált időszakban.

Tapasztalatok és következtetések

A tanulmány bevezetőjében is határozottan utaltunk arra, hogy a vizsgált időszak rendkívül sok szempontból unikális és gyors döntés meghozatalát tette szükségessé. Szélsőséges helyzet alakult ki, amelyben az élet- és egészségvédelmi intézkedések elsődlegessége megkérdőjelezhetetlen. A világszerte elterjedt járvány minden nemzetet olyan korlátozásokra ösztökélt, amelyekre eddig, ebben a formában nem volt példa. Nem volt tehát *best practice*, nem voltak bevett eljárások, nem volt „nagykönyvben megírt” módszertan. Egy közös cél volt: garantálni a lakosság élet- és vagyonbiztonságát, alapvető ellátását és a nemzetgazdaság működését.

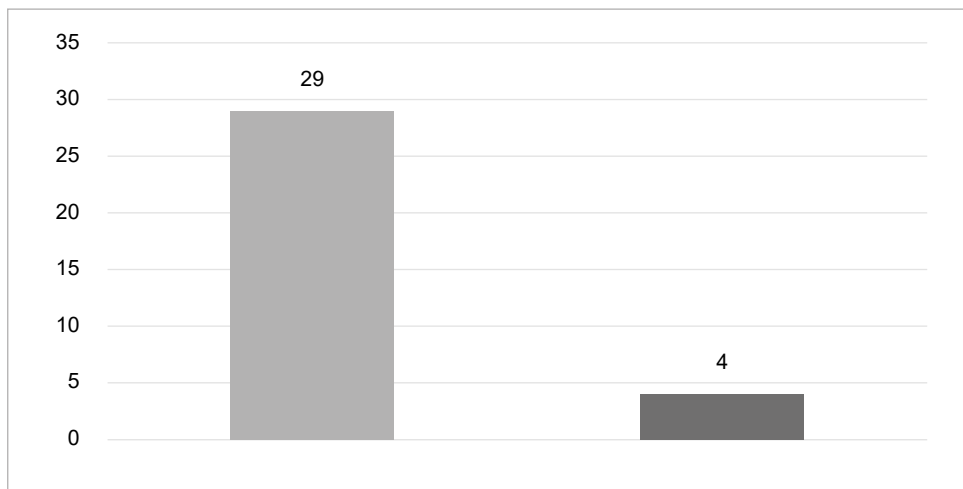
E sajátos körülmények között született meg az úgynevezett létfontosságú vállalatok egyedi halmaza, az előbbiekben ismertetett metódus eredményeként. Ennek során 142 vállalat napi rutinja íródott felül bizonyos szempontok mentén azzal, hogy váratlanul egyfajta állami felügyelet alá kerültek. A kiválasztott vállalatok üzletmenet-folytonosságának garantálhatósága érdekében nemcsak a kijelölésekről, hanem a legfelsőbb szintű vezetés támogatásáról is gondoskodott a már említett honvédelmi irányító törzs. Az országos operatív törzsnek közvetlenül jelentő irányító törzs felügyelete alatt tevékenykedtek az úgynevezett honvédelmi irányítócsoporthoz, amelyek nyomon követték és koordinálták a vállalati munkát. Az irányítócsoporthoz kirendelésének fő célja a fizikai biztonság szavatolása és a működőképesség feltételeinek biztosítása volt.³⁴

A bemutatott következmények alapján azonban több kérdés is felmerült, nemcsak a veszélyhelyzeti működés kapcsán, hanem az azt követő, újbóli normál időszaki üzletmenet tekintetében is. A váratlanul kialakított döntéshozatali mechanizmus ugyanis lehetővé tette a létfontosságú vállalatok – a körülmények okán nagyon is szükséges – gyors kijelölését, ugyanakkor rendkívül erőteljesen

³⁴ Honvédelem.hu/MTI: Benkő Tibor: csütörtök reggel jelennek meg az érintett vállalatoknál a honvédelmi irányító csoportok. *Honvédelem.hu*, 2020. március 18.

háttérbe szorította a szakmai szempontokat. A szabályozási környezet és így az érintettek akkor még egyáltalán nem voltak felkészülve egy ilyen markáns módszertanváltásra. A korábbi évek során kialakított és jól bejáratott mechanizmusok, a normál időszakban illetékes hatóságoknál rendelkezésre álló tapasztalat figyelmen kívül hagyása összességében kevésbé hatékony eredményt hozott. A Kormány javaslatára az Országgyűlés 2020. június 20-án megszüntette a veszélyhelyzetet, így a különleges jogrendi időszakban hozott intézkedések felülvizsgálatát meg kellett kezdeni. A vonatkozó kormányrendelet értelmében az Akciócsoport (a jogszabály szövege szerint a honvédelmi miniszter mint kijelölő hatóság) 60 napot kapott arra, hogy a létfontosságú vállalatok körét – az ágazatilag illetékes kijelölő hatóság bevonásával – megvizsgálja, és megállapítsa, mely cégek esetében szükséges a létfontosságúvá történt kijelölés fenntartása.³⁵

A 142 vállalat közül 101 esetében – vagyis több mint 70%-ban – visszavonták a kijelölést, de ezek közül 21 továbbra is létfontosságú rendszerelemként működik, figyelemmel a normál időszakban korábban megtörtént ágazati kijelölésére. Ez alapján 80 olyan szervezet van, amely megkezdte a jogszabályi követelményeknek történő megfelelést, de a kijelölés visszavonása által annak teljesítésére már nem kötelezett. Ideiglenes kijelölésük által lényegében átlagosan 94 napig tartoztak a törvény hatálya alá. Az újonnan létfontosságúként kijelölt 113 elem közül végül 33 esetében tartották fenn a kijelölést, az 5. ábrán látható ágazati megoszlás szerint.



5. ábra Tartósan létfontosságúvá kijelölt vállalatok ágazati megoszlása

Forrás: Bonnyai Tünde szerkesztése a Nemzeti Kibervédelmi Intézet adatai alapján

³⁵ 86/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes honvédelmi tárgyú szabályokról 8. § (2) bekezdés.

Ahogy már említettük, a veszélyhelyzet időszakában történt kijelölések kapcsán az ideiglenességnek a kezdetektől fogva egyértelműnek kellett lennie. Ha ezt párhuzamba állítjuk a létfontosságú rendszerek védelmének alapvető célkitűzésével – amely szerint szakmai alapokon nyugvó, társadalmi szükségleteket kiszolgáló, illetve gazdasági érdekeket is figyelembe vevő szempontok alapján történik a mindennapi életünk fenntartásához szükséges szolgáltatásokat nyújtó szereplők azonosítása, kijelölése, majd védelme –, akkor jogosan kérdezhetjük, hogy ez a célkitűzés milyen módon érvényesíthető a veszélyhelyzeti kijelölések tekintetében, akár fenntartott, akár visszavont kijelölésről beszélünk.

Szintén fontos körülmény, hogy a veszélyhelyzet időszakában olyan hatósági feladatot kapott a honvédelmi miniszter által irányított Akciócsoport, amelynek ellátásához egy alapvetően szűk ügyfélkörrel, illetve relatíve kis tapasztalattal rendelkező szervezeti egység (Honvédelmi Minisztérium illetékes főosztálya) tudott támogatást nyújtani. Mindehhez hozzátartozik az a nem elhanyagolható tényező is, hogy a 142 vállalat között számos meghatározó piaci szereplőt is találunk, amelyek vezetése kevésbé szokott a klasszikus államigazgatási és különösen a honvédelmi típusú irányítási módszerekhez. Érdemes lenne figyelembe venni a jövőben, hogy a normál időszakban felelősséggel bíró hatóságok az elmúlt években jelentős tapasztalatot szereztek a kijelölt elemekkel történő kapcsolattartás terén is – különösen a „civil cégek” kapcsán. Ez a tapasztalat azt mutatja, hogy ehhez az ügyfélkörhöz merőben más megközelítést, mentalitást és módszereket kell alkalmazni úgy, hogy a jogkövető magatartásra való hajlandóság értelemszerűen ne csorbuljon. A veszélyhelyzet – jellegéből adódóan – természetesen egészen más irányítási/vezetési körülményeket teremtett, amelyeknek minden érintett eleget kívánt tenni, de mindezek alapján célszerű lenne megvizsgálni és megfontolni a most szerzett tapasztalatok és a meglévő tudás ötvözeteként, hogy a létfontosságú rendszerek biztonságának szavatolásáért felelős struktúrában – jogrendtől függetlenül – kiemelt szerepet kapjon a kapcsolattartás és bizalomépítés. Ehhez alapvetően a jogi keretek között is alkalmazható rugalmasság, partnerség, támogató és fejlesztő mentalitás szükséges.

A kijelölések tekintetében – ügyféloldalról – pedig jogosan merül fel a kérdés, hogy azok a cégek, amelyek megkezdték a kötelezettségek teljesítését a jogszabályoknak való megfelelés érdekében, de kijelölésük visszavonásával már nem vonatkoznak rájuk a jogszabályok, mihez kezdenek a „félbemaradt” megoldásaikkal. Hasznos lehet-e számukra az elmúlt hónapokban szerzett vállalati tapasztalat például egy saját üzletmenet-folytonossági terv készítése vagy egy hasonló élethelyzetre történő felkészülésre irányuló belső folyamat kialakítása során? Az viszont nyilvánvalóvá válhatott számukra, hogy a kártékony programok nagyobb számú megjelenésével, a veszélyhelyzet idején szerzett tapasztalatok alapján a létfontosságú vállalatok üzemeltetőinek láthatóan nagy a felelőssége olyan tekintetben, hogy folyamatos kockázatelemzést végezzenek, és a munkavállalókat időről időre információbiztonsági tudatosítás keretében oktassák.

Mindezekről függetlenül ki kell hangsúlyozni, hogy a veszélyhelyzeti időszak intézkedései, azok végrehajtásának körülményei, lehetőségei, a szerzett tapasztalatok – előnyökkel és hátrányokkal együtt – a jövőben mindenképpen visszaforgathatók a folyamatok fejlesztése érdekében. A témakört érintő, 2020 júliusában bekövetkezett jogszabályváltozások egy része már ezen alapul. Az eddigi hiátus megszűnt azzal, hogy az Lrtv. kiegészült a 6/A. alcímmel, amely konkrétan nevesíti a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedéseket. Mindez előremutató tény, hisz veszélyhelyzet akár „a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű működési zavara” miatt is kihirdethető, amelynek „következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül, vagy több megyét érintően akadályozott” – jelenti ki a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló törvény.³⁶

Az új szakasz egyértelműsíti, hogy különleges jogrend idején a létfontosságú rendszerek kijelölését illetően külön megállapítható az eljáró hatóság, megváltoztatható az eljárás időtartama és a végrehajtás szabályrendszere, illetve korlátozható az eljárásban részt vevők száma is. Nevesíti továbbá annak lehetőségét, hogy az adott kijelölt rendszer vonatkozásában a mindenkori kormány a tevékenység koordinálására kijelöljön egy kormánytagot, illetve kormányzati összekötő szakembert delegáljon, akiknek külön megállapítható a feladat- és hatáskörük. Fontos rendelkezés továbbá, hogy a bevezetett intézkedések a különleges jogrend megszűnését követő 60 napon belül kötelezően felülvizsgálandók, az illetékes ágazati kijelölő hatóságok bevonásával.³⁷ Ez a rendelkezéshalmaz minden olyan esetre megteremt a jogalapot, amely a normál működéstől eltér. Szakmai szempontból előremutató, hogy centralizált eljárási rend vezethető be, amely a különleges jogrendre okot adó körülmények teljes körű figyelembevétele mellett fókuszálhat a szükséges kijelölések végrehajtására. Ugyanakkor a cikkünkben bemutatott jogszabályi kötelezettségek oldaláról vizsgálva továbbra is hiányos, mert nem tér ki az érintettekre vonatkozó elvárások megváltoztatásának lehetőségére. Okkal feltételezhetjük, hogy ennek elmaradása a különleges jogrendi jogalkotás során ismét háttérbe szorul. Ahhoz, hogy ezek a részletszabályok is megalkothatók legyenek, nélkülözhetetlen a normál időszakban történő előzetes felkészülés, ami feltételezi, hogy a különleges jogrendben kialakításra kerülő struktúra központi szervnél legyen (célszerűen minisztériumnál), országos hatáskört kapjon, de kellő rugalmassággal, szükséges hatékonysággal működhessen, széles körű ismeretekkel és tapasztalattal rendelkező állományt vonulasson fel, amely képes a „civil attitűdhez” alkalmazkodva is eredményeket elérni.

³⁶ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 44. § *cd*) pont.

³⁷ 2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről 13/A. §. 2020. július 1-jei hatály szerint.

Felhasznált irodalom

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100128.tv>
2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200166.tv>
2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300050.tv>
2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről (hatályon kívül helyezve: 2020. 06. 18.). Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000012.tv>
- 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300065.kor>
- 187/2015. (VII. 15.) Korm. rendelet az elektronikus információs rendszerek biztonsági felügyeletét ellátó hatóságok, valamint az információbiztonsági felügyelő feladat- és hatásköréről, továbbá a zárt célú elektronikus információs rendszerek meghatározásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1500187.kor>
- 359/2015. (XII. 2.) Korm. rendelet a honvédelmi létfontosságú rendszerelemek azonosításáról, kijelöléséről és védelméről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1500359.kor>
- 271/2018. (XII. 20.) Korm. rendelet az eseménykezelő központok feladat- és hatásköréről, valamint a biztonsági események kezelésének és műszaki vizsgálatának, továbbá a sérülékenységvizsgálat lefolytatásának szabályairól. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1800271.kor>
- 86/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes honvédelmi tárgyú szabályokról (hatályon kívül helyezve: 2020. 06. 18.). Online: <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/a67ce792810ae64f0fa5758c88c5876a95204b4e/letoltes>
- 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról (visszavonva 2020. június 17.). Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1012.KOR>
- 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1101.KOR&dbnum=1>
- 1109/2020. (III. 18.) Korm. határozat az ország működéséhez szükséges létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok veszélyhelyzeti feladat-ellátásának szakmai támogatásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a20h1109.kor>
- 2/2020. (I. 24.) HM utasítás az ügyeletes minisztériumi felsővezetői feladatok ellátásáról és jelentési kötelezettségi körébe tartozó biztonsági kihívást jelentő helyzetek jegyzékéről. Online: <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/13/PDF/2020/2.pdf>
- Honvédelem.hu/MTI: Benkő Tibor: csütörtök reggel jelennek meg az érintett vállalatoknál a honvédelmi irányító csoportok. *Honvedelem.hu*, 2020. március 18. Online: <https://honvedelem.hu/hirek/hazai-hirek/benko-tibor-csutortok-reggel-jelennek-meg-az-erintett-vallalatoknal-a-honvedelmi-iranyito-csoportok.html>
- Honvédelmi Minisztérium: Hetvenegy vállalatnál kezdtek el a munkát a Honvédelmi Irányító Törzsek. *Honvedelem.hu*, 2020. március 19. Online: <https://honvedelem.hu/hirek/hazai-hirek/hetvenegy-vallalatnal-kezdek-el-a-munkat-a-honvedelmi-iranyito-torzsek.html>
- Interpol: Cybercrime: Interpol report shows alarming rate of cyberattacks during COVID-19. *Interpol*, 2020. augusztus 4. Online: <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-report-shows-alarming-rate-of-cyberattacks-during-COVID-19>
- Nemzeti Kibervédelmi Intézet: *Riasztás a Nemzeti Népegészségügyi Központ arcuati elemeit felhasználó adatbázis levelekkel kapcsolatban*. Online: <https://nki.gov.hu/figyelmezteteses/riasztas/riasztas-nemzeti-nepegeszsegugyi-kozpont-arcuati-elemeit-felhasznalo-adathalasz-levelekkel-kapcsolatban>

Nemzeti Kibervédelmi Intézet: *Riasztás a Nemzeti Népegészségügyi Központ nevében küldött, káros csatolmányt tartalmazó levéllel kapcsolatban*. Online: <https://nki.gov.hu/figyelmeztetesek/riasztas/riasztas-a-nemzeti-nepegeszsegugyi-kozpont-neveben-kuldott-karos-csatolmany-tartalmazo-levellel-kapcsolatban>

Nemzeti Kibervédelmi Intézet: *Riasztás: nyitott RDP port biztonsági kockázatai*. Online: <https://nki.gov.hu/figyelmeztetesek/riasztas/riasztas-nyitott-rdp-port-biztonsagi-kockazatai>

WHO: *Listings of WHO's response to COVID-19* (2020. június 29.). Online: <https://who.int/news-room/detail/29-06-2020-covidtimeline>

Kalas Vivien

Digitális oktatás a koronavírus idején: tapasztalatok és jövőképek

A változó világhoz, a digitális korhoz való alkalmazkodással, így az oktatási rendszerek digitalizációjával is hosszú esztendőök óta foglalkoznak a politikai döntéshozók mind nemzeti, mind európai szinten. A 2020-ban beköszöntő koronavírus-járvány következtében a gyakorlatban is mindenki számára megmutatkozott, hogy milyen eredményeket sikerült a kormányoknak ez idáig elérniük.

Tanulmányom fókuszában a tavaszi félév tapasztalatai állnak, illetve az Európai Unió szerepvállalásának lehetőségei a digitális oktatás területén. Írásom első részében áttekintem, hogy miként jelent meg és hogyan fejlődött közösségi szinten az oktatáspolitikai, azzal együtt, hogy ez a kezdetektől fogva nemzeti hatáskörben van, így korlátozottak voltak a lehetőségek. Ezt követően megvizsgálom, hogy milyen lépéseket tett az EU, és milyen irányokat vetített elő annak érdekében, hogy a digitális elemek minél szélesebb körben váljanak elterjedteté az oktatási rendszerekben, és ezekhez a pedagógusok és a diákok is alkalmazkodni tudjanak. A tanulmány második felében az Európai Unió tagállamaiban a koronavírus-járvány nyomán elrendelt távolléti oktatás okozta kihívásokkal, nehézségekkel, továbbá az ezekre adott nemzeti és uniós válaszokkal foglalkozom. Állításom szerint, figyelembe véve azt, hogy valamennyi tagországban hasonló problémákkal kellett szembesülnie a politikai vezetésnek, amelyek megoldása több esetben túlmutat a nemzetállami kereteken, szükséges, hogy növekedjen az EU szerepe a digitális oktatás kereteinek megteremtésében és ezáltal az egyenlőtlenségek csökkentésében.

Az oktatáspolitikai megjelenése közösségi szinten

Az Európai Gazdasági Közösség (EGK) 1957-es megalakulása után az oktatás nem tartozott azon szakpolitikák közé, amelyek elsőként jelentek meg közösségi szinten. Az EGK vezetői sokáig nem is fordítottak túl nagy figyelmet erre a területre; a szemléletváltás csak az 1970-es években következett be. Ebben az időszakban kezdték el ugyanis felismerni a politikusok – részben az első olajválság hatásainak köszönhetően –, hogy a gazdasági fejlődéshez és a versenyképesség megőrzéséhez megkerülhetetlen a humán erőforrásba, valamint a jövő generációjába való befektetés. Ezt követően közösségi szinten is egyre nagyobb jelentőséget kapott az oktatáspolitikai, 1987-től kezdődően számos programot indítottak el ezen a területen, az európai egyezményekben való megjelenése azonban még váratott magára. Először 1992-ben, az Európai Unióról szóló szerződésben (EUSZ) nevezték meg hivatalosan mint olyan szakpolitikát, amelynek terén helye van a közös cselekvésnek. Az EUSZ-ban vagy más néven a Maastrichti Szerződésben közösségi feladatként a minőségi oktatás fejlesztését határozták meg, a tagállamok közötti együttműködés

előmozdítása révén.¹ A döntésben többféle elgondolás játszott szerepet. Az oktatás, a más államban való tanulás a gazdasági fejlődésen túl a társadalmi és regionális különbségek csökkenéséhez is hozzájárul, növeli a fiatalok munkaerőpiaci elhelyezkedésének esélyeit, továbbá erősíti az európai polgárok összetartozását, aminek következtében egységesebbé válik az Unió.

Az Európai Unióban az oktatáspolitikai nemzeti hatáskörben van, vagyis az EU csupán kiegészítő, koordináló tevékenységet végezhet ezen a területen. Az elmúlt évtizedekben mégis sok, nagy támogatottságnak örvendő kezdeményezést dolgoztak ki, amelyek egyfelől szükségessé tették a tagállamok nagyobb fokú kooperációját, másfelől segítséget nyújtottak az egyes országoknak a saját oktatási rendszerük, tanítási módszereik fejlesztésében. Az előbbieik közé sorolható egyebek mellett az Erasmus+ program, az európai oktatási térség, az Európai Egyetemek létrehozásának javaslata, valamint a diplomák kölcsönös elismeréséről szóló irányelv. Az utóbbiak csoportjába az anyagi támogatások vagy éppen az olyan iránymutatások tartoznak, mint a harmadik országbeli állampolgárok integrációjára vonatkozó bizottsági cselekvési terv, illetve a 2018-ban ismertetett digitális oktatási cselekvési terv.

Az Európai Unió a digitális oktatásról

A világ változása, a modern kor kihívásai sok esetben nehéz helyzetet teremtenek az Európai Unió tagországai számára, anyagi értelemben és a lehetőségek tekintetében egyaránt. A munkanélküliség, a környezetszennyezés és a digitalizáció mind olyan területek, amelyek kezelése, a hozzájuk való alkalmazkodás nem egyszerű a politikai döntéshozók számára; vagy a rájuk fordítható erőforrások szűkössége miatt, vagy azért, mert egyedül csak félmegoldások lehetségesek. Az EU vezetése, felismerve, hogy szerepe van ezekben a kérdésekben, pénzügyi alapokat hozott létre, valamint egységes javaslatokat dolgozott ki a célokra és a módszerekre vonatkozóan. Ezek nem csupán kiindulási pontot jelentenek az államoknak, de hozzájárulnak ahhoz is, hogy ne alakuljanak ki túlzott mértékű különbségek a nemzetek között. Ilyen dokumentum volt a 2018-as digitális oktatási cselekvési terv is, amely egy hosszabb folyamat eredményeit tükrözte, az európai uniós intézményekben ugyanis már régóta foglalkoztak a digitalizáció ügyével.

Az Európai Bizottság (EB) 2010-ben mutatta be az európai digitális menetrendet, amelyben hangsúlyozta, hogy a 2008-as gazdasági és pénzügyi válság utáni talpra állásban és az azt követő fejlődésben az „információs és kommunikációs technológiák” kulcsszerepet játszanak, és ehhez kívánt a testület egy intézkedési

¹ Treaty on European Union, signed at Maasricht on 7 February 1992. *Official Journal of the European Communities*, C 191/01; 29 July 1992, art 126 (1).

tervet összeállítani.² Ennek egyik része a digitális készségek fejlesztése és az eszközökhöz való hozzáférés biztosítása volt. A Bizottság megállapítása szerint az európai polgárok közel egyharmada még soha nem használta az internetet,³ aminek következtében nem tudnak teljeskörűen részt venni a társadalmi életben. Annak érdekében, hogy a fiatalok között ne legyen ilyenfajta lemorzsolódás, a szükséges kompetenciákat már az iskolai képzés során el kell, hogy sajátítsák, külön figyelmet fordítva a hátrányos helyzetű gyerekek bevonására. Következésképpen az EB azt szorgalmazta, hogy a tagállamok építsék be a saját, nemzeti tanterveikbe az E-oktatás elemeit.⁴ 2013-ban a „Megnyíló oktatás” elnevezésű új programjavaslatukat ismertették az EU vezetői. A kezdeményezés céljaként a diákok, tanárok képességeinek, valamint az iskolák digitális felszereltségének javítását foglalmazták meg, ezzel is csökkentve a társadalmi egyenlőtlenségeket. Kiemelték, hogy az internet használata révén sokkal szélesebb tudásanyaghoz férhetnek hozzá a fiatalok, illetve a pedagógusok, amelyeket a megfelelő infrastruktúrával, országhatárokon átívelve is megoszthatnak egymás között. Ezen túlmenően lehetővé válik a személyre szabott oktatás, amely könnyebbé teszi a diákok tehetségének kibontakoztatását.⁵

Az Európai Unió Tanácsa 2015-ös állásfoglalásában egyetértését fejezte ki a Bizottság megállapításaival kapcsolatban. Véleményük szerint az átalakuló világban a megfelelő digitális kompetenciák nélkülözhetetlenek a polgárok boldogulásához, a készségek megszerzéséhez és fejlesztéséhez pedig már az alapfokú oktatás is nagyban hozzájárulhat. Ebből fakadóan már ezen a szinten érdemes beépíteni a tantervekbe a digitális eszközök alkalmazását, amelyhez nem csupán új módszerek kidolgozása, de a pedagógusok továbbképzése is szükséges.⁶ Egy 2016-os közleményében az Európai Bizottság szintén a digitális világban való jártasság fontossága mellett érvelt. Kapcsolódva a korábbi megállapításaihoz, valamint az Európai Unió Tanácsa által megfogalmazottakhoz, elismerték, hogy a képességek megszerzésében az államok oktatási rendszerei kulcsfontosságú szerepet töltenek be, ám legelőször is azok fejlesztésére, átalakítására van szükség. A Bizottság ígéretet tett arra, hogy támogatást fog nyújtani ebben

² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai digitális menetrend, COM(2010) 245 végleges/2, 2010. augusztus 26. 3.

³ Uo. 28.

⁴ Uo. 31.

⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Megnyíló oktatás: mindenki számára elérhető innovatív oktatás és tanulás az új technológiák és a nyitott oktatási segédanyagok révén, COM(2013) 654 final, 2013. szeptember 25.

⁶ A Tanács következtetései a kisgyermekkorú nevelésnek és az alapfokú oktatásnak a kreativitás, az innováció és a digitális kompetencia előmozdításában betöltött szerepéről (2015/C 172/05), 2015. május 27.

minden érintettnek, hiszen ez az út vezet a társadalmi igazságosság megteremtéséhez és a versenyképesség megőrzéséhez.⁷

Az értékeléseken és a javaslatok megfogalmazásán túl az Európai Bizottság több olyan programot is indított, vagy nyújtott pénzügyi támogatást annak céljából, hogy segítse az új oktatási módszerek megalkotását, az oktatók továbbképzését, az iskolák digitális felszereltségének javítását, az online segédanyagokhoz való hozzáférést, valamint a tagállamok közötti párbeszédet. A Bizottság által 2018-ban bemutatott digitális oktatási cselekvési terv részben ezekre a támogatási formákra, intézkedésekre reflektált, és mellettük új irányokat is előrevetített. Célként tűzték ki, hogy valamennyi oktatási intézmény diákjai rendelkezzenek programozói ismeretekkel a tanulmányaik végeztével, a digitális felsőoktatás megkönynyítése végett pedig egy európai platform létrehozását jelentették be, valamint kiemelték, hogy az iskolák eszközállománya, infrastruktúrája további fejlesztésre szorul.⁸

A digitális oktatás szükségességével és előnyeivel nem csupán közösségi szinten foglalkoztak, hanem számos tagországban dolgoztak ki erre vonatkozó, hosszú távú stratégiákat, és ezen túl a tantervekbe is beépítették egyes elemeit. Az alapképzés első osztályától egészen az érettségiig önálló tárgy formájában vagy más óra tanmenetébe beágyazva sajátíthatják el a diákok a szükséges ismereteket. Míg Litvániában inkább ez utóbbi a jellemző, Bulgáriában pedig külön óra keretében foglalkoznak vele, addig például Svédországban, Franciaországban, Spanyolországban és a Cseh Köztársaságban mindkét módot alkalmazzák.⁹

Digitális oktatás a koronavírus idején

2020-ban, a koronavírus-járvány következtében a világ valamennyi országának – köztük az Európai Unió tagállamainak¹⁰ is – szokatlan intézkedéseket kellett bevezetnie, hogy korlátozni tudja az állampolgárai között az érintkezéseket, lassítva ezáltal a vírus terjedését. Ezek közül az egyik az oktatási intézmények bezárása volt. Az EU országai közül Olaszország volt az első, ahol március elején felfüggesztették a személyesen történő tanítást, majd ezt követően, a hónap végéig, a többi kormány is részben vagy teljesen távoktatást rendelt el. Svédország volt az egyik ország, amely – a járványkezelés más területeihez hasonlóan – különutasnak bizonyult

⁷ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az oktatás javítása és korszerűsítése, COM(2016) 941 final, 2016. december 7.

⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A digitális oktatási cselekvési tervről, COM(2018) 22 final, 2018. január 17.

⁹ European Commission/EACEA/Eurydice: *Digital education at school in Europe*. Eurydice Report. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019. 29.

¹⁰ Tanulmányomban az Egyesült Királyságot már nem tekintem az Európai Unió tagjának.

ebben a kérdésben. A skandináv államban 16 éves kor alatt a diákok továbbra is járhattak az iskolákba.

Habár a politikusok és a szakértők mind az EU-ban, mind az egyes tagállamokban már évek óta foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy miként lehetne alkalmazkodni a változó, digitalizálódó világhoz, és számos javaslatot ki is dolgoztak annak érdekében, hogy ezt a tanulási folyamatot már a gyermekkorban, iskolai keretek között el lehessen kezdeni, a távoktatásra való átállás mégis nehézségeket okozott. Talán el lehet mondani, hogy az új helyzethez való alkalmazkodás a felsőoktatás területén ment végbe a legkönnyebben, hiszen a hallgatók és professzorok számára nem volt ismeretlen az online szférában való munka. A járványhelyzet ugyanakkor rávilágított több, már korábban is létező problémára, amely minden országban, valamennyi iskolai szinten megnehezítette az otthonról való tanulást. Ezen túlmenően felmerült néhány gyakorlati nehézség is, amelyekre a kormányoknak válaszal kellett szolgálniuk.

Két fő területet lehet megnevezni, ahol a már meglévő hiányosságok előtérbe kerültek a koronavírusnak köszönhetően: az állampolgárok digitális kompetenciája, valamint az oktatási intézmények felkészültsége.

Az Eurostat legfrissebb, 2019-es adatai alapján az Európai Unióban ugyan csökkent 2010-hez képest azoknak az aránya, akik soha nem használják az internetet, de az EU 27 tagállamában a polgárok 10%-a még mindig nem él ezzel a lehetőséggel. Portugáliában, Görögországban és Bulgáriában a népesség több mint ötöde tartozik ebbe a csoportba.¹¹ A jelenség hátterében egyaránt állhat a hozzáférés, illetve a hozzáértés hiánya. Az internet használata azonban önmagában nem jelenti azt, hogy az egyének fejlett digitális kompetenciával rendelkeznek, ugyanis 2019-ben az Európai Unióban élők mindössze 56%-a bírt legalább alapszintű készségekkel, a tagállamok között pedig jelentős különbségek voltak e tekintetben. Míg Hollandiában vagy Finnországban 75% felett volt a digitálisan felkészült polgárok aránya, addig Bulgáriában és Romániában a lakosság kevesebb mint harmadának volt megfelelő mértékű digitális jártassága.¹²

2018-ban a skandináv államokban – Finnországban és Svédországban – a tanulók több mint 90%-a járt olyan intézménybe – alap- és középfokú képzésen egyaránt –, ahol a digitális eszköztár, a tanárok felkészültsége és az online segédanyagokhoz való hozzáférés a legmagasabb színvonalon volt biztosítva. Ezzel szemben Romániában, illetve Görögországban a diákok kevesebb mint egyharmada előtt állt nyitva ez a lehetőség, de Ciprus, valamint Szlovákia esetében is alacsony arányszámokról beszélhetünk.¹³ A koronavírus-járvány és a távoktatás elrendelése következtében pedig még inkább szembetűnővé vált az európai országok iskoláinak minőségbeli különbsége ezen a téren.

¹¹ Eurostat : *Digital inclusion – individuals, Percentage of individuals, Internet use: never (isoc_bdek_di)* (2020).

¹² Eurostat : *Individuals' level of digital skills, Percentage of individuals, Individuals who have basic or above basic overall digital skills (isoc_sk_dskl_i)* (2020).

¹³ European Commission (DG CNECT): *2nd Survey of schools: ICT in education. Objective 1: Benchmark progress in ICT in schools*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019. 39–40.

Ilyen jellemzőkkel indult el a digitális oktatás az Európai Unió tagállamaiban, amelyet különböző módszerekkel igyekeztek az iskolák és a kormányok a lehető leghatékonyabban és gördülékenyebben végrehajtani mind a köz-, mind a felsőoktatásban. A kivitelezéseket és az internetes alkalmazásokat tekintve nemcsak a nemzetek, de az egyes intézmények is más-más módon döntöttek, ám általánosságban kétféle megoldás – illetve azok ötvözete – volt tapasztalható. Voltak olyan iskolai oktatók, akik arra törekedtek, hogy a legtöbb órát „személyesen”, élőszóban tartsák meg a diákjaik számára, míg mások egyszerűen a feladatok rendszeres időközönként való körbeküldését választották. Szlovákiában mindkét típus megfigyelhető volt, a távoktatás részben online platformokon, csoportos órák keretében zajlott, részben pedig elektronikus levelek útján. Belgiumban egységes felület híján a pedagógusok és a tanulók elsősorban írásban tartották a kapcsolatot. Franciaországban is ez utóbbi gyakorlat volt a jellemző. Romániában és Horvátországban a kormány kezdeményezésére a közszolgálati televízió adásain keresztül szintén segítette a fiatalokat. A feladatok teljesítéséhez ugyanakkor a tanároknak és a diákoknak túlnyomó részben saját eszközre volt szükségük, ami újabb probléma forrását jelentette a digitális oktatás ideje alatt. Nem csupán az nehezítette meg ugyanis a tantermen kívüli tanulást, hogy akadt olyan személy, akinek nem voltak meg az ehhez szükséges készségei, de jó néhány családban a technológiai felszereltség is hiányzott, vagy éppen nem rendelkeztek elegendő eszközzel a gyermekek számára.

A távoktatás nemcsak a tanulókra, de a szülőkre is többletterheket rótt. A fiatalabb korosztályhoz tartozók ugyanis sok esetben segítségre szorultak mind a feladatok megértésében, mind a digitális eszközök használatában. A legtöbb országban otthoni munkavégzéssel vagy iskolai ügyelet megszervezésével igyekeztek megkönnyíteni ezt a helyzetet. A kormányoknak ezen túlmenően arra is megoldást kellett találniuk, hogy hogyan bonyolítsák le a több százezer diák és hallgató jövőjét meghatározó középiskolai érettségi, valamint egyetemi záróvizsgákat. Az utóbbiak túlnyomó részét online vagy személyesen, de megrendezték, az érettségikkel kapcsolatban pedig voltak olyan államok – például Franciaország, Hollandia, Málta vagy Svédország –, ahol az eltörlésük mellett döntöttek. Máshol – többek között Ausztriában, Olaszországban és Lengyelországban – megtartották ugyan őket, ám egyszerűsítve, csak szóbeli vagy csak írásbeli formában. A felsőoktatás területén emellett arra a kérdésre is választ kellett keresni, hogy az egyes szakokon – mint például az orvostudományin vagy a műszakin – miképpen lehet pótolni az elmaradt gyakorlatokat. A kijárási korlátozások és a könyvtárak bezárása okán a szakirodalomhoz, tananyaghoz való hozzáférés eleinte ugyancsak gondot okozott. Segítségképpen több kiadó és online folyóirat is ingyenesen elérhetővé tette a kiadványait.

Bár a kialakult helyzetet és a felmerülő gondokat a tagállamoknak saját maguknak kellett megoldaniuk, az Európai Unió igyekezett hatáskörével összhangban támogatást nyújtani a tagállamok számára. Közzétették egyfelől azokat a már létező online felületeket, adatbázisokat, amelyek segítséget jelenthettek mind az oktatás, mind a tanulás során, másfelől biztosították az oktatásért felelős miniszterek közötti

folyamatos egyeztetés kereteit. A hagyományos, évente kétszer megrendezett – májusi és novemberi – találkozóktól eltérően, a koronavírus-járvány miatt több alkalommal – márciusban, áprilisban, májusban és júniusban is – szerveztek online megbeszélést az európai politikusok számára.

Magyarországi tapasztalatok

Magyarországon elsőként a felsőoktatási intézmények zártak be március 12-én, majd március 16-ától a többi tanuló is otthonmaradásra kényszerült. A digitális munkarend bevezetésekor hazánkban a polgárok 49%-a rendelkezett alap- vagy annál magasabb szintű felhasználói készségekkel, amely arány nem sokkal maradt el az európai uniós átlagtól. Más államokhoz hasonlóan itthon is többféle módszert alkalmaztak az iskolák a távolléti oktatás megoldására. Az egyetemi szférában egyrészt a már korábban is használt platformokra helyezték a hangsúlyt, másrészt voltak különböző felületek, amelyeken keresztül a megtartott órákat bonyolították le. A közoktatásban szintén egy közös, online rendszernek – a KRÉTA-rendszernek – volt elsődleges szerepe a feladatok továbbításában. Ezen túlmenően a közszolgálati televízió csatornája és internetes hírportálok is segítséget nyújtottak a diákoknak a tananyag megértéséhez. Az Ipsos 2019 őszén végzett felmérése szerint Magyarországon a gyermekes családok 98%-a rendelkezett internet-hozzáféréssel, és e háztartások 91%-ában volt legalább egy számítógép. A város-vidék közti különbségek ugyanakkor itt is felfedezhetők voltak, a szegényebb régiókban élő iskoláskorúak mintegy harmadának nem volt saját eszköze.¹⁴ A digitális munkarend bevezetéséig eltelt néhány hónap alatt pedig lényegi változások nem történtek ezekben a mutatókban. A nehézségek áthidalása érdekében a kisebb településeken a pedagógusok személyesen, papíralapon juttatták el a feladatokat a tanulóknak, és számos cég is hozzájárult – adományok, felajánlások útján – ahhoz, hogy a felszerelés hiánya miatt a hátrányos helyzetű fiatalok se maradjanak ki a távolléti oktatásból.

Jövőképek a digitális oktatás területén

A felmerülő problémák ellenére a digitális munkarendnek nem csupán hátrányai, de előnyei is voltak. Lehetőséget teremtett arra, hogy a tanulók digitális készségei fejlődjenek, ezzel a módszerrel több, releváns információhoz férhettek hozzá, a feladatok megértéséhez pedig a tankönyv mellett egyéb források is rendelkezésre álltak. Ezen túlmenően a tanárok nagyobb fokú aktivitást, odafigyelést követeltek meg a diákoktól, mint a hagyományos keretek között, aminek következtében azok jobban elsajátíthatták a tananyagot.

¹⁴ Ipsos: *A digitális oktatás infrastrukturális háttere és megvalósíthatósága Magyarországon* (2020. március 16.).

A vezető politikusok úgy találták, hogy az alkalmazott megoldások jó kiindulópontként szolgálhatnak az oktatás további digitalizálásához; Magyarországon pedig a jövőben is megtartanának elemeket az online tanulásból. A diákok képességeit a köznevelésben egy új tantárgy, a digitális kultúra révén kívánják fejleszteni, és nem kizárt, hogy a jövőben az áthelyezett szombati munkanapokon a távolléti tanítást alkalmazzák.

A távoktatás tapasztalatai ezen túlmenően azonban arra is rávilágítottak, hogy egy közös, európai válasz kidolgozása szintén szükséges. Egyrésztől azért, mert – amint az az oktatáspolitikáért felelős miniszterek videokonferenciáin is kitűnt – valamennyi európai országnak hasonló problémákkal kellett szembenéznie. A technológiai felszereltség hiánya, a regionális különbségek, az iskolák eltérő felkészültsége, illetve a nem megfelelő digitális jártasság mind-mind olyan tényezőnek bizonyult, amelyek megnehezítették a távolléti tanulást. A gondok ugyanakkor más-más mértékben érintették az egyes tagállamokat, ami felnagyította a már meglévő társadalmi egyenlőtlenségeket, amelyek csak tovább növekedhetnek a jövőben. Habár az Unió a különböző programokon, támogatásokon keresztül – mint például a WiFi4EU, a SELFIE vagy az Európai Szociális Alap – jelenleg is nyújt támogatást a pedagógusoknak, diákoknak, oktatási intézményeknek a készségeik, valamint az infrastruktúra fejlesztésében, a koronavírus-járvány alatt egyértelművé vált, hogy van még fejlődési lehetőség ezeken a területeken. Az eme időszakban kirajzolódó földrajzi különbségek mérséklése pedig újabb érvet jelenthet az Európai Unió nagyobb szerepvállalása mellett.

Ezeket a megállapításokat tartalmazták az Európai Unió Tanácsának 2020 júniusában megfogalmazott következtetései is. A politikusok a dokumentumban kiemelték, hogy a koronavírus-járvány miatti iskolabezárásokat követően a tagállamok rendkívüli szolidaritásról tettek tanúbizonyságot, és a folyamatos segítségnyújtás jellemezte ezt az időszakot. Az átállás ugyanakkor nem zajlott le problémamentesen. Ezzel kapcsolatban az Európai Unió Tanácsa az oktatási intézmények eltérő digitális felszereltségét, továbbá a szükséges eszközök hiányát nevezte meg a legfőbb nehézségként. A jövőbeni irányvonalakra vonatkozóan az egyes nemzetek, valamint az Európai Bizottság irányába is támasztottak elvárásokat. Míg a tagországok részéről a digitalizációs folyamatok felgyorsítását, az iskolák fejlesztését, illetve a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését sürgették, addig az Unió vezetésétől az egyeztetések koordinációját, a meglévő programok továbbgondolását és az anyagi támogatások kiterjesztését várták el.¹⁵ Utóbbiak megvalósításához az új digitális oktatási cselekvési terv megalkotása jelentheti az első lépést. Ursula von der Leyen 2019-ben, bizottsági elnökjelölti meghallgatása során ígérte meg a jelenleg hatályban lévő tervnek a felülvizsgálatát és átdolgozását,¹⁶ amely a járványhelyzet alatti, gyakorlati tapasztalatokkal kiegészítve jó lehetőséget nyújt arra, hogy európai uniós szinten is tovább fejlődjön és erősödjön ez a szakpolitika.

¹⁵ A Tanács következtetései az oktatás és a képzés területén a Covid19-válság elleni fellépésről, (8610/20), 2020. június 16.

¹⁶ Ursula von der Leyen: *A Union that strives for more. My agenda for Europe: political guidelines for the next European Commission 2019–2024* (2019).

Felhasznált irodalom

- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai digitális menetrend, COM(2010) 245 végleges/2, 2010. augusztus 26. Európai Bizottság 2010. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245R\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245R(01)&from=HU)
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Megnyíló oktatás: mindenki számára elérhető innovatív oktatás és tanulás az új technológiák és a nyitott oktatási segédanyagok révén, COM(2013) 654 final, 2013. szeptember 25. Európai Bizottság 2013. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0654&from=EN>
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az oktatás javítása és korszerűsítése, COM(2016) 941 final, 2016. december 7. Európai Bizottság 2016. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0941&from=EN>
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A digitális oktatási cselekvési tervről, COM(2018) 22 final, 2018. január 17. Európai Bizottság 2018. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0022&from=HU>
- A Tanács következtetései a kisgyermekkori nevelésnek és az alapfokú oktatásnak a kreativitás, az innováció és a digitális kompetencia előmozdításában betöltött szerepéről (2015/C 172/05), 2015. május 27. Európai Unió Tanácsa 2015. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG0527\(04\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG0527(04)&from=HU)
- A Tanács következtetései az oktatás és a képzés területén a Covid19-válság elleni fellépésről, (8610/20), 2020. június 16. Európai Unió Tanácsa 2020. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8610-2020-INIT/hu/pdf>
- European Commission (DG CNECT): *2nd Survey of Schools: ICT in Education. Objective 1: Benchmark progress in ICT in schools*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019.
- European Commission/EACEA/Eurydice: *Digital education at school in Europe*. Eurydice Report. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019. Online: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/digital-education-school-europe_en
- Eurostat: *Digital inclusion – individuals, Percentage of individuals, Internet use: never, (isoc_bdek_di)* (2020). Online: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
- Eurostat: *Individuals' level of digital skills, Percentage of individuals, Individuals who have basic or above basic overall digital skills (isoc_sk_dskl_i)* (2020). Online: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_sk_dskl_i&lang=en
- Ipsos: *A digitális oktatás infrastrukturális háttere és megvalósíthatósága Magyarországon* (2020. március 16.). Online: <https://www.ipsos.com/hu-hu/digitalis-oktatas-infrastrukturális-hattere-es-megvalosithatosaga-magyarorszagon>
- Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992. *Official Journal of the European Communities*, C 191/01; 29 July 1992. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=HU>
- Von der Leyen, Ursula: *A Union that strives for more. My agenda for Europe: political guidelines for the next European Commission 2019–2024* (2019). Online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

A távolléti oktatás jelentette kiberbiztonsági és adatvédelmi kihívások

A Covid-19-et okozó vírus megjelenése számos területen azonnali intézkedés megtételét tette szükségessé. A rendkívüli helyzetben azonnal végrehajtott intézkedések elsődleges célja a lakosság egészségének védelme és a károk elkerülése volt, azok másodlagos hatásaival az adott helyzetben nem feltétlenül lehetett számolni. A távolléti oktatás feltételeinek megteremtéséhez, a gazdaság működőképességének fenntartásához szükséges távoli munkavégzés kialakításához az informatikai rendszerekben rövid idő alatt nagy módosításokat kellett végezni, emellett új szoftverek bevezetése vált szükségessé. Ennek során számos, a rendszereket és felhasználóit egyaránt érintő kiberbiztonsági kérdés merült fel. Tanulmányunkban ezeket rendszerezzük és mutatjuk be.

Bevezetés

2020 márciusában egy nap alatt állt át a magyar közoktatás a távolléti, digitális oktatásra. A felsőoktatásnak erre két hét állt rendelkezésre. A Központi Statisztikai Hivatal 2019-es adatai alapján ez Magyarországon 1,8 millió olyan felhasználót jelentett, akik közül a legtöbben soha korábban nem tapasztalták meg az interneten keresztül történő tanulást.¹ Természetesen az oktatás egyetlen szereplője sem volt felkészülve erre a gyors váltásra, mert bár számos jó gyakorlat terjedt el, illetve kiváló külföldi példák is rendelkezésre álltak, ezek széles körben történő alkalmazását sem a jogszabályok, sem a Nemzeti Alaptanterv (NAT) nem ösztönözték. Törvényszerűen az informatikai infrastruktúra sem volt készen ennek a közel 2 millió embernek a fogadására.

A pedagógiai kihívások mellett az egyik legtöbbet emlegetett probléma az információbiztonsághoz és az adatvédelemhez kapcsolódott. A felhasználók mellett az oktatási intézmények, sőt a digitális oktatási platformokat nyújtó szolgáltatók sem voltak felkészülve arra, hogy miként védjék meg magukat és egymást a kibertérből érkező fenyegetésekkel szemben. A valós kiberfenyegetések mellett ráadásul olyan információbiztonsági és adatvédelmi jogszabályi kötelezettségek is megjelentek az intézményeknél, amelyekről korábban a legtöbben nem is hallottak. Jelen tanulmány tételesen áttekinti, hogy milyen jellemző kérdések merültek fel a távoktatás időszakában az adat- és kibervédelem területén, és milyen jó gyakorlatokat alkalmaztak hazánkban ezek feloldására. A szerzők a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) és az Eszterházy Károly Egyetem (EKE) példáin keresztül mutatják be a felsőoktatási gyakorlatokat.

¹ KSH: Oktatási adatok, 2019/2020 (előzetes adatok). *Statisztikai Tükör*, 2019. december 20.

Jogsabályi kötelezettségek

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény a következőképpen határozza meg a távoktatást: „sajátos információ-technológiai és kommunikációs taneszközök, valamint ismeretátadási-tanulási módszerek, digitális tananyagok használatával az oktató és hallgató interaktív kapcsolatára és az önálló hallgatói munkára épülő képzés, amelyben a tanórák száma nem éri el a teljes idejű képzés tanóráinak harminc százalékát.” A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény a távoktatás helyett a digitális munkarend fogalmát használja: „Az (1) bekezdésben meghatározott tantermen kívüli digitális munkarendben a nevelés-oktatás, a tanulási folyamat ellenőrzése és támogatása a pedagógusok és a tanulók online vagy más, személyes találkozást nem igénylő kapcsolatában – elsősorban digitális eszközök alkalmazásával – történik.” E sajátos oktatási formák adatvédelmi és információbiztonsági követelményeivel azonban egyik mérvadó jogszabály sem foglalkozik. Egyedül a köznevelési törvény tesz említést arról, hogy az internet akár veszélyt is jelenthet a gyermekekre nézve: „A köznevelési intézmény köteles a gyermekek, tanulók számára hozzáférhető, internet-hozzáféréssel rendelkező számítógépeket a gyermekek, tanulók védelmét lehetővé tevő, könnyen telepíthető és használható, magyar nyelvű szoftverrel ellátni a gyermekek és tanulók harmonikus lelki, testi és értelmi fejlődése védelmének érdekében.” Ez azonban csak az iskolai számítógépek védelmére vonatkozik; arra, hogy az otthoni gépeken bármit is tenni kellene, nem tér ki.

Jól mutatja a magyar oktatási rendszer felkészületlenségét a biztonságos és adatvédelmet figyelembe vevő távoktatásra a 1488/2016. (IX. 2.) Korm. határozat a Gyermekek Számára Biztonságos Internetszolgáltatás megteremtéséről, a tudatos és értékteremtő internethasználatról és Magyarország Digitális Gyermekvédelmi Stratégiájáról áttekintése. A kormányhatározat alapján kiadott részletes stratégia pontosan bemutatja, hogy milyen feladatokat tervezett megoldani a jogalkotó 2020-ra. Ebben számos fontos kérdés szerepel, amelyek járulékosan ugyan hozzá tudtak volna járulni néhány részprobléma leküzdéséhez, de konkrétan a távoktatás, távolléti oktatás vagy a digitális munkarend fogalmak nem szerepelnek a dokumentumban. Az eszközrendszerben nyoma sincsen az otthoni számítógép-használat biztonsága növelésének vagy akár a pedagógusok adatvédelmi és információbiztonsági tudásával kapcsolatos fejlesztésnek. Egyetlen intézkedés van a szövegben, amelynek megvalósulása talán hasznos lehetett volna a vészhelyzet kihirdetésének időpontjában: „Az Ekertv. gyermekek megóvását célzó szabályainak, valamint az online-kereskedelemmel kapcsolatos fogyasztóvédelmi jogérvényesítést bemutató ismeretterjesztő és tájékoztató anyagok elkészítése és az iskolákba való eljuttatása, továbbá az egyes köznevelési intézmények honlapján az online gyermekvédelem területén alkalmazható jogszabályokról, védelmi lehetőségekről és a médiaműveltség növelését célzó programokról szóló naprakész információk elérhetővé tétele.”

A felsőoktatási intézmények esetében valamivel kedvezőbb helyzetben indult a távolléti oktatás. Az intézmények jelentős része rendelkezett információbiztonsági szabályzattal, az oktatók több intézményben részesültek kötelező információbiztonsági tudatossági oktatásban, minden egyetemen kötelező az adatvédelmi felelős alkalmazása, informatikai rendszereik pedig jobbra tartalmazznak információbiztonsági megoldásokat. A hallgatók, legalábbis a nappali tagozatokon, jellemzően tudatosan, „életvitelszerűen” használnak információs rendszereket, azok biztonsági és adatvédelmi kihívásairól legalább említésszinten többnyire hallottak már. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy tökéletesen tisztában lennének a kibertér veszélyeivel, de a tizenéves vagy akár még fiatalabb „távtanulókhoz” képest lényegesen biztosabb tudással rendelkeznek. Külön meghatározott jogszabályok viszont nem rendelkeznek itt sem a távoktatás biztonsági követelményeiről. A veszélyhelyzet kihirdetése tehát arra kényszerítette az érintetteket, hogy a létező jogszabályokból vezessék le a követelményeket, és a jó gyakorlatok felhasználásával csökkentsék a kockázatokat.

Adatvédelmi elvárások

A digitális munkarend sajátja, hogy a diákok, hallgatók, tanárok, oktatók jellemzően a saját eszközükön keresztül kommunikálnak egymással egy külső szolgáltató által kezelt platformon; olyan adatokat, információkat osztanak meg, amelyek a személyes adatok körébe tartoznak. Belátható, hogy komoly aggályokat vet fel egy olyan szituáció, amikor egy kiskorú gyermek videókapcsolaton keresztül csatlakozik be egy online tanórára, miközben otthoni élettere is látszódik a háttérben; mindezt olyan platformon, amelyet a tanár ingyenesen regisztrált, így jóváhagyva azokat az általános szerződési feltételeket, amelyeket a szolgáltató nyilvánvalóan a platformon áthaladó adatok maximális kihasználása érdekében alakított ki. Adatvédelmi szempontból szintén kérdéses gyakorlat az, amikor a tanár – például a testnevelés óra elvégzésének bizonyítása érdekében – videófelvételt kér a gyermektől, aki ezt egy felhőszolgáltatón keresztül osztja meg a tanárával. A videó tárolásával ugyanis adatkezelés valósul meg olyan környezetben, ahol az adatvédelmi szabályozás nem egyértelmű. Mivel a távolléti oktatás első időszakában a legtöbb pedagógus a saját legjobb belátása szerint oldotta meg a tananyag átadását, olyan kimondottan rossz gyakorlatokról is lehetett hallani, mint hogy a tanár elvárása alapján kellett a 13. életévét be nem töltött gyermeknek regisztrálnia a Facebookra, amivel nemcsak a szülők addigi nevelési céljait, de a közösségi hálózat saját felhasználási szabályzatát is meg kellett sérteni.

Ezeket az anomáliákat az Általános Európai Adatvédelmi Rendelet (*General Data Protection Regulation* – GDPR) keretein belül kellett megnyugtatóan rendezni, a különleges jogrend ugyanis nem tehetett semmissé ennek rendelkezéseit. A köznevelési intézmények – bár többnyire nem rendelkeznek adatvédelmi felelőssel – ezt aránylag könnyen meg tudták tenni, mivel a tanulók adatainak kezelését a köznevelésre vonatkozó jogszabályok alapján különösebb gond nélkül meg lehetett oldani. A közösségi hálózaton

létrehozott tanári fórumokban azonban egyértelműen érződött, hogy a pedagógusok felesleges nyűgként tekintenek az adatvédelmi előírásokra. A szülői fórumokban eközben teljesen jogosan azok a hangok váltak meghatározóvá, amelyek a gyermekek és ezen keresztül a családok privát szférájába való minél kevesebb beavatkozást várták el.²

A gordiuszi csomót végül a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) NAIH/2020/2888 számú ajánlása oldotta fel. Egy szülő azzal a kérdéssel fordult a Hatósághoz, hogy „mennyiben felel meg az adatvédelmi jogszabályok előírásainak, ha a koronavírusra tekintettel bevezetett digitális oktatás során a gyakorlati órákon (így például a testnevelés óra) kiadott feladatok teljesítésének ellenőrzése céljából a tanár a feladat teljesítését igazoló videófelvétel elkészítését és a részére – e-mail vagy Messenger útján – történő elküldését kéri a 14–16 év közötti diákoktól anélkül, hogy ehhez a Ptk. 2:48. §-a alapján előzetesen kérné a diákok vagy a szülői felügyeletet gyakorló személy hozzájárulását, illetve bármilyen tájékoztatást nyújtana az adatkezeléssel kapcsolatosan”. További kérdésként merült fel, hogy milyen módon és ki adhat hozzájárulást az adatok megosztására, ha a gyermek még nem töltötte be, illetve ha már elmúlt 16 éves.³

Az állásfoglalás alapján egyrészt kiderült, hogy ilyen esetekben az adatkezelő egyértelműen a közoktatási intézmény, tekintettel arra, hogy a megosztott adatok a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény alapján az iskolai nevelés és oktatás mint köznevelési alapeladat ellátása körébe tartoznak. Vizsgálni kell azonban, hogy vannak-e olyan megoldások, amelyek kevésbé avatkoznak be a gyermekek magánéletébe, és lehetőség szerint ezeket kell előnyben részesíteni. A Hatóság összességében felhívta a figyelmet az adattakarékosság, a korlátozott tárolhatóság, a bizalmasság és integritás elveinek betartására, kiemelve továbbá az adatbiztonságot és az adatkezelés átláthatóságát, az adatok pontosságát is. Az adatkezelési tájékoztatás és az adatvédelmi elvek betartása tehát a köznevelési intézmények feladata, amelyet a digitális oktatás műszaki eszközrendszerének kialakításakor is figyelembe kell venniük.

Információbiztonsági követelmények

Az iskolai informatikai rendszerek működését szabályozó specifikus törvényi szabályzás nem létezik ma Magyarországon. Működésüket, adattartalmukat és azok védelmét az általános törvények határozzák meg, a legnagyobb mértékben talán a GDPR állít kereteket. A GDPR szempontjából az információbiztonság legfontosabb eleme a bizalmasság, amely a távolléti oktatás gyors bevezetése következtében a legkönnyebben sérülhetett.

² Elsősorban a témában létrejött legnagyobb, *Online otthonoktatás* nevű Facebook-csoportban olvasható vélemények alapján.

³ NAIH: NAIH/2020/2888/ állásfoglalás (2020. április 2.).

Az oktatási rendszerek biztonságos üzemeltetése adminisztratív és technikai szempontból is komoly kihívást jelent az egyes intézmények üzemeltetői számára. Sok általános és középiskolában nem létezik informatikai biztonságot szabályzó dokumentum, ennek következtében nem definiáltak az informatikai rendszer működtetésének folyamatai sem. Az iskolai informatikai rendszerek üzemeltetését gyakran csak félállásban vagy órakedvezményért ellátó oktatók feladata kimerül az infrastruktúra működőképességének biztosításában és az ehhez kapcsolódó iskolai adminisztráció segítségével. Ebben a körben optimális megoldást az informatikai szakrendszerek működtetésének kiszervezése jelentené, így olyan központosított szolgáltatás igénybevétele, ahol az üzemeltetési feladatokat képzett szakemberek látják el. Azon rendszerek esetében, ahol a külső szolgáltatás nem vehető igénybe, saját rendszer felépítésével próbálnak megoldást adni, amelyek hosszú távon biztonságos üzemeltetése számukra kockázatos feladat lehet.

Az iskolai rendszerek védelmére a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség (KIFÜ) önálló osztályt hozott létre. A nemzetközi kapcsolatokkal működő eseménykezelő központ (*Computer Security Incident Response Team – CSIRT*)⁴ a felsőoktatási és köznevelési intézmények számára nyújt biztonsággal, támadások megelőzésével és azok elhárításával kapcsolatos információkat, segítséget nyújt hálózati incidensek kivizsgálásában és elhárításában. Tapasztalatuk szerint azonban a biztonsági problémák nem iskolaszpecifikusak, hanem az általános levelezési, kéretlenlevél-küldéssel kapcsolatos, weblap-sérülékenységi kihasználását célzó ügyek voltak, aminek fő okaként a már említett rendszer-üzemeltetési tapasztalatlanság mellett a felhasználók adatbiztonsági ismereteinek hiányosságait említik.

A felsőoktatásban az oktatói és kutatómunka támogatására a legtöbb esetben vállalati szintű informatikai háttér áll rendelkezésre, amelynek üzemeltetését vagy egy központi szervezeti egység, vagy pedig az egyes szervezeti egység önálló informatikusai végzik. A felsőoktatási intézmények túlnyomó többsége rendelkezik informatikai biztonsági szabályzattal, és bár nem vonatkozik rájuk egységes tartalmi szabályzás, a legtöbbjükben kiolvasható a 2013. évi L. törvény szellemisége. A rendszerek beszerzése során a szállító bizonyos körű oktatást is vállal, így az üzemeltetők valamennyire ismerik és képesek működtetni azokat. Számos intézmény rendelkezik olyan szerződéssel, amely az általános üzemeltetési feladatokon túl is biztosítja a szakszerű támogatást.

Az információbiztonsági tudatosság általános fejlesztése az oktatási intézményben kiemelt feladat kell, hogy legyen. A vírushelyzet megjelenésekor a távolléti oktatás műszaki hátterének gyors kialakítása nemcsak jogi, hanem üzemeltetési oldalon is háttérbe szorította a biztonsági szempontokat. A távoktatási platform kiválasztása csak az első lépés volt, azok telepítése és az oktatók oktatása a feladat azonnali megvalósítását célozta, de mivel a felsőoktatásban a távolléti oktatás

⁴ A KIFÜ CSIRT részletes feladatrendszere elérhető: https://kifu.gov.hu/szolgaltatasok/ikt/ugyfel-tamogatas/it_incidens_kezeles

alapjai már rendelkezésre álltak, az oktatók a saját megoldásaikat preferálták. Ez az üzemeltetési feladatokat is megnehezítette, hiszen egy szolgáltatási kör helyett több, az üzemeltetés számára esetleg ismeretlen szoftvert kellett üzemeltetni, és ahhoz támogatást nyújtani. Ez a sokszínűség a hallgatók számára sem volt ideális, az Eszterházy Károly Egyetem (EKE) távolléti oktatás eredményességére vonatkozó felmérésében nagyszámú hallgató adott hangot az oktatási platform egységesítésére vonatkozó kérésének. A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen (NKE) 1550 hallgató nyilvánított véleményt a távolléti oktatás tapasztalataival kapcsolatban. A megadott tantárgyi dokumentumokat és feladatokat a véleményezőök nagy többsége teljesen megfelelőnek találta a tantárgy célja és tematikája szerinti önálló tanulás folytatására. A véleményezőök több mint 90%-a szerint az oktatókkal folytatott e-mail-es kommunikáció szintén megfelelő. A kérdőívet kitöltők kétharmada teljesen, egyharmada pedig megfelelőnek találta az NKE távoktatási portál szolgáltatásait. A tanév végi távolléti ismeretlenőrzés (vizsga) módszerével a véleményezőök 93%-a egyetértett.⁵

A platformok kihívásai

A biztonságos és adatvédelmileg is elfogadható háttér-infrastruktúra 2020 márciusában nem állt rendelkezésre a teljes magyar oktatási rendszer számára. Voltak azonban olyan infrastruktúraelemek, amelyekre el lehetett kezdeni az építkezést, és amelyek a hónapok során folyamatosan fejlődtek. A köz- és felsőoktatási intézmények változó eredményességgel ugyan, de a tanév végére alkalmazkodtak az egyes platformok kereteihez, ez pedig jó alapot biztosít minden szereplőnek a későbbi digitális oktatás megvalósításához. Az egyes platformok azonban a legtöbbször nem fedik le az online oktatás teljes eszközkészletét, ezért az oktatási folyamat során több alkalmazást párhuzamosan kell igénybe venni. Az online oktatást támogató szoftverrendszer legfontosabb összetevői a képzésszervezési elemek, amelyekben a tanulók és órák egymáshoz rendelhetők, a tananyag leírására, annak nyomon követésére és számonkérésére szolgál alrendszerek, valamint az élő kommunikáció és ahhoz kapcsolódó eszközök. A digitális oktatás tapasztalatai alapján egy kiválasztott platformnak a következő tulajdonságokkal kell rendelkeznie:

- teljesítenie kell az európai adatvédelmi elvárásokat;
- biztosítania kell a gyermekek adatainak különleges védelmét;
- legyen benne különleges adatvédelmi megoldás;
- lehetővé kell tennie az intézményi felhasználókezelést;
- biztosítania kell az intézményi adminisztrátorok számára az esetleges visszaélések felderítését;
- a fejlesztőnek minél előbb javítania kell a felderített sebezhetőségeket.

⁵ NKE: *Elégedettek a hallgatók az NKE távolléti oktatásával* (2020. április 28.).

Microsoft Teams

Az oktatási intézmények legnépszerűbb választása a Microsoft Teams platform volt. Ez nem meglepő annak a tudatában, hogy a Microsoft termékpallettája Magyarországon évek óta ingyenesen rendelkezésre áll mindenkinek, aki részt vesz az oktatásban. Hátránya, hogy a fejlesztése csak 2017-ben kezdődött meg, a Skype for Business alkalmazás leváltására, így egyrészt viszonylag kevesen ismerték, kevés intézményben rendelkeztek megfelelő telepítéssel a lehetőségek maximális kihasználásához. Bár kiválóan támogatja az oktatást, számonkérést, adminisztrációja bonyolult, ha nincsen megfelelő informatikai támogatás, a laikus felhasználó nehezen boldogul vele. A biztonsági és adatvédelmi szempontrendszer alapján talán a legjobban teljesít.

A Microsoft a nagy informatikai vállalatok közül mindig is élen járt abban, hogy teljesítse a GDPR elvárásait. Számos adatközponttal rendelkezik Európában, így könnyen meg tudja valósítani a jogszabályoknak megfelelő adatkezelést. Fontos még, hogy bevételei nem elsősorban a felhasználói adatok hasznosításából származnak, így versenytársainál nagyobb bizalommal lehet feléjük lenni.

A Microsoft Teams ideális használatához intézményi felhasználói, úgynevezett O365-fiók szükséges, ám ez a távolléti oktatás kezdetekor a legtöbb helyen nem állt rendelkezésre. További megoldás volt egy Microsoft-fiók regisztrálása, illetve lehetőség volt az online órákon regisztráció nélkül is részt venni. A gyermekek adatvédelme mindhárom esetben megvalósítható, mivel az O365 fiókot az iskola kezeli a saját adatvédelmi elvei alapján. A Microsoft-fiók esetében lehetőség van olyan gyermekfiók létrehozására, amelyet a szülő felügyel, a regisztráció nélküli felhasználásban pedig értelemszerűen nem történik olyan személyes adat kezelése, amely kimondottan a gyermekhez kapcsolódna.

A Microsoft Teams tartalmazza a választható háttérfunkciót, így a tanuló, hallgató háttérkörnyezete elrejtethető, ezzel erősítve a privát szféra védelmét. Az adatátvitellel és a telepített alkalmazással kapcsolatban nem merültek fel adatvédelmi aggályok.

Az intézményi felhasználókezelés megvalósítható, sőt az ideális felhasználáshoz meg is kell valósítani. Ehhez a Microsoft minden támogatást megad, részletes oktatási anyagok állnak rendelkezésre.

A biztonsági incidensek kivizsgálása lehetséges, de ehhez már mély informatikai tudás szükséges. Nem szabad elfelejteni, hogy a Microsoft Teams felhőalapú megoldás, így a biztonsági események részleteihez való hozzáférés nem lehet teljes, az adminisztrátor annyit lát, amennyit a cloudszolgáltató láttatni enged.

A távolléti oktatás időszakában komolyabb biztonsági sebezhetőség nem merült fel a platformmal szemben. Egyetlen olyan sérülékenységről számolt be a szaksajtó, amelynek segítségével egy támadó egy megkonstruált képfájl segítségével átvethette egy felhasználó fiókját, de ezt a hibát a Microsoft április végén befoltozta.⁶

⁶ Omer Tsarfati: Beware of the GIF: Account takeover vulnerability in Microsoft Teams. *Cyberark*, 2020. április 27.

Google Classroom

A Google Classroom legnagyobb előnye az volt, hogy a Google-t kis túlzással mindenki ismeri, és mindenki használja is. Bár a Classroomot Magyarországon kevéssé ismerték, 2014-es indulása óta több százmillió felhasználója lett világszerte, az Egyesült Államok oktatási intézményeivel pedig szoros kapcsolatot építettek ki az évek folyamán, így a tanárok és a diákok számára is kézre álló, jól használható, faék egyszerűségű platformot kaphattak a magyar oktatás szereplői. Az ingyenes, saját felhasználói fiókkal indítható Tanterem és az intézményi, úgynevezett G Suite megoldás között ráadásul képességekben nincsen különbség. Természetesen, ha valami ingyen van, akkor mi magunk vagyunk az áru, tehát biztonsági és adatvédelmi szempontból mégis igen nagy az eltérés a két változat között. Az online órák megtartása a Google Meet szolgáltatásban lehetséges.

A Google esetében az adatvédelem mindig a legérzékenyebb kérdés. A Classroom esetében az, hogy milyen mértékben gyűjt adatot a felhasználókról, nagyban függ attól, hogy milyen beállítások mellett használják. Az ingyenes változat, amelyet ingyenes Google-fiókkal használnak, sokkal inkább kitett az adatgyűjtésnek, mint a szerződéses G Suite megoldás. Új-Mexikó állam 2020 februárjában nyújtott be keresetet a Google ellen azért, mert nem megfelelően kezelték a Classroom gyermek felhasználóinak adatait.⁷ Mivel az amerikai adatvédelmi szabályozás sokkal megengedőbb, mint az európai, feltételezhető, hogy az ingyenes felhasználás számos kérdést vetne fel a GDPR-vizsgán. Nem meglepő, hogy a Google az iskolai felhasználásra a G Suite-et ajánlja, s ott is javasolja a GDPR-megfelelőséget lehetővé tevő szerződéses feltételek külön beállítását, amelyek egyébként alapértelmezésben nem élnének.

A Google lehetőséget biztosít gyermekfiókok létrehozására a Google Family Link szolgáltatáson keresztül, amelyek nagyobb fokú adatvédelmet biztosítanak, mint az általános felhasználói hozzáférések. Ezekkel használva a Classroomot a gyermekek adatvédelme lényegesen jobban biztosított, mint a normál fiókoknál.

A Google Meet szolgáltatásban a háttér elhomályosítása jó ideig nem szerepelt a lehetőségek között, a Microsoft Teams és a Zoom jelentette verseny azonban kikényszerítette ennek a privát szférát erősítő technológiának a használatát. Általánosságban azonban elmondható, hogy a Classroom és a Meet önmagában biztonságos, a Google pedig a világ egyik, ha nem a legjobb biztonsági csapatával rendelkezik, így kicsi a valószínűsége a komolyabb adatbiztonsági incidensnek. Külső támadótól tehát kevéssé kell féltanünk az adatainkat, azt viszont nem szabad elfelejteni, hogy a Google elsődleges bevételi forrása a felhasználók adatainak felhasználásában rejlik.

A G Suite megfelelő platformot biztosít a felhasználói fiókok intézményi kezelésére. Ez a megoldás az oktatáson kívül számos vállalatnál is használatban van, így az iskolák és egyetemek is sikerrel használják. Kezelése egyszerűbb a Microsoft megoldásánál.

⁷ Nick Statt: Google sued by New Mexico attorney general for collecting student data through Chromebooks. *The Verge*, 2020. február 20.

A G Suite for Education licenc ingyenesen rendelkezésre áll az iskolák számára, ha azonban komolyabb információbiztonsági incidenst kellene visszakövetni, azt már csak a külön előfizetésben rendelkezésre álló G Suite Enterprise for Education licenc keretein belül lehet megtenni. Az intézményi adminisztrátorok lehetőségei tehát korlátozottak.

Mivel a Google platformja az egyik legbiztonságosabb a világon, ritkán fordul elő, hogy ezekben a felhőalapú szolgáltatásokban olyan hibát találjanak, amely nyilvánosságra is kerül. Ennek megfelelően sem a Google Classroom, sem a Google Meet esetében nem írt a szakajtó olyan sebezhetőségről, amellyel érdemben foglalkozni kellene.

Zoom

A járványhelyzet egyik legnagyobb nyertese vitathatatlanul a Zoom telekonferenciamegoldás. A felhőalapú szoftver az egyik leginnovatívabb versenyző volt a kommunikációs szolgáltatások piacán, de a világszerte hirtelen kitörő távoli munkavégzés és távoktatás meglepetésszerűen tornászta felfelé a 2011-ben alapított cég felhasználóinak számát. Ez érezhetően magát a Zoomot is meglepte, hiszen olyan adatvédelmi és információbiztonsági problémák derültek ki március–áprilisban, amelyek jelentősen megtépázták a cég renoméját. Bár technológiailag jól vizsgázott a szolgáltatás, egyszerűen nem voltak felkészülve arra, hogy kiskorúak milliói és nem mellesleg fontos kormányzati szervek fogják használni a Zoomot.

Az európai adatvédelmi elvek teljesítésével kapcsolatban nagyon hamar kételyek merültek fel, amikor kiderült, hogy a szolgáltatás aktívan használja a Facebook azon szoftvermegoldását (*Software Development Kit* – SDK), amely nagy mennyiségben továbbítja a felhasználói adatokat a közösségi hálózat felé. Azután az is napvilágot látott, hogy a beszélgetések, bár elvileg titkosított formában folytak, a cég szervein a titkosítást feloldották, a Zoom hozzáfért ezek tartalmához, és a megszerzett adatokat felhasználta. Ezek a botrányok arra kényszerítették a Zoomot, hogy felülvizsgálja az adatvédelmi szabályzatát, és sokkal szigorúbban vegye az adatvédelmi elveket. Ezt 2020. április folyamán meg is tette.⁸

A Zoom nem oktatásra lett tervezve, éppen ezért az első időszakban nem is volt külön eljárásrend az iskolai órák támogatására. A tömeges igény azonban kikényszerítette egy kimondottan a gyermekek felhasználását meghatározó szabályozó létrehozását. Az egyszerűség kedvéért nincsenek külön gyermekfiókok, a 16 év alatti felhasználók nem hozhatnak létre felhasználói fiókot a Zoomban. Lehetőségük van viszont regisztráció nélküli használatra, illetve külön iskolai regisztrációra, amely esetében az intézmények felelősségi körébe tartozik a gyermekek adatvédelmének biztosítása.

⁸ Paul Wagenseil: Zoom security issues: Here's everything that's gone wrong (so far). *Tom's Guide*, 2020.

Innovatív megoldásként a Zoom sokat tett azért (már a járványhelyzet előtt is), hogy felhasználói adatvédelmét biztosítani tudja, hiszen a kitakart háttér vagy a kommunikáló végpontok közötti (közel) teljes titkosítás már régóta a szoftver része. Sajnálatos módon kiderült azonban, hogy a teljes végponti titkosítás a Zoom szerverein megszakad, illetve az is, hogy számos szerver Kínában található, ami erősen visszavetette a platformmal szembeni bizalmat.

Az intézményi felhasználás teljeskörűen biztosított, ám jelentős költséggel jár a többi megoldáshoz képest. Ezért az a jellemző, hogy a tanárok ingyenes felhasználói fiókokat használnak az oktatás során.

Nem áll rendelkezésre részletes és kiterjedt incidensmenedzsment-lehetőség, így a szolgáltató támogatása nélkül nem lehetséges intézményi szinten megvalósítani az esetleges visszaélések felderítését.

2020. március 1-től kezdődően, jelen tanulmány írásáig, összesen kilenc sebezhetőséget hoztak nyilvánosságra a Zoommal kapcsolatban. Ezek közül egy kritikus, hét magas, egy pedig alacsony besorolást kapott.⁹ A tömeges használattal párhuzamosan ugyanis több biztonsági elemző nézett utána alaposan annak, hogyan is működik a Zoom, ez pedig előhozta a kódbázisban lévő hibákat. Nem véletlen, hogy április elején a cég ügyvezetője egy 90 napos fejlesztési ciklust jelentett be, amikor kizárólag az adatvédelemmel és az információbiztonsággal kapcsolatos fejlesztéseket hajtottak végre.

KRÉTA/Neptun

Bár a közoktatásban használt KRÉTA és a felsőoktatás Neptun-rendszerének tulajdonosa két különböző cég, a technológiai alapjaik és a rendeltetésük is közös, ezért célszerű együtt elemezni ezeket a platformokat. A távolléti oktatás ideje alatt ezek voltak a hivatalos megoldások, ami nem csoda, tekintettel arra, hogy a vonatkozó jogszabályok szerint ezek töltik be a központi oktatási rendszer funkcióját. A Neptun-rendszert először 1997-ben vezették be a Budapesti Műszaki Egyetemen, később több egyetem, majd a teljes magyar felsőoktatás áttért a használatára. A KRÉTA-t a 2016/2017-es tanévtől először próbajellelleggel mutatták be, utána fokozatosan tért át rá a közoktatás. A Neptun intézményi telepítésű, a KRÉTA központilag menedzsel, felhő jellegű megoldás.

Talán e megoldások helyzete a legtisztább adatvédelmi szempontból. Mivel használatukat jogszabály írja elő, az oktatás minden szereplőjének adatkezelése levezethető ezekből. Az intézményi és szolgáltatói adatkezelési szabályzatok is tiszta helyzetet teremtenek. Fel sem merül annak a kockázata, hogy az összegyűjtött adatokat üzleti célra használná fel a szolgáltató.

Szintén egyértelmű a gyermekek adatainak felhasználása. A jogszabályi felhatalmazás miatt az ebben pontosan megfogalmazott adatgyűjtés teljes

⁹ Az adatok forrása: National Vulnerability Database.

mértékben törvényes. A gyermekek egyébként saját regisztrációval rendelkeznek a rendszerben, így hozzáférhetnek saját tanulmányi információikhoz. Fejlesztési lehetőség lehetne családi fiókok létrehozása, így a szülők és a gyermekek fiókjai elválnának egymástól.

Különleges adatvédelmi intézkedések, privát szférát erősítő technológiák használata nyilvános adatok alapján nem ismerhető meg ezekben a rendszerekben. Feltételezhető, hogy a fejlesztők jelentős energiát fordítanak a tárolt adatok védelmére, hiszen a kiterjedt felhasználói bázis ellenére nem érkezett hír adatszivárgásról az elmúlt években. A távolléti oktatás időszakában egyedül a Pázmány Péter Katolikus Egyetemről érkezett hír a Neptun-rendszert érintő, potenciális adatvédelmi incidensről, ahol egy zsarolóvírus tette elérhetetlenné a szolgáltatást.¹⁰

Az intézményi felhasználás alapvető tulajdonsága a rendszereknek, így a felhasználók kezelése az intézményi adminisztrátorokra van bízva.

Mivel a két rendszer az oktatás integráns része, az incidensmenedzsment nagy valószínűséggel nem állhat meg intézményi szinten, a biztonsági események kivizsgálásába az üzemeltetőt és a Nemzeti Kibervédelmi Intézetet (NKI) is be kell vonni.

A KRÉTA-rendszer honlapján nyomon lehet követni az egyes új frissítésekben megjelent változásokat. A 2020-as frissítések egyike sem utal arra, hogy biztonsági hibát kellett volna javítani. A nyilvánosság előtt sem ismert olyan sebezhetőség, amely a távolléti oktatás alatt akár a Neptunt, akár a KRÉTA-t érintette volna. Ha voltak is hibajavítások, akkor azokat a nyilvánossággal nem osztotta meg a fejlesztő.¹¹

Moodle

A magyar felsőoktatás legelterjedtebb online oktatást segítő platformja a nyílt forrású, 2002 óta létező Moodle. A számos integrációt lehetővé tevő, intézményi telepítésekkel működő megoldás eredetileg ausztrál fejlesztés, ám nem áll mögötte semmilyen olyan üzleti érdek, amely a felhasználók személyes adatait fenyegetné. A nyílt forrás és a jelentős felhasználószám pedig lehetővé teszi a platform biztonságának a fenntartását is.

A Moodle adatvédelmi beállításai alapvetően attól az intézménytől függenek, amely telepíti és üzemelteti. Ennek megfelelően lehetőség van teljesen GDPR-konform működtetésre.

A rendszer alapvetően diákok adatainak kezelésére lett létrehozva, tehát külön gyermekfiók nem létezik. Létre lehet hozni viszont a szülői nézetet, amellyel a gyermekek fiókjai felügyelhetők. A rendszerből eredő adatvédelmi aggály nem merül fel, a gyermekek adatait az üzemeltető szervezet adatvédelmi szabályzatában foglaltak szerint kell kezelni.

¹⁰ HVG: Zsarolóvírus-támadás érte a Pázmányt, leállt a Neptun (2020. április 24.).

¹¹ A frissítéseket az eKRÉTA honlapján lehet követni.

A Moodle moduláris felépítésének hála számos olyan kiegészítőt, úgynevezett plugint tartalmaz, amellyel az intézményi telepítés adatvédelmi beállításai fejleszthetők. Így például külön kiegészítő telepíthető a személyes adatok törlésével kapcsolatos kérésnek vagy éppen az oldal adatvédelmi szabályozásának átláthatóbbá tételéhez.

Az intézményi telepítésnek köszönhetően a felhasználókezelés teljes mértékben helyben történik, szinkronizáló pluginek is segítik, így a magyar felsőoktatásban jellemzően a Neptun-rendszer felhasználói adatbázisának alapján építik fel a Moodle felhasználói fiókjait.

A biztonsági események kezelése is teljes mértékben intézményi keretek között működik. A rendszer lehetővé teszi az egyes felhasználói események részletes naplózását, így jó lehetőség nyílik a visszaélések felderítésére.

Nyílt forráskódú szoftverként a Moodle-rendszer egyes biztonsági hiányosságai folyamatosan, a nyilvánosság előtt is követhető módon kerülnek jelentésre. 2004 óta összesen 401 biztonsági sérülékenység került nyilvánosságra, az utóbbi években jellemzően alacsony vagy közepes besorolással, bár 2019-ben egy kritikus besorolású hibát is találtak. 2020-ban két szoftveres sebezhetőség vált ismertté. A közösségi fejlesztők minden esetben javították a hibát, amely a vonatkozó fórumoldalon is jól követhető. A Moodle alkalmazásának azonban több biztonsági kockázata is felmerülhet. Egyetemi környezetben jellemzően ezres nagyságrendben hoznak létre tananyagokat, amelyek belső formátumai a Moodle különböző verzióiban eltérőek. A keretrendszer új változatának megjelenésekor a tananyagok konverziója komoly erőforrásigényt jelentene, és mivel erre gyakran nem jut erőforrás, a régi rendszerek felváltása helyett a meglévők életben tartásával egy újabb verzió üzembe állítását választják. A keretrendszer frissíthetőségét tovább rontja a korábbi verziók pluginjainak működésképtelensége az újabb változatokkal. Információbiztonság szempontjából ezek az egyedi fejlesztésű kódrészletek komoly veszélyforrást jelenthetnek, mivel azok nemcsak a tananyag leírásában, tesztekben kapnak szerepet, hanem képzésszervezési műveletekben is, így rajtuk keresztül a tanulmányi rendszer is támadható lehet.

Felhasználói attitűdök

A távolléti oktatás során számos olyan kiberbiztonsági problémával is szembesülhetett a közvélemény, amelyek egyértelműen a felhasználói viselkedésből és nem a technológiából adódtak. Sokszor elhangzik az a vélemény, miszerint a kibertér tulajdonképpen fizikai világunk leképezése, ahol az emberi viselkedés sokkal kevesebb társadalmi korlátba ütközik, így lényegesen könnyebben megjelennek a deviáns viselkedési formák. Az alábbi példák jól mutatják, hogy az iskolai terekben titkolt, vagy legalábbis visszaszorított viselkedési normák elementáris erővel jelentek meg a digitális oktatás során, hiszen az azt kezelni hivatott pedagógusok és oktatók kezében nem voltak évszázados megoldások.

Kortárs kiberzaklatás (cyberbullying)

A gyermekek online védelmével foglalkozó szakemberek között már a digitális oktatás kezdetén egyértelmű volt, hogy abból semmi jó nem fog származni, ha gyerekek milliói korlátlanul szabadulnak rá az internetre, ráadásul az oktatásban felhasználják azokat a közösségi hálózatokat is, amelyeken szülői és pedagógusi korlátozás nélkül lehet csetelni. Ez az aggodalom elsősorban az olyan szabad platformokra vonatkozott, mint például a Discord, amelyben a gyerekek válogatás nélkül írhatnak bármit.

A kortárs zaklatás mindig is az iskolai élet velejárója volt, gondoljunk csak az olyan klasszikus művekre, mint a *Pál utcai fiúk* vagy az *Iskola a határon*. Nincsen ez máshogy napjainkban sem, azzal a különbséggel, hogy a zaklatás nem ér véget iskolaidőben, az iskola falai között, hanem folytatódik a kibertérben, mindenki által látható módon. A cyberbullying napjaink egyik legkomolyabb problémája, kezelése ugyanis komplex iskolai programokat kíván meg. Az online oktatás során éppen ezért gyakran lehetett azt tapasztalni, hogy az interneten magukra hagyott gyerekek egymás ellen, illetve egy-két bizonyos személy ellen fordultak, és ha a pedagógusok ezt észlelték is, nem volt meg az eszköztárunkban a probléma kezeléséhez szükséges megoldás.

Platformmal való visszaélés

Minden gyerek születésétől fogva hacker, aki törekszik a felállított szabályok át-
hágására. Idővel a legtöbben persze megtanulják és megszokják ezeket a társadalom és jog által felállított normákat, de a távolléti oktatás megmutatta, hogy ha egy platform nincsen kellő védelemmel ellátva, bizony a diákok bármit megtesznek, amit a jogosultságukkal megtehetnek. Gyakran lehetett például arról hallani, hogy a beadandó feladatokat egy adott mappába kellett feltölteni, azonban a leadási határidőben „varázsütésre” törlődött minden beadott dolgozat. A feladatdömpingben többeknek már nem volt meg az eredetileg leadott feladat, így ezt nem tudták pótolni. Az pedig sosem derült ki, hogy melyik diák törölte a többiek munkáját is azért, hogy ne látszódjon, hogy ő eleve le sem adta a feladatot. Az üzemeltetői jogok hiányában pedig ennek utána sem lehetett menni.

Ha pedig a diákok eminens módon viselkedtek, még mindig számítani lehetett a külső „támadókra”, akik a platformok nem megfelelő beállításait kihasználva tudtak belépni egy-egy osztály életébe, jellemzően különösebb cél nélkül, pusztán a zavar-keltés céljából. A legismertebb ilyen „támadás” a *zoombombing* nevet kapta, ami a Zoom nem megfelelő beállítása mellett jelent meg. A „támadó” belépett egy olyan órára, amelynek hivatkozását valahogy megtudta (nyilvános megosztás vagy kitalálható URL segítségével), és ott oda nem illő, jellemzően pornográf videókat játszott le az erre közel sem felkészült gyermekeknek. A Zoom egyébként ennek a jelenségnek a kivédése érdekében alapértelmezetté tette az olyan beállításokat, mint például kö-
telező „előszoba” a felhasználóknak, amely lehetővé tette a külsősök kiszűrését.

Puskázás, csalás a vizsgán

A hagyományos vizsgák online térbe történő áthelyezésének első lépéseit a nyelvviskolák tették meg. A külföldön már működő gyakorlat alapján négy nyelviskola dolgozta ki ennek hazai megoldását, és szigorúan ellenőrizték annak betartását. Az Origo írásbeli nyelvvizsgáját például egy erre a célra kifejlesztett speciális böngészőre, a Safe Exam Browserre (SEB) alapozták, miközben egy másodlagos számítógépen futó Zoom biztosította a vizsgázó megfigyelését. A SEB a személyazonosság hagyományos ellenőrzési eljárásai mellett a gépelési profil megváltozását is figyeli a csalások kiszűrésére. Bár e rendelkezésre álló rövid idő alatt szinte tökéletes megoldást adtak a szervezők, a vizsgák során kismértékben sérültek a GDPR-előírások, a vizsgázók személyes adatai más vizsgázók számára megismerhetővé váltak akkor, amikor a személyi igazolványukat a Zoom-videókonferencia során mindenki számára láthatóan fel kellett mutatniuk. A nyelvvizsgák korszerű, online lehetősége a távolléti oktatás után is megmaradt, most már határidő nélkül szervezhető meg ebben a formában.¹²

A felsőoktatásban a szóbeli vizsgáztatás egyre kisebb arányban jellemző, az írásbeli vizsgák lebonyolítását a Neptun-rendszer modulja és a Moodle is támogatja. Az online vizsgák ellenőrzése komoly problémát jelentett az oktatók számára, számos hallgató nem rendelkezett webkamerával, vagy annak minősége nem tette lehetővé a vizsga tisztaságának ellenőrzését, amit egyetlen, a monitor felett elhelyezkedő kamerával ideális esetben is nehéz lenne megfelelően biztosítani. A felsőoktatási intézmények szabályzatokban írták elő a távolléti, elektronikus vizsgák szabályait, amelyeket teljes egészében nem sikerült érvényesíteni. A szóbeli vizsgáztatás legfontosabb megjelenése a záróvizsgákon történt. A magyar felsőoktatási intézmények változatos módszerekkel oldották ezt meg, de az nyilvánvalóvá vált, hogy célszerű lenne egységes, a legjobb gyakorlatok alapján kialakított módszert alkalmazni.

A vizsgán elkövetett csalások megakadályozására a legtöbb szoftver nem kínált támogatást, ideértve, hogy a vizsgázó ne futtathasson egyéb szoftvereket a folyamat során. Bár adatkezelési szempontból ingoványos terület a felhasználó gépének vizsgálata, ugyanakkor legalább az azon futó processzek felügyelete és a képernyőkép folyamatos ellenőrzése elvárható lenne a vizsga tisztaságának ellenőrzéséhez. Ennek hiányában a Discord háttérben történő futtatása jellemző megoldás volt az egyetemeken, amellyel a vizsgázó megosztott képernyőjére segítők ráláttak, és interakcióba léphettek vele.

Ezek elkerülésére a felsőoktatásban megfigyelhető volt a videokamerás ellenőrzés elhagyása, és más módszerek keresése. A vizsgák tisztaságának eléréséhez jó lehetőség a szoros időkorlát állítása vagy a féléves munka során elkészítendő rész kutatás, esszé kidolgozásának követelménye. A módszer további előnye a gyakorlati alkalmazás képességének hangsúlyja, ugyanakkor az időkorlát a lassabb hallgatók számára komoly hátrányt jelentett. A hagyományos, a tananyag felidézésén, a törzsanyag memorizálásán alapuló számonkérések tisztasága online környezet esetében nehezen biztosítható.

¹² ITB: Továbbra is lehet online nyelvvizsgázni. *IT Business*, 2020. augusztus 22.

Kiberbűnözés

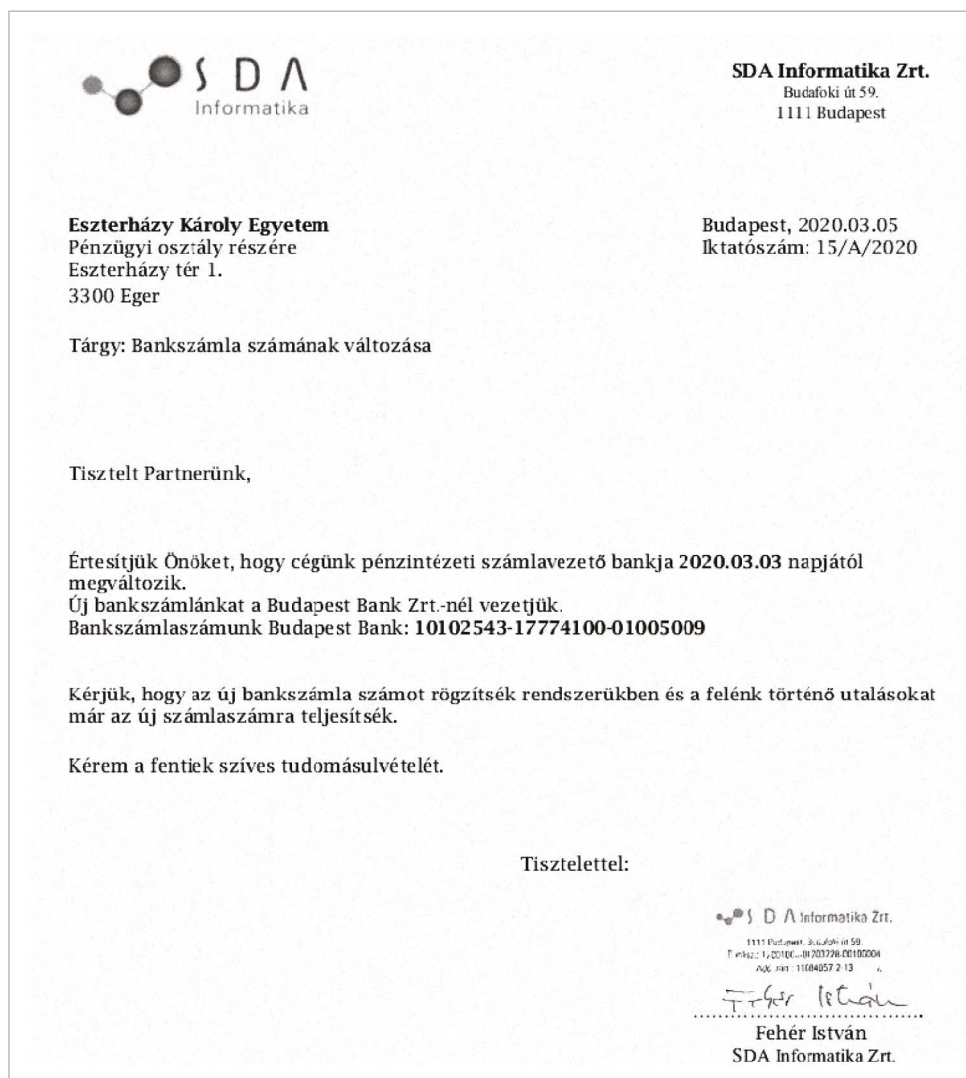
Az USA-ban 2004-ben lépett hatályba a Data Breach Notification törvény, amely előírja az informatikai incidensek jelentési kötelezettségét. Ettől kezdve állnak rendelkezésre amerikai adatok az oktatási rendszereket ért támadásokról is. Ilyen kötelezettség hazánkban a GDPR megjelenése óta van érvényben. Bár ezek az intézmények és rendszerek nem elsődleges célpontjai a kiberbűnözésnek, az ott tárolt személyes adatok a gyengébb védelmi infrastruktúra következtében esetenként könnyebb célpontot jelenthetnek. Nemzetközi szinten a kibertámadások hozzávetőleg 7%-a irányul az oktatási szektorra, és 6% körüli a kutatóintézetek elleni támadások aránya.¹³ A támadók motivációi is változnak: a 2000-es évek elején a fő cél még a személyes adatok megszerzése volt, ezt a különféle csalási technikák során használható társadalombiztosítási szám (*Social Security Number* – SSN) megszerzése, majd a bankkártyaadatok eltulajdonítása követte. Megszaporodtak a tanulmányi rendszerben végzett jogtalan módosításokat célzó hallgatói cselekmények, amelyek az érdemjegyek mellett a szociális helyzetre vonatkozó adatok módosításán keresztül anyagi előnyhöz juttathatták a hallgatót. Egyre inkább előtérbe kerültek az elosztott túlterheléses támadások (*Distributed Denial of Service* – DDoS) támadások, illetve a felsőoktatási számítási és hálózati kapacitás felhasználása például kriptovaluták bányászására. Figyelemre méltó a támadási technikák eloszlása is: 2020 májusában az összes támadás 20%-a ismeretlen, feltehetően úgynevezett *zero day* technikával történt, amelyek felderítésére és kiszűrésére jelenleg csak a legdrágább védelmi termékek képesek, így az oktatási intézmények költségvetéséből nem fedezhetők.

A vírushelyzet okozta zűrzavart a támadók is igyekeztek kihasználni. A hagyományos, automatizált támadások jellege is ennek megfelelően alakult; a felhasználók megtévesztése és a gyors, hibás döntés kikényszerítése a bizonytalan felhasználók esetében nagyobb sikerrel kecsegtetett. Bár a támadások jellegének statisztikái a legnagyobb számban elsősorban gazdasági csalások elkövetését mutatják, megjelentek a helyzetet kihasználó megtévesztő levelek és csaló weboldalak is. Az otthoni számítógépek megnövekedett használati ideje további lehetőségeket kínált a kiberbűnözőknek, hiszen ezek a gépek azok, amelyek a legkevésbé karbantartottak, a frissítések elmaradása mellett az illegális forrásokból letöltött programok crackjei által feltelepített kártékony programok is nagy számban működnek rajtuk. A gyakoribbá vált támadások ellensúlyozására több szervezet is oktatási segédanyagokat készített, amelyek megismertetik a felhasználókkal az alapvető kiberbiztonsági szabályokat.

Magyarországon nem készült külön statisztika az oktatási rendszert érintő kiberbűnözésről, de az NKE Információs Társadalom Kutatóintézete által 2020 júniusában készített reprezentatív felmérés mutatja, hogy a teljes lakosság körében mindössze 28% képezi magát valamilyen módon annak érdekében, hogy védve legyen az online világ kihívásaival szemben. Közülük a legtöbben, 52,6% a barátoktól

¹³ Paolo Passeri: June 2020 cyber attacks statistics. *Hackmageddon*, 2020. augusztus 13.

kapott információkkal képezik magukat, 47% szakcikkeket olvas, 20% pedig tanfolyamokon is részt vett. Feltételezhetjük tehát, hogy számos áldozata volt a kiberbűnözésnek a karanténidőszakban. Jól mutatja azonban a csalók ténykedését az alábbi ábrán látható levél, amely tipikus példája az úgynevezett vezérigazgatói csalásoknak, azaz *CEO fraud*nak.



1. ábra Csaló levél a Neptun tanulmányi rendszer fejlesztőjének nevében

Forrás: Koczka Ferenc felvétele

A levélben hitelesnek tűnő információt lehet találni arról, hogy a fejlesztő bankszámlaszáma megváltozott, és a licencdíjat ezentúl oda kell befizetni. Természetesen

ez nem igaz, az aláíró például már nem a cég vezérigazgatója, illetve a bélyegzőből kiolvasható a megfelelő bankszámlaszám is, mely nyilvánvalóan nem egyezik a levélben megadottal. Az ilyen és ehhez hasonló csalási kísérletek mutatják, hogy a kiberbűnözők a magyar intézményeket is támadják. Fontos tehát, hogy az oktatási rendszer minden tagja a lehető legfelkészültebb legyen. A biztonság-tudatossági oktatások fontosságát tehát nem lehet eléggé hangsúlyozni.

Összefoglalás

A távolléti oktatás megvalósításánál az adatvédelem és az információbiztonság elveinek és követelményeinek betartása elkerülhetetlen. A kihívásokat elsősorban az oktatási rendszer szereplőinek tudatossághiánya és a digitális platformok érdek-ütközése jelenti. Jelen tanulmány felhívta a figyelmet néhány olyan jellemző problémára, amelyeket a 2020. március–július közötti időszakban lehetett tapasztalni. A szektor szereplőinek összefogásával, illetve az állami szereplők aktív szerepvállalásával a problémák jelentős része orvosolható.

Nincsen viszont gyors és egyszerű megoldás a gyermekek online biztonságának megteremtésére. A távolléti oktatás egyértelműen bizonyította, hogy mennyire fontos már a legfiatalabbakat is oktatni a megfelelő digitális eszközhasználatra, illetve odafigyelni az őket érő kibertéri veszélyekre. Itt is elsősorban a kortárs kiberzaklatást kell kiemelni, amely jelenleg az általános és középiskolák egyik legkomolyabb, de kevésbé kibeszélt veszélye.

Felhasznált irodalom

2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100190.tv>
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100204.tv>
2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300050.tv>
- 1488/2016. (IX. 2.) Korm. határozat a Gyermekek Számára Biztonságos Internetszolgáltatás megteremtéséről, a tudatos és értékteremtő internethasználatról és Magyarország Digitális Gyermekvédelmi Stratégiájáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A16H1488.KOR&txtreferer=00>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>
- KSH: Oktatási adatok, 2019/2020 (előzetes adatok). *Statisztikai Tükör*, 2019. december 20. Online: <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/oktat/oktatas1920.pdf>
- HVG: Zsarolóvírus-támadás érte a Pázmányt, leállt a Neptun (2020. április 24.). Online: https://hvg.hu/tudomany/20200424_pazmany_peter_katolikus_egyetem_zsarolovirus_neptun_tanulmanyi_rendszer_szakdolgozat_leadasi_hatarido
- ITB: Továbbra is lehet online nyelvvizsgázni. *IT Business*, 2020. augusztus 22. Online: https://www.itbusiness.hu/technology/kozigazgatas_n/tovabbra-is-lehet-online-nyelvvizsgazni
- NAIH: *NAIH/2020/2888/ állásfoglalás* (2020. április 2.). Online: https://naih.hu/files/Adatved_alasfoglalas_NAIH-2020-2888.pdf
- NKE: *Elégedettek a hallgatók az NKE távolléti oktatásával* (2020. április 28.). Online: <https://www.uni-nke.hu/hirek/2020/04/28/elegedettek-a-hallgatok-az-nke-tavolleti-oktatasaval>
- Passeri, Paolo: June 2020 Cyber attacks statistics. *Hackmageddon*, 2020. augusztus 13. Online: <https://www.hackmageddon.com/2020/08/13/june-2020-cyber-attacks-statistics>
- Statt, Nick: Google sued by New Mexico attorney general for collecting student data through Chromebooks. *The Verge*, 2020. február 20. Online: <https://www.theverge.com/2020/2/20/21145698/google-student-privacy-lawsuit-education-schools-chromebooks-new-mexico-balderas>
- Tsarfaty, Omer: Beware of the GIF: Account takeover vulnerability in Microsoft Teams. *Cyberark*, 2020. április 27. Online: <https://www.cyberark.com/resources/threat-research-blog/beware-of-the-gif-account-takeover-vulnerability-in-microsoft-teams>
- Wagenseil, Paul: Zoom security issues: Here's everything that's gone wrong (so far). *Tom's Guide*, 2020. Online: <https://www.tomsguide.com/news/zoom-security-privacy-woes>

Kovács Eszter

Közösség, finalitás, járvány – Francia filozófusok gondolatai a Covid-19-válságról

Jelen tanulmányban 2020. március és június között online megjelent publicisztikai írások (interjúk, cikkek, online adások részletei) alapján közelítem meg a kortárs francia gondolkodók Covid-19-válságra adott reakcióit. Írásomban ekként vizsgálom az első megszólalásokat (Marcel Gauchet), a kijárási korlátozással szemben kritikus véleményeket (André Comte-Sponville, Pierre Manent), valamint a türelemre és szolidaritásra biztató filozófiai állásfoglalásokat (Cynthia Fleury, Jean-Luc Nancy, Edgar Morin). A kutatás során külön figyelmet fordítottam Pierre Manent-nak a korlátozásokkal szembeni kritikájára és az arra adott válaszokra.

Bevezetés

Jelen írásom a 2020 tavaszán végzett sajtószemlézés folyamánya: a járvány európai kitörése óta figyelemmel kísértem kortárs filozófusok megnyilatkozásait, a szemlézés tanulságai pedig alkalmat adtak egy tanulmány elkészítéséhez. A feladat rendszeres sajtófigyelést igényelt, azonban filozófusok (és nem politikusok vagy professzionális újságírók) írásait, megnyilatkozásait kerestem. A feldolgozott publicisztikai írások, interjúk, rövid esszék mellett felhasználtam továbbá az online adásokat, szóbeli nyilatkozatokat is, illetve ezek közzétett átiratait. A jelen írás természetesen nem törekedhet átfogó képre, azonban megvilágíthat érdekes kapcsolódási pontokat, dialóguskezdeményeket, látens vitákat, egymásról akár nem is tudó, de egybevágó véleményeket. Bár nem Pierre Manent-ra koncentráló munkáról van szó, Manent áprilisi reakciójának ellentmondásos visszhangját a jelenleg hozzáférhető anyagok felhasználásával felgöngyölíti.

Első filozófiai megszólalások: ébredés és nyilvános reflexiók

Marcel Gauchet, filozófus és szociológus 2020. március 17-én, vagyis rögtön a kijárási korlátozás hatálybalépése után értékelte a helyzetet. A francia köztársasági elnök előző napi beszédében hangsúlyosan szereplő háborús metaforára azonnal reagált. A történéseket a politikum újjáéledéseként értelmezte, rámutatott, hogy új kollektív szabályok állhatnak fel, amelyek a politikai közösség minden tagjának az életét érintik. A járványügyi helyzet Gauchet szerint nem a politika (*la politique*), hanem a politikum (*le politique*) szférájába tartozik. A kollektíva és az egyéni érdekek Gauchet e korai megnyilatkozása szerint éppen azért kerültek szembe, mert a fenyegetettségérzés és a korlátozások okozta frusztráció közül 2020 márciusában

még nem volt domináns hangulat. Gauchet, aki bírálta azt az általa pragmatikus cinizmusnak minősített hozzáállást, amelyet követve az államnak nem kell központi és összpontosító cselekvési tervet készítenie, rámutatott arra, hogy a korlátozások szükséges volta ellenére az embereket próbára teszi majd ez a helyzet, és ugyanúgy vezethet elszigetelődéshez, bizalmatlansághoz, mint szolidáris késztetésekhez.¹

Gauchet egy héttel később a *Le Figaro* interjúfelkérését is elfogadta a járvánnyal kapcsolatban, és ekkor már keményebb hangot ütött meg. Ebben az interjúban az államot egyszerre minősíti túlterjeszkedőnek (*obèse*) és tehetetlennek (*impuissant*). A vírus által leleplezett „rendszerhibák” közül az egészségügy és az oktatás elitizmusára figyelmeztet: a francia helyzet csak a tehetősök számára jó. Egy másik alapvető hiba rámutat: hiába költ a francia állam sokat a közszférára, a helyzet mégis instabil. A liberalizmus mint politikai rendszer a tömegek állami támogatása által tartja fenn magát, a szociális juttatások tartják féken a piac törvényei általi egyenlőtlenségek miatt elégedetlen rétegeket. Gauchet nem örülne továbbá, ha a szakvélemény politikai túlsúlya, az expertokrácia (*expertocratie*) jönne létre. E későbbi megszólalásában a kijárási korlátozásokkal szemben is kritikusabb, szerinte erre valójában a modern társadalom fegyelemtől elszokott lakossága miatt volt szükség, továbbá a védőeszközök beszerzésének késlekedése miatt. Gauchet szerint a legfontosabb kezdeti tapasztalat a kollektív kohézió (*cohésion collective*) szükséges volta, és az, hogy a nemzeti szint meghaladása (*le postnational*) veszélyes illúzió volt. Sajnos azonban Gauchet szerint a korlátozások nyomán járó gazdasági visszaesés nem lesz kedvező a kollektíva újratерemtéséhez.²

A kijárási korlátozást bíráló, több ízben is megszólaló gondolkodó volt André Comte-Sponville. A *L'Écho* című brüsszeli napilapnak 2020. május végén adott interjút. Ebben az időszakban két ponton mutatkozott kritikusnak: egyrészt rámutatott, hogy bár a Covid-19-járvány kétségkívül súlyos egészségügyi válság, uralni kezdte a médiát. Mindamellett kiemelte a kognitív aspektust: a járványt ezúttal menet közben próbálják megérteni, s nem utólag. Egy ponton határozottan eltért sokak vélekedésétől: nem a tudományra hivatkozó politikai döntéshozók hatalmát, hanem az általa pánmedikalizációnak nevezett folyamatot látja kockázatosnak, ami alatt azt érti, hogy az egyéni életnek és a társadalomnak az orvosi szempontok túlsúlya alapján történő irányítása ugyanúgy beavatkozás, mint más típusú, politikai vagy gazdasági hatásgyakorlás. A szabadság korlátozása Comte-Sponville szerint ilyen medikalizált érvekkel történt. Ő azonban az intézkedéseket érintő kritikájában az egyéni szabadságjogokra hivatkozott, beleértve ebbe, hogy egészségünkre is saját jogaink szerint vigyázunk, és nem a központi rendelkezéseket követve.³

¹ Martin Legros: Marcel Gauchet: „C'est un réveil du politique.” *Philosophie Magazine*, 2020. március 17.

² Alexandre Devecchio: Marcel Gauchet: „Si cette crise pouvait être l'occasion d'un vrai bilan et d'un réveil collectif! *Le Figaro*, 2020. március 23.

³ Simon Brunfaut: André Comte-Sponville: „J'aime mieux attraper le Covid-19 dans un pays libre qu'y échapper dans un État totalitaire.” *L'Écho*, 2020. május 27.

Korlátozás *versus* közösség: Pierre Manent kritikája

Érdekes módon a Marcel Gauchet-vel baráti kapcsolatot ápoló kollégája, Pierre Manent első nyilvános állásfoglalása jóval későbbi: több mint egy hónappal a korlátozások hatálybalépése után jelent meg. Bár több hasonló, akár egybevágó gondolatot találhatunk a véleményükben, Manent az állam fellépését határozottan átgondolatlanak, sőt a kollektíva érdekét figyelmen kívül hagyónak minősítette. Manent megszólalását már csak azért is várhatta a francia értelmiség, mert 2018-ban megjelent könyvének⁴ egyik tézise, amely szerint a közjó és a kollektív finalitás fogalmai elvesztek azáltal, hogy a törvény az egyéni jogok „szolgálóleányává” vált, még mindig vitát kavart.

Manent gondolatai valójában korábban feltűntek a járványt értelmező cikkekben, mint a saját első nyilvános megszólalása. R. J. Snell esszéjének felütésében idézi Manent *Beyond radical secularism* című könyvének⁵ (eredeti címén *Situation de la France*) első gondolatait: az idézet arra mutat rá, hogy az állam „fizikai” törvényszerűsége az inercia, így egy nemzetet csak valamilyen kívülről jövő rázkódás ébreszthet rá saját magára, a közös céljaira. Snell a polgár státuszára kérdez rá Manent-ra hivatkozva, és ezzel nem is jár rossz úton, hiszen a „cselekvő polgár” Manent filozófiájában valóban fontos szerepet játszik. Mielőtt még tudhatta volna, hogy Manent saját maga hogyan foglal állást az intézkedésekkel kapcsolatban, a járvány első nyugati hullámát a közös cél, a kollektív finalitás kérdésével köti össze. Snell cikke finom stílusban ironizál azon, hogy az ókori görög szabadságideál mára mitikussá vált, a polgári tervek (*civic projects*) sokak számára teljesen avítnak tűnnek. Snell Manent-t valójában éppen azzal a lappangó politikai betegséggel (*underlying political disease*) kapcsolatban idézi meg, amely sokak viselkedését felelőtlenné tette, a francia filozófusnak a polgár jogairól, az individuális jogok túlsúlyáról és az egyéni jogokkal szemben álló intézmények szerepvesztéséről szóló okfejtésére támaszkodva.⁶

Snell nem sejtette persze, hogy Manent maga a keménykezű, de átgondolatlan állami korlátozást fogja kockázatosnak minősíteni, és nem az ezzel szembeni ellenállást tartja majd felelőtlennek. Snell cikkének mindamelllett érdeme Manent találó értelmezése és megvilágító parafrázisai a filozófus fő téziseiről: megfogalmazásai főként az egyéni jogok mint az egyén kötelekektől mentes önmeghatározása szintézisében frappáns, Manent szerint ugyanis az egyéni jogok szüntelen szaporodása kiüresíti a jog fogalmát.

Pierre Manent azonban a franciaországi helyzetben nem az emberek felelőtlen viselkedését, hanem az állam tervszerűtlen intézkedéseit bírálta. Állásfoglalásának

⁴ Pierre Manent: *La loi naturelle et les droits de l'homme*. Paris, PUF, 2018.

⁵ Pierre Manent: *Beyond radical secularism: How France and the Christian West should respond to the Islamic challenge*. Ford. Ralph Hancock. South Bend (US-IN), St. Augustine's, 2016.

⁶ R. J. Snell: The coronavirus has unveiled a deeper political disease. *Public Discourse*, 2020. március 23.

legkeményebb tétele, hogy nem volt valódi közös cselekvési terv, kollektív finalitás: a járványügyi helyzetben az állam és az egyén polarizálódott, és közöttük nem valósult meg közösségi szándék. Manent egy paradoxonra mutat rá: az egyén azt várta az államtól, hogy az védje meg a vírustól, ennek módja azonban ellentmondásosan az egyéni szabadságjogokat megcsonkító kijárási korlátozás (*confinement*) lett. A szabálysértésért kiszabott bírságolás során az állam voltaképpen az egyén (állampolgár) védelmének nevében büntette az egyéni, kisebb-nagyobb kihágásokat. Manent a kollektivitás kérdésében két gyenge pontra mutatott rá: egyrészt az állam nem védte a vallásos közösségek érdekeit, nem biztosította a hitélet kontinuitását, másrészt a politikai diskurzusban a nemzetállam elképzelés nem jutott ki alacsony népszerűségi státuszából.

Manent állásfoglalását az teszi különösen érdekessé, hogy korábbi cikkeiben és 2018-ban megjelent könyvében az egyéni jogok, különösen a társadalom többi tagjától elkülönítetten vett egyén (*individu séparé*) jogainak biztosítása, jobban mondván ennek kizárólagossága ellen foglalt állást. A koronavírus-járványt megelőző időszakban a kollektív finalitást, a közösségek jogait hangsúlyozza az individuális jogok filozófiájával szemben. Manent azonban a francia végrehajtó hatalom 2020-as intézkedéseit nem látta a kollektív cél érdekében tett lépéseknek, sőt a kollektívák visszaszorításaként értelmezte. Az állam megmutatta korlátozó arcát, hogy „megvédje” a polgárait: a filozófus éppen a „korlátozó védelmezés” ellentmondásos és eredménytelen voltára figyelmeztet.

Manent szerint a közösségi élet napjainkra fellazult, felbomlott, és egy összpontosított állami cselekvési terv ellenében nincsenek egymással versengő közösségi szándékok, ami azt jelenti, hogy észrevétlenül átléptünk a demokrácián és a liberalizmuson. Vagyis az individuális jogok és a jogokat biztosítani kénytelen állam polarizálódása során az egymással konkuráló kollektív célok, tervek sikkadtak el, s az ezek kiváltotta viták üdvös kora is letűnt.

Manent véleménye mindamellett elég közel esik Gauchet-éhez, ami a politika és a tudomány járványügyi viszonyát illeti: a járvány kezelésében politikai döntésekről volt szó, tehát a végrehajtó hatalom intézkedett, de ezt tudományos érvekre hivatkozva tette. A politika áttekintett bizonyos tudományos paramétereket, a döntést azonban magának tartotta fenn, a tudományra tett hivatkozásokban bízni tehát némi naivitásról tanúskodik. Érdekes elem, de nem áll módomban részletesen elemezni a járványügyi helyzet és az Európa-szkeptikus gondolatok összefonódását. Manent megnyilatkozásában kiemeli, hogy a járvány felszínre hozta az Európai Unió belüli gyenge kohéziót: a nemzetek saját maguk felé fordultak a cselekvési terv felállításakor, ez azonban jelenleg átmeneti, törekeny tendencia.⁷

Pierre Manent kritikusi már korábban kiemelték a kifinomult stílus és a vélemény tartalmak közötti kontrasztot. A Covid-19-helyzetben tett megnyilatkozás

⁷ Eugénie Bastié: Pierre Manent: „Il y a longtemps que nous sommes sortis à bas bruit du régime démocratique et libéral.” *Le Figaro*, 2020. április 23.

azonban aligha tartozik Manent burkolt állásfoglalásai közé: a kijárási korlátozást kezdetlegesnek és durvának minősíti (*la mesure la plus primitive et la plus brutale*). Határozottan úgy látja, hogy a döntéshozók nem törekedtek arra, hogy kevésbé megszorító, mégis hasonló hatékonyságú intézkedéseket dolgozzanak ki. Manent egyébként saját életművének két aspektusát idézi fel az interjúbán: a liberalizmust és a kollektivitást. Arra mutat rá, hogy a kettő között nem lenne ellentmondás, hiszen a liberalizmus nem az egyéni önmeghatározás és önmegvalósítás, hanem kollektív célok, irányzatok, törekvések versengése. Manent-nál ez a gondolat egyben a nemzet és liberalizmus együttes újragondolására is szolgál, azonban nyilatkozata szerint a francia kormány intézkedéseiben éppen ez a lehetőség sikkadt el.

Egy hónappal később egy Élisabeth Lévyvel folytatott online beszélgetésben (a REACnROLL adásában) a dajkaállam (*état nounou*) kritikus fogalma került elő: Manent ismét kiemeli, hogy az állam a védelmünkre hivatkozva korlátoz bennünket. Manent szerint nem lehet politikai kormányzatról beszélni, ha az állam egyszerre ural bennünket, és egyszerre akar megfelelni az egyéni igényeinknek, egyszerre áll felettünk, és egyszerre az eszközünk. Átformálódott tehát a közjó (*bien commun, bien public*) fogalma, ahol ez utóbbi téves módon az individuumok javainak összességévé vált. Manent a májusi beszélgetés során ismét rendkívül kritikus volt: a kollektív cselekvési terv, célelvűség helyett a kollektív aggodalom szűklátókörűségéről beszél (*étroitesse du souci collectif*), nem lát igazi szolidaritást a történetekben. Manent szerint a helyzetet nem uraló kormányzat nagyobb fennhatóságot adott saját magának e kollektív aggodalom (amelyben valójában az emberek többsége magáért aggódik) hullámában.⁸

Manent áprilisi interjúja igen polarizált reakciókat váltott ki. Maxime Tandonnet, aki politikai tisztségei mellett esszéíróként is ismert, egy évtizede működő blog-jában örömeinek adott hangot, hogy hasonlóképpen vélekednek az intézkedésekről, és Manent-t olyan értelmiséginek minősítette, aki át mert látni az általános ködön, és bírálni merte az általános érvénnyel bevezetett intézkedéseket. Tandonnet mindössze egyetlen nappal korábban érvelt úgy, szintén a *Le Figaro*-ban, hogy a kijárási korlátozás legitimitása egyáltalán nem olyan egyértelmű, mint ahogy mondják.⁹

A szöveg öt nappal a közlése után angolul is hozzáférhetővé vált, fordítója a Manent több könyvét angolra átültető filozófus, Ralph C. Hancock. A fordítás megőrizte a kemény szóhasználatot, és a megjelenés helye – a *First Things* folyóirat, amely ökumenikus keresztény szellemiségű fórum – szintén a polémia felé viszi az angol változatot. A szóhasználatra egyébként a francia újságírók is azonnal felfigyeltek vagy akár „ráharaptak”: Manent szerint például a szükségállapot legitímációja állami inkvizíciót enged meg (*inquisition de l'État*). A megfontoltnak tartott

⁸ Élisabeth Lévy – Pierre Manent: Covid-19: c'est l'avènement de l'État „nounou”! Pierre Manent sur REACnROLL. *Causeur.fr*, 2020. május 23.

⁹ Maxime Tandonnet: Confinement et liberté (le Figaro 23/04). *Maxime Tandonnet – Mon blog personnel*, 2020. április 24.

gondolkodó kifejezésének radikalizmusára például egy összefoglaló cikk mutatott rá a France Culture csatorna honlapján, mindjárt másnap.¹⁰

Manent interjújának érdekes, azonban részben félrevezető kritikus olvasatát adja egy, a Niskanen Center honlapján közzétett cikk. A szerző, Laura K. Field tudomány és hatalom, szakértelem és politikai döntések viszonyán gondolkodik el az Egyesült Államok járványkezelése kapcsán, és e helyen reflektál Manent megnyilatkozására, tudományellenesként olvasva azt. Értelmezésem szerint azonban sem Gauchet, sem Manent vonatkozó gondolatai nem tudományellenesek, nem vonják kétségbe ugyanis a tudományos információ szerepét a járványkezelésben. Sőt megítélésem szerint Manent az adott kontextusban a végrehajtó hatalom döntési szerepét, azt a helyzetet, hogy a politika felülről dönt, némiképp ironikusan érti (ez lenne mára a politika?). A Manent-ra is reflektáló cikk közvetlen módon Trump és tanácsadóinak hozzáállását bírálta, azonban hogyan jött ide egy gondolkodó az Atlanti-óceán túlsópartjáról, miért lett volna ő az iskolapéldája (*textbook example*) az amerikai jobboldal vélekedésének?

A szerző célpontja lényegében a korlátozásellenes vagy korlátozáskritikus irányzat, és cikkében ezt az „elit konzervatív gondolkodás” áramlatával azonosítja, ami nyilvánvalóan nem elég árnyalt vagy precíz. Manent állásfoglalását ebbe a kontextusba illeszti be, és kiszakítja egyrészt az életműből, másrészt a francia kontextusból. Az értelmezés apróbb csúsztatásai mellett az olvasat egésze vonalas: Manent szavaiból ugyanis nem lehet kihallani a politikai döntéshozókkal való elégedettséget vagy azonosulást a tudomány ellenében, amellyel a cikk szerzője felruházza a választott idézetet. Érdekes részlet, hogy egy Arisztotelészt érintő fél mondat (*Aristotle was right*) az eredetiben nem szerepel, esetleg fordítói betoldás Hancock részéről, Field azonban a vitát nagy részben a betoldott fél mondatra építi. Végül Manent-t némi kételkedő hang kíséretében az „ő sem úgy értette, hogy a tudományos érvek rosszak volnának” kategóriába sorolja, aki nem állt be az államférfiszeretet antiintellektuális módon dicsőítő sorába.¹¹

Türelem, elfogadás és szolidaritás: három hang

Az esszé következő részében három olyan, különböző generációhoz tartozó gondolkodó véleményét tekintem át, akik türelemre és elfogadásra buzdítottak, bár aggodalmukat fejezték ki a nehéz helyzetben lévők további nehézségeivel kapcsolatban. A korai megszólalók és ismételt megszólalók közé tartozik Cynthia Fleury, filozófus és pszichoanalitikus, akit képzettsége humanitárius és orvosi

¹⁰ Caroline Broué – Stéphanie Villeneuve – Hélaine Lefrançois: Du fond, des paires et des échappées. Avec Pierre Manent, Monique Dagnaud, Michel Agier. *France Culture*, 2020. április 24.

¹¹ Laura K. Field: The pandemic and the protests: Knowledge, authority, and the highbrow delusions sustaining Trump. *Niskanen Center*, 2020. április 19.

ismeretekkel is felvértez. Fleury egyszerre próbált a korlátozásokhoz és a kormányzati intézkedésekhez lojális, de egyben emberközpontú hozzáállást képviselni. Megnyilatkozásaiban ez az összeegyeztetési kísérlet érezhető. Fleury szerint például kijárási tilalom akkor lehetséges, ha ez *ultima ratio*, és nem tartható fenn ezen túl. Első állásfoglalásában hangsúlyozta az információ transzparenciájának elengedhetetlen voltát, éppen azért, hogy ne csupán társadalmi ellenállás, hanem társadalmi ellenérvzés se alakuljon ki. Fleury egyébként a járványügyi helyzet elején optimistán foglalt állást arról, hogy a kormányzati döntések a tudós- és orvos-társadalom együttműködésével a közösség érdekeit szolgálják, tehát a járvánnyal szembeni cselekvést közös érdeknek és célnak tekintette.¹²

Két hónappal később, egy májusi interjújában a szociál- és egészségpolitika szemszögéből közelített a helyzet elemzéséhez. Fleury gondolatai e második interjújában rendkívül árnyaltak, azonban helyenként azt az érzést kelthetik az olvasóban, hogy etikai ideálok felvázolásában gondolkodik, például a jogállamiság és az állam szociális felelősségvállalásának együttes megvalósításában, és jövőképe kilóg a cinikus jövőképek sorából, hiszen jobb, humanitáriusabb jövőt képzel el. Elgondolásai természetesen szimpatikusak, de felmerül bennünk a kérdés: mi valósulhat meg mindebből? Azt azonban ekkor már ő is kiemelte, hogy a hirtelen bevezetett szigorú korlátozások valójában csak jobb híján megoldást jelentettek, nagyon is problematikusan, mivel az ország egészségügyét készületlenül érte a járvány érkezése. A hangvétel tehát még a szolidaritásra és türelemre intő Fleurynél is kritikusabbá vált az állam intézkedéseivel szemben.¹³

Türelemre és elfogadásra nem csupán Fleury biztatott. Jean-Luc Nancyval interjút készíteni azért is volt indokolt, mert szakmai életútja során egyaránt foglalkozott a közösség szerepével (*La communauté désœuvrée*) és az érintés, a tapintás filozófiái értelmezésével. Márpedig a korlátozások elszigeteltségében a közösség és az érintkezés kérdése egyszerre került előtérbe. Nancy kiemelte a közeledés, a kapcsolattartás távolból is lehetséges eszközeit, a korlátozások alatti aktivitást, azonban azt is, hogy a helyzet kiélezi az otthon és otthon közötti különbséget: a társadalmi egyenlőtlenségek a korlátozások miatt csak növekednek, az olló nyílni fog. Nancy azonban a távlati következményekben a jóslatokba nem bocsátkozó gondolkodók közé tartozott, és a járványt inkább társadalmi (közösségi), mintsem politikai ügynek tekintette.¹⁴

Érdekes jelenség, hogy a filozófusokkal készített interjúkban markáns elem volt nemcsak a politikai meggyőződésük, hanem az életművük fogalmi, elméleti háttere

¹² Cédric Enjalbert: Cynthia Fleury: „Ne pas sacrifier toutes les libertés au nom du principe de précaution.” *Philosophie Magazine*, 2020. március 16.

¹³ Noémie Gilliotte: Entretien avec Cynthia Fleury: „Revaloriser la solidarité est la condition de notre résilience.” *Direction[s].fr*, 2020. május 6.

¹⁴ Nicolas Dutent: Jean-Luc Nancy: „La pandémie reproduit les écarts et les clivages sociaux.” *Marianne*, 2020. március 28.

is. Sajátos példa erre a 99 éves Edgar Morin, akit a járvány és a válság kapcsolatáról kérdeztek, utalva ezzel legfrissebb könyvére.¹⁵ Morin a krízis okai között politikai oldalról a profitorientált gazdaságot nevezte meg, episztemológiai oldalról pedig az exponenciálisan növekvő, de szétforgácsolt ismeretanyag jelentette kockázatot, mert véleménye szerint a széttagoltság rendszerhibát, a veszélyhelyzetben működési zavart idézhet elő. Morin rámutat, hogy napjaink tudományát a túlspecializálódás jellemzi, pedig a kommunikáció a tudományágak és szakterületek között a mostani helyzetben mindennél fontosabb. Morin a korlátozásokkal szemben nem volt kritikus, bár az interjúban ő is kiemelte, hogy a hátrányos helyzetben élők számára ez hatalmas probléma, nem mindenki vészelhette át ezt az időszakot kényelemben és biztonságban. Nancyhoz hasonlóan a segítségnyújtás, a kapcsolattartás, a belső mozgások és kezdeményezések jelentőségét hangsúlyozta. Szerinte a kérdés az, hogy a korlátozások feloldásával a történelemből okulva jövőnk-e ki, vagy visszacsapásként megerősödnek a korábbi negatív tendenciák.¹⁶

Mi következhet?

A Covid-19-világjárvány politikai filozófiai hatásáról nem lehet jelen pillanatban konklúziót levonni, hiszen többnyire jóslatokról, kitekintésekről, tendenciák vizsgálatáról van szó, és arról is megoszlanak a vélemények, hogy érdemes-e a járvány utáni korszakról beszélni. A gondolkodók állásfoglalása változhat, és részben már változott is egy-egy megszólalás során. Nem vált el továbbá még egyértelműen a politikai és a politikai filozófiai diskurzus, a rövid olvasottságú publicisztika és a hosszabb figyelmet érdemlő értekező próza. A folyamatosan frissülő bibliográfiai adatbázisok hatalmas mennyiségű vonatkozó írás adatait szedték össze, minden bizonnyal automatikus vagy félautomatikus módszerekkel. Ez a szövegtömeg kezdeti szakaszban csak *distant reading* módszerekkel dolgozható fel. A Covid-19 filozófiai irodalmára tehát jelenleg nagyon is részleges rálátásunk van, ám nem a távolság, hanem éppen a közelség miatt. Nem ismerhetjük továbbá a helyzet egy-egy életműre tett esetleges hatását sem, még akkor sem, ha feltételezzük, hogy a kortárs filozófusok politikai írásain jelentős nyomot hagyhat. E jelenségek objektív vizsgálatához az idő és az események tanulságot levonó hatása is szükséges az emberi értelmező tevékenység mellett.

¹⁵ Edgar Morin: *Sur la crise*. Paris, Flammarion, 2020.

¹⁶ Nicolas Truong: Edgar Morin: „Cette crise nous pousse à nous interroger sur notre mode de vie, sur nos vrais besoins masqués dans les aliénations du quotidien.” *Le Monde*, 2020. április 19.

Felhasznált irodalom

- Bastie, Eugénie: Pierre Manent: „Il y a longtemps que nous sommes sortis à bas bruit du régime démocratique et libéral.” *Le Figaro*, 2020. április 23. Online: <https://www.lefigaro.fr/vox/societe/pierre-manent-il-y-a-longtemps-que-nous-sommes-sortis-a-bas-bruit-du-regime-democratique-et-liberal-20200423>
- Broué, Caroline – Stéphanie Villeneuve – Hélaine Lefrançois: Du fond, des paires et des échappées. Avec Pierre Manent, Monique Dagnaud, Michel Agier. *France Culture*, 2020. április 24. Online: <https://www.franceculture.fr/societe/du-fond-des-paires-et-des-echappees-avec-pierre-manent-monique-dagnaud-michel-agier>
- Brunfaut, Simon: André Comte-Sponville: „J’aime mieux attraper le Covid-19 dans un pays libre qu’y échapper dans un État totalitaire.” *L’Écho*, 2020. május 27. Online: <https://www.lecho.be/dossiers/coronavirus/andre-comte-sponville-j-aime-mieux-attraper-le-covid-19-dans-un-pays-libre-qu-y-echapper-dans-un-etat-totalitaire/10221597.html>
- Devecchio, Alexandre: Marcel Gauchet: „Si cette crise pouvait être l’occasion d’un vrai bilan et d’un réveil collectif!” *Le Figaro*, 2020. március 23. Online: <https://www.lefigaro.fr/vox/societe/marcel-gauchet-si-cette-crise-pouvait-etre-l-occasion-d-un-vrai-bilan-et-d-un-reveil-collectif-20200325>
- Dutent, Nicolas: Jean-Luc Nancy: „La pandémie reproduit les écarts et les clivages sociaux.” *Marianne*, 2020. március 28. Online: <https://www.marianne.net/culture/jean-luc-nancy-la-pandemie-reproduit-les-ecarts-et-les-clivages-sociaux>
- Enjalbert, Cédric: Cynthia Fleury: „Ne pas sacrifier toutes les libertés au nom du principe de précaution.” *Philosophie Magazine*, 2020. március 16. Online: <https://www.philomag.com/lactu/temoignages/cynthia-fleury-ne-pas-sacrifier-toutes-les-libertes-au-nom-du-principe-de>
- Field, Laura K.: The pandemic and the protests: Knowledge, authority, and the highbrow delusions sustaining Trump. *Niskanen Center*, 2020. június 19. Online: <https://www.niskanencenter.org/the-pandemic-and-the-protests-knowledge-authority-and-the-highbrow-delusions-sustaining-trump/>
- Gilliotte, Noémie: Entretien avec Cynthia Fleury: „Revaloriser la solidarité est la condition de notre résilience.” *Direction[s].fr*, 2020. május 6. Online: <https://www.directions.fr/Piloter/organisation-reglementation-secteur/2020/5/-Revaloriser-la-solidarite-est-la-condition-de-notre-resilience--2054143W/>
- Legros, Martin: Marcel Gauchet: „C’est un réveil du politique.” *Philosophie Magazine*, 2020. március 17. Online: <https://www.philomag.com/lactu/marcel-gauchet-cest-un-reveil-du-politique-42738>
- Lévy, Élisabeth – Pierre Manent: Covid-19: c’est l’avènement de l’État „nouveau”! Pierre Manent sur REACnROLL. *Causeur.fr*, 2020. május 23. Online: <https://www.causeur.fr/covid-19-europe-reacnroll-pierre-manent-176927>
- Manent, Pierre: *Beyond radical secularism: How France and the Christian West should respond to the Islamic challenge*. Ford. Ralph Hancock. South Bend (US-IN), St. Augustine’s, 2016.
- Manent, Pierre: *La loi naturelle et les droits de l’homme*. Paris, PUF, 2018.
- Manent, Pierre: Time to wake up. Ford. Ralph C. Hancock. *First Things*, 2020. április 28. Online: <https://www.firstthings.com/web-exclusives/2020/04/time-to-wake-up>
- Morin, Edgar: *Sur la crise*. Paris, Flammarion, 2020.
- Snell, R. J.: The coronavirus has unveiled a deeper political disease. *Public Discourse*, 2020. március 23. Online: <https://www.thepublicdiscourse.com/2020/03/61609/>
- Tandonnet, Maxime: Confinement et liberté (le Figaro 23/04). *Maxime Tandonnet – Mon blog personnel*, 2020. április 24. Online: <https://maximetandonnet.wordpress.com/2020/04/24/confinement-et-liberte-le-figaro-23-04/>
- Truong, Nicolas: Edgar Morin: „Cette crise nous pousse à nous interroger sur notre mode de vie, sur nos vrais besoins masqués dans les aliénations du quotidien.” *Le Monde*, 2020. április 19. Online: https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/19/edgar-morin-la-crise-due-au-coronavirus-devrait-ouvrir-nos-esprits-depuis-longtemps-confines-sur-l-immediat_6037066_3232.html

„Erről írunk, mindenki tudta, hogy az állítja meg a vírus terjedését, ha nem találkozol emberekkel” – Hogyan éltek meg a járvány okozta működési változásokat a nagy hírportálok munkatársai?

A koronavírus-járvány, illetve a -fertőzés visszaszorítását célzó kormányzati és önkormányzati intézkedések 2020 kora tavaszán számtalan módon befolyásolták a magyar emberek életét, az oktatási intézmények, a vállalkozások működését és a személyes kapcsolatokat. (A kormány március 11-én hirdette ki a veszélyhelyzetet.) A média működését ebben az időszakban meghatározta a közönség hatalmas információigénye, miközben a kiadóvállalatoknak, a szerkesztőségeknek a más iparágakat is kihívások elé állító körülményekkel és személyes nehézségekkel kellett megbirkózniuk. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Információs Társadalom Kutatóintézetének május-júniusi kutatása azt vizsgálta, hogy hogyan kezelték és éltek meg az ezt követő időszakot egy sajátos szegmensben, az internetes hírportáloknál.

A kutatás arra kereste a választ, hogy a nagy hírszolgáltatók hogyan reagáltak, hogyan alakult át a tartalom-előállítás folyamata, hogyan változott az újságírói tevékenység, hogyan érintették a munkatársakat a fejlemények, és milyen hosszabb távú következményei lehetnek mindennek. Három nagy – napi szinten milliós nagyságrendű felhasználót elérő – hírportál egy-egy felső szintű vezetőjével készítettünk interjút (az egyik hírportál egy országos napilap online verziója, a megszólaltatott vezető pedig a nyomtatott termék felelőse is). E szerkesztőségek, illetve a hozzájuk kapcsolódó kiadóvállalatok munkatársai válaszolták meg anonim kérdőívünket; a három hírportál/újság és kiadó összesen 114 munkatársa válaszolt kérdéseinkre május 15-e és 30-a között; az eredmények természetesen nem reprezentatívak. Az interjúk májusban és júniusban készültek, vagyis a beszélgetőtársak még nem tudták, hogy amit akkoriban éppen kezdtek maguk mögött tudni, csak a járvány első hulláma volt. A beszélgetésekből és a felmérésből leszűrhető legfontosabb tanulságok:

- a szerkesztőségekben, kiadókban a munkafolyamatok és a belső kommunikáció jelentős részben a járvány előtt is digitális, online platformokon zajlott, ennek köszönhetően gyorsan és viszonylag problémamentesen tudtak átállni otthoni munkavégzésre, amikor a járvány ezt indokoltta tette;

¹ A szerző köszönetet mond az interjúalanyoknak és a kérdőív kitöltőinek, valamint Rab Árpádnak a kérdőív szakmai véleményezéséért, a kérdőíves kutatás lebonyolításáért és a válaszok feldolgozásáért, Molnár Anitának pedig az interjúk rögzítéséért. Külön köszönet illeti Lábody Pétert, Püskösty Andrást és – ismételt – Rab Árpádot az interjúk elkészítéséért.

- a személyes találkozások, kreatív ötletelések, folyosói, informális beszélgetések ugyanakkor hiányoznak a *home office* világából, és ezt sokan negatívnak tartják;
- a személyes találkozások elmaradása a tartalomkészítésben is éreztette hatását, valójában ez volt a járványhelyzet legnegatívabb hozadéka a média számára;
- a vezetők úgy gondolják, hogy a járványhelyzetben kényszerűen végrehajtott változtatások egy része akkor is fennmarad majd a szervezetekben, amikor normalizálódnak a viszonyok.

„Az elsődleges az ő biztonságuk” – az otthoni munkára való átállás körülményei

Március közepén részben vagy egészben mindhárom szerkesztőség lezárta irodáit, és átállt az otthoni munkavégzésre. A kapcsolódó vállalatok kiadói munkatársai két cégnél nagyon szigorú, egy harmadiknál valamivel rugalmasabb keretek között ugyancsak home office-ra váltottak.² Mindhárom esetben vállalati szintű döntésről volt szó. Mindhárom interjúalanyunk rendkívül gyors, gyakorlatilag egy hétvége alatt lezajló, összességében zökkenőmentes átállásról számolt be, kiemelve ebben az online rendszerek és az informatikai munkatársak pozitív szerepét.

Volt, ahol már február végére komplett forgatókönyv készült a majdani átállásról, amit aztán végre is hajtottak. Volt, ahol március 10-e körül felmérték, hogy kik azok a munkatársak, akiknek az otthoni munkához hardverre vagy a cég által támogatott, nagyobb sáv szélességet biztosító internet-előfizetésre van szüksége, és az átállásról szóló döntést követően ennek alapján tudtak azonnal intézkedni.

„A kollégák szerintem hálásak voltak azért a fellépésért, amit a menedzsment tett. Tényleg azt látták, hogy az elsődleges az ő biztonságuk, [és] az ő érdekük az, hogy otthonról dolgozzanak – emiatt nem is volt ellenállás.”

Az időszakot jellemző működési modellt meghatározta az online kommunikáció és munkavégzés, de a felállás nem volt teljesen azonos a három szervezetnél. Az egyik hírportál szerkesztőségébe márciusban és áprilisban tilos volt bejárni, már csak azért is, mert az irodaház, ahol dolgoznak, maga is bezárt. Itt májusban külön engedéllyel elkezdhetette a benti munkát az a néhány munkatárs, aki erre – általában otthoni körülményei, kisgyermek és/vagy helyhiány miatt – igényt tartott. „Májusban már voltak olyan cégcsoportos meetingek, amik már személyesen zajlottak.

² A járványidőszakban általános otthoni munkavégzést a közbeszédben a leggyakrabban ezzel az angoltól átvett kifejezéssel illették. Interjúalanyaink ugyanerre többször „távmunkaként” utaltak, ezt, bár jogilag nem szabatos, az idézetekben változtatlanul hagytuk.

De akkor egy olyan tárgyalóban voltunk, ami mondjuk húszfős, és négyen voltunk benne – ez május vége volt inkább” – mondta interjúalanyunk.

A másik online szerkesztőségben – cégükön belül egyetlen kivételként – 8–10, később 12–15 munkatárs mindennap továbbra is a központi irodában dolgozott (egy idő után köztük is voltak olyanok, akik nem a feladatkörük miatt, hanem saját kérésükre kerültek ebbe a körbe).

„[Ú]gy gondoltuk, hogy a híroldal menedzseléséhez az kell, hogy legalább a vezetés egy része, a parancsnoki híd bent legyen, mert olyan mennyiségű a mikrodöntés, amit képtelenség vagy rettenetesen fárasztó menedzselni online. A tedd ide, húzd fel, hívd fel, mi legyen típusú mikrodöntések meghozatala [online] sokkal fárasztóbb meg rosszabb minőségű munkához vezet.”

Mint elmondta, hasonlóan állt a problémához egy másik szerkesztőség vezetője is, ott ebben a kérdésben azonban nem az ő elképzelése érvényesült:

„Mi voltunk az egyik leggyorsabban reagáló szerkesztőség, minden törekvésem ellenére, mert én nagyon elleneztem. A menedzsment viszont [készült], és már hetekkel korábban ezek az önkéntes karanténok, ha valaki külföldön volt vagy külföldi vendéget fogadott, nálunk már bevett gyakorlatnak számítottak. Miközben én – megmondom őszintén – az utolsó pillanatig feleslegesnek tartottam ezt, és aztán amikor a home office mellett döntöttünk, szerintem ott is elsőként az országban, akkor aztán végképp kiborultam. Én nem tudtam elképzelni, hogy egy napilapot össze lehet rakni otthonról. És valami egészen elképesztő módon a csapat is összezárt, illetve az IT is napok alatt oldotta meg azokat a rendkívül bonyolult technikai háttérfeladatokat, amelyek ezt lehetővé tették. Én ugyan még bejárogattam, mikor már senki nem volt itt, de tényleg simán működött a dolog.”

A kérdőíves felmérésben a szerkesztőségek/kiadók munkatársai ötfokú skálán jelölhették be, hogy a járvány miatt változó viszonyok egyes aspektusai megítélésük szerint milyen jelentőséggel bírtak az adott szervezet, illetve személyesen a válaszadó számára.³ A „Milyen súlyú megterhelést jelent a szerkesztőség számára, hogy a járvány miatt megváltoztak a tartalomkészítés- és fogyasztás körülményei?” kérdésre adott válaszok átlaga 3,1 volt, vagyis a válaszadók nem érezték extrémnek a megterhelést. Mivel azonban az összes, 15 kérdést tekintve ez a második legmagasabb átlagos érték, az is világos, hogy összességében úgy látták: komoly megpróbáltatás érte a szerkesztőségeket. Amikor arra kérdeztünk rá, hogy a válaszadók személyesen mekkora megterhelést érzékelnek, az átlag valamivel alacsonyabb, 2,64 lett.

³ A skálán mindig az 1-es jelentette azt, hogy nem volt extra megterhelés, nem okozott problémát az adott tényező, az 5-essel pedig azt fejezhették ki a válaszadók, hogy súlyos terhet, problémát hozott magával. A kérdőívben emellett rákérdeztünk a válaszadó korára (hat korcsoport közül lehetett választani a 18–25-től a 65 feletti kategóriáig), beosztására (vezető, középszervező, csoportvezető/rovatvezető, beosztott, külsős), valamint arra, hogy a tartalom-előállításban (szerkesztőség) vagy üzleti területen (kiadó) dolgozik-e.

Az internetes szerkesztőségekben nem kellett új számítógépes rendszereket bevezetni, csak a meglévő kommunikációs csatornák igénybevételének intenzitása emelkedett.

„A szerkesztőségi munka új csatornákkal nem nagyon bővült. Nyilván intenzívebbé vált, mert annnyival többen voltak otthon, annnyival kevesebb szóbeli beszélgetés hangzott el, az is beköltözött az online térbe, de ugyanazokon a felületeken zajlott, mint korábban. [...] Egy online hírportál eddig is nagyrészt ezen a módszertanon épült.”

„Ugyanazt használtuk eddig is. Ebben az értelemben nem okozott változást, mert máshogy nem tudsz kommunikálni, csak ezeknek a felületeknek a szabályozott és rögzített formáival. Megvan, hogy mikor mit hova kell írnod vagy kit kell tájékoztatnod milyen csatornán. És éppen ezért ugyanezek a módszerek működtek, mert eddig is online rendszerekkel dolgoztunk. Ez most nyilván kiegészült. [...] Eddig is mindennek megvolt a helye a különböző online rendszereinkben, és az ugyanaz volt, csak most nem innen raktad be, hanem otthonról. Ha itt ülünk egymás mellett, akkor is sokszor csetben írjuk meg, nem ordítunk oda.”

„Nem kellett annyit készülnünk, mert van egy elég jól használható szoftverrendszerünk erre, [de eddig] csak helyileg-közzel használtuk. Most mindenkinek használnia kellett. Az elején az ment, hogy mindenki e-mailben küldözgetett dolgokat, és szólni kellett, hogy ez most nem e-mail, hanem ez egy cset, sőt videócsat, és beszélni kell.”

A print/online szerkesztőségben is elsősorban az jelezte a változásokat, hogy korábban implementált, de a napi munkában nem használt eszközökre kerültek át a munkafolyamatok.

„Egy csomó olyan technológiai háttérrel kellett használnunk, ami részben új volt, részben pedig már létezett, de még soha nem vettük igénybe, mert kényelmesen itt nyomtatgattunk, megbeszéltük, elvöltünk. A kommunikációnk teljesen átalakult, de ez szinte egyik napról a másikra, ez egy elég komoly váltás volt részünkről. [...] Mi látjuk az összes levonatot, most is, abban a stádiumban, ahogy éppen áll. Ez az egyik olyan eszközünk, ami korábban adott volt, de soha nem használtuk, mert inkább vártuk, hogy kinyomtassák, ránézünk – úgy azért alaposabban tudja átfutni az ember, jobban észreveszi a szóismétléseket vagy a nagyon nagy hibákat. Most erre rákényszerültünk [digitálisan], meg kellett tanulnunk, hogy itt legyünk egy kicsit alaposabbak [...]. Ennek is megvan a maga előnye, mert sokkal többen tudjuk egyszerre nézni, és rögtön tudunk reagálni. Nem az van, hogy visszaküldöm az oldalt, szövegek a korrektornak, szövegek a tördelőnek, hanem én gyorsan megcsinálom. Csak amikor 16 oldal ömlik az emberre egyszerre, akkor egy kicsit problémásabb, a munkaszervezést kellett ezért átalakítani.”

A kérdőív eredményei alátámasztják azt, hogy a teljesen vagy majdnem teljesen digitális munkakörnyezetre való átállás viszonylag zökkenőmentesen zajlott ezekben a szervezetekben. Az ötfokú skálán átlagosan 1,41-es értéket kaptunk arra a kérdésre, hogy „Milyen súlyú megterhelést okoz önnek, hogy új technológiákat, rendszereket kell használnia a tartalomkészítéshez?”. Ez azt jelenti, hogy az összes felvetett probléma közül ezt értékelték a legkevésbé súlyosnak a válaszadók. Érdekeség, hogy a vezetők körében itt az átlagos értékelés 2,1 lett, vagyis a legmagasabb beosztású munkatársak birkóztak meg legnehezebben az átállás informatikai jellegű kihívásaival.

„Akik jól bírják a stresszt, jobban teljesítettek” – az otthoni munkavégzés hatása az egyénekre és a szervezet működésére

Beszélgetőtársaink szerint munkatársaik gyakorlatilag egységesek voltak abban, hogy igyekeztek a lehető legjobban alkalmazkodni az új körülményekhez. Ahogy egyikük fogalmazott:

„Újságírók vagyunk, erről írtunk, tehát mindenki tudta, hogy ez fontos dolog. Tényleg az van, hogy az állítja meg a vírus terjedését, ha nem találkozol emberekkel. Volt három ember, aki jelezte, hogy tőkre bejárna, mert nem tud hol dolgozni, ami egy érthető álláspont. Ha van egy féléves gyereked meg egy kétéves gyereked, akkor elég nehéz koncentrálni a melóra, ha két szobátok van összesen. Volt három ilyen ember, de ők se mondták, hogy hülyeség az egész.”

A felmérés résztvevői gyakorlatilag egyáltalán nem tekintették problémának, hogy saját eszközeiket, ideértve az otthoni internetelérést is, kellett használniuk a munkavégzéshez, az itt kapott 1,57-es átlagnál csak egy kérdésnél – informatikai rendszerek használata – kaptunk alacsonyabb értéket. Valamivel nagyobb súlyú, de szintén nem átütő nehézség volt válaszadóink számára, hogy esetleg erre nem alkalmas helyszínen kell dolgozniuk (1,98).

Egyik interjúalanyunk elmesélte, hogy náluk nem sokkal a járvány hazai megjelenése előtt – azzal össze nem függő okokból – már tesztelték az otthoni munkavégzés kiterjesztésének lehetőségeit. Ahogyan összefoglalta: a home office-t „nem akarták annyira a dolgozók. Én azt éreztem abban az egy hónapban, hogy minden meeting tök jól működik, de a két meeting közötti kommunikációból kiesem amiatt, hogy ők együtt vannak, én meg nem.” A járvány okozta kényszerhelyzetben szerinte aztán az derült ki, hogy a szervezet formális funkcióinak nagy része kiválóan átültethető volt a digitális kommunikáció közegébe, miközben a folyamatos fizikai távollét hátulütőit is kiderültek.

„Jelen pillanatban minden home office-ban működik, távmunkában, és kiderült az, hogy a jól körülírható, hard újságírói folyamatok tudnak működni távolról. Itt azért hozzátenném, hogy pont a KPI-ok bevezetése azért is fontos ezen a szinten, mert egy folyamatos, lassú erodálódása megvan a hatékonyságnak. Az is kiderült, hogy bizonyos soft háttérfolyamatok, kreatív munkamegbeszélések jól tudnak folyni távmunkában. De az is, hogy főleg az ötletelési fázisban vannak olyan kreatív folyamatok, amiknél nem árt találkozni személyesen. Mert ott egyszerűen nem lehet lekorlátozni azt, hogy mi a kreatív folyamat meeting része, mi a beszélgetés, mi a viccelődés. Ez bizonyos emberek munkájának 20–30%-a, az újságírói munkának ez sokkal kisebb része.”

Arról a szerkesztőségben, amelyben eme időszak alatt végig az irodában dolgozott egy kisebb vezető csapat, és ebben a körben az úgynevezett napindító értekezleteket is személyesen tartották meg, a következőképpen fogalmazott interjúalanyunk: „úgy gondoljuk, hogy előben jobban reagálunk egymásra.”

Több interjúalanyunknál felvetődött, hogy az online kommunikáció – a videókonferenciák szükségszerű formalizáltsága és a metakommunikáció megszokott elemeinek hiánya miatt – új feszültségeket is szült. Ahogyan egyikük fogalmazott, gyakran „a konfliktusok is nagyobbak”, élesebbek a résztvevők között.

„Lényegében ugyanazt írod, mint amit mondanál, mégis más a percepció. Nem teszed oda a smiley-t vagy nem tudom, mikén múlik ez. Azt érzékeltém, hogy ha otthon izolálva, interakciók nélküli helyzetben kapsz ugyanolyan mondatot, mint máskor, az teljesen más reakciót szül. Annyira másként kell lekommunikálni írásban, mint szóban. Az addicionális információk itt is kellenek, ha beszélsz.”

Másik interjúalanyunk így írta le a helyzetet:

„Nem csökkent semmit egy mosoly, egy hátba veregetés, na igyunk meg egy kávé, vagy nem akarlak megbántani, de... Ami akkor is tompítja a dolog élet, ha meg akarod bántani, [de] ezek hiányoznak ebből a kommunikációból. Amikor hatan vannak egy meetingen és elmondod, hogy az egyik ötlete miért [butaság], akkor, hogy ha helyben vagytok, akkor ránézel, és mondasz egy olyan mondatot, amiből érti, hogy nem hülyének gondollak úgy *en bloc*, hanem most ez az ötlet nem stimmel. Ezek a dolgok még egy videokonferencián sem jönnek át, mivel mindenki mindenkiére néz ebben a helyzetben, tehát nem tud egy ilyen kialakulni. Amitől sok olyan konfliktus el tud mérgesedni, hogy szerinted én nem értek ehhez? És ezek jobban eszközölődnek. [Ami] a munkát nehezíti. Ugyanez e-mailben még hárommal nehezebb.”

A kérdőív adatai szerint mindezt közepes súlyú problémának érzékelték a válaszadók, 2,56 volt az átlag. A középvezetők az átlagnál nagyobb jelentőségű problémának tartották, hogy visszaszorultak az informális személyes találkozások a munkatársak között (3,42).

Júniusra egyre több lett a hibrid találkozó, vagyis az olyan alkalmak, amelyeknél a résztvevők egy része ugyanazon a helyszínen van, míg mások az interneten keresztül kapcsolódnak be. Mindhárom beszélgetésben felmerült, hogy ezek adott esetben problematikusabbak, mint a tisztán online értekezletek. „Mikor kettő itt van, kettő nem, az a leggyilkosabb verzió. Az átmenet a legrosszabb, vagy itt, vagy az online térben, de a kettő ötvözése katasztrofális” – fogalmazott beszélgetőpartnereink egyike. Másikuk is úgy vélte, hogy „inkább az a nagy kihívás, ahogy kezdünk visszaszivárogni, hogy vegyessen hogyan oldjuk meg ezt a munkafolyamatot”. „Azt még majd ki kell találnunk, hogy így az értekezleteket hogyan bonyolítsuk le, amikor a fele otthon van, a fele meg bent. Ne rezonáljunk be” – mondta a harmadik vezető.

Az is kiderült, hogy nem mindenkinek volt zökkenőmentes az átállás, és bizonyos személyes tulajdonságok – legalábbis a nyilatkozó szerint – előnyösek a home office világában, valamint hogy az egyéni attitűdök az időben is változhattak.

„Volt olyan kolléga, aki az elején azt mondta, hogy hazamenni sem akar, mert ő mindig itt dolgozik, ő az, akinek kell ez a környezet. Aztán egy ponton átfordult, és ahogy a járvány elérkezett ide, ő volt az, aki a legkevésbé szeretett volna bejönni. Ez csak példa, de az ellentétére is van. Volt, aki nagyon otthon maradt, aztán [amikor lehetett,] elkezdett bejárni.”

„Volt olyan kolléga, aki kérte, hogy hadd csatlakozhasson, mert itt tud dolgozni. Egyébként én sem tudok máshol írni. [...] Ez egy olyan típusú szakma, ahol mindenkinek vannak olyan szükséges követelményei vagy olyan feltételrendszere, amiben tudja, hogy jól tud dolgozni, jó minőségben. És van, akinek ehhez az irodai vagy munkahelyi környezet tartozik hozzá.”

„[Van, aki nem is, hogy] jobban dolgozna benn, hanem hogy szívesebben. Azért ez az arány alacsony, ők vannak kisebbségben. Nekem azért hiányzik a szerkesztőségi légkör.”

„A monoton stressztűrés felértékelődött. Azok az emberek, akik jól bírják a stresszt, azok jobban teljesítettek. És azok ki is tudtak tűnni. Volt ember, aki eltűnt teljesítményileg, mert nem volt ideális a munkakörnyezete otthon, vagy mert nem bírta azt, hogy ennyire elzárva kell dolgoznia.”

Az egyik megkérdezett kiemelte, hogy a korábban nem, vagy nem intenzíven használt rendszerek kényszerű igénybevétele egy meghatározott munkavállalói csoportnak fokozott kihívást jelentett.

„Minél idősebb valaki, annál problémásabb az átállás. Ez nemcsak a korrall függ össze, hanem technikai probléma. [Itt] egy átlagos céghez képest magasabb a technikai felkészültség, hiszen mégiscsak egy online cég. Viszont az idősebbek között van olyan funkcionális felhasználó, aki a megtanult rendszereket képes hatékonyan használni, és nem érzi magát kénytelennek új rendszerekkel. Az a képessége hiányzik, ami – azt gondolom – az 1980 után születetteknél van meg, hogy ösztönösen érzik, hogy egy új szoftvernél melyik menüpontokat kell megnézegetni, hogy nagyjából megértsd, hogy mit hol találsz. Ha neki ez a képesség nincs meg, az azt jelenti, hogy neki minden szoftver sokkal nehezebb megtanulást igényel, egyszerűen be kell gyakorolnia, meg kell neki mutatni. Nagyon sok ember emiatt nagyon ódzkodik ettől.”

A kérdőíves felmérésünk adatai ezt a vélekedést nem támasztják alá, de ennek nyilván az is lehet az oka, hogy az nem reprezentatív mintán készült. A válaszolók közül sem a 46–55 évesek (1,68), sem az 56–65 évesek (1,45) nem panaszkodtak.

Több beszélgetőtársunk kiemelte, hogy a home office időszakában részben más-hogy, részben a megszokottnál intenzívebben foglalkoztak a vezetők a munkatársak foglaltságával, általános lelkiállapotával. Az is felmerült, hogy a megszokotthoz képest, személyes találkozások híján, ezt is sokkal inkább tervezni kellett.

„Most próbáltunk többet beszélgetni, főleg az elején, ki hogy van, de utána látszódott, hogy ez beáll. Itt a természeténél fogva nem tudsz egyedül lenni, mert beszélned kell a főnököddel minden nap. De nyilván mindenki erősebben megkérdezte a saját embereit, hogy vannak, hogy bír[ják].”

„Egy idő után például a főszerkesztő-helyettesek elkezdtek személyesen felhívogatni az embereket, hogy egyébként hogy vagy? [...] Az a főszerkesztő-helyettes, akivel nagyon keveset dolgoztam együtt, mert nem voltak közös projektjeink, egy ponton felhívott, hogy egy hónapja nem beszélünk, amúgy mi van velem? És ez tudatos döntés volt, hogy akikkel kevesebbet dolgozunk, azokkal is tartunk a kapcsolatot. Például meetingen előjött, hogy XY rohadt ideges, iszonyatosan kivan, tegnap majdnem elsírta magát. Jó, akkor én felhívom, és beszélgetek vele, hogy van, meg kéne dicsérni a következő értékelésben. Ilyenek voltak. Ezek is formalizáltabbak, hiszen pont az a probléma, hogy a WC előtt beszélgetve nem derül ki, hogy ki kit utál éppen, ki van rossz passzban. De az látszott, hogy a home office az első hónap után pár embert eléggé megviselt.”

„Veszélyhelyzet volt, tényleg volt felelősség” – az újságírást és a szerkesztést érő kihívások

A járvány több módon is hatással volt magára a tartalomkészítésre is. Egyértelmű nehézségként emelték ki beszélgetőtársaink, hogy a korábbiakhoz képest kevesebb személyes találkozási lehetőségük volt az újságíróknak. Beszűkültek az információ-szerzés és -ellenőrzés lehetőségei.

„Valószínűleg sokkal kevesebb háttérbeszélgetés zajlott, mert azt kevésbé lehetett megvalósítani. De valójában a kormányzat amúgy sem nagyon válaszolgat, frontális kommunikáció van. [...] Meg lehet nézni élőben, és nem válaszolnak a kérdésekre, ebben nem volt nagy különbség. Ha ez háború lett volna vagy menekültválság, akkor elmegyünk külföldre. Így nem nagyon tudtunk elmenni külföldre.”

„Nehezebb. A találkozók elmaradása, kevesebb interakció, információ, kevesebb élet. A Covid az életet is megszüntette azért, minden más úgy leállt. Mindenki karanténban volt, ezért kevesebb téma is van. Az emberek sem közlekednek, kevesebb a történés, mindenből kevesebb van. De alapvetően a tartalomkészítési formát nem változtatta meg, ugyanúgy lettek interjúk, csak Zoomon készültek.”

„Az újságírásnak van egy olyan része, ami élő találkozókra alapul, biztonságpolitikai okokból. Ahogy ezek megszűntek, nyilván egy jelentős változás a munkában. A személyes találkozást én azért is fontosnak tartom, mert érzékeled a másik reakcióit. A tapasztalt politikai újságíróinknál, akik 5–10–15–20 éve csinálják ezt, plusz információ az, hogy ki mondja, hogyan mondja, mikor mondja. A visszakérdezésre hogyan reagál. Ezek mind alapvető információk, a hitelességéről, keménységéről, puhaságáról nagyon sokat elmondanak. Ezek az addicionális információk elvesznek akkor, ha csak chaten vagy más titkosított csatornán kapsz valamilyen információt. Mert akkor nem látsz többet, mint a leírt szöveg. Amihez nincs addicionális információ, annak nehéz megítélni a súlyát, erősségét. Ha visszakérdezel, van idő gondolkodni, rákértesni. Ez nagyban megváltoztatta ebben az időszakban a gyakorlatokat.”

A kérdőívünkben felvetett különböző kihívások közül a válaszadók ezt értékelték a legnagyobb súlyúnak: 3,12-es átlagot kaptunk arra a kérdésre, hogy „Milyen súlyú problémát jelent a szerkesztőség számára, hogy beszűkült a nyilatkozókkal, információforrásokkal való személyes találkozások lehetősége?”. Valamivel kisebb jelentőségű, de létező problémának mutatkozott az, hogy nehezebbé vált a szerkesztőség által kért információk, válaszok beszerzése a külső szereplőktől (2,87).

Arra ugyanakkor felhívták a figyelmet, hogy a szerkesztőségek számos munkatársa a járvány előtt sem az irodában töltötte munkaideje túlnyomó részét, és most sem maradtak otthon: „Az egy percig sem volt azért, hogy az újságírók és a fotósok otthon ültek home office-ban [...]. Ők azért ugyanúgy jártak terepre, ugyanúgy készítették azokat a megszokott anyagokat, amik jellemzőek ránk, amikre ráugrunk, de mindenképpen nehezebb volt ebből a szempontból megtölteni az újságot.” Olyan szerkesztőség is volt a megkérdezettek között, ahol tudatosan szűkítették az ilyen munkatársak számát.

„Csak tíz ember dolgozott a terepen, ez egy fontos változás. Csináltunk egy csapatot, ami tíz emberből áll, és videós, fotós, újságíró is van benne, és ők járhattak csak ki. Azért, hogy ne az legyen, hogy hirtelen mindenki megfertőződik, és nem tudunk újságot csinálni. Ez a tíz ember kapott védőfelszerelést, és mehetett sajtótájékoztatókra, kórházakba, riportokra stb. A többiek pedig otthon kellett, hogy üljenek és dolgozzanak.”

Egy szerkesztőségi vezető ugyanakkor arra hívta fel a figyelmet, hogy nemcsak az újságírás lehetőségei, hanem maguk az újságírók is beszűkülhetnek a járvány által kikényszerített viszonyok között.

„Az újságírás eleve egy olyan típusú szakma, amihez kellenek az interakciók. Nagyon fontos, hogy a valóságészlelésed ne sérüljön, hiszen te tájékoztatod a valóságról az embereket. És nincs objektív valóság ebben az értelemben. Ahhoz, hogy leírd, a leginkább integránsnak kell maradnod a saját észlelésednek. Én azért szeretném, ha minden kolléga így fordulna már meg a világban, mert egyszerűen egy szobában ülve torzul a valóságészlelésed. Csak onnan tájékozódva a képernyődről nem a megélhető valóságot fogod találni, hanem egy virtuális valóságot, ami ebben az értelemben fosztóképző. A munkának egyfajta szükséges feltétele, hogy a kollégáink menjenek. Ha home office-ban is van, ne izolálja magát a világtól, mert torzul a valóságészlelése.”

A járvány által meghatározott közélet és közérdeklődés viszonyai között több interjúalanyunk is úgy élte meg, hogy nemcsak az információszerzés lehetőségeit érik speciális kihívások, hanem a tartalomkínálat kialakítását, a szerkesztést is. Egyikük fontosnak tartotta, hogy a világ egyéb jelenségeiről is legyen szó az általa gondozott felületeken.

„Arra is kellett figyelni, hogy ne a lap 90%-a szóljon a koronavírusról. Ez egy problematika volt, amikor szembesültünk azzal, hogy volt olyan általunk más témában megszólalásra kért interjúalany, aki azt mondta, hogy nem hajlandó másról beszélni, csak a koronavírusról, hogy ilyen helyzetben ő nem teheti meg, hogy a szívérványok kialakulásáról értekezzen nekünk vagy bármi egyébről. Ezt az egyensúlyt megteremteni, amikor ennyire sok impulzus éri az embert egyetlenegy forrásból, hogy csak a koronavírus az, amiről mindenki beszél, akkor azért legalább egy-két dolog emlékeztesse az embereket, hogy a világ még nem omlott össze, és mi még másban is tudunk mozogni.”

Egy másik nyilatkozónk viszont éppen arról beszélt, hogy márciusban és áprilisban úgy tapasztalták, hogy szinte felesleges más témákban olyan anyagokat közölni, amelyek elkészítése jelentős erőforrásokat igényel: „Az elején erőltettük, hogy legyen egy-egy olyan vezető [cikk], ami egy normál napon körbejárja a sajtót, lehivatkozza ez-az, utána beszélnek róla este a tv-ben. És akkor láttuk, hogy ezek megfulladnak, nem tudták áttörni a Covidot.” Ez a szerkesztőségi vezető fogalmazta meg azt is, hogy a járványról szóló, nagy közérdeklődésre számot tartó anyagok elkészítése sem volt rutinszerű.

„Én az egész újságírószakmára nézve ezt nagy kihívásnak tartom, mert nagy nyomás alatt, az első heteiben a járványnak van egy alapvető félelem, szorongás akárkiben. Te tájékoztatod az embereket arról, hogy a te újságodból fog kiderülni, hogy nekik mennyire kell szorongani. Az embereket ez nagymértékben befolyásolja. Ezért nagyon fontos szerintem, hogy hidegen tartsuk az agyunkat, a valóságészlelésünk teljes maradjon. [...] És azért veszélyhelyzet volt, tényleg volt felelősség. Az is felelősség, hogy a legpontosabban feltárja azt, amit a hatalom nem akar elmondani, amennyiben tudja igazolni. De az is felelőssége, hogy amit nem tud igazolni, azt ne jelenítse meg. Ez kétoldali felelősség, a nyilvánosság kulcsa, hogy te mindent mondj el, amit a valóságról igazolni tudsz. Egyrészt védj meg a nyilvánosságot attól, hogy bekerüljenek valótlan információk, másrészt tegyél bele a nyilvánosságba minden olyan információt, amiről biztosan tudod, hogy valós és mások nem akarják, hogy lehozd. Egy ilyen helyzetben ezt a keretet nagyon nehéz őrizni.”

Tartalomkészítő interjúalanyaink egységesen úgy tekintettek vissza a járvány időszakára, mint – legalábbis az újságírás környezetét illetően – rövid anomáliára.

„A mozgás beszűkült, nincsenek események, kevesebb az információforrás, a személyes találkozás, ez azért megviselt minket [...]. Szépen újra fel kell építeni majd a kapcsolatokat, újra aktivizálni ezeket a dolgokat, aztán valahogy visszaállni a régi kerékvágásba.”

„Ez majd visszaáll a régi rendre, amikor lehet. Akivel találkozni kell, azzal újra találkozni fogunk, akivel eddig nem, azzal most sem fogunk találkozni. Akivel interjút készítesz, azzal találkozni fogsz. Nagyinterjúhoz szép környezetben fotózunk. Ez eddig a kivételes időszak volt, és visszatérünk a normalitásba.”

„Látszik, hogy erre fogunk haladni” – tovább élő elemek

Interjúalanyaink úgy vélték, az otthoni munkavégzésre nem igaz, hogy a járvány elmúltával minden visszatér majd a korábbi mederbe. A munkatársak számottevő része megszokta az online kapcsolattartást, és kifejezetten preferálja az otthoni munkavégzés lehetőségét, különösen, ha egyébként meghatározott napokon és/vagy alkalmakkor van lehetősége személyesen is találkozni a munkatársaival. Az időszak legfontosabb hozadéka minden bizonnyal ez a szerkesztőségek számára.

„Lehet, hogy a home office nagyobb helyet kap az újságíróknál. Akik korábban azt feltételezték, hogy nem tudnak otthonról dolgozni, azok közül sokan rájöttek, hogy tudnak valójában. És mivel egy csomó olyan típusú munka van, amikor a végeredmény számít, azoknál szélesebb lehetőségei lesznek a home office-nak. Valószínűleg többen többször lesznek abban.”

„Sokan érzik a home office előnyét, és emiatt ez a teljesítményüket talán fokozza is: hogy bebizonyítsák, ez működhet és maradhat így akár közép-, hosszú távon is, valamilyen hibrid formában legalább. [...] Most az a kihívás, hogy ezt akkor, ha lehet, még jobban egy kicsit egy ilyen vegyes rendszerrel tökéletesítsük, és aztán jöjjön, aminek jönnie kell.”

„[Korábban] voltak ellenérzések. Ezek megszűntek, hiszen mindenki megtapasztalta, hogy ez milyen. Másrészt mindenki érti, hogy milyen hibát nem szabad elkövetni. Azaz most már nem kezdünk el egy meetinget, amíg mindenki be nem csatlakozik. Fontosabbak a memók. Egy csomó ilyen dolog jobban működik emiatt, mert csak úgy lehet távmunkát kialakítani, ha mindenki tapasztalt benne minden oldalról. Most mindenki megtapasztalta, és ez sokkal egyszerűbbé teszi a dolgokat.”

A kötelező fizikai jelenlét visszaszorulása értelemszerűen hozza magával azt is, hogy a szerkesztőségek, kiadók által jelenleg használt irodák a következő időszakban nem lesznek ideálisak. Részben, mert az igényekhez képest vagy túl nagyok (ebből következően túl drágák), vagy mert nem az új viszonyokra van szabva az alaprajzuk.

„Nyilván jóval kisebb irodára lesz szükségünk, azt már látjuk. Fele ekkora iroda nagy ráteremtéssel is bőven elég lesz, mert az sem lesz tele soha. Forgásban megpróbáljuk úgy megszervezni az életünket, hogy [akiknél gyakorlati okokból nem indokolt az ellenkezője], azok maradjanak otthon. De a forgásban mindenki legalább hetente egyszer vagy kétszer azért legyen benn a szerkesztőségben, bárhol is lesz az. Egyrészt lelkileg is jól tesz az embernek, hogy látjuk egymást, és nem csak a videókon keresztül integetünk, másrészt pedig ad egy újfajta biztonságot.”

„Látszik, hogy erre fogunk haladni [...]. Kiderült, hogy rossz az irodánk. Merthogy 110-en vagyunk, van 110 munkaállomás, ellenben van két tárgyaló, amiből mindkettő arra jó, hogy 10–15 ember benn legyen. Most már valószínűleg sosem lesz benn 110 ember egyszerre

– nemcsak a vírus miatt, hanem a változások miatt. Viszont ha valamiért benn kell lenni, azok olyan meetingek, ahol három-négy emberre van szükség, vagy egy-egy nagy állománygyűlés, ahol meg 30–40–50, vagy akár 110 emberre van szükség. Tehát kiderült, hogy nincs kis tárgyalótermünk, ahol három-négy ember össze tud kuckózni vagy együtt tud dolgozni két napig, mert egy közös projekten dolgoznak. És nincs nagy tárgyalónk, ahol egy rovat meg tudja beszélni a terveit. Ez egy nehezebb váltás, és csak úgy lehet megcsinálni, ha clean desk rendszer van, azaz nincs senkinek asztala. Ez egy nagyobb probléma, mert nehezebb az átállás, és elveszítesz valami kis saját teret, és most a vírus miatt sem az a legjobb megoldás, a terjedés szempontjából, ha mindennap más ül azon a helyen. De szerintem a végső pont ez lesz, mert nem fogunk bővülni, hanem ugyanezen a téren egy más beosztással fog dolgozni a szerkesztőség jövő ilyenkorra.”

Azt ugyanakkor egyik beszélgetőtársunk sem jósolta, hogy a központi iroda/szerkesztőség olyasmí lenne, amire a közeljövőben már egyáltalán nem lesz szükség a médiában. „Kell egy főhadiszállás, ahol már csak a technikai háttér miatt is, mert bármikor bármi történhet, amikor hozzá lehet nyúlni valamihez” – mondta egyikük.

Több beszélgetőtársunk is úgy látta, hogy a járvány körülményei kényszerítő erővel hatottak az egyébként is szükséges változtatások végrehajtására, támogattak már beindult folyamatokat, gördülékenyebbé, de legalábbis gyorsabbá tettek termékfejlesztéseket és -bevezetéseket, nagyobb léptékű átalakításokat is.

„Normál körülmények között, ha nincs a járvány, akkor lehet, hogy még hónapokig ezen [az új rovaton] agyalunk és tervezünk, most meg kaptunk egy feladatot, hogy holnaptól ez van, és akkor gyorsan mindenki kapja össze magát. [...] Ezek így pörögtek folyamatosan. Nem nagyon volt idő arra, hogy filozofáljunk, hanem csinálni kellett. Nem biztos, hogy jó lett, de lehet, hogy nem lett rosszabb, mint ha hónapokig ültünk volna rajta, sőt.”

„Abban maradtunk, hogy egyszerre 25 ember benn lehet a szerkesztőségben [a mintegy 75-ből]. Ezt azért mondtuk, mert jöttek jelzések, hogy be akarnak jönni család és egyéb miatt. Párszor voltam benn meetingek miatt, és az a tapasztalatom, hogy bőven nincs 25 ember, 5–6 ember van, aki bejár kényszerűségből, különböző időpontokban. Én azt gondolom, ez egy gyorsítása volt egy olyan folyamatnak, amin lassan [mindenképpen] átment[ünk] volna. Lehet, hogy lassabban, mint egy fiatalabb cég, de most kötelező volt ezen átmenni. Ez olyan, mint mikor az ember a ragtapaszt lehúzza. Először lehetetlennek tűnik, hogy ezt meglépjük, most meg »ja, hogy ennyi volt az egész?« És mindenki érzi az előnyeit.”

Czeczeli Vivien – Kolozsi Pál Péter – Kutasi Gábor –
Marton Ádám – Várpalotai Viktor

A Covid-19-válság rövid távú fiskális válságkezelése

2020-ban az egyes országok gazdaságpolitikáját alapvetően határozták meg a Covid-19-járvány okozta következmények. A vírus elleni védekezés egyes elemei gazdasági károkkal jártak. A természetes piaci folyamatok működése a korlátozó intézkedések és a külső sokkhatások következtében eltért a megszokottól. Amint az egyes gazdasági szereplők mozgásteret beszűkült, az állami szerepvállalás vált meghatározóvá. A gazdaság működésének fenntartása kulcsfontosságúvá vált a jövőbeli károk enyhítése érdekében. Az egyes országok fiskális oldalról történő válságkezelése meglehetősen heterogén képet mutatott annak ellenére, hogy a lépések javarészt ugyanazon területekre fókuszáltak. Európa országait vizsgálva ezek elsősorban a munkahelyek védelmére, a különböző adó- és egyéb fizetési kötelezettségek enyhítésére, valamint a kkv-szektor, illetve egyes iparágak megsegítésére irányultak. A jelen kutatás célja az általános világgazdasági összkép és gazdasági összefüggések részletes tárgyalásán túlmutatóan az egyes európai országokban alkalmazott rövid távú fiskális válaszlépések számbavétele és rendszerezése.

Bevezetés

A koronavírus okozta gazdasági világválság karakterében jelentősen eltér az elmúlt 100 évben megtapasztalt globális válságoktól, mivel nem a gazdaság működéséből ered, és a kiváltó tényezőt nem is lehet gazdasági megoldásokkal felszámolni. A 2020-as gazdasági válság hirtelen bekövetkező külső sokkhatás eredménye, és várhatóan egy éven belül megszüntethető az egészségügyi és mobilitási korlátozások jelentős része. Az azonnali gazdaságpolitikai kezelés tehát nem az élénkítésre, hanem a kapacitások megőrzésére fókuszál mind vállalati értelemben, mind a háztartások és állampolgárok szintjén.

A vírus elleni védekezést szolgáló korlátozó intézkedések tovagyrűző hatásai kínálati és keresleti oldalról egyaránt sokkhatásokat eredményeztek. Kínálati oldalról a termelési és gyártási folyamatok hirtelen leállása, az ellátási láncok összeomlása okozott problémát. E fennakadások kezelése érdekében bevezetett intézkedések közé sorolhatók többek között az egyes iparágak és a kkv-szektor számára nyújtott támogatások, a különféle kedvezmények és a fizetési halasztási lehetőségek. Keresleti oldalról kulcsfontosságúvá vált a fizetőképes kereslet fenntartása, amely a különféle bérkompenzációs rendszerek, adókedvezmények, hiteltörlesztési moratóriumok stb. bevezetésén keresztül valósult meg. A vírus okán kialakult negatív gazdasági folyamatok tehát az állami szerepvállalás fokozottabb mértékét és a fiskális oldali beavatkozások gyors és azonnali reakcióját követelték meg.

A helyzet súlyosságát igazolja továbbá, hogy a koronavírus-válság 2020-as első hulláma jelentős világ gazdasági visszaeséshez vezetett, és a nemzetközi kereskedelem volumene szintén drasztikusan csökkent. Hangsúlyozandó ugyanakkor a gazdaság életben tartása érdekében tett lépések költségoldala is, ami a költségvetési egyenlegek és az adósságráták értékeiben mutatkozik meg, és hosszú távon is kihívás elé állítja a gazdaságpolitikusokat.

A fentiekkel összefüggésben jelen kutatás kiindulópontja a koronavírus-válság következtében kialakult világ gazdasági helyzetkép felvázolása. A cél azoknak a gazdasági összefüggéseknek és hatásmechanizmusoknak az azonosítása, amelyek meghatározták az egyes országok gazdaságpolitikai szerepvállalásának jellegét. A kutatás második egységében az egyes országok szintjén megvalósított konkrét, rövid távú fiskális és egyéb gazdaságpolitikai válaszlépéseket rendszerezük. Összefoglaljuk az egyes országok által megvalósított bérkompenzációs rendszerekhez, a fizetési halasztásokhoz, valamint az áfa, tb és egyéb munkáltatói járulékok csökkentéséhez kapcsolódó intézkedéseket. A kutatás kiterjed más adókedvezmények, illetve a kkv-kat és egyéb iparágakat érintő támogatások rendszerezésére is. Az utolsó egységben a következtetések levonása, illetve néhány jövőre vonatkozó tanulság megfogalmazása történik meg.

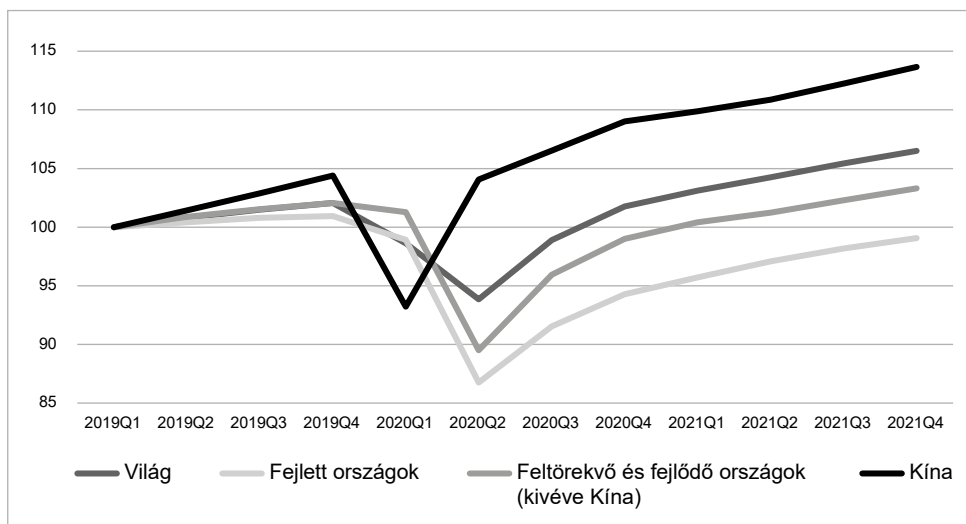
A globális gazdasági összkép

A Covid-19 által okozott gazdasági válság sajátossága az elmúlt 100 év nagy, globális válságaihoz képest, hogy nem a gazdaság működéséből vagy a kapitalizmus rendszerű kudarcaiból keletkezett, hanem egy gazdaságon kívüli tényezőből. Az 1929 és 1933 közötti válság (*Great Depression*) a kereslet-kínálat egyensúlyának megbomlásából alakult ki, amelyre azután felépült a keynesi közgazdasági iskola. Az 1971-es dollár válság a monetáris politika manipulációjából, majd az 1973-as olajválság (*Great Recession*) a nyersanyagpiaci kartellezésből indította el azt az inflációs környezetet, amely végül az 1980-as évek stagflációs válságához is elvezetett, és a monetarista közgazdasági irányzatot is kitermelte. A szintén globális hatású 2001-es dotcomválság a tőzsdék túlarazottságából, míg a 2008-as pénzügyi válság az amerikai hitelpiac kockázatterzékelési kudarcából alakult ki. Ezekkel szemben a 2020-as pandémia a gazdaságon kívüli, egyszeri külső sokkhatásnak tekinthető (*Great Lockdown*, magyarul „nagy bezárkózás”). Ebből az is adódik, hogy a válságkezelés során az egykor jól bevált megoldások nem feltétlenül hatékonyak és eredményesek.

A válsághelyzet váratlanságát már a hatásokat elsőként tükröző márciusi gazdasági statisztikák is tükrözték. A februári növekedés után például márciusban az Európai Unió építőipari teljesítménye 12%-kal esett vissza februárhoz képest.¹ Már a 2020-as első negyedéves statisztikákban is megmutatkozik a járvány gazdasági hatása, noha a 90 naphoz a legtöbb tagországban mindössze az utolsó

¹ Eurostat: *Production in construction down by 14.1% in euro area* (2020. május 19.).

15–20 napon vezettek be kijárási korlátozó intézkedéseket. Az EU egészének kibocsátása (GDP-je) 3,3%-ot csökkent a megelőző negyedévhez, és 2,6%-ot 2019 első negyedévéhez képest az Eurostat első becslése alapján.² Az IMF 2020 második negyedévére jelentős (2009Q1-hez viszonyított 6,2%-os) világgazdasági visszaesést becsült, majd ezt követően 2021-re már közel 6%-os növekedést prognosztizál (1. ábra). Ez jóval meghaladja a 2008-as válság nulla közeli értékre történő globális teljesítménysökkenését.



1. ábra Az IMF előrejelzése a világgazdaság növekedésére

Forrás: a szerzők szerkesztése az IMF (2020) adatai alapján

A világkereskedelem esetében 11%-os visszaesést vár az IMF 2020-ban, majd 2021-re már gyors talpra állást prognosztizál (2. ábra).

Európát vizsgálva a GDP-arányos költségvetési hiány 2020 első negyedévében, amikor a tagországok elkezdtek bevezetni a válságkezelő intézkedéseiket, az euró-övezetben 2,2%-ra, míg az EU28 országokat tekintve 2,3%-ra nőtt. A megelőző időszakokhoz viszonyítva ez egy meglehetősen nagy emelkedés (korábban a mutató értéke megközelítőleg -0,7% volt) (3. ábra).

Az ipari termelés 2020 májusában 11,4%-kal emelkedett, miután áprilisban 18,2%-kal, márciusban pedig 10,8%-kal visszaesett. A február óta tapasztalt teljes visszaesés megközelítőleg 18,8%-os. A legnagyobb növekedés Olaszországban (42,1%), illetve Franciaországban (20%), valamint Szlovákiában (19,6%) ment végbe.

A magyar adatok is hasonló törést mutatnak. A márciusi magyar ipari termelés 10%-ot esett naptári hatással kiigazítva az előző év márciusához képest,³ áprilisban

² Eurostat: GDP down by 3.8% and employment down by 0.2% in the euro area (2020. május 15.).

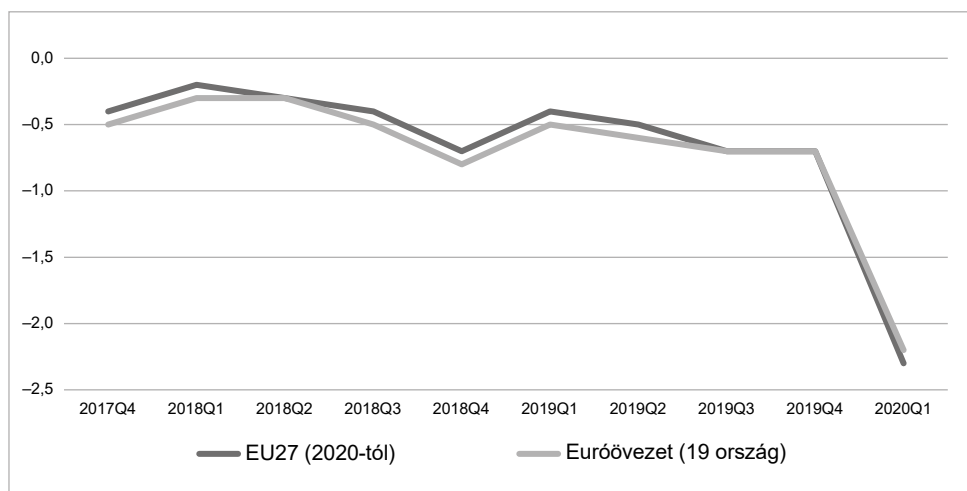
³ KSH: 5,6%-kal csökkent az ipari termelés (2020. május 13.).

pedig közel 37%-kal szűkült.⁴ A magyar turizmusban a vendégéjszakák száma 65%-kal zuhant vissza márciusban 2019 azonos hónapjához képest.⁵



2. ábra Az IMF előrejelzése a nemzetközi kereskedelem volumenére

Forrás: a szerzők szerkesztése IMF (2020) és OBR-adatok alapján (sötétebb színnel jelölve az előrejelzés)

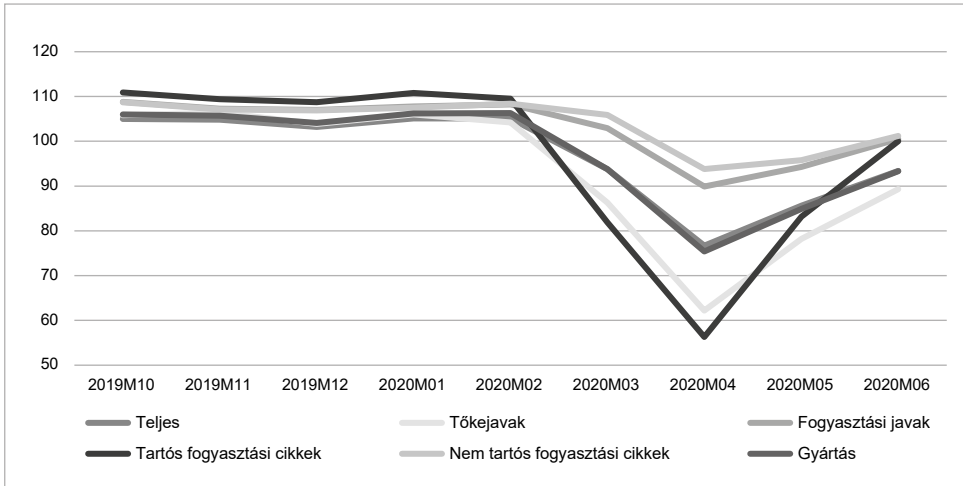


3. ábra Költségvetési egyenleg a GDP %-ában (naptári és szezonális kiigazítással)

Forrás: a szerzők szerkesztése az Eurostat adatai alapján

⁴ KSH: 38%-kal csökkent az ipari termelés (2020. július 14.).

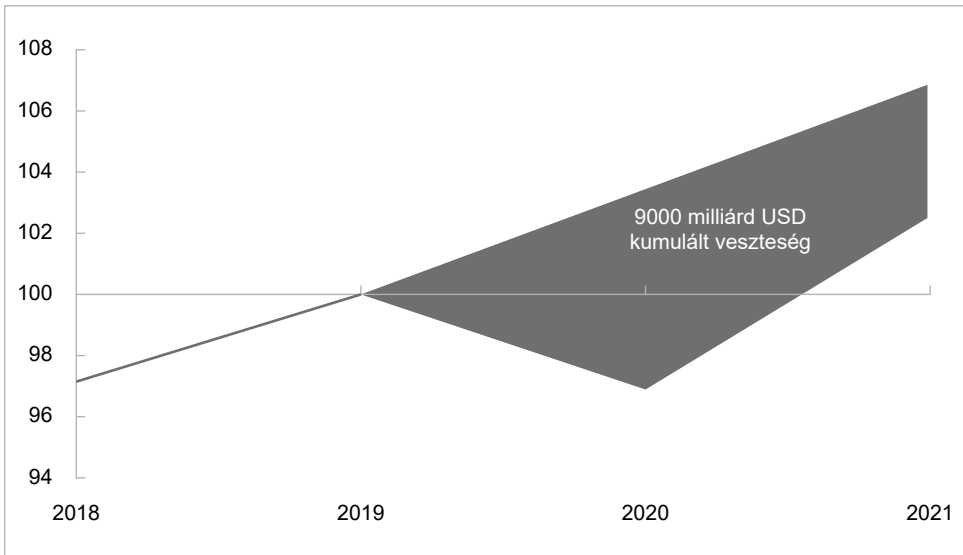
⁵ KSH: A vendégéjszakák száma márciusban 65%-kal csökkent (2020. május 7.).



4. ábra Az ipari termelés alakulása az Európai Unióban

Forrás: a szerzők szerkesztése az Eurostat adatai alapján

Izgalmas kérdés előretekintve, hogy a válság okoz-e maradandó növekedési késleltetést vagy jövedelemkiesést a gazdaságoknak. Az IMF munkatársai által előrevetített számítások alapján, ha a válság előtt kalkulált növekedési pályához viszonyítunk, 9000 milliárd dollár jövedelem fog elveszni addig, amíg végleg visszatér a világ-gazdaság az eredeti növekedési pályára (5. ábra).



5. ábra Az IMF becslése a GDP-kiesés halmozott mértékére a 2020. januári és áprilisi World Economic Outlook előrejelzések különbsége alapján

Forrás: a szerzők szerkesztése Gopinath (2020) alapján

A válság sajátosságai és a válságkezelés karakterisztikája

A koronavírus okozta globális gazdasági válság sajátossága, hogy nem likviditáshiányból vagy keresletvisszaesésből, netán túltermelésből ered.

A krízis nem gazdasági jellege egyben azt is indukálja, hogy a fogyasztási igény és a fizetőképesség szintje nem változik. Ám a kialakult gazdasági válság, a bizalmi krízis és a félelem azonnali hatása e logikát felülírja. A hatások mélyülését idézi elő, hogy az emberek mobilitása jelentős mértékben visszaesik, hiszen a járvány megfékezésének (átmenetileg) egyetlen módja a társadalmi érintkezések radikális csökkentése. A mobilitás csökkenése egyrészt az emberek egyéni reakciójából, másrészt pedig a kormányzatok rövid távú intézkedéséből (lezárás, kijárási korlátozás) következik. Ezért a pandémia okozta gazdasági válságkezelés nem a keresletélénkítésre fókuszál, hanem a termelési kapacitások megőrzésére, fenntartására. Mindez hallgatólagosan azt feltételezi, hogy a termelés kiesés átmeneti, és a járvány terjedése idővel olyan egészségügyi megoldásokkal is kezelhető, amelyek nem igényelnek jelentős mértékű kijárási korlátozást. Mit tehetnek a munkavállalók ebben a helyzetben? Leginkább azt, hogy otthon maradnak (akik megtehetik), illetve felfüggesztik a munkavégzést (önként vagy kényszerből) – vagyis kényszerűen immobillá vált a munkaerő.

Mivel tehát a 2020-as világválság külső, azaz nem gazdasági okból ered, így a sikeres válságkezelés is elsősorban a nem gazdasági eszközök alkalmazásától függ. Ez magában foglalja például az egészségügyi kapacitások kiépítését, a megfelelő gyógy mód megtalálását, a megelőző védőoltás kifejlesztését, a társadalmi viselkedés alakítását. A gazdasági válságkezelés tehát mindezek függvényében két szakaszra oszlik:

(1) Az első szakasz a válság azon különlegességéből következik, hogy a külső sokk hatás egyik napról a másikra történő lezárásokat eredményezett. Mindez egyben számos iparág számára az azonnali leállást is jelentette. Az azonnali intézkedések keretében rövid távon mindent annak a célnak kellett alárendelni, hogy a kapacitásokat fenntartsák a gazdasági szereplők. Prioritásként volt jelen, hogy megakadályozzák a társadalom összeomlását eredményező tömeges elszegényedést. A megfelelő lépések hiánya ugyanis ellehetetlenítette volna az egészségügyi védekezést, és így az emberi életek megvédése sem lehetett volna sikeres. Továbbá az újraindításkor egy leromlott fizikai és mentális állapotú munkaerőtömeggel, sőt adott esetben leromlott, megrongálódott tőkeeszköz-állománnyal kellene számolni. A kapacitások fenntartása tehát egyrészt azt is jelenti, hogy a vállalatok minél több munkaerőt tartanak meg állományban, ezáltal jelentős munkaerőtoborzási időt megtakarítva a későbbiekre. Másrészt pedig azt is, hogy a háztartások képesek fenntartani a munkaerő-kínálatukat. Amennyiben az emberek jövedelmének jelentős része valamilyen módon fennmarad, úgy képesek a fizikai és a mentális képességeiket megfelelő kondícióban tartani.

(2) A válságkezelés második szakasza a gazdaság újraindítása. Mindez kiterjed az emberek (fogyasztók, munkavállalók) fizikai mobilitásának és a társadalmi

érintkezési terének bővítésére, vagy éppen a mobilitást helyettesítő megoldások elterjesztésére is. Ebben a szakaszban nem a termelési kapacitások megtartása, hanem a növekedés beindítása lehet a gazdaságpolitika fő célja. Mindez egyúttal a pénzáramok fenntartását, valamint a fejlesztésekre, beruházásokra való fókuszálást is jelenti.

Jelen tanulmány a 2020 tavaszán hozott rövid távú, kapacitásmegtartó válságkezelés európai példáit tekinti át. Minél inkább sikeres a rövid távú program a vállalati kapacitások megőrzésében és a háztartások fizetőképességének fenntartásában, annál hamarabb képes a gazdaság visszatérni a korábbi jövedelemszint közelébe.

Az európai országok válságkezelő intézkedéseit összegezve előjáróban elmondható, hogy a kijárási korlátozásokkal párhuzamosan meghozott rövid távú gazdaságmentő lépések nagyon hasonlóak voltak az országok között, ugyanakkor igencsak eltérnek a korábbi gazdasági válságok kezelésétől. Az első lépések a különböző fizetési kötelezettségek halasztását, felfüggesztését foglalták magukban. Ezek az intézkedések nagyon rövid távon nem igényelnek forrásokat, így gazdaságpolitikai tekintetben a legkönnyebben meghozható döntésnek tekinthetők. Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül, hogy a befizetések elmaradásakor szükségszerűen hiány keletkezik, amit finanszírozni kell.

Szinte minden ország lehetővé tette mind a háztartások, mind a vállalatok számára, hogy bizonyos hitelek törlesztését elhalaszthassák. Az eltérések legfeljebb a hiteltípusok és a halasztás hossza esetében találhatók. Sok esetben a közműtarozások fizetését is felfüggesztették, könnyítve ezzel a háztartások kiadási oldalát. Hasonlóképp halaszthatóvá tették az adókötelezettségek teljesítését, illetve a rendkívüli időszakra az adótarozások késedelmi pótlékát és kamatát is eltörölték. Igaz ugyan, hogy itt az államháztartás már lemond bizonyos bevételekről, azaz „áldozatot hoz”, de a pénzügyi nehézségekkel küzdő cégek esetében ez a lemondás inkább csak elvi, hiszen úgysem fizetnek adót, így viszont esetleg túlélhetik a termelés kiesést. Egyes országok bizonyos adónemek csökkentését is megengedhették maguknak, kifejezetten a költségcsökkentést megcélózva, például az üzemanyagok jövedéki adója esetében.

Ahogy azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a vállalkozások tömegesen képtelenek megtartani a munkavállalóikat, a kormányok számára elkerülhetlenné vált a bérköltségek részleges vagy teljes finanszírozása. Két nyomós érv is támogatja ezt a finanszírozási programot: az egyik a már fent ismertetett kapacitásfenntartás, a másik a háztartások jövedelmének fenntartása. Az európai esetekben a minta a már egy évtizeddel korábban is alkalmazott német *Kurzarbeit*, amelynek kiinduló elvárása, hogy a munkavállaló kerüljön át részmunkaidős foglalkoztatásba; ez esetben az állam fizeti a bér meghatározott részét, jellemzően 60–80%-át. Általában ez az állami hozzájárulás is felső határhoz van kötve, a minimálbérhez viszonyított módon. Az eddigi eredmények azt mutatják, hogy ez az állami bérátvállalási rendszer hasonló nagyságrendű tömegeket képes ideiglenesen a foglalkoztatási státuszban tartani, mint amekkorát a munkanélküliség érint. Az országok között

eltérő gyakorlat alakult ki arra vonatkozóan, hogy az állam milyen mértékű finanszírozást vállal a bérköltség fent meghatározott módon megállapított összegéből. Az egyik lehetőség, hogy az állam egyedül finanszírozza, és így nem is vár el tényleges munkavégzést. Ez lényegében a munkanélküliségi transzfernek felel meg (lásd román kényszerszabadság). A másik lehetőség, hogy az állam elvárja, hogy a cégek finanszírozzák a bér kisebbik hányadát, amely így viszont részmunkaidős munkavégzést vagy továbbképzésen való részvételt vár el a munkavállalótól. Ez tehát valós foglalkoztatás marad.

A bértámogatáson túl a legtöbb ország igyekezett a bajba jutott ágazatok számára a vállalati mérettől függő támogatást nyújtani, illetve beruházási hitelkeretet és hitelgaranciát biztosítani. Viszonylag kevés európai ország élhetett a jegybanki kamatcsökkentés eszközével, ugyanakkor az eurózóna tagok jegybankjai között is előfordult hitelkínálat-bővítés a kereskedelmi bankok felé. Bizonyos országok megengedhették maguknak a költségvetés hitelekkel és államkötvényekkel történő finanszírozási részarányának drasztikus növelését, míg mások a Nemzetközi Valutaalaphoz (IMF) fordultak segélyért, megint mások pedig csak kis léptékű deficitnövekedést engedtek meg maguknak – hogy az utóbbi kényszerűségből vagy fiskális fegyelemből történt-e, azt a későbbiekben érdemes lesz vizsgálni.

Azzal együtt, hogy jól körülírható az az eszköztár, amely képes lehet átmenteni a gazdaságokat az átmeneti immobilitást okozó exogén sokkon, felfedezhetők eltérő szemléletű stratégiák és hangsúlyok is az egyes országok között. Egyes országok az adósságból finanszírozott mentőcsomagra hagyatkoznak (például Franciaország), mások a munkaerő állományban tartására fókuszálnak (például Románia), de felfedezhető az előrettekintő, azaz az innovációs képességek kiteljesítésével az immobilitásból fakadó problémákat rövid távon is meghaladni igyekvő szemlélet is (például Észtország).

Az Európai Bizottság szintén szerepet vállal a gazdaság újraindításának támogatásában, bár ez a rövid távú kapacitásmegőrző fázisban viszonylag mérsékelt volt. A két legfontosabb beavatkozási eszköze a SURE-alap, valamint a közös kötvénykibocsátás. Az előbbi a „szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszköz”, amely 100 milliárd euró összértékű segítséget nyújt a munkavállalók és a vállalkozások számára. Az EU a 2021-ben induló, következő költségvetési ciklusban tud igazán hozzájárulni a válságkezeléshez friss pénzügyi forrásokkal. Ez a költségvetés eredetileg is az olyan technológiai váltásokra helyezte a hangsúlyt, mint vállalati digitalizáció és zöldenergiára való áttérés, amelyek a vírus miatti immobilitásra is választ adhatnak, miközben a beruházásokon keresztül a gazdaságélénkítést is támogatják.⁶ A Bruegel-csoport által tett javaslat⁷ a költségvetésről zajló vita idején

⁶ Piac és Profit: *Milyen vállalati tevékenységek lesznek a nyertesei a következő hétéves ciklus uniós költségvetésének?* (2020. március 17.).

⁷ Darvas Zsolt: An uncompromising budget. *Bruegel*, 2020. május 29.

még inkább ezt a felhasználási célt teszi hangsúlyossá, miközben a válságból való kilábalást helyezi a fókuszba. Feltételezve azonban, hogy a 2020-as válság nem tart ki a következő uniós költségvetési ciklus felhasználhatóságának végéig (azaz 2029-ig), sok múlik majd a tagállami kormányok operatívprogram-menedzselési képességén. Sok uniós tagállam esetében rendszeres tapasztalat, hogy a költségvetési időszak végén próbálják elkölteni a számukra biztosított uniós támogatási keret túlnyomó többségét.

A gazdasági problémák elemzésekor szót kell ejtenünk arról is, hogy az utóbbi években a globális ellátási láncok minden eddiginél szorosabban és mélyebben összefonódtak. Kína globális gazdasági és kereskedelmi súlyának jelentős növekedése a világ többi részének kitétségét is növelte az alkatrészfüggőségen keresztül. A kínai koronavírus-járvány kitörését követően a kínai hatóságok szigorú járványügyi intézkedéseket hoztak. Ennek következtében szinte teljesen leállt az élet Hupej tartományban, a gyárak szintén bezártak. A legfertőzöttebbnek bizonyult tartományon kívül Kína-szerte is hasonló módon zuhant vissza a gazdasági aktivitás. A sorozatos gyárleállások közepette növekvő aggodalom töltötte el az európai termelővállalatokat is. A félelmük abból táplálkozott, hogy a kínai alkatrész-beszállítások esetleges elmaradása térdre kényszeríti a saját termelésüket, ami végül is az átmeneti gyárleállások formájában be is következett. A brüsszeli Bruegel Intézet kutatóinak számításai szerint meglehetősen nagy a kínai alkatrészekről való függés. Ráadásul a legnagyobb mértékben Magyarország függ a kínai alkatrészek importjától. Itthon 100 forintnyi előállított termékbe több mint 9 forintnyi kínai termék épül be, míg az EU átlagában ennek csak a fele.⁸ A gyárleállások tanulsága az lehet a nemzetközi nagyvállalatok számára, hogy érdemes átgondolniuk a globális termelési láncaik regionális újrászervezését.⁹

Az egyes tagállami gazdaságpolitikai intézkedések

A vizsgálatok tárgyát képező 29 európai ország¹⁰ példája alapján megállapítható, hogy a legjelentősebb intézkedések a bértámogatásokhoz, a különböző adók csökkentéséhez és elhalasztásához, a hitelekhez kapcsolódó támogatásokhoz, valamint egyes iparágak vagy a kkv-szektor megsegítéséhez köthetők (1. táblázat).

⁸ Maria Demertzis – Gerard Masllorens: The cost of coronavirus in terms of interrupted global value chains. *Bruegel*, 2020. március 9.

⁹ Fellegi Tamás: Hogyan állhat helyre az autóipar? *Növekedés.hu*, 2020. április 28.

¹⁰ Ausztria, Belgium, Bulgária, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Nagy-Britannia, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia.

1. táblázat Gazdaságpolitikai intézkedések az egyes európai országokban

Intézkedés Ország	Hitel- törlesztés felfüggesz- tése	Válság- kezelő hitelkeret	Adóköte- lezettség halasztása	Adó- csökkentés	Bér- támogatás (Kurz- arbeit)	Iparági és/vagy kkv- támogatás	Egyéb sajátos lépés
Ausztria		X	X	X	X	X	–
Belgium	X	X	X			X	vendéglátó- és szállodaipar támogatása
Bulgária	X		X		X	X	eurócsatlakozás gyorsítása
Csehország		X	X		X	X	csődmoratórium
Dánia			X		X	X	–
Észtország		X		X	X	X	infrastruktúra- beruházások; strukturális innováció; balti regionális gázpiac
Finnország	X	X	X	X		X	–
Francia- ország		X	X		X	X	jelentős államkötvény- kibocsátás
Görög- ország	X		X	X	X		eurózóna-segély igénylése, EKB- állampapír-vásárlás
Hollandia		X	X		X	X	jelentős államkötvény- kibocsátás
Horvát- ország							belföldi turizmus élénkítése
Írország	X	X	X		X		–
Lengyel- ország	X	X	X	X	X	X	jegybanki állampapír-vásárlás infrastruktúra- beruházás
Lettország		X			X	X	infrastruktúra- beruházások; balti regionális gázpiac
Litvánia		X			X	X	infrastruktúra- beruházások; balti regionális gázpiac
Luxemburg		X	X			X	jelentős államkötvény- kibocsátás
Magyar- ország	X	X	X	X	X	X	–
Nagy- Britannia		X	X	X	X	X	állami tulajdon a légitársaságokban
Német- ország	X	X	X	X	X		–
Norvégia		X	X	X	X	X	–
Olasz- ország	X	X	X		X		–

Intézkedés Ország	Hitel- törlesztés felfüggesz- tése	Válság- kezelő hitelkeret	Adóköte- lezettség halasztása	Adó- csökkentés	Bér- támogatás (Kurz- arbeit)	Iparági és/vagy kkv- támogatás	Egyéb sajátos lépés
Portugália		X	X		X	X	határon túli portugál közös- ségek támogatása
Románia	X		X		X		nemzetközi IMF-segély, munkaerőexport
Spanyol- ország	X	X	X	X	X	X	–
Svájc		X	X		X	X	–
Svédország		X	X	X	X	X	–
Szerbia		X	X		X	X	turizmus segítésére üdülési utalvány
Szlovákia	X	X	X		X	X	–
Szlovénia		X	X				kisnyugdíjak kiegészítése

Forrás: a szerzők szerkesztése

Bértámogatási rendszerek

Ahogy azt már az előző fejezetben hangsúlyoztuk, a jelenlegi krízishelyzetben kiemelten fontosak a munkahelyek megőrzésére, illetve a munkáltatók és munkavállalók fizetőképességének fenntartására irányuló intézkedések. Ennek hiányában ugyanis a termelés mellett a fizetőképes kereslet is eltűnne, amely tovagyűrűző hatások révén mély gazdasági károkat eredményezne. A legtöbb országban tehát kiemelt prioritást kaptak a munkahelyek megőrzésére, illetve a különféle bérkompenzációkra irányuló támogatások. Megjegyzendő azonban, hogy ezek az intézkedések meglehetősen széles skálán mozogtak, és az esetek többségében nincs egységes intézkedési keret.

Kelet-európai országok

A régióban a bértámogatási rendszerek nagyvonalúságát illetően az egyik élenjáró Csehország volt, ahol a krízist megelőzően a munkanélküliségi ráta értéke az Eurostat adatai alapján az Európai Unióban a legalacsonyabb volt (2%). Az állam 100 milliárd korona (kb. 3,7 milliárd euró) összegű közvetlen támogatást nyújtott a munkáltatók részére („Antivirus” program).¹¹ Továbbá a rövidített munkaidő alkalmazása esetén a bérköltségek 80%-át térítették meg karantén vagy járványügyi zárlat esetén, illetve 60%-os megtérítés jár forgalomcsökkenés

¹¹ Kinstellar: *Czech Republic: Employment support program ANTIVIRUS* (2020).

vagy munkaerőhiány miatt. Szlovákiában ennél valamivel visszafogottabb, ám ugyancsak nagyvonalú, 2 milliárd euró értékű bértámogatási programokat hagytak jóvá. A vírus miatt leállásra kényszerült vállalatok dolgozóinak bérét 80%-ban az állam maximum havi 880 euró/fő mértékig vállalta át. Magyarországon a kormány három hónapra biztosította a kieső munkaidőre járó arányos nettó bérresz 70%-át a termeléseszköken idejére. A bértámogatás mértéke függött a kieső munkaidő nagyságától, amely 15–75% közötti lehetett. A mérnöki és kutatás-fejlesztési munkakörben dolgozók számára legfeljebb három hónapra 40%-os bértámogatást biztosított a kormány. Romániában az állam átvállalta a kényszerszabadságra küldött dolgozók bérének 75%-át úgy, hogy az legfeljebb az országos bruttó átlagbér 75%-a lehetett.¹² Ezt utóbb a szükségállapoton túli időre is kiterjesztették. Szlovéniában az állam átvállalta a hazaküldött munkavállalók bérének 40%-át, ami karantén esetén 80%-ra, a vírussal való megfertőződés esetén pedig 90%-ra emelkedett minden ágazatban. Szerbiában rögzítették, hogy három hónapos időtartamra minden kkv-alkalmazott számára az állam kifizeti a minimálbért, ami 900 ezer embert érintett. A nagyobb vállalatok esetében az állam a minimálbér 50%-át állta, ugyancsak három hónapon keresztül. A balti országokban szintén bevezették a rövidített munkaidőre adott bértámogatást, amely különböző mértékben (a litvánok a bér 60%-át, az észtek a 70%-át, a lettek a 75%-át támogatják), de mindenképpen a minimálbér szintjéhez viszonyítva limitáltan (Litvániában 555 euró, Lettországbán 750 euró, Észtországbán 1000 euró).¹³

Skandináv országok

A skandináv országok közül Norvégiában, Svédországban és Dániában érvényesültek a legjelentősebb munkahelyvédelmi intézkedések. Norvégiában a munkájukat vesztett személyek bérének 100%-át fizette a kormány az első 20 napra 600 ezer NOK/év (nagyjából 20 millió HUF) értékig. A 20 nap elteltével azok a személyek, akiknek a jövedelme legfeljebb 300 ezer NOK/év, a bérük 80%-át kapták a kormánytól, míg az ennél magasabb jövedelemmel rendelkezők a bérük 62,4%-át kapták, legfeljebb 600 ezer NOK értékben. Svédországban a központi kormányzat a munkavállalók munkaidejének csökkenése esetén a költségek $\frac{3}{4}$ -ét, részmunkaidő esetén pedig az $\frac{1}{3}$ -át fedezte. A munkáltatók bérköltsége így a felére csökkenhetett, míg a munkavállalók a bérük több mint 90%-át megkaphatták. Dániában a bér-

¹² Krónika: A szükségállapot után is állhatja az állam a kényszerszabadságon lévők bérének egy részét. *KrónikaOnline*, 2020. április 29.; Krónika: Véglegesítette a kormány a válság sújtotta cégek és munkavállalók támogatási módszertanát. *KrónikaOnline*, 2020. április 7.

¹³ LRT: *Lithuanian government's business support plan: 10 key measures* (2020. március 27.); KPMG: *Latvia – Government and institution measures in response to COVID-19* (2020); Invest in Estonia: *10+ impactful steps Estonia is already taking to reduce the economic effects of COVID 19 (updated)* (2020. április).

kompenzációs rendszer keretében azon vállalkozások számára, amelyek a Covid-19 következtében alkalmazottaik 30%-át vagy minimum 50 főt érintő elbocsátásokra kényszerültek, a kormányzat a havi bérek 75%-át (kb. 1,1 millió Ft/fő értékig) térítette meg.¹⁴ Az órabéres munkában dolgozók esetében a támogatás 90%-ot tett ki (kb. 1,23 millió Ft/fő értékig).

Kontinentális országok

Németországban a dolgozók a Kurzarbeit keretein belül a csökkentett munkaidő alapján ledolgozott órák 100%-át, míg a le nem dolgozott órák 60%-át kapták meg. A program április 22-i bővítését követően a beérkezést követő negyedik hónaptól a legalább 50%-kal kevesebb munkát végző gyermektelen munkavállalók támogatása 70%-ra, míg a gyermekes munkavállalóké 77%-ra nőtt.¹⁵ A hetedik hónaptól kezdődően ennek mértéke 80, illetve 87%-ra emelkedik. A program kibővítése a szövetségi költségvetés számára becslések alapján 680 millió eurós pluszkiadást eredményez.¹⁶ Ausztriában a munkahelyek megőrzése és a vállalkozások fennmaradásának biztosítása még központibb szerepet tölt be a válságkezelés során. Március közepén egy 38 milliárd eurós védelmi csomagot vezettek be, melynek részeként 400 millió eurót a csökkentett munkaidő programjának finanszírozására különítettek el. Május 19-én a rövidített munkaidő keretét 12 milliárd euróra növelték, a rövidített munkaidő pedig legalább 10, de legfeljebb 90% lehetett. Az időtartama legfeljebb három hónap volt, amelyet további három hónappal lehetett bővíteni.¹⁷ Hollandiában április végéig már több mint 100 ezer vállalkozás igényelt segítséget a bérek fizetésére, aminek a költsége meghaladta a 6 milliárd eurót, miközben az erre szánt keretösszeg összesen 10 milliárd eurót tett ki. Az önfoglalkoztatói körből 300 ezren igényeltek támogatást, a fix költségekre pedig 130 ezer cég kért állami forrásokat. Franciaországban részleges munkanélküliséget és munkabér-kompenzációt vezettek be a munkavállalók számára, állami finanszírozással (20 milliárd eurós keretösszeggel). A kiemelten érintett szektorokban (turizmus, vendéglátás, közlekedés, szórakoztatóipar és a kulturális élet) alkalmazottak kényszerszabadságát a kormány munkanélküli-segély formájában fizette ki. Svájcban a rövidített munkaidőből fakadó bérkompenzációra szánt összeg legfeljebb 8 milliárd svájci frank volt, amelyet a munkanélküli-biztosítási alapok igényelhettek. Számos könnyítést alkalmaztak a támogatásokhoz való hozzáférések terén, és jelentősen kibővítették a jogosultak körét is.

¹⁴ Copenhagen Capacity: *Temporary wage compensation* (2020. március 30.); KPMG: *Denmark – Government and institution measures in response to COVID-19* (2020).

¹⁵ BMF Deutschland: *Vereinfachtes Kurzarbeitergeld: Arbeitsplätze sichern* (2020. november 24.).

¹⁶ BMAS: *Weitere Hilfen für Arbeitnehmer* (2020. május 14.).

¹⁷ AMS: *COVID-19-Kurzarbeit* (2020).

A mediterrán régió országai

Olaszországban a rendkívüli munkaerőpiaci szabályozás lehetővé tette a fizetett szabadságolást azoknak a szülőknek, akiknek a gyermeke az iskolabezárások miatt otthon kellett, hogy maradjon. Egyben általánosságban is megemelték a fizetett szabadság napjainak számát a normál kereten felül további 12 nappal. Számos könnyítést és extra támogatást kaptak azon munkavállalók, akik továbbra is munkába járásra kényszerültek, illetve gyermekeik felügyeletét továbbra is el kellett látniuk. Továbbá 4 milliárd euró többlet hozzárendelésével a munkanélküli támogatás pénzügyi alapját (*Cassa integrazione in deroga*) kiterjesztették az ország teljes területén minden foglalkoztatottra és ágazatra. Spanyolországban a munkaerőpiac védelmében a munkanélküli-segélyre való jogosultságot kiterjesztették azokra is, akik az eredeti szabályozás szerint nem fizettek be elegendő tb-járulékot a jogosultság megszerzéséhez.¹⁸ Az önfoglalkoztató kisvállalkozók is jogosulttá váltak a pénzbeli ellátásra, amennyiben *vis maiorra* hivatkozva felfüggesztették a tevékenységüket. A feleslegessé vált, de átlományban tartott munkavállalók után nem kellett adót fizetnie a munkaadónak, az 50 főnél kevesebbet foglalkoztató vállalkozások esetében pedig az állam átvállalta a bér 75%-át a következő hat hónapban, amennyiben a munkaadó rövidített foglalkoztatással megtartotta a munkavállalóit.¹⁹ Portugáliában a bértámogatás alapja az volt, hogy az eredeti bér $\frac{2}{3}$ -át garantálták a tartalékba helyezett, de el nem bocsátott munkavállalók számára, és ennek a $\frac{2}{3}$ -nak a felét fizette az állam, felét pedig a munkaadó. Az önfoglalkoztatóknak is járt állami támogatás, amennyiben a megelőző 12 hónapban fizettek maguk után tb-t. Ez esetben az elmúlt háromhavi átlagkeresetük $\frac{1}{3}$ -át fizette az állam pénzbeli támogatásként. A tovább foglalkoztatott és dolgoztatott vagy továbbképzésre küldött munkavállalók után is lehetett kérni bértámogatást 70%-os mértékben, egytől hat hónap időtartamra. Görögországban a bértámogatás terén a felfüggesztett státuszú munkavállalók összesen 800 euró állami bértámogatásra számíthattak adómentesen és a tb-jogosultságuk megőrzése mellett. A felfüggesztett státusz csak bizonyos vállalatok számára volt engedélyezett, és 45 napban maximálták további egyéb feltételek mellett.²⁰ Továbbá lazítottak a foglalkoztatási szabályokon is – ami hosszú távon fenntartva akár munkaerőpiaci reformnak is tekinthető. Bulgária is alkalmazta a bértámogatást. A szabadságra küldött munkavállalók bérének 50%-át, bizonyos kategóriájú munkaadók esetében a bér és a tb-járulékok 60%-át finanszírozta az állam. A startupvállalkozások esetében az első havi bér 60%-át a kormány fizette.

¹⁸ Josep Mestres Domènech: Economic measures to counteract the impact of COVID-19 in Spain. *CaixaBank*, 2020. április 16.

¹⁹ Cristina Enache: Spain's COVID-19 economic response. *Taxfoundation*, 2020. március 27.

²⁰ KPMG: *Greece – Government and institution measures in response to COVID-19* (2020).

Angolszász országok

Írországban a *bérkompenzációs rendszer* keretében a kormányzat a munkavállalók bérének 70%-os támogatását vállalta (heti legfeljebb 410 euró értékben). A séma 12 hetes időszakot fedett le. A rendszerben részt vehetett minden olyan vállalat, amely a bevétele 25%-át elvesztette. Létrejött a „Covid-19-pandémiás munkanélküli segély”, amely egyfajta sürgősségi segélyként funkcionál azon munkavállalók számára, akik a válság miatt veszítették el a munkájukat. Ennek értéke 350 euró/hét, amely egyéni vállalkozók számára is elérhető. Az Egyesült Királyságban a kormány átvállalta a fizetések 80%-át, havonta 2500 font értékig minden olyan munkavállaló esetében, aki a járvány miatt nem tudott dolgozni. A vállalás a március 1-jétől esedékes fizetésekre és a következő három hónapra vonatkozott, de adott esetben meg lehetett hosszabbítani.

Fizetési kötelezettségek enyhítése

A koronavírus-járvány az adófizetési kötelezettségek teljesítését is nehezítette. Egyfelől a gazdasági teljesítmény csökkenése visszaveti a bevételeket, ami erodálja az adófizetési képességet. Másfelől a bevezetett járványügyi intézkedések is nehézséget okoznak: elegendő, ha arra gondolunk, hogy akár kivitelezhetetlenné válhat a könyvelő vagy az adóhivatal felkeresése.

Az intézkedések súlyát tükrözi, hogy Ausztriában például a 38 milliárd eurós védelmi csomag keretein belül 10 milliárd eurót szántak az adófizetések halasztásának fedezésére. Az Egyesült Királyságban vállalati támogatások, adócsökkentések címszó alatt 29,3 milliárd fontot, míg áfahalasztások céljából 3,1 milliárd fontot különítettek el.

Fizetési halasztások

Szinte valamennyi ország alkalmazta a különféle adók, járulékok befizetésének elhalasztását. A vállalkozások a legtöbb kedvezményben a kkv-szektorban részesültek. A társasági adó befizetésének határidejét Franciaországban, Portugáliában és Romániában három hónappal halasztották el, Dániában négy hónapos, míg Spanyolországban hat hónapos halasztási lehetőséget biztosítottak. Mindez a késedelmi kamatok megfizetésének kötelezettsége nélkül vált lehetővé. Görögországban szintén négy hónapos halasztást vezettek be bizonyos adónemekre (az áfára például nem), amennyiben azonban valamely cég befizette a nyereségadót áprilisban, úgy 25% kedvezményt kapott az adófizetési kötelezettségére.²¹ Olaszországban, Csehországban

²¹ KPMG: *Greece: Tax payment extensions part of tax relief measures (COVID-19)* (2020); KPMG: *Greece: Additional tax relief measures (COVID-19)* (2020).

és Bulgáriában ugyancsak lehetővé vált a társasági adó halasztása. Lengyelországban a kiskereskedelmi adófizetést felfüggesztették a 2020. július–december közötti időszakra.²² Szerbiában bejelentették, hogy az adófizetéseket a rendkívüli állapot vége után kell teljesíteni, továbbá bejelentették a jövedelemhez, a nyereséghez, valamint a bérekhez köthető adók három hónapos halasztásának lehetőségét, amelyet további három hónappal lehetett meghosszabbítani, ezután pedig részletfizetést lehetett kérni legfeljebb 24 hónapra. Az Egyesült Királyságban a kisvállalkozások iparűzési adóját a 2020-as évre eltörölték a koronavírus által negatívan érintett szektorokban.

Meghosszabbították az áfa befizetésének határidejét Belgiumban, Luxemburgban, Norvégiában, Svájcban és az Egyesült Királyságban. Utóbbi ország esetében 3,1 milliárd fontot különítettek el erre a célra.

Áfa-, tb- és munkáltatói járulékok csökkentése

Áfacsökkentést hajtottak végre Magyarországon, Spanyolországban, Olaszországban, illetve Norvégiában. Utóbbi esetében a 2020. március 20-tól október 31-ig tartó időszakra vonatkozóan 12%-ról 8%-ra csökkentették a személyszállítást, a szállás és a kulturális ágazat egyes területein. Magyarországon az új építőipari projektek indulását hivatott segíteni az 5%-os áfa alkalmazása a rozsdáövezetekben épülő új lakások esetében.

Norvégiában a munkáltatói hozzájárulások befizetésének határidejét több lépésben meghosszabbították. Svédországban és Svájcban ugyancsak lehetőség volt a tb-járulékok elhalasztására az egyéni vállalkozások és a krízis által különösen sújtott vállalatok esetében. Görögországban és Romániában a tb-járulékok esetében három hónapos csúszást engedtek meg, illetve utóbbinak az utólagos megfizetés 12 hónapra történő elosztása vált lehetővé. Csehországban a személyi jövedelemadóval kapcsolatos fizetési kötelezettségeket is három hónappal elhalasztották. Lengyelországban a munkaadók bizonyos adó- és járulékfizetéseket késleltethetnek, amennyiben az árbevételük 40%-kal visszaesett a járvány következtében. Portugáliában a tb-járulék esetében március, április és május hónapra vonatkozóan az egyharmadára csökkent az adóteher. Június és július hónapra pedig halasztott fizetést kérhettek az érintettek.

Adókedvezmények

Számos esetben alkalmaztak adókedvezményeket is. Romániában a vállalatok likviditását célzó további intézkedés volt, hogy az állam elengedte a késedelmi kamatot és az adóbírságot azon adótartozással bíró cég esetében, amelyik év végéig

²² KPMG: *Croatia – Government and institution measures in response to COVID-19* (2020).

rendezi az adótartozását.²³ Észtországban az üzemanyagra kivetett jövedéki adó, a kikötőhasználatra kivetett illetékek és az online médiatermékek adója esetében csökkentették az adót. Bulgáriában a helyi adók esetében az ingatlan- és gépjármű-adók időben történő befizetése esetén 5% adókedvezményben részesülnek az állampolgárok. Magyarországon a leginkább érintett ágazatokban lehetővé tették a munkáltatói és nyugdíjjárulék elengedését, a munkavállalók járulékának csökkentését, a kisadózó vállalkozások tételes adójának (KATA) mentességét több mint 81 ezer kisvállalkozó esetében, valamint a turizmusfejlesztési hozzájárulás elengedését június 30-ig. A szociális hozzájárulási adó mértéke 17,5%-ról 15,5%-ra csökken 2020. július elsejétől, ami fél év alatt 160 milliárd forintot hagyott a vállalkozásoknál. Továbbá 12%-ról 11%-ra csökken a KIVA (kisvállalati adó) kulcsa, ami jövőre 10 milliárd forintot hagy több mint 50 ezer kisvállalkozásnál. A turizmus Magyarországon kiemelten fontos ágazat. A szektorban mintegy 200 ezer ember dolgozik, a GDP több mint 8%-át állítják elő, és több mint 10 millió ember veszi igénybe a szolgáltatásaikat. Ezért december 31-ig felfüggesztették az idegenforgalmi adót. 4%-ra csökken a SZÉP-kártya adója június 30-ig, a keretösszeg 800 ezer forintra nő a versenyszférában, 400 ezer forintra pedig a közsférában. Fejlesztési, felújítási hitelprogramok és támogatások indultak a turizmus ágazatában, a turizmus védelmének programjára 600 milliárd forintot biztosít a kormány.

A kkv-kat és az egyes iparágakat érintő támogatások

A vizsgált országok körében a kkv-kat érintő támogatások voltak azok, amelyek szinte mindenhol jelen voltak. Ideértendők a különféle hitelprogramok, állami garanciavállalások, induló vállalkozásokat támogató programok stb. Ezeken túlmenően az egyes országokban bizonyos szektorok, ágazatok kiemelt figyelmet kaptak. Ama országok esetében, ahol a nemzeti össztermék meghatározó hányadát a turizmus, illetve az idegenforgalom adja, igyekeztek e területekre több forrást átcsoportosítani. Horvátországban például kiemelt figyelmet kapott a vendéglátás, a turizmus, a belföldi repülőutak, valamint a halászati ágazat. A kk-szektor számára külön keretösszeget határoztak meg, illetve három hónapig az állam keresetkiegészítésről döntött a vendéglátás, az élelmiszeripar, a szállítás, a logisztika, illetve a munkaerő-intenzív tevékenységek (textilipar, ruházati ipar) szektorában. Szerbiában célzott támogatásokat vezettek be a közlekedési, logisztikai és turizmusszektor területén, a külföldi turisták pótlása érdekében 160 ezer üdülési utalványt osztottak ki. A portugál intézkedések hasonló megoldásokat tartalmaztak a vendéglátóipari és turisztikai szektor vállalatainak kedvező kamatozású hitelnyújtással, általános-ságban pedig a banki hitelek feletti garanciavállalással és törlesztési moratóriummal segítették a gazdaság lélegzethez jutását.

²³ Krónika: Adóamnesztia és kedvezmény a cégeknek. *KrónikaOnline*, 2020. május 11.

Az Egyesült Királyságban a brit mindennapok és a nemzeti karakterisztika szempontjából kiemelten fontos pubok, kocsmák, színházak és más vendéglátóipari, szabadidős és kiskereskedelmi cégek 25 ezer font támogatásban részesültek, valamint az ebben az ágazatban működő vállalatok mentesültek az ingatlanadó kötelezettsége alól. Svájcban ágazati kompenzációban részesültek a kulturális és sporttevékenységek, a turizmus és a légitököledés területei. Németországban 30 milliárd eurós hitelgarancia-program jutott a beszállítói és az árufuvarozási területekre. E programok különösen fontosak a német autóipar számára, amelynél a strukturális egyensúlytalanságok jelei már 2019 januárja óta láthatók, s a pandémia időszakában csak felerősödtek. Hasonlóan Lengyelországban a kulturális ágazat külön támogatási programot kapott. A vasúti szállítás terén mutatkozó bevételekiesések kompenzálására több részből álló támogatási programot hoztak létre.

Dániában a kormány 1,5 milliárd korona értékben új garanciarendszert nyitott, amelynek keretében lehetővé teszik az érintett utazásszervezők kompenzációját. A kormányzat kiemelt támogatást fordított továbbá a legsérülékenyebb szektorokban működő vállalatok fix költségeinek (például bérleti díj) kompenzálására. Norvégiában állami hitelgaranciákat nyújtottak a Norwegian, SAS és más társaságok számára (6 milliárd NOK értékben), továbbá kompenzációs sémát hoztak létre a sport és kultúra területén (megközelítőleg 1 milliárd NOK értékben). Svédországban ugyancsak ideiglenes kedvezményt nyújtottak a bérleti díjak után egyes kiszolgáltató szektorokban (például hotel, étterem, tartós fogyasztási javak szektora). A költségvetés kiegészítő 5 milliárd SEK-et különített el e célra.²⁴ A légitársaságok pedig 2020-ban legfeljebb 5 milliárd SEK összegű hitelgaranciát kaptak.

Szerbiában a kormány 200 millió euró értékű infrastruktúra-fejlesztést jelentett be a járvány gazdasági növekedésre gyakorolt hatásának tompítása érdekében.

Egyéb intézkedések

Az adóbehajtási végrehajtásokat felfüggesztették többek között Olaszországban, Svájcban, Írországban, Bulgáriában és Spanyolországban.

Hiteltörlesztési moratóriumot vezettek be Horvátországban és Lengyelországban (három hónapos időtávra), Bulgáriában (hat hónapos időtávra), Szlovákiában és Romániában (kilenc hónapos időtávra), valamint Magyarországon (2020 végéig). Spanyolországban a munkanélkülivé váltak számára felfüggesztették a jelzáloghitelük törlesztését. Olaszországban 18 hónapra függesztették fel azoknak a jelzáloghiteleknek a törlesztését, amelyek a tulajdonosok első otthonának (első lakástulajdonának) megvásárlásához kapcsolódnak. Az úgynevezett Gasparrini-alap ezen túlmenően átvállalta az időszakra jutó kamatok 50%-át. A mikro-, kis-

²⁴ Government Offices of Sweden: *Temporary discount for fixed rental costs in vulnerable sectors* (2020. március 30.).

és közép vállalatok számára szeptember 30-ig függesztették fel a hiteltörlesztést, ami nagyságrendileg 220 milliárd euró likviditási enyhítést jelent számukra. A balti országokban a hiteltartozások törlesztése kamatmentesen halaszthatóvá vált. Görögországban három hónapos halasztás vált lehetővé a startupvállalkozások számára. Csehországban pedig október 31-ig lehetett a fizetéseket elhalasztani.

A fentiekén túlmutatóan Svédországban a 2019-es adóköteles nyereség 100%-át (1 millió SEK értékig) el lehetett helyezni egy adóelosztási tartalékban, amelyet ezután beszámíthatnak a lehetséges jövőbeli veszteségekkel szemben. Hasonlóan Norvégiában akként módosították a társasági adószabályokat, hogy a veszteségeket tapasztaló vállalkozások átcsoportosíthatják veszteségüket az előző évek adóköteles többletéhez.²⁵

Következtetések

A koronavírus-járvány okozta krízis jellegében jelentősen eltér a korábbi időszakokban tapasztalt válságokéhoz képest, és az egyes országok által meghozott rövid távú fiskális válaszlépések is meglehetősen széles skálán mozogtak. Bár az intézkedések tárgya többnyire megegyezik, azok mértéke és időtartama már heterogén képet mutat. Európában a legjelentősebb intézkedések a bértámogatásokhoz, a különböző adók csökkentéséhez és elhalasztásához, a hitelekhez kapcsolódó támogatásokhoz, valamint az egyes iparágak vagy a kkv-szektor megsegítéséhez köthetők. Monetáris téren előfordul kamatsökkentés, de inkább a hitelcsatornán keresztüli forrásteremtés jellemző a jegybankok válaszlépésére is.

2020 harmadik negyedében a koronavírus-járvány (potenciális) második hulláma okoz feszültségeket számos gazdaság számára. Az országok immár tapasztaltabban állnak a helyzet előtt: a második negyedében történt események tanulságai beépíthetők a következő időszak megfelelő kezelését szolgáló eszköztárba. Amint arra a járvány rámutatott, a jelenleg kialakult helyzetben is kulcsfontosságú tényező az egyes országok számára a gazdasági reziliencia. Bár a rövid távú válaszlépések igyekeztek a problémák minél teljesebb körű megoldását szolgálni, azok számos eleme újbóli alkalmazásának lehetősége meglehetősen korlátozott. A megnövekedett állami szerepvállalás hosszú távon nem képes valamennyi problémára megoldást találni, illetve számos költséggel jár, amelyek elsősorban hosszú távon éreztetik a hatásukat.

A gazdaság átmeneti életben tartását szolgáló munkahelyvédelmi, valamint a termelés és a fizetőképesség fenntartására irányuló gazdaságpolitikai lépések segítettek elkerülni a legrosszabb forgatókönyvek megvalósulását. Mindez azonban az egyes országok költségvetési egyenlegének jelentős romlását eredményezte. A GDP-

²⁵ Kjetil Olsen et al.: Norway: Economic measures to tackle the Corona effect. *Corporate.Nordea*, 2020. március 18.

arányos államadósság alakulását a GDP jelentős visszaesése, illetve az adósság-szintek volumenének emelkedése is a magasabb értékek felé tereli. Amennyiben a márciusban kezdődő események ismétlődnének, a gazdasági károk és azok gazdasági szereplőket érintő negatív mellékhatásai tovább mélyülnek. A probléma azonban nem közelíthető meg pusztán gazdasági oldalról. A károk enyhítése megköveteli az egészségügyi szempontok figyelembevételét is. A gazdaságpolitika számára a legnagyobb megoldandó kihívás e kettő közötti egyensúly megtalálása és azon gyakorlatok minél szélesebb körben történő implementálása, amelyek komplex módon képesek kezelni a járvány okozta feszültségeket. Mindez túlmutat az egészségügyi előírások és a társadalmi távolságtartás pontos betartásán. A járvány a már korábban is megjelenő társadalmi, gazdasági problémák felerősödését eredményezte. A technológiai fejlesztések, a digitalizáció fontossága most is meghatározó tényezőként szolgálhat a gyors talpra állásban. Itt is figyelembe kell azonban venni, hogy e lépések ne a munkahelyek számának csökkenését, hanem elsősorban azok átalakulását eredményezzék a foglalkoztatottsági szintek megtartása mellett. A korábbi időszakokban fegyelmezett gazdaságpolitikát folytatók nagyobb mozgástérrel rendelkeznek, ami szintén a gyorsabb felépülést és a későbbi károk alacsonyabb mértékét támogatja. A válságkezelés első szakaszában alkalmazott intézkedések pontosabb értékelése elsősorban hosszú távon valósítható meg, és további empirikus kutatásokat igényel.

Mivel az egészségügyi kockázat mindenütt ugyanaz, csak a járvány kiterjedése más mértékű, ezért nagyon hasonló gazdaságmegőrzési megoldásokkal találkozhatunk az egyes európai országokban. Legfeljebb a szabályozás és a támogatás mértékében vagy formájában találunk eltéréseket, amelyek az ország sajátosságából vagy a gazdasági mozgástér korlátaiból következnek.

Versenyelőnyt eredményezhetnek továbbá a válság utáni újraindítás során az innovációalapú megoldások és megközelítések – főleg, amelyek ártértelmezik a mobilitást –, amennyiben ennek következtében megemelt termelékenységi szintről indul be a növekedés.

Ugyancsak fontos szereppel bír az Európai Bizottság, amely a középtávú gazdasági újraindításban tud szerepet vállalni a 2021–2027-es költségvetési ciklusban. A 2020. július végi tárgyalások eredményeképpen a következő hétéves időszakban minden eddiginél bőkezűbb forrásallokációra számíthatnak a tagországok. Mindezt a koronavírus okozta szükséghelyzet idézte elő.

Végezetül az azonnali, rövid távú kapacitásfenntartást és gazdaságmegőrzést a középtávú gazdasági újraindításnak kell követnie. Ehhez szükséges bizonyos iparágak üzleti és technológiai modelljének újragondolása, az emberek megrendült bizalmának és így mobilitásának helyreállítása, valamint a termelési kapacitások felléttatásának és átalakításának támogatása. A társadalmi szemléletváltás elősegítése szükséges lehet a higiénia, a társadalmi és gazdasági érintkezések és a fogyasztás terén.

Felhasznált irodalom

- AMS: *COVID-19-Kurzarbeit* (2020). Online: <https://www.ams.at/unternehmen/personalsicherung-und-fruehwarnsystem/kurzarbeit>
- BMAS: *Weitere Hilfen für Arbeitnehmer* (2020. május 14.). Online: <https://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/sozialschutzpaket-ii-weitere-hilfen-fuer-arbeitnehmer.html>
- BMF Österreich: *Blümel on hardship fund – to give quickly is to give double* (2020. március 27.). Online: <https://www.bmf.gv.at/en/press/press-releases/2020/March-2020/Blümel-on-hardship-fund---to-give-quickly-is-to-give-double-.html>
- BMF Österreich: *Short-time working: funds increased to €12 billion* (2020. május 19.). Online: <https://www.bmf.gv.at/en/press/press-releases/2020/Mai/Short-time-working--funds-increased-to-€12-billion.html>
- BMF Deutschland: *Vereinfachtes Kurzarbeitergeld: Arbeitsplätze sichern* (2020. november 24.). Online: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-19-Beschaeftigung-fuer-alle.html;jsessionid=7C8ABAEB3A-214E89541899B9BAB31834.delivery2-replication>
- Copenhagen Capacity: *Temporary wage compensation* (2020. március 30.). Online: <https://www.copcap.com/covid19-wage-compensation>
- Darvas Zsolt (2020): An uncompromising budget. *Bruegel*, 2020. május 29. Online: <https://www.bruegel.org/2020/05/new-eu-budget-proposal-the-uncompromised-compromise>
- Demertzis, Maria – Gerard Masllorens: The cost of coronavirus in terms of interrupted global value chains. *Bruegel*, 2020. március 9. Online: <https://www.bruegel.org/2020/03/the-cost-of-coronavirus-in-terms-of-interrupted-global-value-chains>
- Doménech, Josep Mestres: Economic measures to counteract the impact of COVID-19 in Spain. *CaixaBank*, 2020. április 16. Online: <https://www.caixabankresearch.com/en/economics-markets/labour-market-demographics/economic-measures-counteract-impact-covid-19-spain>
- Enache, Cristina: Spain's COVID-19 Economic Response. *Taxfoundation*, 2020. március 27. Online: <http://taxfoundation.org/spain-coronavirus-economic-response>
- European Council: *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic* (2020. április 9.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic>
- Eurostat: *GDP down by 3.8% and employment down by 0.2% in the euro area* (2020. május 15.). Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294864/2-15052020-AP-EN.pdf/5a7ea909-e708-f3d3-8375-e2510298e1b8>
- Eurostat: *Production in construction down by 14.1% in euro area* (2020. május 19.). Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294792/4-19052020-AP-EN.pdf/9be84ffa-0a4c-655c-2f24-52419b035ec8>
- Fellegi Tamás: Hogyan állhat helyre az autóipar? *Növekedés.hu*, 2020. április 28. Online: <https://novekedes.hu/elemzesek/hogyan-allhat-helyre-az-autoipar>
- Gopinath, Gita: The Great Lockdown: Worst economic downturn since the Great Depression. *IMFBlog*, 2020. 04. 14. Online: <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression>
- Government Offices of Sweden: *Temporary discount for fixed rental costs in vulnerable sectors* (2020. március 30.). Online: <https://www.government.se/articles/2020/03/temporary-discount-for-fixed-rental-costs-in-vulnerable-sectors>
- IMF: *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown* (2020. április). Online: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

- Invest in Estonia: *10+ impactful steps Estonia is already taking to reduce the economic effects of COVID 19 (updated)* (2020. április). Online: <https://investinestonia.com/steps-estonia-is-taking-to-reduce-the-economic-effects-of-covid-19>
- Kinstellar: *Czech Republic: Employment support program ANTIVIRUS* (2020). Online: <https://www.kinstellar.com/insights/detail/1085/czech-republic-employment-support-program-antivirus>
- KPMG: *Croatia – Government and institution measures in response to COVID-19* (2020). Online: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/croatia-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>
- KPMG: *Denmark – Government and institution measures in response to COVID-19* (2020). Online: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/denmark-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>
- KPMG: *Greece: Additional tax relief measures (COVID-19)* (2020). Online: <https://home.kpmg/us/en/home/insights/2020/04/tnf-greece-additional-tax-relief-measures.html>
- KPMG: *Greece – Government and institution measures in response to COVID-19* (2020). Online: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/greece-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>
- KPMG: *Greece: Tax payment extensions part of tax relief measures (COVID-19)* (2020). Online: <https://home.kpmg/us/en/home/insights/2020/03/tnf-greece-tax-payment-extensions-tax-relief-measures.html>
- KPMG: *Latvia – Government and institution measures in response to COVID-19* (2020). Online: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/latvia-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>
- Krónika: Véglegesítette a kormány a válság sújtotta cégek és munkavállalók támogatási módszertanát. *KrónikaOnline*, 2020. április 7. Online: <https://kronikaonline.ro/gazdasag/veglegesitette-a-kormany-a-valsag-sujtotta-cegek-es-munkavallalok-tamogatasi-modszertanat>
- Krónika: A szükségállapot után is állhatja az állam a kényszerszabadságon lévők bérének egy részét. *KrónikaOnline*, 2020. április 29. Online: <https://kronikaonline.ro/gazdasag/a-szuksegallapot-utan-is-allhatja-az-allam-a-kenyszerszabadsagon-levok-berenek-egy-reszet#>
- Krónika: Adóamnesztia és kedvezmény a cégeknek. *KrónikaOnline*, 2020. május 11. Online: <https://kronikaonline.ro/gazdasag/adoamnesztia-es-adokedvezmeny-a-cegeknek-n-kilenc-szazalek-folotti-lehet-a-hiany>
- KSH: *A vendégéjszakák száma márciusban 65%-kal csökkent* (2020. május 7.). Online: <http://www.ksh.hu/gyorstajekoztatok#/hu/document/ksz2003>
- KSH: *5,6%-kal csökkent az ipari termelés* (2020. május 13.). Online: <http://www.ksh.hu/gyorstajekoztatok#/hu/document/ipa2003>
- KSH: *38%-kal csökkent az ipari termelés* (2020. július 14.) Online: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/ipe/ipe2004.html>
- LRT: *Lithuanian government's business support plan: 10 key measures* (2020. március 27.). Online: <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1152162/lithuanian-government-s-business-support-plan-10-key-measures>
- OBR: *World economy and drivers of UK exports* (2020). Online: <https://obr.uk/forecasts-in-depth/the-economy-forecast/world-economy-and-drivers-of-uk-exports>
- Olsen, Kjetil – Dane Cekov – Lars Moulund – Joachim Bernhardsen: Norway: Economic measures to tackle the Corona effect. *Corporate.Nordea*, 2020. március 18. Online: <https://e-markets.nordea.com/article/56333/norway-economic-measures-to-tackle-the-corona-effect>
- Piac és Profit: *Milyen vállalati tevékenységek lesznek a nyertesei a következő hétéves ciklus uniós költségvetésének?* (2020. március 17.) Online: https://piacesprofit.hu/kkv_cegblog/milyen-vallalati-tevenysegek-lesznek-a-nyertesei-a-kovetkezo-heteves-ciklus-unios-koltsegvetesenek

Czeczeli Vivien – Kolozsi Pál Péter –
Kutasi Gábor – Marton Ádám

A Covid-19-járvány rövid távú gazdasági hatásainak klaszterelemzése

Jelen tanulmány 25 európai ország esetében vizsgálja meg, hogy milyen összefüggések láthatók egyes országok makrogazdasági, sebezhetőségi, kitettségi karakterisztikája és a Covid-19-járvány okozta gazdasági válság alatti teljesítménye, az elszenvedett gazdasági sokk mértéke között. A kutatás során klaszterelemzéssel hét csoportra bontottuk az országokat a fiskális és szociális helyzetük, illetve külső sebezhetőségük alapján. Ezt követően az országcsoportok sajátos mintáit tártuk fel a válság alatti termelési, munkaerőpiaci, mobilitási és kockázati felár mutatók értékében és alakulásában. Az elemzés arra a következtetésre jut, hogy mindössze az államháztartási állapot és a pénzügyi kockázat indikátora között lehet egyértelműen kapcsolatot igazolni a klaszterek viselkedését vizsgálva.

Bevezetés

A 2020-as év gazdasági folyamatait alapvetően meghatározták a SARS-CoV-2 vírus okozta Covid-19-pandémia és az erre válaszként adott közegészségügyi és gazdaságpolitikai intézkedések. A gazdasági aktivitás visszaesése minden érintett országban általános volt, mértéke, lefolyása és szerkezete azonban eltéréseket mutatott. A 2008-as világgazdasági válság alapján adódik a felvetés: a válság lefolyása tekintetében meghatározó, hogy az egyes országokat milyen állapotban, milyen gazdasági felkészültségben érte el a válság. Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy a koronavírus kapcsán látható gazdasági eltérések összefüggésbe hozhatók-e azzal, hogy az adott ország milyen gazdasági-szociális állapotban volt a válság megérkezésekor, illetve hogy a sérülékenység alapján detektálható-e eltérés a gazdasági válság rövid távú kimeneti változóiban.

A gazdasági válság kezelése Európában alapvetően hasonló gazdaságpolitikai mixszel történt,¹ így célunk olyan jelenségek feltárása, amelyek összefüggésbe hozhatók az országok fenti csoportosításával. Tanulmányunk 25 európai országra fókuszál, és többdimenziós klaszterezésre épül, amelyben az államháztartás állapota (államadósság és deficit), a társadalom jövedelmi eloszlásának helyzete (költségvetés szociális kiadásai és Gini-mutató), valamint a külgazdasági

¹ Czeczeli Vivien et al.: Gazdasági válságkezelés Európában 2020 tavaszán: Rövid távú fiskális válaszlépések a COVID-19 okozta gazdasági kihívásokra. *GVKI Szakpolitikai Tanulmány*, (2020), 1.

folyamatok (exporthányad) és a turizmusnak mint mobilitást igénylő ágazatnak való kitettség képezi a csoportképzés alapját. Az így megalkotott klaszterek viselkedését négy rövid távú konjunktúraindikátorral elemezzük, a munkaerő-mobilitási, munkanélküliségi, ipari termelési és kockázati felár adatokon keresztül. Az utóbbi elemzési lépés során vizsgáljuk, hogy a klaszterek mennyire mozogtak együtt a válságot megelőző rövid távú időszakban, majd mennyire távolodtak el egymástól a válság során, vagy esetleg írtak le hasonló pályát. A szórás és korrelációs számítás eszközével értékeljük az egyes változókban mutatott pozíciót a válság előtti és alatti hónapokban. Mindezek után a válság-indikátorok együttmozgását és az így leírt válságidőszaki pályát elemezzük. Kiinduló feltevésünk szerint a válság során mutatott gazdasági viselkedés összefüggésbe hozható a válságba való belépést megelőző államháztartási, jövedelemeloszlási és külső sérülékenységi állapottal.

Jelen tanulmány egy olyan komplex elemzési munkának kíván a kezdő eleme lenni, amely a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak dinamikáját, összefüggéseit, kölcsönhatásait próbálja megérteni. Elemzésünk esetében kiemelten releváns, hogy a mélyebb és tartós összefüggések levonásához szükséges adatok, idősorok sok esetben még nem állnak rendelkezésre, így eredményeink egyfajta első becslésnek tekinthetők.

Elméleti háttér

Az utóbbi évtizedben élénk elméleti vita bontakozott ki a 2008-as pénzügyi világválság kapcsán a gazdaságpolitika szerepéről, amelyből az osztrák iskola² és a keynesiánus elmélet beavatkozó és élénkítő megközelítése jött ki győztesen.³ Ez vált a válságkezelés és a modellek továbbgondolása során szegletkövé, míg a friedmani monetarista megközelítésen alapuló nem keynesiánus, megszorítással fogyasztást élénkítő fiskális politika⁴ kiszorult a gazdaságpolitika homlokteréből.

² Friedrich August von Hayek: *Piac és szabadság*. Budapest, Közgazdaság és Jogi Könyvkiadó, 1995.

³ Szepesi György: Géniuszok párharca. Milton Friedman és J. M. Keynes vitája Tim Congdon és Robert Skidelsky előadásában. *Közgazdasági Szemle*, 60. (2013), 6. 633–649; Csaba Lentner – Pál Péter Kolozsi: Old problems in a new context – Excerpts from the new ways of thinking in economics after the global financial crisis. *Economics & Working Capital*, (2019), 1–2. 53–62; Móczár József: A közgazdaságtan válsága. Neoklasszikus versus keynesi közgazdaságtan. *Magyar Tudomány*, 171. (2010), 3. 318–330.

⁴ Martin Feldstein: Government deficits and aggregate demand. *Journal of Monetary Economics*, 9. (1982), 1. 1–20; Alberto Alesina – Roberto Perotti: Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries. *Economic Policy*, 21. (1995), 2. 5–48; Roberto Perotti – Rolf Strauch – Jürgen von Hagen: *Sustainability of public finances*. London, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 1998; Benczes István: A költségvetési hiány politikai gazdaságtana. *Közgazdasági Szemle*, 55. (2018), 3. 218–232.

A 2020-as koronavírus-járvány kezelésének egyik jellegzetessége volt, hogy a fentiekből adódóan a 2008-as időszakkal szemben az elméleti útkeresés ezúttal nem késleltette a beavatkozásokat: egyértelműen az aktivista államfelfogás maradt uralkodó a közgazdasági megközelítésekben, mégis új kihívással találta magát szembe a fiskális politika és a gazdaságelmélet. A koronavírus miatt bevezetett korlátozások egyértelműen a kereslet visszaeséseként, tehát negatív keresleti sokként értelmezendők. Hogyan jelenik meg klasszikusan a keresleti sokk a közgazdasági gondolkodásban? Jellemző értelmezés, hogy ha azonos árszint mellett kisebb a fogyasztás, illetve azonos kamatszint mellett kisebb az aggregált kereslet, elmozdul az alacsonyabb fogyasztási, illetve keresleti szint felé. Ilyen esetekben a szokásos fiskális lépés a kieső magánkereslet (háztartások fogyasztása, magánberuházások) pótlása kormányzati fogyasztásbővüléssel tartalékokból vagy hitelből. A különféle költségvetési multiplikátor számítások nagyjából támpontot is adnak arra, hogy mennyi kiadásnövelést és adócsökkentést érdemes ilyenkor eszközölni.

A koronavírus esetében azonban nem így zajlik le az exogén keresleti sokk; a háztartások nagyon szívesen fogyasztanak, a vállalatok pedig beruháznak, csakhogy az állami korlátozás és/vagy az óvatosság (félelem) fizikai korlátokat támaszt a szolgáltatások és termékek elérésében. Ez esetben tehát nem a keresleti görbe elmozdulásával lehetséges megfelelően modellezni a folyamatokat, hanem a görbe megtörésével. Vagyis az ár- és kamatérzékenység nem változik, csupán maximálásra kerül az elfogyasztott mennyiség, mint a klasszikus mennyiségi kvóta esetében, csak nem a kínálat, hanem a kereslet kerül korlátozásra. A fiskális politika feladata sem egyszerűen a keresletkiesés pótlása, hiszen igazából elfojtott keresletről van szó. Egyrészt rövid távon kezelni kell azt az időinkonzisztencia-problémát, amely során úgymond életben kell tartani a kapacitásokat, más megközelítésből a jövedelemforrásokat, hogy a korlátozások feloldásakor újra érvényesülhessen a kereslet. Másrészt hosszú távon a gazdaság átstrukturálásában is részt kell vennie az államnak, hogy a kereslet megtörésének ismétlődése bizonyos mértékig elkerülhető legyen. Amennyiben elfogadjuk, hogy járvány esetén a keresleti sokk a fent vázolt speciális módon működik, akkor ez esetben a gazdaságpolitika hatástalanságáról szóló Lucas-kritika is figyelmen kívül hagyható, hiszen a gazdaság nem természetes hosszú távon konstans (*stacioner*) egyensúlyi kínálati állapotában van, hanem az alatt termel. Ekkor a járvány megszűnéséig piaci alapon nem is lenne képes önmagától visszatérni erre a szintre. Mivel a vállalkozások csődjét, a munkahelyek megszűnését, végső soron a kapacitások leépülését és újranyitását nem a kereslet-kínálat mozgása szabályozza, hanem exogén tényező, ezért amennyiben a kormány magára hagyja a kapacitások tulajdonosait, nem zárható ki, hogy a tartalékok felélése után a gazdaság nem lesz képes visszatérni az eredeti hosszú távú egyensúlyi kínálat szintjére. Éppen ezért a fiskális aktivizmus elméleti szinten sem tekinthető hatástalannak.

A Covid-19-válság ugyanakkor nem értelmezhető szűken, csupán keresleti sokk oldalról. A válság a keresleti és kínálati sokkok szokatlan kombinációját írja le. A modern monetáris rendszerben ez az első olyan gazdasági sokk, amely

egyidejűleg a keresletet és a kínálatot is csökkenti.⁵ A negatív keresletoldali hatásokat tehát felerősíthetik a kínálatoldali gyengeségek is. A gyártási tevékenységek hirtelen leállása, kiegészülve a globális értékláncok sajátosságaival, különös figyelmet érdemelnek a kialakult helyzetben. Amennyiben ez elmarad, az inputok hiánya a gyárak bezárásának sorozatát indíthatja el, ami a vírus által kevésbé érintett területekre is áttérjedhet. Azon országok termelési folyamata, amelyek nagyobb kitettséggel rendelkeznek a fertőzött régiókra, összeomolhat. A kínálati oldal a termelésen túlmutatóan a munkakínálat csökkenése miatt is érintett.⁶ Bekaert és szerzőtársai⁷ szerint a keresleti és kínálati sokkok megkülönböztetése azért is fontos, mert a negatív keresleti és kínálati sokkok fiskális és monetáris oldali válságkezelése egészen különböző formákat követel meg. Az aggregált keresleti sokkokat olyan sokként definiáljuk, amely az inflációt és a reáltevékenységet ellentétes irányba tereli. Ezzel ellentétben a keresleti sokkok az inflációt és a reáltevékenységet ugyanabba az irányba terelik. A sokkok méretét és jellegét a koronavírus-járvány alakulása fogja meghatározni. Gyors lecsengés esetén a kínálati sokk gyorsan megszűnik, és a termelés is rövidesen regenerálódik.

A jelen tanulmány keretében bemutatott klaszterek kialakítását az indokolja, hogy a piacgazdaságok és a fiskális politikák nem teljesen azonos formában, intézményekkel és folyamatokkal működnek.⁸ Ennek felismerése már megjelent az európai szociális modelleket elkülönítő megközelítésben, amely egyben a fiskális modellek egyfajta osztályozásának is tekinthető, hiszen az állami adók és kiadások minőségét, a költségvetési egyenleg mértékét a megkülönböztető jellemzők közé sorolja.⁹ Az alábbi klaszterelemzés is hasonló szemléletben történik, azzal a céllal, hogy megkülönböztesse a válság tekintetében is releváns gazdasági modelleket az európai piacgazdaságok körében.

⁵ David Baqaee – Emmanuel Farhi: Supply versus demand: Unemployment and inflation in the Covid-19 recession. *Voxeu*, 2020. június 29.; Rajiv Shastri: Policy dilemma: Is the Covid-19 pandemic a demand or supply shock? *Business Standard*, 2020. április 23.; Geert Bekaert – Eric Engstrom – Andrey Ermolov: *Aggregate demand and aggregate supply effects of COVID-19: A real-time analysis*. Washington, D. C., Federal Reserve Board, 2020.

⁶ UNIDO: *The economic impact of COVID-19 pandemic* (2020. április 22.).

⁷ Bekaert–Engstrom–Ermolov (2020): i. m.

⁸ Peter A. Hall – David Soskice: *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford, Oxford University Press, 2001; Farkas Beáta: *Piacgazdaságok az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai, 2017.

⁹ Tito Boeri: *Let social policy models compete and Europe will win*. Paper presented at a Conference hosted by the Kennedy School of Government. Harvard University, 11–12 April 2002; Tito Boeri – Simona Baldi: Convergence and competition in social Europe(s). *Entretiens de l'AFSE*, 2005. március 23.; André Sapir: *Globalisation and the reform of European social models*. Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester. Bruegel Institute, 2005; Carlos Buhigas Schubert – Hans Martens: The Nordic model: A recipe for European success? *EPC Working Paper*, (2005), 20.

Alkalmazott módszertan és adatforrások

A klaszterelemzési eljárással történő vizsgálatok célja egy kiindulási keretrendszer kialakítása. E csoportképzés a 2019. év végi gazdasági és társadalmi viszonyokat képezi le az Európai Unió egyes tagállamaiban.¹⁰ Azt a gazdasági helyzetet mutatja be, amely az egyes országokat jellemezte, amikor az adott országot elértek a SARS-CoV-2 vírus, illetve az ebből adódó gazdasági hatások. A klaszterelemzés képezi az elvégzett elemzések alapját.

Klaszterelemzés

A csoportosító eljárások közül az egyik legnépszerűbb ökonometriai módszer a klaszterelemzés, amellyel különböző változók alapján homogén csoportok alakíthatók ki. A vizsgálatok tárgyát képező 27 európai uniós tagállam¹¹ kis elemszámúnak tekinthető, ami alapján hierarchikus klaszterelemzési módszert alkalmaztunk a kialakított adatbázison. A csoportosítás hat változó alapján történt. A változók közül kettő a fiskális politikai viszonyokat, kettő az egyes gazdaságok turizmusszektorra, valamint exportra való kitettségét, míg kettő a társadalmi, szociális helyzetet reprezentálja. Az elemzésbe bevont változók mindegyike metrikus mérési skálán mérhető. Ennek megfelelően a klaszterezés során Ward-eljárást használtunk. Az egyes elemek közötti hasonlóság leképezése a Ward-eljárásnál távolságmértékkel történhet meg.¹² Jelen elemzés keretei között a távolság kiszámítása négyzetes euklideszi távolságmértékkel történt meg.

A Ward-eljárás az összevonó hierarchikus klaszterelemzési módszerek közé sorolható. Az összevonás során az előzetesen kiszámított és összegzett távolságértékek alapján azok a klaszterek kerülnek összevonásra, amelyek esetében a legalacsonyabb a klaszteren belüli szórásnégyzet emelkedése.¹³ Az elvégzett legkisebb távolság vizsgálata alapján Málta és Litvánia kiugró értékkel bíró országnak tekinthető, így a módszertani megfontolások alapján e tagállamok nem szerepelhetnek a klaszterelemzés alapjául szolgáló adatbázisban.¹⁴ Az egyes

¹⁰ A tanulmányban alkalmazott országkódok a következők: AT – Ausztria, BE – Belgium, BG – Bulgária, DE – Németország, CY – Ciprus, CZ – Csehország, DK – Dánia, EE – Észtország, EL – Görögország, ES – Spanyolország, FI – Finnország, FR – Franciaország, HR – Horvátország, HU – Magyarország, IE – Írország, LA – Lettország, NL – Hollandia, PL – Lengyelország, PT – Portugália, RO – Románia, SE – Svédország, SI – Szlovénia, SK – Szlovákia, UK – Egyesült Királyság.

¹¹ Luxemburg nem szerepelt a kialakított kiinduló adatbázisban.

¹² Simon Judit: A klaszterelemzés alkalmazási lehetőségei a marketingkutatásban. *Statisztikai Szemle*, 84. (2006), 7. 627–651.

¹³ Sajtos László – Ariel Mitev: *SPSS kutatási és adatelemzési kézikönyv*. Budapest, Alinea, 2007.

¹⁴ Málta esetében a vizsgált időszakban az *utazási és a turizmusszektor teljes hozzájárulása a GDP-bez* mutató tekinthető kiugró adatnak, míg Litvánia esetében az *exportbányád változása* bír outlier értékkel.

elemzésbe bevont változók között a Pearson-féle korrelációs együttható alapján gyenge korreláció figyelhető meg, és miután makrogazdasági változókról réven szó, a módszertani megfontolások alapján a változókon a klaszterelemzés elvégezhető. E fenti paraméterek mellett kialakítható az országok távolságmátrixa, és az egyes klaszterek lehatárolhatók.

Adatok

A klaszterelemzés során a 2019. év végi helyzet minél relevánsabb leképezését tűzték ki célul (annak érdekében, hogy a későbbiekben a Covid-19-járvány rövid távú hatásai komplex módon, a klaszterek között és a klasztereken belül is vizsgálhatók legyenek). Mindazonáltal az adott időpontra kivetített adatok és elemzés nem tükrözné a releváns makrogazdasági viszonyrendszert és helyzetképet. Ennek megfelelően az egyes változók esetében különböző egyszerű statisztikai módszerek alkalmazásával képeztük le az elmúlt évek folyamatainak tendenciáit. Az elemzések során a bázisét a 2016-os év képezte, míg a viszonyítási alapul szolgáló tárgyevi adatok esetében a szűk keresztmetszetet az adatok nemzetközi adatbázisokban való rendelkezésre állása jelentette. (A szociális és társadalmi helyzetet leképező mutatók esetében a legfrissebb, teljes mintára fellelhető adatsor a 2018. év végi értékeknek tekinthető.) A változók pontos leírása az alábbi módon határozható meg:

- a költségvetési többlet/hiány (*general government deficit [-] and surplus [+]*) egyenleg átlagos változása a 2016–2019 közötti időintervallumon – százalék;
- az államadóssági ráta (*general government gross debt*) esetében a 2016-ról 2019-re történő különbség – százalékpont;
- az exporthányad (*exports of goods and services [%] of GDP*) 2016-ról 2019-re történő különbsége – százalékpont;
- az utazási és a turizmusszektor hozzájárulása a GDP-hez (*travel and tourism total contribution to GDP*), 2016–2018 közötti évek év végi adatának átlaga – százalék;
- a szociális védelmi kiadások (*COFOG – GF10 – social protection expenditures*) aránya, a 2016–2018 közötti évek év végi adatának hároméves átlaga – százalék;
- Gini-mutató, a 2016–2018 közötti évek év végi adatának hároméves átlaga – százalék.

A múltbeli adatok alapján kialakított klaszterek elemzését a továbbiakban négy, rövid távú hatások azonosítására alkalmas mutatószám segítségével folytattuk:

- ipari termelés (*industrial production*,¹⁵ *volume index of production, index, 2015=100*) – %, a változás került be a számításokba;

¹⁵ Bányászat, kőfejtés, feldolgozóipar, villamosenergia-, gáz-, gőzellátás, légkondicionálás volumen-indexe.

- a munkavállalók mobilitása, a napi adatok átlaga (Google Covid-19 Közösségi mobilitási jelentések alapján), a kiindulási értékhez viszonyítva – százalék;
- a munkanélküliségi ráta (*unemployment rate – seasonally adjusted data, not calendar adjusted data*), az aktív népességhez viszonyítva – százalék;
- az állampapír kockázati felárak (*government bond spreads*) – százalékpont.

1. táblázat Az elemzésbe bevont változók leíró statisztikával bővített összefoglaló táblázata

Változó	Átlag	Szórás	Min.	Max.	Adatok forrása
Fiskális változók					
Költségvetési egyenleg átlagos alakulása (a GDP %-ában)	–0,71	1,40	–3,16	1,44	Eurostat
Bruttó konszolidált államadóssági ráta változása	–6,58	4,48	–15,00	0,10	Eurostat
Gazdasági kitettséget reprezentáló változók					
Exporthányad változása	1,79	3,15	–4,88	7,12	Világbank
Az utazási és a turizmusszektor átlagos, teljes hozzájárulása a GDP-hez	11,19	5,52	4,52	25,00	Világbank
Társadalmi és szociális helyzet mutatói					
Szociális kiadások arányának átlagos alakulása (COFOG – GF10, a GDP %-ában)	17,40	3,67	12,10	24,70	Eurostat
Gini-mutató átlagos alakulása	29,79	3,92	22,80	39,17	Eurostat
Rövid távú hatásokat leíró változók					
Ipari termelés	100,66	14,5	59,4	132,7	Eurostat
Emberek munkahelyre történő mobilitása	–35,97	13,65	–68,6	–13,67	Google Community Mobility
Munkanélküliségi ráta	6,24	3,07	2,00	16,20	Eurostat
Állampapír kockázati felár*	1,75	2,53	0,01	13,17	Bloomberg

Megjegyzés: A felárak esetében jelen leíró statisztikák során a 2020. január 2-i és május 7-i értékeket használtuk.

Forrás: az Eurostat és a Világbank adatai alapján a szerzők számítása

A havi bázison alapuló ipari termelési adatok az Eurostat erre vonatkozó mutatószáma alapján kerültek azonosításra, amelyek a „bányászat, kőfejtés, feldolgozóipar, villamosenergia-, gáz-, gőzellátás, légkondicionálás” területeit foglalják magukban. Az ipari termelés adatsora a GDP alakulásának helyettesítő (*proxy*) indikátora is, amely lehetővé teszi a többi adattal való havi szintű összemérést, szemben a statisztikai hivatalok által negyedéves időtávban becsült GDP-változással. A mobilitás változása a Google *Community Mobility* adatbázisa segítségével lett számszerűsítve. Az itt rendelkezésre álló adatok megmutatják, hogy az emberek „mozgása” milyen mértékben tér el a jellemző alapértékhez viszonyítva. A munkanélküliségi ráta az Eurostat adatbázisa alapján a munkanélküliek aktív népességhez viszonyított arányát mutatja meg százalékos formában. Az állampapír kockázati felárak a Bloomberg adatbázisából származnak, és az ötéves lejáratú kötvények felárainak német benchmark adatokhoz viszonyított értékeit mutatják. Az empirikus elemzés második részében e mutatószámok segítségével azonosítottuk azokat a hatásokat, amelyek a világjárvány kezdetétől a legsúlyosabban érintett hónapok fejleményeit foglalják magukban. Célunk, hogy a kialakított országcsoportok alapján megvizsgáljuk, felfedezhető-e mintázat a járvány okozta válság eredményváltozóiban a válságot megelőző gazdasági, fiskális és szociális állapot szerint rendezett klaszterek alapján. A kutatás – azon túlmenően, hogy részletes képet mutat arról, hogy az egyes országokban milyen azonnali gazdasági reakciók alakultak ki – azonosítja, hogy van-e összefüggés a kiinduló gazdasági állapot és a járvány okozta sokk következtében kialakult gazdasági fejlemények között. Az egyes változók részletes leíró statisztikai adatait az 1. táblázat tartalmazza.

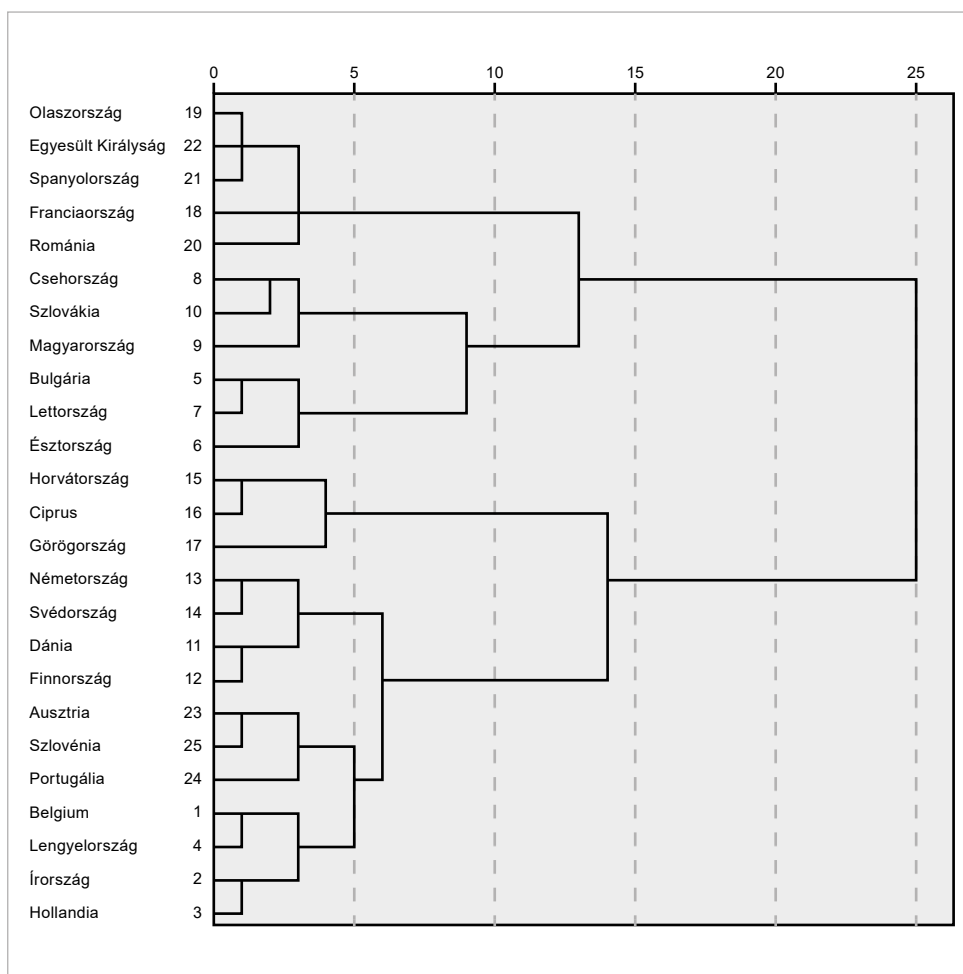
A klaszterbe bevont változókat az eltérő skálanagyság miatt sztenderdizáltuk. Az így kialakított változók képet adnak az egyes országok esetében az elmúlt évek gazdasági és társadalmi viszonyrendszeréről, illetve leképezik a járvány miatti leállás okozta gazdasági visszaesést megelőző állapotot.

Eredmények

A klaszterezés eredménye

A klaszterek számának kialakítása különböző módon történhet: klaszterek relatív mérete, könyökkritérium és a távolságok alapján.¹⁶ E megfontolásokat figyelembe véve – valamint a lehető legnagyobb mértékben homogén országcsoportok kialakítására törekedve – határoltuk le az egyes klasztereket. A vizsgálatok eredményeit az 1. ábra dendrogramja szemlélteti.

¹⁶ Sajtos–Mitev (2007): i. m.



1. ábra A klaszterelemzés eredményének dendrogramja (25 tagállam)

Forrás: a szerzők szerkesztése SPSS-program segítségével

A dendrogram alapján több különböző számú és elemszámú klaszter kialakítására is lehetőség nyílik. A megfelelő csoportok kialakítása érdekében szükséges megvizsgálni a teljes szóráshoz viszonyítva az egyes kialakítandó országcsoportok szórását, azaz az egyes létrejött klaszterek homogén jellegét. Az elemzések alapján a hét klasztert magában foglaló változat tekinthető a leg-homogénebbnek, amelynek megfelelően hét csoportot alakítottunk ki. Az országok klaszterenkénti beosztását a 2. táblázat reprezentálja.

Az elemszámokat tekintve nagyságrendileg közel azonos, három, négy, illetve egy esetben öt országot magában foglaló csoportok létrehozása valósult meg. A kialakított klaszterek számottevően elkülönülnek egymástól, és tükrözik az elmúlt évek makrogazdasági és társadalmi helyzetét.

2. táblázat A megalkotott klaszterek, elnevezésük és az esetszámokkal és a halálozások számával jellemzett járványügyi helyzet (2020. augusztus 10.) országokként és klaszterátlag

1. klaszter: turizmusnak nem kitett	Belgium, Hollandia, Írorság, Lengyelország
2. klaszter: adósságmentesek	Bulgária, Észtország, Lettország
3. klaszter: csökkenő exportkitettségűek	Csehország, Magyarország, Szlovákia
4. klaszter: szociálisan érzékenyek	Dánia, Finnország, Németország, Svédország
5. klaszter: turizmusfüggők	Ciprus, Görögország, Horvátország
6. klaszter: adósságcsökkentők	Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország, Románia, Spanyolország
7. klaszter: deficitnövelők	Ausztria, Portugália, Szlovénia

Megjegyzés: az elnevezések az egyes esetekben relatíve értendők a többi csoporthoz képest

Forrás: a szerzők szerkesztése

Az egyes klaszterek közötti különbségeket vizsgálva megállapítható, hogy a költségvetési egyenleg átlagos alakulásának átlaga tekintetében többletet csupán a csökkenő exportkitettségű és szociálisan érzékeny országcsoport halmozott fel. A legnagyobb hiányt pedig az adósságcsökkentők és a relatíve jelentős mértékben deficitnövelő klaszter országai érték el.

Ez a tendencia figyelhető meg az államadósság alakulásában is, ugyanis az adósságcsökkentő országok bírnak a legkisebb adósságmérséklődéssel a vizsgált időszakban. Ebben jelentős szerepet játszhat a fiskális fegyelem és a strukturális egyensúlytalanságok megléte is az adott országcsoportban. Ezzel szemben az adósságcsökkentő országokhoz viszonyítva a turizmusnak nem kitett csoport átlagosan közel 10-szer, míg a deficitnövelő induló klaszter közel 11-szer nagyobb adósságmérséklődést könyvelhetett el 2016-ról 2019-re.

Az exporthányad változását reprezentáló mutató esetében számottevő eltérések nem azonosíthatók, mindazonáltal az adósságmentesek és a csökkenő exportkitettségű országok – amelyek egyúttal a legmagasabb egy főre jutó GDP-növekedést is produkálták – átlagosan exportviisszaesést könyvelhettek el. Ez azonban részletes vizsgálatot igényel annak érdekében, hogy azonosíthatók legyenek az esetleges időleges változások és tartós tendenciák. (Ez az egyes klasztereken belüli trendek azonosításánál történik meg).

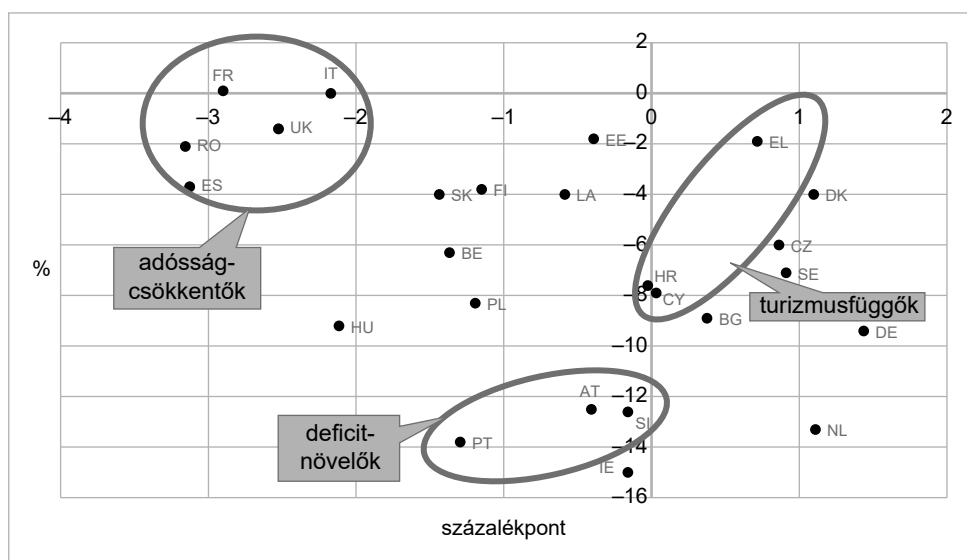
Az utazási és turizmussektor GDP-hez történő hozzájárulását reprezentáló mutató vizsgálata során is egyértelműen kirajzolódik, hogy a legnagyobb kitettség a turizmusfüggő országokat jellemzi. Nem hanyagolható el a turizmus iparági súlya a 6. klaszterbeli Olaszország, Spanyolország, az Egyesült Királyság, Franciaország, valamint a 7. klaszter országai, azaz Ausztria, Portugália és Szlovénia esetében sem.

A szociális kiadások tekintetében nincs számottevő különbség az egyes országcsoportok között, az adósságmentes csoport országai a teljes mintától – negatív irányba – jelentősen eltérnek.

Hasonlóan nincs jelentős eltérés a Gini-mutató esetében sem. Az elemzésbe bevontunk két további változót is, amelyeket a rövid távú klaszterelemzés során

is vizsgáltunk. A 2019. év végi adatok alapján megállapítható, hogy a munkanélküliségi ráta esetében mérsékelt (5% körüli és az alatti) értékek figyelhetők meg a legtöbb klaszter esetében, ettől azonban jelentősen eltér a turizmusfüggő és az adósságcsökkentő klaszter. Mindkét klaszter esetében a strukturális problémákkal és a magas fiatal munkanélküliséggel rendelkező dél-európai országok, Görögország (17,3%), Olaszország (10%) és Spanyolország (14,1%), mutatói emelik számottevően a klaszterátlagokat.

Az egy főre jutó GDP-növekedés elemzése során megállapítható, hogy az újonnan csatlakozott tagállamok magasabb növekedési rátával bírtak (adósságmentesek és csökkenő exportkitettséggük), mint a régtől fogva EU-tag szociálisan érzékeny csoport. Amennyiben az egyes klasztereket változócsopontonként vizsgáljuk, úgy az egyes klasztereken belüli különbségek azonosítása is megtörténhet.

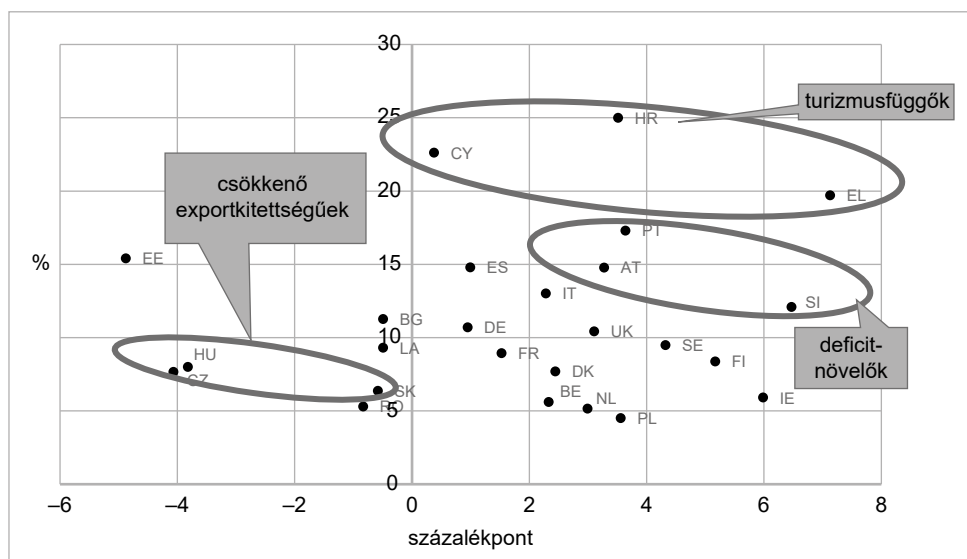


2. ábra Az államadósság változásának (vízszintes tengely) és a költségvetési egyenleg átlagos (függőleges tengely) alakulása

Forrás: a szerzők szerkesztése az Eurostat adatai alapján

A fiskális változócsoporthat három klaszternél tekinthető meghatározó indikátornak a csoportalkotás során (2. ábra). Ez a három klaszter a turizmusfüggők, az adósságcsökkentők és a deficitnövelők. Amennyiben az összes tagállamot vizsgáljuk, ki-rajzolódik, hogy az államadóssági ráta két ország kivételével mindenhol csökkent 2016-ról 2019-re. Franciaországban ugyanakkor 0,1 százalékponttal emelkedett, míg Olaszországban változatlan maradt. Ezzel szemben a költségvetési egyenleg átlagos alakulását alapul véve már heterogénebb mintázat alakul ki. A vizsgált időszakban – a konjunktúra pozitív következményeként is – csupán Olaszország és Spanyolország esetében haladta meg a költségvetési egyenleg átlagos értéke

a maastrichti 3%-os küszöbértéket. Emellett szufficit 8 tagállamban volt megfigyelhető. E kategóriába tartoznak a szociálisan érzékenyek – Finnország kivételével –, ahol jellemző a fiskális figyelem és szabályok hatásainak érvényesülése.¹⁷



3. ábra Az utazás és a turizmus szektorának átlagos, teljes hozzájárulása a GDP-hez (függőleges tengely), valamint az exporthányad változásának (vízszintes tengely) alakulása

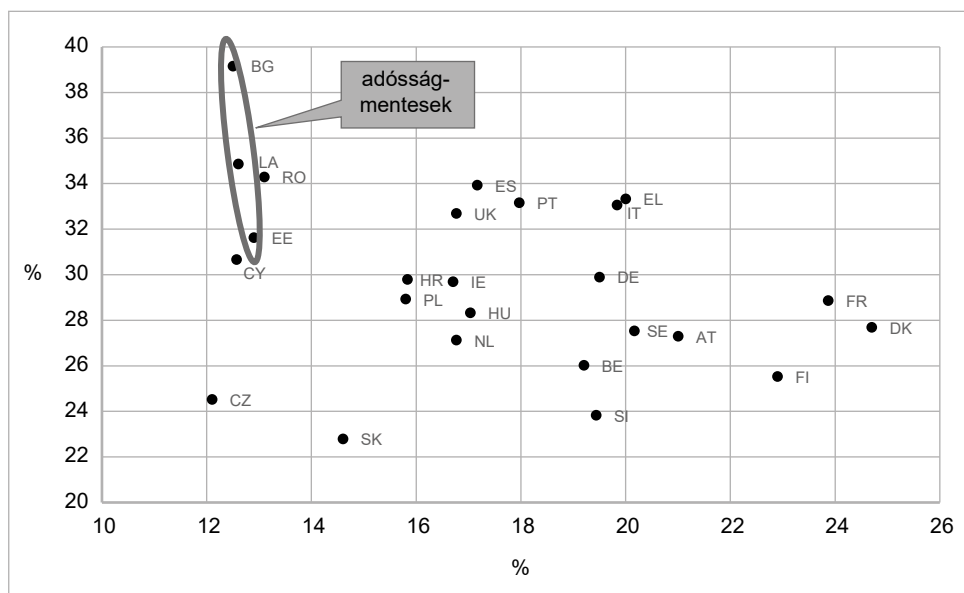
Forrás: a szerzők szerkesztése a Világbank adatai alapján

A csoportalkotás során a külső kitettség leírására szolgáló indikátorok három országcsoporthoz kapcsolódtak meghatározó csoportképző ismérvek: adósságmentesek, turizmusfüggők és a deficitnövelők (3. ábra). A külső kitettség leírására szolgáló indikátorok közül az exporthányad változása az adósságmentesek, valamint a csökkenő exportkittetésű országcsoporthoz, illetve Romániában mutat enyhe visszaesést a 2016-os bázisához képest. A legnagyobb csökkenést felmutató Észtország, Csehország, valamint Magyarország esetében ez a változás az utóbbi néhány év jellemző trendjét írja le. Ezekben az országokban a nemzeti jövedelem egyre alacsonyabb mértékben származik exporttevékenységből. Számos esetben (például Magyarország) az exporttevékenység aránya továbbra is jelentős, azonban jellemző a korábbi jelentős külkereskedelmi mérleg-többlet fokozatos visszaesése. A többi érintett országban, köztük Romániában is, az exporthányad alakulása – kisebb kilengésekkel – viszonylag stabil képet mutat. Az adósságcsökkentő országcsoporthoz az exporthányad növekedése szintén mérsékelt. Ezekben

¹⁷ Az említett egyenlegek alakulásának részletes magyarázatát lásd Marton Ádám: A fiskális konszolidáció és az államadósság kapcsolata. Csökkenti vagy növeli az adósságrátát a fiskális kiigazítás? *Pénzügyi Szemle*, 63. (2018), 1. 24–38.

az országokban az export GDP-hez való hozzájárulása 30% körüli, ami alacsonynak tekinthető, vagyis a külpiaci (külföldi kereslettől való) függőség mérsékeltebb. Ezzel ellentétben a turizmusnak nem kitett csoport jellemzően magas exporthányaddal rendelkezik, így értékesítési bevételeik nagyobb arányban függenek más országok gazdasági helyzetétől.

A turizmuszektor számos fejlett és fejlődő ország számára a foglalkoztatás, a kormányzati bevételek és a valutabevételek fő forrásaként van jelen. Miután a vírus gyakorlatilag leállította a turizmushoz kapcsolódó tevékenységeket, számos ország jelentős GDP-visszaesést, valamint a munkanélküliségi ráta nagyarányú emelkedését tapasztalta.¹⁸ A turizusból származó bevételekre leginkább érzékeny országcsoportnak számítanak a turizmusfüggő országok, az adósságmentesek, valamint a deficitnövelők. A turizmusnak nem kitett és a csökkenő exportkitettséggű országcsoport ugyanakkor sokkal kevésbé kitett a turizusból és idegenforgalomból származó bevételeknek.



4. ábra A szociális kiadások (vízszintes tengely) és a Gini-mutató (függőleges tengely) átlagos alakulása

Forrás: a szerzők szerkesztése az Eurostat adatai alapján

A jövedelmi egyenlőtlenséget kifejező Gini-mutató az adósságmentes országokban a legmagasabb, vagyis itt a legnagyobb mértékű az egyenlőtlenség (4. ábra). A legkedvezőtlenebb értéket Bulgária tudhatja a magáénak. Az országcsoport további jellemzője, hogy itt a legalacsonyabb a szociális kiadások aránya. Az adósságmentes

¹⁸ UNCTAD: *COVID-19 and tourism, assessing the consequences* (2020).

országcsoport tehát azokat az országokat foglalja magában, amelyek esetén a legmagasabb az egyenlőtlenség, ellentétben a legalacsonyabb a szociális kiadások aránya.

A csökkenő exportkitettségű országokban a legkisebb az egyenlőtlenség. Ebben jelentős szerepe van annak, hogy Szlovákia és Csehország a vizsgált országok közül a legkedvezőbb értékeket tudhatja a magáénak. A szociálisan érzékeny, többségében a jóléti állam mintáját követő országok, valamint a szociális piacgazdaságként leírható Németország, továbbá Franciaország fordítja a legnagyobb arányú összeget szociális kiadásokra. Míg előző esetében 12%-os arányról beszélhetünk, addig ez utóbbi esetében 20%-ot is meghaladja a mutatószám értéke. Az állami ellátórendszer, a társadalmi védőháló tehát igencsak eltérő nagyságokat ölt az egyes országok vonatkozásában.

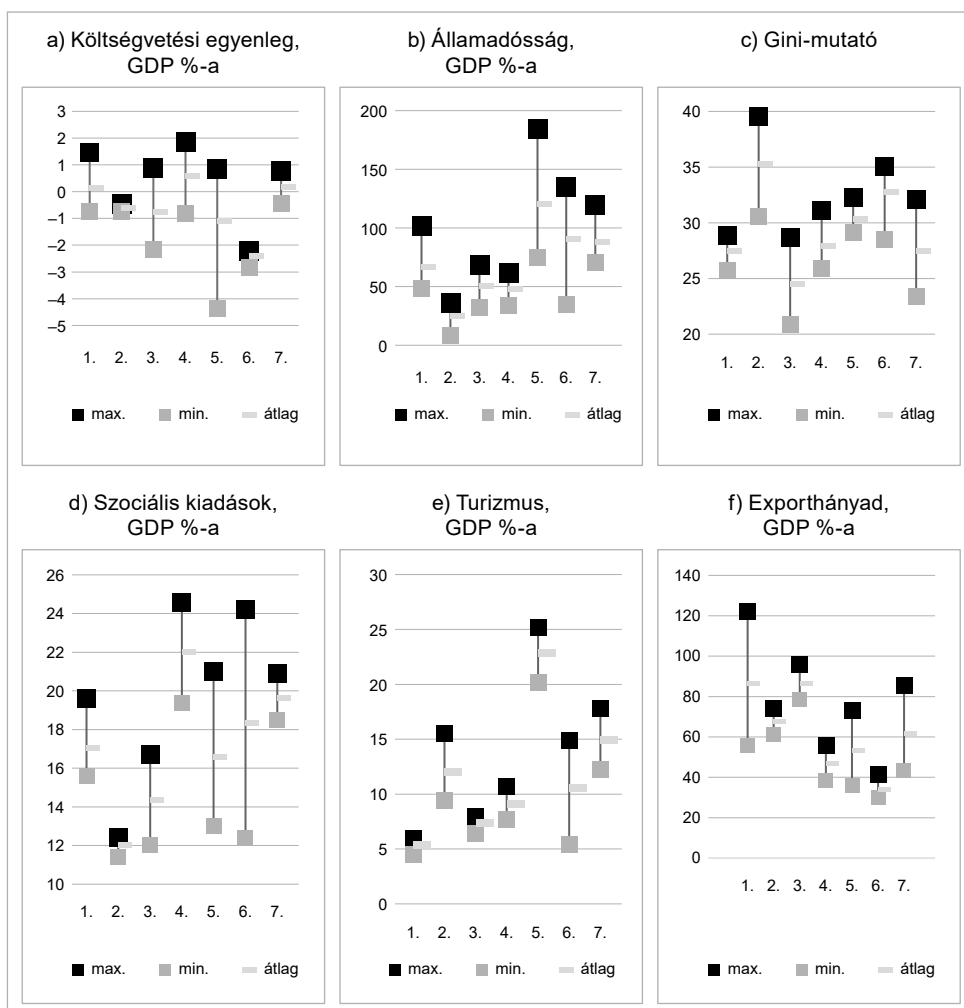
A klaszterképző változók (kölségvetési egyenleg, államadósság, Gini-mutató, szociális kiadások, turizmus részaránya, exporthányad) 5. ábracsoporton szemléltetett átlaga, minimuma és maximuma alapján a következő megállapítások tehetők.

A kölségvetési egyenleg szempontjából alapvetően az adósságcsökkentő 6. klaszter lóg ki leginkább a sorból a nagyobb deficit irányába. A kölségvetési egyenleg átlagok szempontjából a másik hat klaszter nehezen különböztethető meg. Homogenitás szempontjából az adósságcsökkentők, az adósságmentesek (2. klaszter) és a deficitnövelők (7. klaszter) azok, amelyeken belül nagyon erős az összhang, továbbá a három csoport egymástól is jól elkülöníthető pozíciót vesz fel.

Az államadósság esetében a 3-as csökkenő exportkitettségű és a 4-es szociálisan érzékeny csoport szinte teljesen azonos pozíciót vesz fel mind a klaszterátlag, mind az alacsony szórás – azaz homogén összetétel – tekintetében. Hasonló megállapítás tehető az adósságcsökkentő és a deficitnövelő csoport összevetésében is az átlagról, míg a szélsőértékek heterogén összetételt mutatnak. Markánsan elkülönül a többitől a homogén adósságmentesek 2-es klasztere az alacsony adósság irányában.

A szociális kitettség Gini-mutatója esetében a turizmusnak nem kitett 1-es klaszter, a szociálisan érzékenyek és a deficitnövelők hasonló átlagot vesznek fel, mindössze a csoport szélsőértékei különböztetik meg ezeket egymástól. A többi klaszter átlag szempontjából elkülönül egymástól, ugyanakkor relatíve homogénnek csupán a turizmusnak nem kitett és az 5. turizmusfüggő klaszterek tekinthetők. A szociális kiadások markáns eltéréseket mutatnak átlag szempontjából. Csupán a turizmusnak nem kitett és a turizmusfüggő országok tekinthetők hasonló átlagúnak. Ugyanakkor a klasztereken belül nagyon erős heterogenitás érvényesül. Mindössze az adósságmentesek homogének, és a deficitnövelőkről állapítható meg relatíve kis különbség a szélsőértékek között.

A turizmusnak való kitettség szempontjából a legtöbb klaszter homogén vagy viszonylag kis szélsőérték-különbséget mutat (kivéve az adósságcsökkentők), és átlaguk elkülöníthető egymástól. Az exporthányad átlagai esetében is kevés átfedés található a klaszterek között, csupán a turizmusnak nem kitett és a csökkenő exportkitettségűek átlaga közel azonos. Homogenitás szempontjából az átlag jól jellemzi az adósságmenteseket, a turizmusfüggő és az szociálisan érzékeny országokat, valamint az adósságcsökkentőket.



5. ábra A klaszterképző változók csoportviselkedése, változó mértéke (függőleges tengely), klaszter sorszáma (vízszintes tengely) (1. – turizmusnak nem kitettek, 2. – adósságmentesek, 3. – csökkenő exportkitettségűek, 4. – szociálisan érzékenyek, 5. – turizmusfüggők, 6. – adósságcsökkentők, 7. – deficitnövelők)

Forrás: a szerzők szerkesztése

A klaszterek viselkedése a vírus első hulláma idején

A 3. táblázatban részletezett szórásadatok alapján nem állítható, hogy a négy, válság-időszakot jellemző időszak tekintetében is közel homogének lennének a klaszterek. Egyes hónapokban, egyes mutatók esetében bizonyos klasztereket ugyanakkor jól jellemez a klaszterátlag. Ilyen például az ipari termelés változása esetében áprilisban

az 1. klaszter, májusban a 3. és 6. klaszter vagy júniusban utóbbi kettő mellett az 5. klaszter. A munkanélküliség esetében márciusban és áprilisban találunk klasztereket, amelyek országai csoporton belül összetartanak, kivéve az 5. és 6. klasztert. A mobilitás esetében viszont mindössze a 2. és 5. klaszter áprilisi adatai tekinthetők közel homogénnek, míg az államkötvénnyel kapcsolatban a 2. és 4. klaszter mutat klaszterszerű viselkedést.

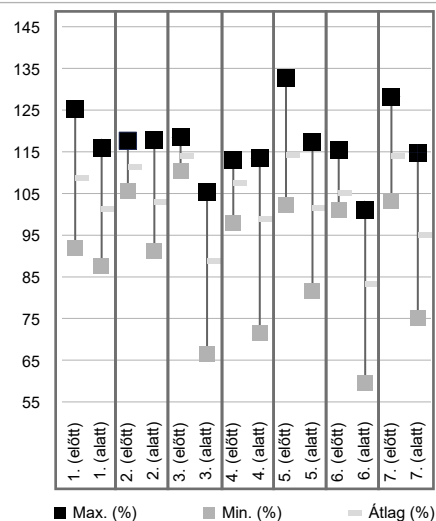
3. táblázat A válság időszakát jellemző mutatók szórása klaszterenként

		1. klaszter: turizmusnak nem kitért	2. klaszter: adósságmentes	3. klaszter: csökkenő exportkittetésűek	4. klaszter: szóciálisan érzékenyek	5. klaszter: turizmusfüggők	6. klaszter: adósságcsökkentők	7. klaszter: deficitnövelők
Ipari termelés változása	március	7,05	6,90	6,77	10,81	5,52	10,39	9,75
	április	4,02	7,18	5,26	16,81	9,32	6,69	10,38
	május	8,80	11,16	3,48	12,85	12,07	1,97	14,03
	június	8,71	8,71	0,67	9,11	1,34	3,27	16,55
Munka- nélküliség	március	1,33	1,74	1,86	1,53	4,47	4,23	1,00
	április	1,29	2,16	2,10	1,85	4,18	4,58	0,85
	május	1,33	2,60	2,06	1,93	4,35	4,48	0,64
	június	1,14	4,03	2,83	2,13	0,71	4,45	1,11
Mobilitás	március	5,35	4,48	1,71	5,87	4,86	10,76	1,24
	április	11,02	2,89	4,48	6,39	1,25	7,52	5,49
	május	11,88	1,39	6,68	3,26	1,71	9,74	6,98
	június	10,54	4,65	6,79	7,13	4,67	9,68	5,65
Államkötvény- spread változása	2020. január 2. – május 5.	0,38	0,11	0,69	0,07	0,55	0,44	0,29

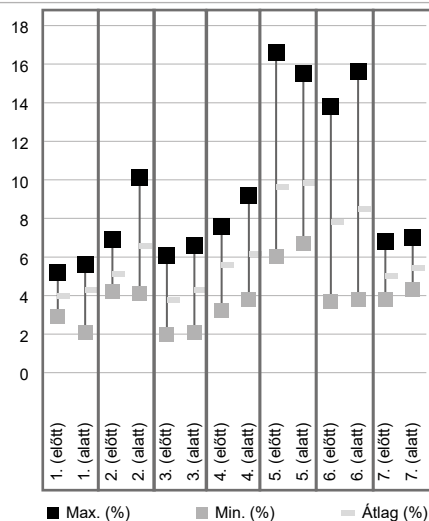
Megjegyzés: szürkével jelölve a relatíve alacsony szórásérték.

Forrás: a szerzők szerkesztése saját számítás alapján

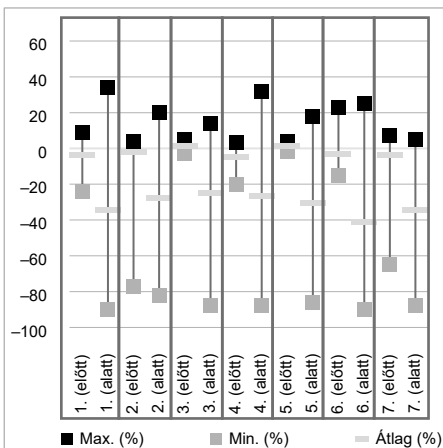
a) Az ipari termelés alakulása
a válság *előtti* (2019. november – 2020. február)
és *alatti* (2020. március–június) négy hónapban



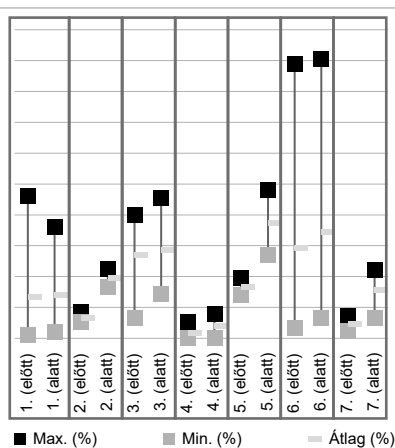
b) A munkanélküliségi ráta alakulása
a válság *előtti* (2019. november – 2020. február)
és *alatti* (2020. március–június) négy hónapban



c) A munkaerő mobilitásának alakulása
a válság *előtti* (2020. február 15–29.)
és *alatti* (2020. március–június) időszakban



d) Az államkötvényhozamok
a válság *előtti* (2020. január 2.)
és *alatti* (2020. május 7.) időszakban



6. ábra A válságot jelző változók csoportviselkedése, változó mértéke (függőleges tengely), klaszter sorszáma (vízszintes tengely) (1. – turizmusnak nem kitettek, 2. – adósságmentesek, 3. – csökkenő exportkitettségűek, 4. – szociálisan érzékenyek, 5. – turizmusfüggők, 6. – adósságsökkentők, 7 – deficitnövelők)

Forrás: a szerzők szerkesztése az Eurostat, a Google Community Mobility és a Bloomberg adatai alapján

A 6. ábracsoport által szemléltetett változások elemzése alapján, az ipari termelés vizsgálata szempontjából a válságot megelőző időszakban az egyes klaszterátlagok 105–115% között mozogtak, ami viszonylag homogén állapotot feltételez. A klasztereken belül homogénnek tekinthetők az adósságmentesek, a csökkenő export-kitettségű és az adósságcsökkentő országcsoport, míg a turizmusnak nem kitett és a turizmusfüggő csoport esetében nagyobb kilengés figyelhető meg. A krízis időszakában azonban heterogénebben szóródnak az országok egy-egy csoporton belül. A klaszterek mindegyikében az ipari termelés eltérő mértékű visszaesése volt megfigyelhető. Az átlagok tekintetében a turizmusnak nem kitett, az adósságmentes, a szociálisan érzékeny, valamint a turizmusfüggő országcsoportnál kisebb volt a mutató csökkenése, és különösen az adósságmentes és az szociálisan érzékeny csoportnál a minimumérték változása módosítja lefelé az átlagot. A többi kialakított klaszter esetében a visszaesés mértéke jelentősebbnek bizonyult.

A munkanélküliség mutatójánál már a krízist megelőző időszakban is heterogénebb mintázat alakult ki az egyes klaszterek között. A turizmusfüggő országok és az adósságcsökkentők csoportja átlagosan jóval magasabb munkanélküliségi ráta értékkel bírt a többi országcsoportnál, mindazonáltal ez a kiugró magasabb értékekre vezethető vissza. A krízis alatt a legtöbb országban nem volt megfigyelhető átlagosan nagyobb munkanélküliség, mindazonáltal a maximumértékek eltolódtak, ami különösen az adósságmentesek országcsoportja esetében figyelhető meg, továbbá a turizmusfüggő országok esetében a maximumérték még csökkenést is mutat. Emellett a szélsőértékek különbsége nem változott számottevően.

A munkaerő mobilitása mutatja a legheterogénebb képet a krízis előtt és azt követően is. A klaszterátlagok hasonló színtről hasonló mértékű csökkenést mutatnak. Szintén általános jelenség, hogy a klaszterek szélsőérték-különbözete jelentős mértékben megnövekedett.

Az államkötvényhozamok kockázati prémiuma esetében általánosságban elmondható, hogy emelkedés történt, de a lépték jelentősen eltérő mértékű volt. Amíg a turizmusnak nem kitett országok stabilan tartották a kockázati prémiumot, addig az adósságmentesek, a turizmusfüggő országok és a deficitnövelők kamatprémium-átlaga relatíve nagyot emelkedett. Utóbbi kettő klaszter esetében a homogenitás is jelentősen romlott, amint azt a szélsőértékek különbsége mutatja.

Tanulságok és következtetések

Az elemzés során kiindulópontunk az a módosított elmélet volt, amely a gazdaságpolitika új-keynesi elméletét igazította a pandémia okozta világgazdasági válság sajátosságaihoz. Ennek során megállapítást nyert, hogy a mobilitás kényszerű csökkenése miatt nem elegendő csupán a háztartások fogyasztását állami kiadásokkal helyettesíteni, hanem szükséges a kapacitások fenntartására is összpontosítani.

A tanulmány módszertana a Ward-féle klaszterezésen és rövid távú változók összefüggő elemzésén alapult. A klaszterezés módszerével meghatároztunk 7, egyenként 3–5 országot tartalmazó csoportot 6 olyan gazdasági mutató alapján, amely a gazdasági válságot megelőzően méri az országok sebezhetőségét és kitettségét államháztartási, külgazdasági és jövedelemeloszlási (azaz szociális) szempontból. Az így kialakított országcsoportokban voltak a várakozásoknak megfelelő hasonlóságok, de meglepetések is a kapitalizmus hagyományos változataihoz, illetve az európai szociális modellek klasszikus irodalmához képest. A klaszterképző változók vizsgálata során megállapítható volt, hogy a szociális indikátorpárban jól elkülöníthetők a klaszterek. A másik négy válság előtt kiinduló állapotot leíró indikátor esetében nem ennyire markáns a 7 klaszter elkülönülése. A költségvetési hiány esetében a 6. klaszter lógott ki a sorból és tért el jelentősen a deficit irányában, míg az 5. klaszter a szélsőértékek jelentős eltérése miatt lett egyedi. Az államadósság tekintetében két részre bonthatók a klaszterek: a 2–4. csoportok jellemzően alacsonyabb adósságszinttel, míg az 5–7. klaszterek magasabb szinttel léptek be a járványba, az 1. klaszter pedig a kettő között billegett. Az exporthányad vizsgálata is kétféle választhatóságot eredményezett: az 1–3. csoportok magas, míg a 4–7. csoportok esetében ennél nagyságrendileg alacsonyabb szintet. A turizmusnak való kitettség esetében mindössze az 5. klaszter válik el a nagyobb GDP-hányad és az 1. klaszter az alacsony irányában a másik 5 országcsoport homogénebb közösségétől.

A meghatározott klasztereket a pandémia első négy hónapjára, 2020. március–június időszakára nézve elemeztük négy rövid időszakot jellemző és statisztikailag hamar realizálható mutató alapján: (1) az ipari termelés havi változása az előző év azonos időszakához képest; (2) a munkavállalók mobilitásának változása; (3) a munkanélküliség alakulása és (4) az államkötvények kamatfelárának változása szempontjából. A szórás, korreláció és illeszkedés kiértékelése alapján indokolt volt a mobilitás és az ipari termelés, valamint a mobilitás és a kockázati felár változását párosával is vizsgálni.

Elemzésünk arra a következtetésre jutott, hogy a négy válságindikátor esetében a trend a klaszterek közötti homogenitás volt. Az ipari termelés változása esetében minden klaszter visszalépést mutatott a válság előtti rövid távú viszonyítási időszakhoz képest. Szintén igaz az 1. klaszter kivételével, hogy a klasztereken belüli heterogenitás megnőtt a mutató alakulását illetően. A munkanélküliség esetében mindegyik klaszter átlaga kicsit emelkedett, miközben a klaszteren belüli heterogenitás nem növekedett. A munkaerő mobilitása esetében a klaszterátlagok lényegében együtt mozogtak nagyjából azonos szintről indulva és közel azonos szintre érkezve a csökkenő mobilitás irányában. Az ötéves futamidejű államkötvény kockázati felára esetében állapítható meg nagyobb szóródás a növekvő hozam irányába történt elmozdulás során.

A klaszterek alapját adó éves mutatók és a válság alatti viselkedésüket leíró változók összekapcsolása nem teszi lehetővé általános főszabályok megállapítását. Ez arra utal, hogy alapvetően nem a válságot megelőző államháztartási, szociális

és külső kitettség volt meghatározó a koronavírus első hulláma által okozott rövid távú visszaesés szempontjából. Ez összhangban van elemzésünk kiinduló elméleti alapjával, miszerint az exogén sokk okozta válság nem úgy hat, mint a gazdasági okokból eredő sokk. Ugyanakkor egyedi megállapítások tehetők.

A magas költségvetési hiánnyal és magas államadósságszinttel induló adósságcsökkentők (6. klaszter) átlag feletti visszaesést szenvedtek el az ipari termelésben, valamint jelentősen nagyobb kockázatfelár-emelkedést, mint a szintén magasan fejlett országokat tömörítő turizmusnak nem kitett 1. és a szociálisan érzékeny 4. klaszter. Románia nélkül is közel háromszoros a szociálisan érzékenyekhez képest, és több mint 11-szeres a turizmusnak nem kitett országokhoz képest az átlagos kamatfelár-emelkedés az adósságcsökkentők körében a válság előtti és alatti időszak között.

Szintén magas, a többi klasztert meghaladó kockázatfelár-emelkedés történt a turizmusfüggők (5. klaszter) és a deficitnövelők (7. klaszter) körében, amelyek ugyancsak magas államadósságszinttel indítottak, szemben például a csökkenő exportkitettségűekkel (3. klaszter), amelyek a közepesen fejlett országok közül kerülnek ki, viszont alacsonyabb adósságszintről indultak. Ebből a triviális összefüggésnek (mármint az államadósság szintje és a kockázati felár mértéke közötti kapcsolatnak) viszont ellentmond az adósságmentes 2. klaszter jelentős kockázatfelár-emelkedése. Ebben ugyanakkor meghatározó lehet, hogy Észtország esetében nincs adat ötéves kötvényre, mert olyan rövid futamidejű a minimális adóssága, így kihagytuk a számításból, ami torzítja az eredményt. Ezért az ellentmondó viselkedést nem tartjuk igazoltnak.

Felhasznált irodalom

- Alesina, Alberto – Roberto Perotti: Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries. *Economic Policy*, 21. (1995), 2. 5–48. Online: <https://doi.org/10.2307/1344590>
- Baqee, David – Emmanuel Farhi: Supply versus demand: Unemployment and inflation in the Covid-19 recession. *Voxeu*, 2020. június 29. Online: <https://voxeu.org/article/assessing-keynesian-spillovers-covid-19-recession>
- Bekaert, Geert – Eric Engstrom – Andrey Ermolov: *Aggregate demand and aggregate supply effects of COVID-19: A real-time analysis*. Washington, D. C., Federal Reserve Board, 2020. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3611399>
- Benczes István: A költségvetési hiány politikai gazdaságtana. *Közgazdasági Szemle*, 55. (2018), 3. 218–232. Online: <http://www.kszemle.hu/tartalom/cikk.php?id=980>
- Boeri, Tito: *Let social policy models compete and Europe will win*. Paper presented at a Conference hosted by the Kennedy School of Government. Harvard University, 11–12 April 2002.
- Boeri, Tito – Simona Baldi: Convergence and competition in social Europe(s). *Entretiens de l'AFSE*, 2005. március 23. Online: https://www.afse.fr/global/gene/link.php?news_link=tito_boeri.pdf&fg=1
- Czeczeli Vivien – Kolozsi Pál Péter – Kutasi Gábor – Marton Ádám – Várpalotai Viktor: Gazdasági válságkezelés Európában 2020 tavaszán: Rövid távú fiskális válaszlépések a COVID-19 okozta gazdasági kihívásokra. *GVKI Szakpolitikai Tanulmány*, (2020), 1.
- European Commission: *The impact of COVID confinement measures on EU labour market* (2020). Online: https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc.120585_policy.brief_impact_of_covid-19_on_eu_labour_market.pdf
- Farkas Beáta: *Piacgazdaságok az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai, 2017. Online: <https://doi.org/10.1556/9789634540304>
- Feldstein, Martin (1982): Government deficits and aggregate demand. *Journal of Monetary Economics*, 9. (1982), 1. 1–20. Online: [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(82\)90047-2](https://doi.org/10.1016/0304-3932(82)90047-2)
- Hall, Peter A. – David Soskice: *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Hayek, Friedrich August von: *Piac és szabadság*. Budapest, Közgazdaság és Jogi Könyvkiadó, 1995.
- László Csaba: *Crisis in economics?* Budapest, Akadémiai, 2009.
- Lentner Csaba – Kolozsi Pál Péter: Old problems in a new context – Excerpts from the new ways of thinking in economics after the global financial crisis. *Economics & Working Capital*, (2019), 1–2. 53–62. Online: <http://eworkcapital.com/old-problems-in-a-new-context-excerpts-from-the-new-ways-of-thinking-in-economics-after-the-global-financial-crisis1/>
- Marton Ádám: A fiskális konszolidáció és az államadósság kapcsolata. Csökkenti vagy növeli az adósságrátát a fiskális kiigazítás? *Pénzügyi Szemle*, 63. (2018), 1. 24–38. Online: https://www.penzugyiszemle.hu/documents/martona-2018-1-mpdf_20180411140341_66.pdf
- Móczár József: A közgazdaságtan válsága. Neoklasszikus versus keynesi közgazdaságtan. *Magyar Tudomány*, 171. (2010), 3. 318–330. Online: <http://www.matud.iif.hu/2010/03/09.htm>
- Perotti, Roberto – Rolf Strauch – Jürgen von Hagen: *Sustainability of public finances*. London, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 1998.
- Sajtos László – Ariel Mitev: *SPSS kutatási és adatelemzési kézikönyv*. Budapest, Alinea, 2007.
- Sapir, André: *Globalisation and the reform of European social models*. Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester. Bruegel Institute, 2005.
- Schubert, Carlos Buhigas – Hans Martens: The nordic model: A recipe for European success? *EPC Working Paper*, (2005), 20.

- Shastri, Rajiv: Policy dilemma: Is the Covid-19 pandemic a demand or supply shock? *Business Standard*, 2020. április 23. Online: https://www.business-standard.com/article/opinion/policy-dilemma-is-the-covid-19-pandemic-a-demand-or-supply-shock-120042300627_1.html
- Simon Judit: A klaszterelemzés alkalmazási lehetőségei a marketingkutatásban. *Statisztikai Szemle*, 84. (2006), 7. 627–651. Online: http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2006/2006_07/2006_07_627.pdf
- Szepesi György: Géniuszek párharca. Milton Friedman és J. M. Keynes vitája Tim Congdon és Robert Skidelsky előadásában. *Közgazdasági Szemle*, 60. (2013), 6. 633–649. Online: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1255/1/Kszemle_CIKK_1390.pdf
- UNCTAD: *COVID-19 and tourism, assessing the consequences* (2020). Online: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcinf2020d3_en.pdf
- UNIDO: *The economic impact of COVID-19 pandemic* (2020. április 22.). Online: <http://www.unido.or.jp/en/news/6801>

Létfontosságú rendszerelemek védelmének kérdései a SARS-CoV-2 tükrében

2020. március 11-től a Kormány a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki a Covid-19 széles körű elterjedése miatt. Ezzel párhuzamosan 2020. március 14-i hatállyal a Kormány határozatot¹ adott ki a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről, és ez alapján 11 akciócsoportot állított fel. A jogszabály rendelkezései szerint a honvédelmi miniszter vezetésével megalakult a Létfontosságú Magyar Vállalatok Biztonságáért Felelős Akciócsoport, amelynek feladata az ország működéséhez létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok azonosítása, a felügyelet esetleges átvételéhez szükséges előkészületek megtétele.

Ennek a csoportnak az irányítása alatt látta el feladatát a létfontosságú vállalatok megfelelő működését segítő Honvédelmi Irányító Törzs, amelynek feladata az ország működéséhez szükséges állami és nem állami létfontosságú gazdasági társaságok, a Kormány, a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs és a Létfontosságú Magyar Vállalatok Biztonságáért Felelős Akciócsoport közötti hatékony kommunikáció és együttműködés elősegítése. Néhány nappal ezután újabb kormányhatározat lépett hatályba,² amely az ország működéséhez szükséges létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok veszélyhelyzeti feladatellátásának szakmai támogatására terjedt ki.

Bevezetés

Az infrastruktúrák jelenléte, fejlődése kényelmesebbé teszi az életünket. Egy mai modern lakásban a fűtés, víz- és áramellátás automatikusnak számít. Az élelmiszerek beszerzése, az egészségügyi, szociális szolgáltatások, a közlekedés igénybevétele annál sokrétűbb, minél nagyobb településen lakunk. A nagyobb kényelem azonban nagyobb sérülékenységet is jelent. A víz-, gáz- és áramszolgáltatás rövid idejű megszakadása is megzavarhatja a napi életet, a hosszabb idejű szolgáltatáskiesés pedig akár emberéleteket is veszélyeztethet.

A szolgáltatások egymásra épülése miatt amennyiben az egyik kiesik (például áramellátás), okozhatja más szolgáltatások (vízszolgáltatás, fűtés, számítógépes felügyelet) kiesését (keringtető, átemelő szivattyúk áram nélkül nem működnek huzamosabb ideig). Az infrastruktúrák egy sérülékeny, elemeikben egymástól is függő

¹ 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről.

² 1109/2020. (III. 18.) Korm. határozat az ország működéséhez szükséges létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok veszélyhelyzeti feladat-ellátásának szakmai támogatásáról.

hálózatot alkotnak. Ennek a hálózatnak meg kell határozni azokat a legfontosabb elemeit, amelyek működése elengedhetetlen a társadalom normális működéséhez. Ezeket a kiemelt elemeket azután fokozottan védeni is kell a folyamatos működés érdekében. A kritikus infrastruktúraelemek mindazon létesítmények, amelyek meghibásodásuk esetén a környezetükre közvetlen veszélyt jelenthetnek. Ezek jellemzően nukleáris erőművek és vegyipari üzemek lehetnek.

A társadalom működésének védelme érdekében született magyar vonatkozásban a 2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről. A jogszabályban foglaltak alapján szervezeteket, vállalatokat jelöltek ki mint létfontosságú rendszerelemeket önkéntes kezdeményezésre vagy hatósági kijelöléssel. Szerencsére olyan esemény, amely próbára tette volna a jogszabály által alkotott rendszer létjogosultságát, nem fordult elő, egészen 2020-ig. A cikk tartalmának könnyebb megértése érdekében a szakterületen nem jártas olvasó részére szükséges definiálni a cikkben szereplő néhány fogalmat:

- *létfontosságú rendszerelem*.³ az 1. mellékletben meghatározott ágazatok valamelyikébe tartozó szolgáltatás, eszköz, létesítmény vagy rendszer olyan rendszereleme, továbbá azok által nyújtott szolgáltatások, amelyek elengedhetetlenek a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához – így különösen az egészségügyhöz, a lakosság személy- és vagyonbiztonságához, a gazdasági és szociális közszolgáltatások biztosításához, az ország honvédelméhez –, és amelynek kiesése e feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna;
- *létfontosságú információs rendszer és létesítmény*.⁴ a társadalom olyan hálózatszerű, fizikai vagy virtuális rendszerei, eszközei és módszerei, amelyek az információ folyamatos biztosítása és az informatikai feltételek üzemfolytonosságának szükségességéből adódóan önmagukban létfontosságú rendszerelemek, vagy más azonosított létfontosságú rendszerelemek működéséhez nélkülözhetetlenek;
- *nemzeti létfontosságú rendszerelem*.⁵ e törvény alapján kijelölt létfontosságú rendszerelem, amelynek kiesése a létfontosságú társadalmi feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt elsősorban Magyarországon lenne jelentős hatással;
- *létfontosságú rendszerelem védelme*.⁶ a létfontosságú rendszerelem funkciójának, folyamatos működésének és sértetlenségének biztosítását célzó, a fenyegetettség, a kockázat, a sebezhetőség enyhítésére vagy semlegesítésére irányuló valamennyi tevékenység;
- *alapvető szolgáltatás*.⁷ a kritikus társadalmi vagy gazdasági tevékenységek fenntartásához szükséges, elektronikus információs rendszertől függő, az alapvető szolgáltatások jegyzékében feltüntetett szolgáltatás;

³ 2012. évi CLXVI. törvény 1. § f) pont.

⁴ 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdés.

⁵ 2012. évi CLXVI. törvény 1. § g) pont.

⁶ 2012. évi CLXVI. törvény 1. § e) pont.

⁷ 2012. évi CLXVI. törvény 1. § b) pont.

- *azonosítás*:⁸ az a folyamat, amely során a lehetséges létfontosságú rendszer-elemeket kockázatelemzés, valamint az ágazati és horizontális kritériumok alapján meghatározzák;
- *kockázatelemzés*:⁹ fenyegetettségi és kockázati tényezők vizsgálata a rendszer-elemek sebezhetőségének, valamint a megzavarásuk vagy megsemmisítésük által okozott következmények értékelése céljából;
- *ágazati kritérium*:¹⁰ azok a szempontok, az azokhoz tartozó küszöbértékek, műszaki vagy funkcionális tulajdonságok, amelyek egy eszköz, létesítmény rendszerelemének megzavarása vagy megsemmisítése (a továbbiakban együtt: kiesés) által kiváltott hatásra vonatkoznak, és amelyek teljesülése esetén az eszköz, létesítmény, rendszer vagy azok része létfontosságú rendszerelemmé jelölhető ki azzal szoros összefüggésben, hogy mely ágazatba tartozik;
- *horizontális kritérium*:¹¹ azok a szempontok, az azokhoz tartozó küszöbértékek, műszaki vagy funkcionális tulajdonságok, amelyek egy eszköz, létesítmény rendszerelemének kiesése által kiváltott hatásra vonatkoznak, és amelyek teljesülése esetén – figyelemmel a bekövetkező emberiélet-vesztésekre, az egészségre gyakorolt hatásra, a gazdasági és társadalmi hatásokra, a természetre és az épített környezetre gyakorolt hatásra – az eszköz, létesítmény, rendszer vagy azok része létfontosságú rendszerelemmé jelölhető ki attól függetlenül, hogy mely ágazatba tartozik;
- *rendkívüli esemény*:¹² olyan külső vagy belső behatás, amely a kijelölt nemzeti vagy európai rendszerelem rendeltetésszerű működését, üzemfolytonosságát jelentős mértékben veszélyezteti, akadályozza, és amely megfelel a jogszabályban foglalt kritériumoknak.

A Covid-19 hatása a nemzeti létfontosságú rendszerelemek kijelölésére

A Covid-19-világjárvány a SARS-CoV-2 vírus által a Covid-19 elnevezésű betegséget okozó pandémia. Az első eseteket 2019 decemberében fedezték fel a kínai Vuhan városában. A járványt 2020. március 11-én az Egészségügyi Világszervezet (WHO) világjárvánnyá nyilvánította.¹³ A 2020-as Covid-19-koronavírus-járvány magyarországi első regisztrált esetét március 4-én jelentette be Orbán Viktor

⁸ 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés.

⁹ 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés.

¹⁰ 2012. évi CLXVI. törvény 1. § a) pont.

¹¹ 2012. évi CLXVI. törvény 1. § d) pont.

¹² 2012. évi CLXVI. törvény 1. § m) pont.

¹³ Lásd Wikipédia *Covid19-pandémia* szócikk, elérhető: <https://hu.wikipedia.org/wiki/COVID%E2%80%93pand%C3%A9mia>

miniszterelnök mint a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs irányítója. Az első elhunyt beteget március 15-én jelentették. Március 18-án Müller Cecília országos tisztifőorvos, epidemiológiai szakember már arról adott tájékoztatást, hogy Magyarországon bárhol jelen lehet a fertőző vírus. Magyarország érintettségére felkészülve a kormány már 2020. január 31-én egy operatív törzset hozott létre. A járvány megjelenése után, március 11-én országos veszélyhelyzetet hirdettek ki, amellyel különleges jogrend lépett életbe Magyarországon: a békétől, az állami működés általános szabályaitól eltérő időszak.¹⁴

Létfontosságú rendszerelemek meghatározása és besorolása

„A nemzet érdekében kiemelten fontos – napjaink információs társadalmát érő fenyegetések miatt – a nemzeti vagyon részét képező nemzeti elektronikus adat-vagyon, valamint az ezt kezelő információs rendszerek, illetve a létfontosságú információs rendszerek és rendszerelemek biztonsága.

Társadalmi elvárás az állam és polgárai számára elengedhetetlen elektronikus információs rendszerekben kezelt adatok és információk bizalmasságának, sértetlenségének és rendelkezésre állásának, valamint ezek rendszerelemei sértetlenségének és rendelkezésre állásának zárt, teljes körű, folytonos és a kockázatokkal arányos védelmének biztosítása, ezáltal a kibertér védelme.”¹⁵

A fenti sorok vezették be a 2013-ban hatályba lépett elektronikus információ-biztonsági törvényt. Ez az idézet alátámasztja, hogy minden állam alapvető érdeke a működőképességét biztosító államigazgatási és gazdasági rendszer fenntartása, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságáról való gondoskodás. Mindez azonban csak közös gondolkodással és egységes fellépéssel valósítható meg.

Az internet, az információtechnológia és az eme technológiákra épülő egyéb szolgáltatások elengedhetetlenek a 21. századi társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális életünk zavartalan biztosításához. Idesorolhatók azok a rendszerelemek, infrastruktúrák, amelyek meghatározzák és így szintén alapjait jelentik az előzőekben említett infokommunikációs rendszereknek és szolgáltatásoknak. Ezek között számos infrastruktúra működése olyannyira nélkülözhetetlen, hogy a működésükben bekövetkező rövid idejű kiesés vagy sérülés is beláthatatlan következményekkel járhat a társadalom alapvető funkcióinak ellátásában. A 2012. évi CLXVI. törvény létfontosságú rendszerelemeknek, létesítményeknek nevezi ezeket az infrastruktúrákat, de a szaknyelv a „kritikus infrastruktúrák” kifejezést is erőszerezettel használja.¹⁶

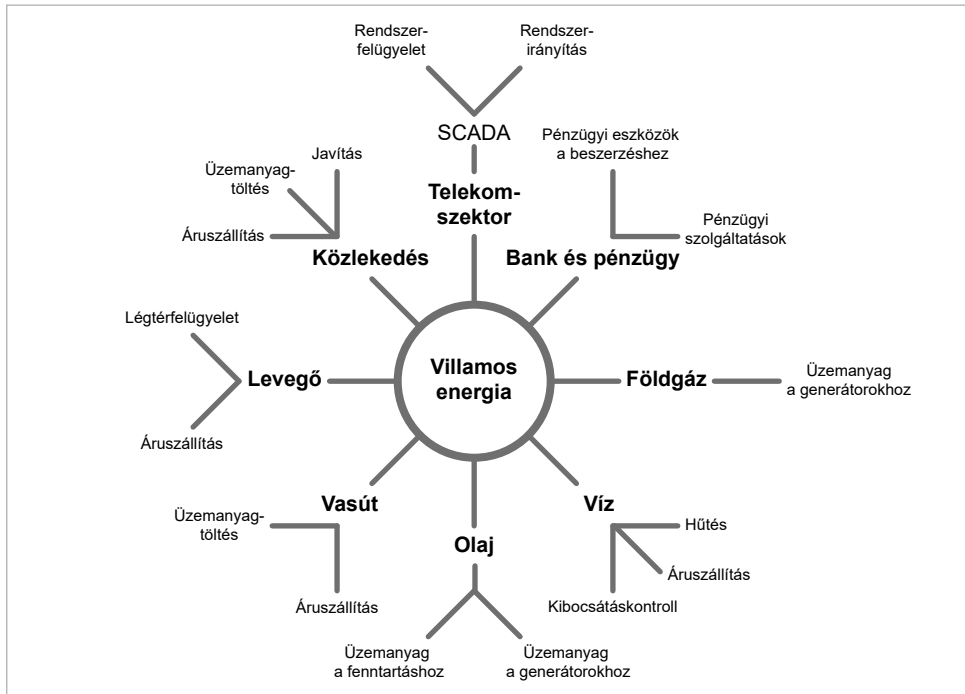
¹⁴ Lásd Wikipédia *Covid19-koronavírus-járvány Magyarországon* szócikk. Elérhető: <https://www.wiki/39R7>

¹⁵ 2013. évi L. törvény.

¹⁶ Kovács László: *A kibertér védelme*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 214.

Napjainkban ezek az infrastruktúrák olyan szoros kapcsolatban állnak egymással, hogy egy-egy rendszer vagy rendszerelem kiesésének a másik rendszerre gyakorolt hatása nehezen jelezhető előre teljes bizonyossággal.

Az alábbi ábrával – figyelemmel a fentebb leírtakra – a villamosenergia-szolgáltatás összetettségét szeretnénk szemléltetni:



1. ábra A villamosenergia-szolgáltatás kapcsolatai és hatása

Forrás: a szerzők szerkesztése Kovács (2018): i. m. 212. alapján

A 2012. évi CLXVI. törvény 1., 2. és 3. melléklete az alábbiak szerint határozza meg a létfontosságú rendszerek ágazati és alágazati felosztását:

- energetika (villamosenergia-rendszer [kivéve az atomerőmű nukleáris biztonságára és sugárvédelmére, fizikai védelmére, valamint biztosítéki felügyeletére vonatkozó szabályozás hatálya alá tartozó rendszerek és rendszerelemek], kőolajipar, földgázipar);
- közlekedés (közúti, vasúti, légi, vízi közlekedés, logisztikai központok);
- agrárgazdaság (mezőgazdaság, élelmiszeripar, elosztó hálózatok);
- egészségügy (aktív fekvőbeteg-ellátás, mentésirányítás, egészségügyi tartalék és vérkészletek, magas biztonsági szintű biológiai laboratóriumok, gyógyszer-nagykereskedelem);
- társadalombiztosítás (társadalombiztosítási ellátások igénybevételéhez kapcsolódó informatikai rendszerek és nyilvántartások);

- pénzügy (pénzügyi eszközök kereskedelmi, fizetési, valamint klíring¹⁷ és elszámolási infrastruktúrái és rendszerei, illetve bank- és hitelintézeti biztonság és készpénzellátás);
- infokommunikációs technológiák (internetinfrastruktúra- és -hozzáférés-szolgáltatás, vezetékes és vezeték nélküli elektronikus hírközlési szolgáltatások, vezetékes és vezeték nélküli hírközlő hálózatok, rádiós távközlés, úrtávközlés, műsorszórás, postai szolgáltatások, kormányzati elektronikus információs rendszerek);
- víz (ivóvíz-szolgáltatás, felszíni és felszín alatti vizek minőségének ellenőrzése, szennyvízelvezetés és -tisztítás, vízbázisok védelme, árvízi védművek, gátak);
- közbiztonság – védelem (rendvédelmi szervek infrastruktúrái);
- honvédelem (honvédelmi rendszerek és létesítmények).

Az elmúlt két évtized eseményei megvilágították, hogy bár a technikai, technológiai fejlődésnek kétségtől nagyon sok pozitívuma van, ugyanakkor ez az ugrásszerű fejlődés a természetes környezeti életfeltételek háttérbe szorításával egyfajta függőséget okoz a társadalom egészére nézve. Ennek következtében az ezredforduló után a biztonságos életvitelt nyújtó infrastruktúrák egyre inkább kiszolgáltatottak lettek, és egyre többször váltak célpontokká. Ennek következtében sürgetővé vált egy egységes, átlátható és komplex védelmet nyújtó szabályozó rendszer kialakítása.¹⁸

2008-ban hatalmas előrelépést jelentett a Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti Programról szóló (2080/2008. számú) Korm. határozat elfogadása. Ebben a dokumentumban volt megtalálható hazánkban elsőként a kritikus infrastruktúra ágazatainak és alágazatainak felosztása.

A védelem kialakítása során a következő jelentős állomás a 2011. évi CXXVIII. katasztrófavédelmi törvény elfogadása volt, amely egyrészt megteremtette a szervezeti hátteret a kritikusinfrastruktúra-védelemhez, másrészt létrehozta az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot. A katasztrófavédelem ettől kezdve három pillérre épül: a tűzoltóság, a polgári védelem és az iparbiztonság szervezetrendszerére.

2012-ben jelent meg a 2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről. A törvény végrehajtási rendeletét [65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról] 2013-ban fogadták el. E kormányrendelet alapján az azonosítás „az a folyamat, amely során a lehetséges létfontosságú rendszerelemeket kockázatelemzés, valamint az ágazati és horizontális kritériumok alapján meghatározzák”.

Az ágazati kritériumok ismertetése után térjünk ki arra, hogy milyen szempontok játszanak szerepet a horizontális kritériumok meghatározásában. A 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet 1. számú mellékletének 1. § 1. pontja Magyarország területére vonatkoztatva öt fő kritériumcsoportot fogalmaz meg:

¹⁷ Számla rendezése bankátutalással.

¹⁸ Kovács (2018): i. m. 216–221.

(1) Magyarország területén a veszteségek kritériumát, amely emberélet vonatkozásában keletkező veszteséget vizsgál. Ez alapján:

- 24 óra leforgása alatt az áldozatok száma meghaladja a 20 főt vagy a súlyos sérülések száma legalább 75 fő vagy
- 72 óra leforgása alatt az áldozatok száma meghaladja a 40 főt vagy a súlyos sérülések száma legalább 150 fő.

(2) Magyarország területén a gazdasági hatás kritériumát, amely kifejezetten a gazdasági és anyagi veszteség bruttó értékét vizsgálja. Ez függ a gazdasági veszteség mértékétől, egyéb termékek és szolgáltatások romlásának mértékétől vagy a rendszer és létesítmény fizikai sérüléséből, elvesztéséből fakadó károkból.

(3) Magyarország területén a társadalmi hatás kritériumát, amely a 300 fő/km²-nél sűrűbben lakott területen a köznyugalom¹⁹ súlyos megzavarása, beleértve a lakosságot érő káros pszichológiai és közegészségügyi hatásokat is. A kritérium a lakosság mindennapos életének megzavarására gyakorolt hatásokat vizsgálja. Példának egy súlyos esetet szeretnénk említeni a köznyugalom súlyos megzavarására: olyan esemény vagy eseménysor következik be, amely legalább 72 órán keresztül a lakosság egészét – vagy nagy részét – oly mértékben érinti, hogy a lakosság egészsége, élete, tulajdona vagy környezete folyamatos közvetlen veszélynek van kitéve.

(4) Magyarország területén a politikai hatás kritériumát, amely az állam és intézményei iránti közbizalom megszűnése vagy valamely állami szerv működésképtelenné válása miatt a lakosság biztonságérzete kritikus szint alá csökken.

(5) Magyarország területén a környezeti hatás kritériumát, ami olyan esemény vagy folyamat, amely miatt a természeti vagy épített környezetben sérülés, rongálódás következik be, amelynek következtében akár 10 fő kitelepítése válhat szükségessé, vagy legalább 100 km² nagyságú terület tartósan szennyeződik. Idesorolható a felszín alatti vizek, folyóvizek, természetes tavak élővilágának károsodása, valamint az ország földrajzi területeiben bekövetkezett visszafordíthatatlan negatív változás.²⁰

A létfontosságú rendszerelemek védelme veszélyhelyzetben

A koronavírus terjedésének megakadályozására és a már kialakult egészségügyi helyzet megfelelő kezelésére 2020. március 11-től a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében és a 2. és 3. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a 40/2020 (III. 11.) Korm. rendeletben az alábbi döntést hozta meg:

¹⁹ Olyan társadalmi légkör, amelyben a törvényes rend iránti tisztelet, kölcsönös megbecsülés, az állampolgárok jogos érdekeinek elismertsége az uralkodó.

²⁰ Bognár Balázs – Bonnyai Tünde (szerk.): *Kritikus infrastruktúrák védelme I.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 138–141.

„1. § A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdet ki.”

A Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény rendelkezéseire, a 7. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva kiadta a 86/2020. (IV. 5.) Korm. rendeletet, amely a veszélyhelyzet során alkalmazandó egyes honvédelmi tárgyú szabályokról rendelkezik.

A rendelet 2. pontja a honvédelmi szervezetekre vonatkozó különleges szabályokat tartalmazza, amelyek a következő területeket, feladatokat érintik: a honvédelmi miniszter feladatait, funkcióit²¹ és a veszélyhelyzet idején a nemzeti létfontosságú rendszerelemmé történő kijelölési eljárás szabályait.

A kijelölő hatóság az eljárás megindítását követő két napon belül dönt a nemzeti létfontosságú rendszerelemmé történő kijelölésről.

A honvédelmi miniszter – mint kijelölő hatóság – dönt a nemzeti létfontosságú rendszerelem kijelöléséről, meghatározza az üzemeltetői biztonsági terv kidolgozásának határidejét. A honvédelmi miniszter ezenkívül a létfontosságú rendszerelem védelmével összefüggő, a létfontosságú rendszerelem egyedi sajátosságaihoz, környezetéhez, a létfontosságú rendszerelem kiesése által potenciálisan előidézhető veszély mértékéhez igazodó feltételeket is előírhat az üzemeltető részére.

A nem honvédelmi ágazatba tartozó létfontosságú rendszerelemre vonatkozó döntést a veszélyhelyzet ideje alatt a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervével és az e rendelet hatálya alá nem tartozó, kormányrendelet szerinti kijelölő hatósággal közölni kell.

2020. március 4-én a Kormány határozatot adott ki [1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat] a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről. Ez alapján a honvédelmi miniszter vezetésével megalakult a Létfontosságú Magyar Vállalatok Biztonságáért Felelős Akciócsoport, amelynek feladata:

- a) az ország működéséhez létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok azonosítása;
- b) a felügyelet esetleges átvételéhez szükséges előkészületek megtétele.

Néhány nappal később hatályba lépett a 1109/2020. (III. 18.) Korm. határozat, amely az ország működéséhez szükséges létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok veszélyhelyzeti feladatellátásának szakmai támogatására terjed ki.

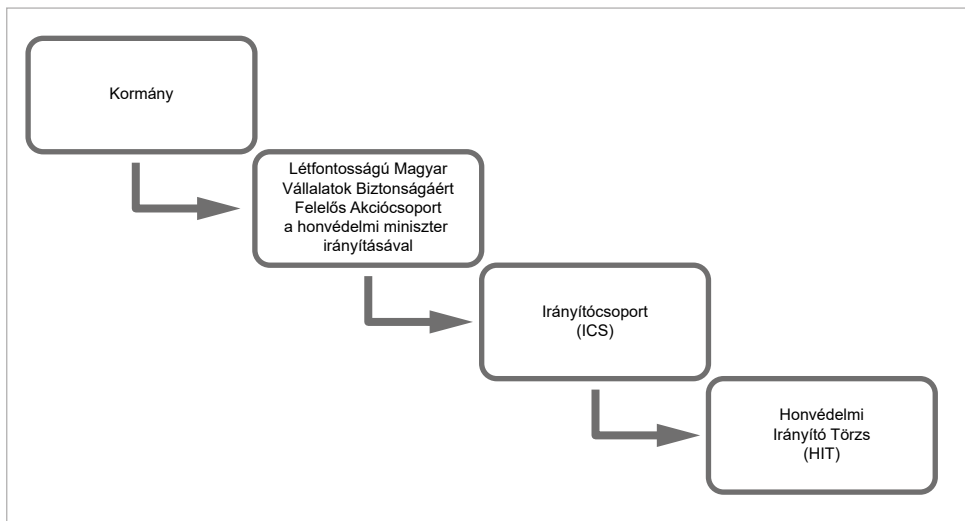
²¹ A honvédelmi miniszter a javaslattevő hatóság, a kijelölő hatóság, a nyilvántartó hatóság és az ellenőrzést koordináló szerv.

A Kormány elkötelezett volt az ország működéséhez szükséges létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok működőképességének fenntartásában, ezért létrehozta a Honvédelmi Irányító Törzset (a továbbiakban: HIT). Ennek feladata az ország működéséhez szükséges állami és nem állami létfontosságú gazdasági társaságok, a Kormány, a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs és a Létfontosságú Magyar Vállalatok Biztonságáért Felelős Akciócsoport (a továbbiakban: Akciócsoport) közötti hatékony kommunikáció és együttműködés elősegítése.

A Kormány felhívta a honvédelmi minisztert és a belügyminisztert a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről szóló 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat 3. pont *a)* alpontja alapján azonosított, az ország működéséhez szükséges létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok vonatkozásában a honvédelmi irányító törzs tagjainak a kijelölésére.

A Kormány határozata alapján a honvédelmi miniszter az Akciócsoport vezetője útján tájékoztatta az ország működéséhez szükséges létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságokat az Akciócsoport munkájába történő bevonásáról.

Végül a Kormány felkérte a honvédelmi minisztert – mint az Akciócsoport vezetőjét –, hogy irányítsa és koordinálja a honvédelmi irányító törzs tagjainak a munkáját.



2. ábra A létfontosságú magyar vállalatok működését segítő, irányító csoportok

Forrás: a szerzők szerkesztése

A kijelölt vállalatok szívesen fogadták a Magyar Honvédség, a Belügyminisztérium, a Rendőrség és az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság állományából érkező szakembereket. A beilleszkedést segítette, hogy a Kormány névre szóló megbízólevelet adott a feladatba bevont valamennyi szolgálati személynek. A Honvédelmi Irányító Törzsnek nem vették át az érintett vállalatok irányítását. Fő feladatuk volt, hogy szakmai

tudásukkal és a Magyar Honvédség eszközeivel szükség esetén segítséget nyújtsanak például logisztikai, teher- és személyszállítási, ellátási, őrzés-védelmi vagy biztonsági feladatokban. Ezenkívül közvetlen kapcsolatot biztosítottak a patronált szervezetek között a vírus elleni védekezéssel kapcsolatos adatok, információk gyors áramoltatásához.

A tapasztalatok azt mutatták, hogy gördülékeny és sikeres volt az együttműködés az irányító törzsek és a feladatba bevont cégek között.

A feladatba bevont cégek listája március 25-től 13 vállalattal bővült, a biztonságos ételmisszerellátás és a lélegeztetőgépekhez szükséges oxigénellátás biztosítása érdekében.

Április 2-án a Létfontosságú Magyar Vállalatok Biztonságáért Felelős Akciócsoport döntésének eredményeként 93-ra nőtt azoknak a vállalatoknak a köre, amelyeknél Honvédelmi Irányító Törzsek segítik a biztonságos és zavartalan működést. Április 17-én e vállalatok száma 11-gyel nőtt. Az újonnan bevont cégek az ételmisszer-, valamint a gyógyszeripar meghatározó szereplői voltak. Így végeredményben összesen 104 vállalat működését segítették a Honvédelmi Irányító Törzsek.

Benkő Tibor honvédelmi miniszter 2020. június 17-én, a különleges jogrend megszűnésével, visszavonta a korábban felállított HIT-eket. A vállalatok nemzeti létfontosságú rendszerelemmé kijelölése azonban jogszabály alapján hatályban maradt, ettől kezdve az ágazati hatóságok, valamint az OKF felügyeletével.

A kormány által meghatározott elvárást, a vállalat és a kormányzat közötti közvetlen kapcsolat kialakítását és az információáramlás dinamikus biztosítását, a HIT-ek sikeresen és eredményesen teljesítették.

A közös eredmények megvalósulása a valamennyi együttműködő részéről meglévő együttműködési és segítő szándékon alapult. Ez egy esetleges jövőbeni újabb hullám okán történő aktivizálás esetén garanciát jelent majd a hatékony és eredményes együttműködés megvalósulására a HIT-ek közreműködésével.

„A koronavírus bebizonyította, hogy a katonák nemcsak háborús feladatokra vagy békefenntartásra alkalmasak. [...] A koronavírus második hulláma esetén lehet, hogy ismét megjelennek a magyar vállalatoknál a Honvédelmi Irányító Törzsek, de a járvány mostani intenzitása ezt még nem indokolja.”²²

Összegzés

A Kormány által tett felkérés, valamint az egész járványhelyzet jelentős kihívást jelentett a Magyar Honvédség számára, hiszen ilyen feladatot eddig nem kellett megoldaniuk a katonáknak. A veszélyhelyzetre való tekintettel rendkívül gyorsan, ugyanakkor átgondoltan kellett cselekedniük a katonai vezetőknek, hogy a jogszabályok figyelembevételével néhány nap alatt több száz katonát felkészítsenek a feladatra, logisztikailag támogassanak, és a folyamatos munkavégzés is megvalósulhasson.

²² Huszák Dániel: Visszatérhetnek a katonák a magyar cégekhez, ha eldurvul a koronavírus második hulláma. *Portfolio*, 2020. július 14.

A létfontosságú rendszerelemek, vállalatok védelmére tett intézkedések elsődleges célja az volt, hogy a vállalatok üzletmenet-folytonossága ne sérüljön, egy esetleges működési zavar bekövetkezésének valószínűsége csökkenjen, valamint – ha mégis bekövetkezne – a lehető legkisebb kárt okozza a vállalat működésében. A hatályos eljárásrend összességében nagy előrelépés volt a kritikus infrastruktúrák védelme érdekében. A HM Hatósági Főosztály törvényi felhatalmazás alapján gyorsan és egységesen tudott védelmi rendszabályokat érvényesíteni a szükséges infrastruktúraelemeknél, átléphette az ágazatok eseténként lassú és bürokratikus ügymenetét. Mindez a létfontosságú vállalatok megbízható működése, végeredményben Magyarország és minden itt élő ember érdekében történt.

Javasoljuk megfontolni, hogy egy esetleges újabb járványhullám esetére – a katonák egészségügyi biztonságának fenntartása érdekében – legyen kidolgozva és bevezetve az online kapcsolattartás lehetősége a kijelölt cégekkel.

Melléklet

A HIT-ek a következő cégeket támogatták (ágazati bontásban):²³

Energetika

- MVM Paksi Atomerőmű Zrt.
- MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.
- Mátrai Erőmű Zrt.
- MAVIR Zrt.
- FGSZ Zrt.
- NKM Áramhálózati Kft.
- MVM Magyar Villamos Művek Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- NKM Földgázhálózati Kft.
- Magyar Földgáztároló Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- Panrusgáz Gázkereskedelmi Zrt.

Közlekedés

- HungaroControl Zrt.
- MÁV Zrt.
- GYSEV Zrt.
- Volánbusz Zrt.
- VPE Kft. VPE Vasúti Pályakapacitás-elosztó Kft.
- Magyar Közút Nonprofit Zrt.
- Rail Cargo Hungaria Árufuvarozási Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- Waberer's International Nyrt.

²³ Honvédelmi Minisztérium: Hetvenegy vállalatnál kezdték el a munkát a Honvédelmi Irányító Törzsek. *Honvédelem*, 2020. március 19.

Agrárgazdaság

- TESCO-Global Áruházak Zrt.
- CBA Kereskedelmi Kft.
- SPAR Magyarország Kft.
- Auchan Magyarország Kft.
- COOP Gazdasági csoport/CO-OP Hungary Nagykereskedelmi és Szolgáltató Zrt.
- Bonafarm Zrt.
- Kometa 99 Élelmiszeripari Zrt.
- Pápai Hús Korlátolt Felelősségű Társaság
- Goodmills Magyarország Malomipari Korlátolt Felelősségű Társaság
- GLOBUS Konzervipari Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- BONDUELLE CENTRAL EUROPE Zöldségfeldolgozó Korlátolt Felelősségű Társaság
- MASTER GOOD Termelő és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság
- Kecskeméti Konzervgyártó és Kereskedelmi Kft.
- Júlia-Malom Élelmiszeripari és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság
- Gyermelyi Holding Zrt.
- Hungary – Meat Élelmiszeripari Termelő Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.
- Hungrana Keményítő és Izocukorgyártó és Forgalmazó Kft.
- KALL Ingredients Kereskedelmi Kft.
- Győri Szeszgyár és Finomító Zrt.
- Pannonia Bio Zrt.
- KURUCZ FARM Mezőgazdasági Korlátolt Felelősségű Társaság
- TERRA Gyártó és Szolgáltató Zrt.
- Adorján-Tex Konfekcióipari és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság
- Robert Bosch Korlátolt Felelősségű Társaság
- Kartonpack Dobozipari Nyrt

Egészségügy

- Vasútegészségügyi Szolgáltató Nonprofit Közhasznú Kft.
- Hungaropharma Gyógyszerkereskedelmi Zrt.
- Sanofi-Aventis Magyarország Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.
- BUS-OXY Egészségügyi Gázforgalmazó Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.
- SCHOTT Hungary Gyógyszeripari Üvegtermék Gyártó Korlátolt Felelősségű Társaság

Pénzügy

- Magyar Nemzeti Bank
- Magyar Pénzverő Zrt.
- Pénzjegynyomda Zrt.
- Befektető-védelmi Alap

- Budapesti Értéktőzsde Zrt.
- GIRO Elszámolásforgalmi Zrt.
- KELER Központi Értéktár Zrt.
- Országos Betétbiztosítási Alap
- MFB Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- MEHIB Magyar Exporthitel Biztosító Zártkörűen működő Részvénytársaság
- Magyar Export-Import Bank Zrt.
- Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodási Koordináló és Vagyongazdálkodó Zrt.

Ipar

- Messer Hungarogáz Ipari Gázgyártó és Forgalmazó Kft.
- LINDE GÁZ Magyarország Zrt.
- SIAD Hungary Gázokat Forgalmazó és Termelő Kft.
- ALKALOIDA Vegyészeti Gyár Zrt.
- Egis Gyógyszergyár Zrt.
- Richter Gedeon Vegyészeti Gyár Nyrt.
- TEVA Gyógyszergyár Zrt.
- DISPOMEDICOR Egyszerhasználatos Orvosi Eszközöket és Műtét-technikai Termékeket Gyártó Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- NHKV Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyongazdálkodó Zrt.

Infokommunikációs technológiák

- Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.
- „Antenna Hungária” Magyar Műsorszóró és Rádióhírközlési Zrt.
- Duna Médiaszolgáltató Nonprofit Zrt.
- Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap
- Magyar Posta Zrt.
- Magyar Telekom Távközlési Nyrt.
- Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság

Vízügy

- ALFÖLDVÍZ Regionális Víziközmű-szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- BÁCSVÍZ Vízi- és Csatornaszolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- BARANYA-VÍZ Víziközmű Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- Debreceni Vízmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- DPMV Zrt. Dél-Pest Megyei Víziközmű Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- Délzalai Vízmű Zrt. Délzalai Vízi- és Csatornamű Zártkörűen Működő Részvénytársaság

- DMRV Duna Menti Regionális Vízmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- DRV Zrt. Dunántúli Regionális Vízmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- ÉRV. Északmagyarországi Regionális Vízművek Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- ZALAVÍZ Zrt. Észak-zalai Víz- és Csatornamű Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- Fővárosi Csatornázási Művek Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- Fővárosi Vízművek Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- Heves Megyei Vízmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- KAVÍZ Kaposvári Víz- és Csatornamű Korlátolt Felelősségű Társaság
- Kiskunsági Víziközmű-Szolgáltató Kft.
- MIVÍZ Miskolci Vízmű Korlátolt Felelősségű Társaság
- NYÍRSÉGVÍZ Nyíregyháza és Térsége Víz- és Csatornamű Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- PANNON-VÍZ Regionális Önkormányzati Víziközmű-szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- Szegedi Vízmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- TETTYE FORRÁSHÁZ Pécsi Városi Víziközmű Üzemeltetési Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- TRV Zrt. Tiszamenti Regionális Vízművek Zártkörűen működő Részvénytársaság
- VASIVÍZ Vas megyei Víz- és Csatornamű Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- VízTEC Víztechnológiai Segédanyagokat Forgalmazó Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- KÖTIVIEP'B Közép-Tisza Vidéki Vízépítő és Telekommunikációs Kft.

Közbiztonság – védelem

- Honvédelmi Minisztérium Elektronikai, Logisztikai és Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- Honvédelmi Minisztérium CURRUS Gödöllői Harcjárműtechnikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- HM Arzenál Elektromechanikai Zrt.
- HONVÉDELMI MINISZTERIUM ARMCOM Kommunikációtechnikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- HM ZRÍNYI Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató Közhasznú Non-profit Korlátolt Felelősségű Társaság
- Belügyminisztérium HEROS Javító, Gyártó, Szolgáltató és Kereskedelmi Zártkörűen Működő Részvénytársaság

Felhasznált irodalom

- 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300065.kor>
- 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1101.KOR&dbnum=1>
2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200166.tv>
2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300050.tv>
- Bognár Balázs – Bonnyai Tünde (szerk.): *Kritikus infrastruktúrák védelme I.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/12450>
- Honvédelmi Minisztérium: Hetvenegy vállalatnál kezdtek el a munkát a Honvédelmi Irányító Törzsek. *Honvédelem*, 2020. március 19. Online: <https://honvedelem.hu/hirek/hazai-hirek/hetvenegy-vallalatnal-kezdtel-el-a-munkat-a-honvedelmi-iranyito-torzsek.html>
- Huszák Dániel: Visszatérhetnek a katonák a magyar cégekhez, ha eldurvul a koronavírus második hulláma. *Portfolio*, 2020. július 14. Online: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20200714/visszaterthetnek-a-katonak-a-magyar-cegekhez-ha-eldurvul-a-koronavirus-masodik-hullama-441210>
- Kovács László: *A kibertér védelme.* Budapest, Dialóg Campus, 2018. Online: <https://webshop.ludovika.hu/termek/tankonyvek/muszaki-tudomanyok/a-kiberter-vedelme>

III. rész

Európa járvány idején



Navracsics Tibor

Az Európai Unió a járvány idején: gyengít vagy erősít a kór?

A koronavírus-járvány nagy kihívás elé állította az európai integrációt. Az uniós intézmények az első időszakban nem tudtak elég hatékonyan reagálni, így a védekezés első szakaszában szinte kizárólag a tagállamok jártak el cselekvőként. Ezt követően azonban a járvány utóhatásaként jelentkező válság kezelésében az uniós szint hatékony segítője lett a tagállamoknak. A tanulmány a koronavírus-járvány első hulláma alatt zajló európai belpolitikai fejlemények elemzése kapcsán arra próbál választ adni, hogy a pandémia erősítette vagy gyengítette-e az európai együttműködést. A tanulmány következtetése, hogy míg rövid távon erősebbé vált a kormányközi elem az Európai Unió működésében, közép- és hosszú távon valószínűleg a járvány következményei az uniós intézmények bővülő szerepvállalásához vezetnek.

Bizonytalan kezdés

A történelem során ritkán adatik meg az események szereplőinek, hogy maguk tervezzék valamely fordulat bekövetkeztét. Így volt ez 2020. március elején is, amikor, annak ellenére, hogy akkor már napok óta aggasztó hírek érkeztek Olaszországból, minden erejükkel az Ursula von der Leyen által vezetett Bizottság 100 napos tevékenységének összegzésére készültek egy sajtótájékoztató keretében. Bizonyos fókig érthető ez a közel egy esztendő elteltével már felelőtlennek tűnő önigazolási kényszer. Március 9-én, a Bizottság működésének 100. napján a sajtótájékoztatóra készülőknek még fontosabbnak tűnt a testület legitimációjának erősítése, mint a koronavírus-járvány terjedéséről szóló hírek kezelése.

Az új Bizottság ugyanis megalakulása óta defenzívában volt. Elsősorban legnagyobb szövetségesével és egyben kritikusrával, az Európai Parlamenttel szemben, amely nehezen tudta csak megbocsátani Ursula von der Leyennek és az őt kitaláló tagállamoknak, hogy megghiúsították a csúcsteljesítmény rendszerhez fűzött reményeiket. 2014 után ugyanis 2019-ben nem sikerült a parlamentnek az a hadmozdulata, hogy a tagállamokkal elismertessék a rendszert, amely szerint az európai parlamenti választáson győztes párt csúcsteljesítménye legyen automatikusan az Európai Tanács által jelölt új elnöke a Bizottságnak.

A 2019 őszi leköszönő Európai Bizottság volt az első, amelynek elnöke a csúcsteljesítmény rendszer alapján került a testület élére. Igaz, ekkor sem volt közmegegyezés a mechanizmust illetően a tagállamok között – jól jelzi ezt, hogy az akkor még tag Nagy-Britannia és Magyarország miniszterelnökei nemmel szavaztak az Európai Néppárt csúcsteljesítményére, Jean-Claude Junckerre –, ám úgy tűnt, hogy az akadémikusok

ellenállását legyőzve az Európai Parlament rá tudja kényszeríteni megoldását a tagállamokra. A Bizottság elnöke, Jean-Claude Juncker élt is a lehetőséggel, és az általa vezetett intézményt mint az első, parlament általi közvetlen legitimációval rendelkező, politikai küldetést teljesítő Bizottságot jelenítette meg a nyilvánosság előtt.

Ursula von der Leyennek lényegesen szerényebb kiindulóponttal kellett beérnie a mandátuma kezdetén. Nem csupán azért, mert a csúcsteljesítési rendszer mellőzése miatt az Európai Parlament támogatása fölöttébb bizonytalan volt, de azért is, mert a tagállamok közül is jó páran kételkedésüknek adtak hangot az előző Bizottság politikai missziójának hasznossága kapcsán. A tagállamok többsége olyan Bizottságra vágyott, amely könnyebben ellenőrizhető, kevésbé proaktív, és főleg a politikai integráció területén jobban igazodik a nemzetállami érdekekhez. Egy, a tagállamoktól akárcsak részben független legitimációs forrással rendelkező elnök – mint például a csúcsteljesítési rendszer esetében – kevésbé felel meg ennek az elképzelésnek, mint egy olyan vezető, aki a mandátumát kizárólag a tagállami vezetők akaratainak köszönheti.

A helyzetből adódóan a 2019. december elsején hivatalba lépett Európai Bizottság az első hivatalos megnyilvánulásaiban a politikai integráció előmozdítása helyett az Európai Unió belüli feszültségek csökkentésére helyezte a hangsúlyt. Ebből a törekvésből ered a Juncker által vezetett politikai jellegű Bizottsággal való különbözőséget hangsúlyozó geopolitikai Bizottság önmeghatározás is.

Tovább nehezítette az induló Bizottság pozícióját a többi uniós intézménnyel szemben, hogy az eredetileg november elsejére tervezett hivatalba lépés egy hónapot csúszott. Az Európai Parlament a biztosi meghallgatások során érezte elérkezettnek az időt arra, hogy megbosszulja a csúcsteljesítési rendszer kudarcát. Korábban is volt példa arra minden Bizottság indulásánál, hogy egy-egy biztost megvétőztak a képviselők, és helyettük újat kellett jelölni. A 2019. őszi meghallgatási időszak azonban példátlanul sok, három – a francia, a magyar és a román – biztost jelölt bukását hozta, alaposan megtépázva ezzel a megalakuló Bizottság presztízsét.

A december elseji indulás tehát egy öndefiníciójában védekező, tekintélyében megtépázott Bizottságot mutatott fel az uniós intézményi rendszerben. Természetes tehát, hogy Ursula von der Leyen és biztосai elsődleges törekvése az volt, hogy a lehető legrövidebb idő alatt felejtsék el az európai közvéleménnyel a döcögő indulást. Ennek jegyében rögtön az első kollégiumi üléseik egyikén megkezdték az Európai Parlamentben 2019. november 27-én meghirdetett cselekvési tervük¹ megvalósítását az európai zöld megállapodás² elfogadásával.

Ilyen helyzetben robbant be a koronavírus-járvány az európai belpolitikába. A 2019. év végén Kínából kiindult járvány februárban jelent meg Európában,

¹ Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme. *European Commission*, 2019. november 27.

² Európai Bizottság: *Európai zöld megállapodás. Az első klímasemleges kontinens megteremtése* (2020).

és kezdett aggasztó méreteket ölteni Olaszországban. A március 9-én a Bizottság száznapos sajtótájékoztatójára készülő Ursula von der Leyen még úgy gondolta, hogy a járvánnyal kapcsolatos hírek nem olyan súlyúak, hogy azokkal el kellene rontani az alapvetően bizakodó hangulatú, az eltelt időszak sikereit ismertető eseményt. A rossz hírek azonban még aznap elnyomták a sajtótájékoztató témáit, hamarosan rövid létezésének legnagyobb kihívása elé állítva az Európai Bizottságot.

A többi, a politikai rendszer mindennapi működtetése szempontjából fontos uniós intézményt sokkal kedvezőbb konstellációban érte a pandémia sokkja. Az Európai Unió Tanácsa a horvát elnökség alatt a többéves pénzügyi keretterv előkészítésének és elfogadásának rutinmunkálatait folytatta, és március elején nem tűnt valószínűnek, hogy bármilyen esemény felrúgná az eredeti menetrendet. Az Európai Tanács élén menetrendszerűen és minden zökkenő nélkül, a tagállamok vezetőinek konszenzusa által övezve váltotta fel Charles Michel volt belga kormányfő Donald Tuskot, aki öt éven át irányította a testületet. Az Európai Parlament pedig a viharos biztosi meghallgatásokkal tarkított ősszel ha nem is köszörülte ki a csúcsteljesítmény körüli viták elvesztése okozta csorbát, de legalább valamit megmutatott oroszlátkörmeiből az intézményközi politikai csatákban.

Úgy tűnt tehát, hogy egy, a szokottnál némileg intenzívebb ciklusváltó politikai időszak után 2020 elején az uniós intézményrendszer és együttműködés a konszolidáció felé veszi az irányt. A megelőző öt év nagy politikai konfliktusai – migrációs válság, jogállamisági kérdések, a Bizottság politikai szerepvállalása – a rendeződés felé haladtak. Az intézmények új vezetői mintha tanultak volna elődeik példájából, és szintén a megegyezés felé navigálták a vitázó feleket. Ebben a konszolidációs folyamatban jelent meg március elején Európa-szerte a koronavírus-járvány.

A válság négy fázisa

A koronavírus-járvány – azóta már kiderült: első hullámának – kezdete 2019 decemberére tehető, amikor a kínai hatóságok az Egészségügyi Világszervezetnek (WHO) ismeretlen eredetű, tüdőgyulladással járó és gyorsan terjedő betegséget jelentettek Vuhan városából.³ Ekkor azonban sokan bíztak még abban, hogy a betegség terjedése lokalizálható. Az Európai Bizottság egészségügyért felelős biztosa, Sztella Kiriakidisz január 24-én például azt nyilatkozta, hogy a kínai járványügyi intézkedések megfékeztek a járvány terjedését.⁴ A járvány azonban nem az optimistáknak adott igazat, hiszen gyorsan terjedt. Ugyanazon a napon, amikor Kiriakidisz nyilatkozata megjelent, Franciaország már jelentette az első koronavírus-eseteket

³ WHO: *Pneumonia of unknown cause – China* (2020. január 5.).

⁴ Euronews: *EU-biztos: Kína megfékezte a vírus terjedését* (2020. január 24.).

– noha, mint később kiderült, valójában már november–decemberben is lehettek itt megbetegedések⁵ –, 2020. január 30-án pedig a WHO már világméretű veszélyhelyzetet hirdetett.

Február lett világszerte a koronavírus terjedésével kapcsolatos pánik kibontakozásának hónapja. Február végére Olaszországban – az Európai Unióban elsőként – már halálos áldozatai is voltak a kórnak. Velencében felfüggesztették a karnevál eseményeit, és Giuseppe Conte olasz miniszterelnök bejelentette az első veszteg-zárakat is, amelyek a járvány két olaszországi gócpontját érintették.⁶

Ettől a hónaptól kezdve az európai belpolitika egyik leginkább meghatározó témájává is a járvány, illetve az ellene folytatott védekezés vált. Nemcsak az uniós intézményeket, de a tagállamokat is meglepetésként érte a betegség terjedésének intenzitása, amely rövidesen hatalmas nyomáspróba alá helyezte mindegyik európai uniós tagállam egészségügyi rendszerét. A helyzet súlyosbodásával egyre fontosabbá vált az uniós intézmények helyállása is a válság kezelésében.

Az uniós intézmények szerepvállalása szempontjából alapvetően négy szakaszra oszthatjuk a járvány első hullámával szembeni védekezés időszakát: (1) a pánik időszaka; (2) a tagállami stratégiák kialakulásának szakasza; (3) a koronakötvényháború; (4) válságkezelés uniós segítséggel. A négy szakasz közötti határvonalat alapvetően a tagállami és uniós intézményi magatartás változásai húzzák meg, amit nagy vonalakban a következőképpen lehet leírni. A járvány terjedésének rohamossá válásával egyértelműen a tagállamok játszották a főszerepet a védekezésben, az uniós intézmények a legjobb esetben is csak asszisztáltak az eseményekhez, kiváltva ezzel számos tagállam neheztelését. Ahogyan haladunk azonban előre az időben, az uniós intézmények úgy találják meg a testhezálló szerepet, és az első hullám vége felé már érdemi segítséget tudnak nyújtani a tagállamoknak, egyrészt a második hullám elleni védekezés előkészítésében, másrészt pedig a koronavírus-járvány okozta gazdasági válság kezelésében. Összességében tehát az idő múlásával a tagállamok mellett – ha egy más szinten is – az uniós intézmények is kreatív módon tudtak bekapcsolódni a nehézségek legyőzésébe, és hatékonyan tudják segíteni a tagállamokat.

A pánik (2020. február – március közepe)

Ez az időszak a járvány tömegessé válásának periódusa. Mind az uniós intézmények, mind pedig a tagállamok sokszerű hatás alá kerülnek, hiszen – mint az Kiriakídisz biztos fent idézett nyilatkozatából is kiderül – mindenki az utolsó

⁵ Franceinfo: *Coronavirus: un premier cas de Covid-19 remontant au 2 décembre confirmé en Alsace* (2020. május 7.).

⁶ FT: Koronavírus Olaszországban: gyorsan emelkedik a fertőzöttek száma Lombardiában. *Index*, 2020. február 23.

pillanatig hitt a pandémia lokalizálhatóságában és elkerülhetőségében. A cselekvésben azonban a tagállamok voltak az elsők. Olaszország már februárban karantént hirdetett, ám nem tudta megállítani a megbetegedések – és a halálozások – rohamos terjedését az északi tartományokban. Reakcióként egyre több tagállam vezetett be olyan utazási és életviteli korlátozásokat, amelyek tovább gyengítették egy egységes szintű uniós válasz megszületésének esélyeit.

A Bizottság is kereste a helyét az új helyzetben, ahol váratlanul minden tagállam befelé fordulva, önállóan próbálta megtalálni a megoldást. Február végén ugyan meghirdetett egy közös, egészségügyi eszközök közbeszerzésére vonatkozó közbeszerzési eljárást – ebben 25 tagállam vett részt –, azonban az eljárás csak március végén zárult, és még ekkor sem jelentett közvetlen segítséget a bajban lévőkhöz számára.⁷

A kezdeti pánik óriási nyomás alá helyezte az Európai Unió belső együttműködési és szolidaritási rendszerét. A legnehezebb helyzetben lévő tagállam, Olaszország már február 26-án – megrémülve attól, hogy 48 óránként megháromszorozódik a fertőzöttek száma – segítséget kért a többi tagállamtól és az Európai Bizottságtól,⁸ ám üres szavakon kívül semmi mást nem kapott, sőt sokaktól még ennyit sem. A Bizottság elnöke azonban még március végén is csak addig jutott el a beismerésben, hogy a tagállamokat kritizálta a szolidaritás hiánya miatt.⁹ A saját felelősség beismerésére április elejéig várni kellett.¹⁰

A Bizottsággal ellentétben az Európai Tanács – jól mutatva, hogy az első időszakban a tagállamok játszottak meghatározó szerepet – gyorsan a koordináció élére állt. Egy nappal von der Leyen száznapos sajtótájékoztatója után, azaz március 10-én Charles Michel vezetésével már online Európai Tanács ülést tartottak a tagállamok állam- és kormányfői,¹¹ amit aztán egy héttel később, március 17-én megismételtek.¹² Mindkét tanácskozáson a járvánnyal kapcsolatos lépéseket és a lehetséges együttműködés formáit tekintették át a résztvevők.

Az Európai Tanácshoz hasonlóan a Tanács döntéshozatali tevékenysége is folyamatos volt. Ameddig lehetett, fizikailag is megtartották az üléseket, egy idő után azonban itt is átálltak az online működésre. Az uniós tagsága alatt első alkalommal elnökségi idejét töltő Horvátország figyelemre méltó szervezettséggel

⁷ Európai Bizottság: *Koronavírus: az Európai Unió egyéni védőeszközökkel való ellátásának biztosítására kiírt bizottsági közbeszerzési felhívás sikeresen zárult (sajtóközlemény)* (2020. március 24.).

⁸ Daniel Boffey – Celine Schoen – Laura Margottini: *Revealed: Italy's call for urgent help was ignored as coronavirus swept through Europe*. *The Guardian*, 2020. július 15.

⁹ Beatriz Rios: *Commission chief, MEPs slam lack of EU solidarity in COVID19 crisis*. *Euractiv*, 2020. március 26.

¹⁰ BBC News: *Coronavirus: EU offers 'heartfelt apology' to Italy* (2020. április 16.).

¹¹ Európai Tanács: *Az Európai Tanács elnökének következtetése a COVID-19 kapcsán tartott videokonferenciát követően (sajtóközlemény)* (2020. március 10.).

¹² Európai Tanács: *Az Európai Tanács elnökének következtetése a COVID-19-cel kapcsolatban az Európai Tanács tagjaival tartott videokonferenciát követően (sajtóközlemény)* (2020. március 17.).

és rugalmassággal felelt meg a rendkívüli időszak kihívásainak. A legnagyobb problémát az új körülmények közötti működésben az Európai Parlament jelentette. Tekintettel arra, hogy e kötetben Petri Bernadett tanulmánya részletesen elemzi az itt kialakult helyzetet, ennek az írásnak mindez nem témája.¹³

A tagállami stratégiák dominanciája (2020. március közepe – április közepe)

Az uniós intézmények többségének nehézkes reakciója miatt a tagállami stratégiák váltak dominánssá a járvány elleni védekezésben. Az Európai Bizottság a kezdeményezéseivel próbálta továbbra is biztosítani az egységes belső piac működését. Törekvéseivel szemben azonban a főszereplők a szomorú valóságot egyre inkább a határaikat egymással szemben is lezáró, a járványt magukban megoldani kívánó nemzetállamok lettek.

Az uniós intézmények közül a Tanács különböző formációi március közepétől már csak online formátumban tanácskoztak, ezzel azonban sikerült fenntartani a munka folyamatosságát. Hasonlóképpen a Bizottság is áttért a távmunkára, ám helyzetét továbbra is a folyamatos keresés jellemezte. Nyilvánvaló volt, hogy az uniós intézmények döntéshozatali rendjének bonyolultsága nem teszi lehetővé a gyors reagálást, így a főszerepet kénytelenek átengedni a náluk sokkal inkább reakcióképes tagállamoknak. Nem volt azonban világos, hogy milyen hasznot tudnak hajtani az európai együttműködésnek az uniós intézmények.

Ez a kérdés legkevésbé a Tanáccsal kapcsolatban merült fel, legelősebben pedig a Bizottsággal szemben. A Tanács – akár online formátumban is – azzal, hogy folyamatosan biztosította az információáramlást és legalább az együttműködés lehetőségét a tagállamok között, tulajdonképpen el is végezte a feladatát. Ráadásul hamar meg is találta, hogyan tud hasznossá válni: a különböző formációk egymás után szervezték a saját szakpolitikájuk területén a koronavírus-járvány kezelésével kapcsolatos kérdésekről szervezett informális tanácskozásokat.

A Bizottság azonban – amelyet a Szerződés az európai integráció motorjaként definiált – nehezebb helyzetben volt. Próbálta megtalálni azokat a pontokat, ahol kezdeményezései kedvező fogadtatásra találhatnak a tagállami vezetőknel. Ennek jegyében kezdeményezte – sikerrel – a Tanács felé, hogy az uniós költségvetésből csoportosítsanak át 2,7 milliárd eurót az egészségügy támogatására.¹⁴ Európai ütemtervet dolgozott ki, amelyben ajánlásokat fogalmazott meg a tagállamok felé

¹³ Lásd ebben a kötetben Petri Bernadett *Az uniós intézmények reakciója egy világjárványra* című tanulmányát.

¹⁴ European Commission: *Coronavirus: €2.7 billion from the EU budget to support the EU healthcare sector* (2020. április 14.).

a járvány elleni védekezés keretében bevezetett korlátozások felszámolására,¹⁵ vagy éppen adatmegosztási platformot hozott létre a koronavírus-járvány elleni küzdelemben részt vevő kutatók számára.¹⁶

Bármilyen jó szándék is vezette az Európai Bizottságot javaslatai megfogalmazásakor, nem tudta megszerezni a kezdeményezést a járvány elleni küzdelemben. Már úgy nézett ki, hogy valóban azoknak lesz igazuk, akik úgy gondolták, a pandémia végérvényesen bebizonyította az Európai Unió alkalmatlanságát bármilyen válság kezelésére is, amikor kitört a koronakötvény-háború, és ezzel az uniós intézmények történelmi lehetőséget kaptak hasznosságuk bizonyítására.

A koronakötvény-háború (2020. április-július)

A koronavírus-járvány okozta gazdasági válság¹⁷ legsúlyosabb következményeit elszenvedő Olaszország már március végén felvetette annak a lehetőségét, hogy az Európai Unió – mintegy a tagállamok közös adósságát létrehozva – eurókötvényt vagy aktualizált nevén úgynevezett koronakötvényt bocsásson ki a bajba jutott országok megsegítésére. A kezdeti általános ellenkezést az alakította óvatos kivárássá a tagállamok részéről, hogy Franciaország látványosan a koronakötvény-kibocsátást követelő országok gyorsan gyarapodó csoportjába állt,¹⁸ míg Németország a kezdeti hangos elutasítás után¹⁹ ugyancsak kiváráó álláspontra helyezkedett.

A koronakötvény kibocsátásának kérdésében kialakult konfliktus hamarosan az egész eurozóna kettészakadásával fenyegetett. A nettó befizető országokat magában foglaló úgynevezett „takarékos négyek” – Ausztria, Dánia, Hollandia, Svédország – a lehető legerélyesebben elleneztek a közös európai adósság ötletét. Velük szemben viszont a többséget alkotó déli államok valóban aggasztó gazdasági helyzete annak veszélyét vetítette elő, hogy az ottani gazdasági válság magával rántja az eurózóna – vagy éppen az egész Európai Unió – többi országának gazdaságát is a mélybe.

A koronakötvény kibocsátása körüli konfliktus volt az a pillanat, amikor a legtöbb nemzetállami vezető rádöbrent arra, hogy önmagában a tagállami stratégiák nem elégségesek a koronavírus-járvány és annak hatásainak a leküzdéséhez. Az Európai Bizottság is – pillanatnyi habozás és egy rossz reakció után – észrevette

¹⁵ Európai Bizottság: *Koronavírus: az európai ütemterv felvázolja a járvány megfékezésére irányuló intézkedések együttes megszüntetése felé vezető utat* (sajtóközlemény) (2020. április 15.).

¹⁶ Forrás: <https://www.covid19dataportal.org>

¹⁷ Lásd erről részletesen Máthé Réka Zsuzsánna *Az új koronavírus-járvány hatása az Európai Unió gazdaságára* című tanulmányát ebben a kötetben.

¹⁸ Navracsics Tibor: A koronakötvény, ami nincs. *Nemzeti Köszolgálati Egyetem*, 2020. április 10.

¹⁹ Matthew Karnitschnig – Hans von der Burchard (2020): Germany's corona bond offer to Italy is... nothing. *Político*, 2020. április 8.

a történelmi pillanatot, és megragadta a kezdeményezés lehetőségét.²⁰ Az éppen tárgyalás alatt lévő, 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keretterv módosításának ígéretével, valamint azzal, hogy megkezdtek egy új gazdasági újjáépítési csomag kidolgozását, a Bizottság elnöke ráértett arra az intézményi szerepre, amelyben az általa irányított testület valóban hasznos tud lenni az európai együttműködés egésze számára.

Ursula von der Leyennek május 13-án az Európai Parlament ülésén elmondott beszéde²¹ már egyértelműen egy, a járvány utáni gazdasági újjáépítést irányító vezető útmutatása volt. Öt nappal később Angela Merkel német kancellár és Emmanuel Macron francia köztársasági elnök közös javaslatukban áldásukat adták a közös európai adósságra, amelyet aztán hosszas viták és némi módosítás után az Európai Tanács júliusi ülése szentesített.

Ez az időszak az uniós intézmények nagy magukra találásának időszaka. A korábbi önmeghatározási és pozicionálási problémákat és bénultságukat leküzdve a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament az aktuális járványhelyzetre való gyors reagálás helyett – meghagyva azt a sokkal reakcióképesebb tagállamoknak – sokkal inkább az európai szintű összefogás és újjáépítés újraszervezésére koncentráltak. Ennek köszönhetően a május közepétől július közepéig terjedő időszakban fokozatosan vették át a kezdeményezést a válság leküzdésének terén. Persze ez sem ment a tagállamok nélkül: a Bizottság sikeres fellépésének szükséges előfeltétele volt a közös francia–német javaslat az újjáépítési csomag összegéről és szerkezetéről.

Válságkezelés uniós segítséggel (2020. július közepe –)

A koronavírus-járvány eddigi történetének negyedik szakasza a július 17–21. között rendezett, néhány perc híján rekordhosszúságú Európai Tanács üléssel kezdődött. Az ekkor kötött kompromisszummal kötelezték el magukat végleg a tagállami vezetők az alapvetően az Európai Bizottság eredeti javaslatán nyugvó többéves pénzügyi keretterv és a Next Generation EU néven ismertté vált gazdasági újjáépítési csomag mellett.²²

Július közepére a járvány intenzív időszaka – mint később kiderült, ideiglenesen – csillapodott. A kevesebb új fertőzött, a halálozások számának rohamos csökkenése, valamint a korlátozások fokozatos feloldása egyre inkább a gazdasági újjáépítés felé

²⁰ Navracsics Tibor: Szómagia vagy korszakváltás az új Marshall-terv? *Nemzeti Közszolgálati Egyetem*, 2020. április 7.

²¹ Ursula von der Leyen elnök beszéde az Európai Parlament plenáris ülésén az új többéves pénzügyi tervről, a saját forrásokról és a helyreállítási tervről. *Európai Bizottság*, 2020. május 13.

²² Európai Tanács: *Az Európai Tanács rendkívüli ülése (2020. július 17., 18., 19., 20. és 21.) – Következtetések*. (2020. július 21.).

irányította a figyelmet. Ezzel párhuzamosan kezdett felértékelődni az uniós szint szerepe is. Míg ugyanis a járvány intenzív szakaszában a védekezésen, a korlátozószokon és a tagállami megoldásokon volt a hangsúly, a gazdasági növekedés újbóli beindításához, mindenki számára magától értetődően, közös erőfeszítésre volt szükség.

Elsősorban a déli tagállamok, de mások is tisztában voltak vele, hogy az Európai Unió tagállamai összefogás nélkül nem fognak tudni kilábalni a válságból. Az is világos volt mindenki számára, hogy a gazdagabb országok segítsége nélkül a leginkább bajba jutott gazdaságok magukkal ránthatják az egész eurózónát vagy az Európai Unió többi gazdaságát is. Ez a felismerés vezetett az Európai Unió „hamiltoni pillanatához”. Az elnevezés arra az 1790-es eseményre utal, amikor Alexander Hamilton az Amerikai Egyesült Államok nevében magára vállalta a tagállamoknak a függetlenségi háború során keletkezett adósságát.²³

230 évvel később a Bizottság javaslatára – erős francia–német támogatás és a „takarékos négyek” gyengülő ellenkezése mellett – az Európai Unió is létrehozta a közös államadósságot, amikor úgy döntött, hogy a Bizottság a piacon hitelt vesz fel, amelyet a tagállamoknak közösen kell majd törleszteniük. Ezzel a lépéssel és a gazdasági újjáépítési csomaggal azonban az Európai Unió nemcsak egy történelmi küszöböt lépett át, de egyben ki is alakult a tagállami és az uniós szint közötti, távlatosan is jól működő kapcsolatrendszer. Ennek lényege, hogy a gyors reagálás terén a tagállamok továbbra is behozhatatlan előnnyel rendelkeznek a nehézkes és bonyolult működésű uniós intézményekkel szemben. A hosszabb távú válságkezelés, valamint a gazdasági együttműködés területén azonban a tagállamok már nem rendelkeznek azzal a potenciállal, hogy egymaguk megküzdjenek a válsággal. Itt lépnek be hasznos – és sokszor nélkülözhetetlen – szövetségesként az uniós intézmények, amelyek a hitelek és támogatások nyújtásával, valamint a nemzeti piacnál nagyobb gazdasági egység biztosításával hathatósan járulnak hozzá a gazdasági talpra álláshoz.

Ami nem öl meg, az megerősít?

Annak ellenére, hogy az európai együttműködés története tulajdonképpen leírható a kisebb-nagyobb válságokra adott válaszok sorozataként, elterjedt meggyőződés, hogy az Európai Uniónak valójában egy nagyobb, az egész földrészt fenyegető sokkra lenne szüksége ahhoz, hogy szorosabbá váljon az integráció. Ez ráébresztene az egyébként széthúzásra hajlamos tagállamokat az összefogás fontosságára, az uniós intézmények és az uniós szint szükségességére, és így az egész európai gondolat új lendületet kapna. Természetesen eszerint az elmélet szerint ennek a válságnak olyannak kell lennie, amely a hatását tekintve elég erős ahhoz, hogy meggyőzze

²³ Navracsics Tibor: A hamiltoni pillanat, avagy ki fizeti a révést? *Nemzeti Közszolgálati Egyetem*, 2020. május 27.

a tagállamokat az összefogás szükségességéről, ugyanakkor annyira nem erős, hogy magának az Európai Uniónak a szétesését eredményezné.

Ha a fenti látószögből nézzük, a koronavírus-járvány a lehető legjobb lehetőséget adta az európai integráció küldetésének újrafogalmazására. A közösség egészét érte a kihívás, amely ráadásul jellegéből adódóan nem tisztelte a nemzeti határokat, azaz a szó szoros értelmében európai problémáról volt szó. A betegség megjelenése és rohamos terjedése sokkot váltott ki a tagállamokból, amelyek első reakciója a bezárkózás, a határok lezárása és a társadalmi élet korlátozása volt.

Csábító a tanulság, miszerint a tagállamok lépései ellentétesek voltak az európai együttműködés szellemével, ám tény, hogy az uniós intézmények a válság első szakaszában nem tudtak érdemi támogatást nyújtani a bajba jutottaknak. Hasonlóképpen csábító lenne azt a következtetést levonni, hogy a válság során az Európai Unió, mint közösség, csődöt mondott, és magára hagyta a tagállamokat, ám az is tény, hogy – mint láthattuk – az idő múlásával az uniós intézmények megtalálták a helyüket, és a válság következményeinek kezelésében fontos, pótolhatatlan segítséget nyújtottak az arra rászorulóknak.

A fejezet címében szereplő kérdés azonban továbbra is megválaszolásra vár. Bár nyilvánvaló, hogy nem ölte meg a válság, az igazi kérdés azonban az, hogy gyengült vagy erősödött-e az Európai Unió a koronavírus-járvány alatt, illetve annak következtében.

A válasz alapvetően az európai integráció két viszonyrendszerében bújik meg. Megvizsgálhatjuk ugyanis a járvány következményeit az uniós szint és a tagállami szint közötti viszony alakulásában. Nevezetesen abban, hogy inkább a föderáció irányába – azaz az uniós szint erősödése felé – vagy a kormányközi együttműködés irányába tolta-e el a járvány politikai kezelése az Európai Uniót. Másik szinten pedig választ kereshetünk annak vizsgálatával is, hogy az uniós intézmények egymás közötti viszonyaiban erősödést – azaz szorosabb kooperációt – vagy gyengülést – azaz lazuló viszonyrendszert – hozott-e a pandémia.

Az első szinten rövid távon egyértelmű a válasz: a válság intenzív szakaszában az Európai Unión belül az uniós szint és a tagállami szint közötti együttműködés határozottan a kormányköziség felé mozdult el. Egyrészt abból adódott ez az elmozdulás, hogy a tagállamokhoz képest az uniós intézmények fáziskésésbe kerültek. Nem tudtak gyorsan kézzelfogható segítséget nyújtani a tagállamoknak akkor, amikor az idő múlása kritikusan bizonyult, hiába várták ezt az országok vezetői és polgárai. Ez a késlekedés sokakban azt a felismerést érlelte, hogy a retorika ellenére a valós események sodrában továbbra is kizárólag a nemzetállamok és nem az Európai Unió a potens cselekvő.

Másrészt a csatlódottság mellett ugyancsak a kormányköziséget erősítette az uniós intézmények kényszer hozta átállása az online működésre. Márciustól júliusig mind az Európai Tanács ülései, mind a Tanács ülései, mind pedig az Európai Parlament és a Bizottság tanácskozásai szinte kizárólag a fizikai távollét betartásával, többnyire digitális eszközök közvetítésével zajlottak. Ezzel pontosan az a jellegzetessége

veszett el az uniós intézményi működésnek és döntéshozatalnak, amely a legtöbb különlegességet jelentette, és nagyban segítette informálisan a föderális működési elvek érvényesülését.

A rutinszerű működés, a különböző nemzetek képviselőinek rendszeres találkozási feloldották a tárgyalások és a döntéshozatal hagyományos nemzetközi diplomácia világába tartozó logikáját, és közelebb vitték az eljárások hangulatát a belpolitikai folyamatok atmoszférájához. Most, azzal, hogy a járvány következtében mindenki a saját hazájából jelentkezett be a tanácskozásokon számítógépen, a saját irodájából, a saját munkatársai által körülvéve, nemcsak a közös személyes jelenlét közösségalkotó hatása tűnt el, hanem az álláspontok közötti közvetítésre vagy azok puhítására is sokkal kevesebb lehetőség adódott. Az informalitás eltűnésével sokkal formálisabbakká váltak a döntéshozatali fórumok. Mindez pedig egyértelműen kormányközibbé tette az Európai Uniót.

Míg rövid távon tehát egyértelmű, hogy a válság hatására a tagállami szint és logika erősödött, az uniós pedig gyengült, azaz az Európai Unió kormányközibb lett, közép- és hosszú távon már nem ennyire egyértelmű ez a válasz. A közös adósság gondolatának elfogadásával ugyanis a tagállamok belenyugodtak abba, hogy az Európai Bizottság az ő garanciájukkal hitelt vesz fel, amit végső soron nekik kell visszafizetni. A Bizottság hitelfelvételének lehetőségével azonban potenciálisan az uniós szint sokat erősödhet a tagállami szinttel szemben, hiszen ebben az esetben a tagállamok a pénzügyi szuverenitásuk egy jelentős részét ruházták át egy uniós intézményre.

A második metszetben, azaz az uniós intézmények egymáshoz fűződő viszonyát illetően egyértelműen azt láthatjuk, hogy a válság erősebbé tette az Európai Uniót, azaz az uniós intézmények közötti együttműködés erősödött. Megnyilvánult ez gesztusokban – például amikor az Európai Tanács elnöke, Charles Michel az első online Európai Tanács utáni sajtótájékoztatóra is meghívta Ursula von der Leyent, az Európai Bizottság elnökét úgy, hogy a Bizottság ekkor még érdemben semmit nem cselekedett –, de a tényleges cselekvésben is, amire talán a legjobb példa a júliusi Európai Tanács ülés előtti összehangolt erőfeszítések a gazdasági újjáépítési csomag elfogadására.

Összességében az Európai Unió jól vizsgázott a koronavírus-járvány és utóhatásainak kezelésében. A járvány időszaka sűrítve mutatta fel az európai integrációnak mindazon jellegzetességeit, amelyek mind a mai napig különlegessé teszik a folyamatot. Nevezetesen bebizonyította, hogy a nemzetállamok nélkülözhetetlenek, és az uniós intézmények nem érnek fel reagálási, cselekvési gyorsaságukban ezekhez. Ugyanakkor azt is megmutatta, hogy a hosszabb távú megoldás érdekében az uniós szint hatékony segítséget tud nyújtani a tagállamoknak. Sőt, többségüknek valójában mára a válság utáni talpra állást egyedül lehetővé tévő tényezőt jelenti.

Jól mutatja ezt az uniós szint és a tagállami szint kapcsolatrendszerének dinamikája a járványidőszak alatt. A kezdeti pánikot és zavart gyorsan felváltotta

az uniós intézmények részéről annak a pozíciónak a kialakítása és elfoglalása, amelyben az európai együttműködés a legjobb hatásfokkal érvényesül. Ez pedig nyilvánvalóan nem egy válság kitörése esetén a gyors reagálás, a rövid időn belül adott hatékony válasz. Ebben – ismét bebizonyosodott – a nemzetállamoknak nincsen versenytársuk.

Az uniós intézmények viszont hasznosak tudnak lenni abban, hogy könnyebbé teszik a tagállamok számára a kilábalást a nehéz helyzetből. Meg tudják sokszorozni pénzügyi lehetőségeiket, a különböző nemzeti politikák összehangolása révén olcsóbbá és hatékonyabbá tudják tennie a válság következő hullámának kezelésére történő felkészülést.

A járvány intenzív szakaszának elmúltával az európai belpolitika egyre inkább a kialakult gazdasági válság kezelésére, illetve az újabb hullámra való felkészülésre és a hatékonyabb védekezésre koncentrál. Ebben ma már az uniós szint egyértelműen kezdeményező szerepet játszik. A gazdasági újjáépítést támogató Next Generation EU Eszköz²⁴ intézkedései mellett az Európai Bizottság elnöke által az Európai Unió állapotáról szóló beszédében²⁵ megjelölt célok – köztük az egészségügyi unió – potenciálisan mind az uniós intézmények szerepének erősödésével járnak.

Mindebből következően mai tudásunk szerint a címben feltett kérdésre adott válasz a következőképpen hangzik: az Európai Unió rövid távon gyengült, közép- és hosszú távon azonban valószínűleg erősödött a koronavírus-járvány időszak alatt ért hatások következtében. A jövőben újabb területeken bővíthet az uniós szint szerepe a tagállamokkal való viszonyrendszert vizsgálva. Új uniós szakpolitikák igénye jelent meg, valamint a járvány következő hulláma elleni védekezésre felkészülés során felmerült az igény a jövőbeni szorosabb koordinációra. Ezek a szándékok – amennyiben megvalósulnak – egyértelműen az európai együttműködés megerősödése irányában hatnak.

Másrészt a válság időszaka alatt az uniós intézmények egymás közötti együttműködése is erősödött. Az eddig is létező együttműködés a Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács között a pandémia következtében igazi nyomáspróbának volt kitéve. Mind a tagállamok, mind pedig az uniós intézmények megtapasztalták, hogy bármilyen koordinátlanság vagy széthúzás emberéletekben és eurómilliárdokban mérhető kárt okoz a földrész társadalmainak.

²⁴ Európai Bizottság: *A Next Generation EU pillérei* (2020).

²⁵ Von der Leyen elnök értékelő beszéde az Unió helyzetéről az Európai Parlament plenáris ülésén. *Európai Bizottság*, 2020. szeptember 16.

Felhasznált irodalom

- BBC News: *Coronavirus: EU offers 'heartfelt apology' to Italy* (2020. április 16.). Online: <https://www.bbc.com/news/world-europe-52311263>
- Boffey, Daniel – Celine Schoen – Laura Margottini: Revealed: Italy's call for urgent help was ignored as coronavirus swept through Europe. *The Guardian*, 2020. július 15. Online: <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/15/revealed-the-inside-story-of-europes-divided-coronavirus-response>
- Euronews: *EU-biztos: Kína megfékezte a vírus terjedését* (2020. január 24.). Online: <https://hu.euronews.com/2020/01/24/eu-biztos-kina-megfekezte-a-virus-terjedeset>
- Európai Bizottság: *A Next Generation EU pillérei* (2020). Online: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_hu
- Európai Bizottság: *Európai zöld megállapodás. Az első klímasemleges kontinens megteremtése* (2020). Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hu
- Európai Bizottság: *Koronavírus: az Európai Unió egyéni védőeszközökkel való ellátásának biztosítására kiírt bizottsági közbeszerzési felhívás sikeresen zárult (sajtóközlemény)* (2020. március 24.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_523
- Európai Bizottság: *Koronavírus: az európai ütemterv felvázolja a járvány megfékezésére irányuló intézkedések együttes megszüntetése felé vezető utat (sajtóközlemény)* (2020. április 15.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_652
- European Commission: *Coronavirus: €2.7 billion from the EU budget to support the EU healthcare sector* (2020. április 14.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/mex_20_657
- Európai Tanács: *Az Európai Tanács elnökének következtetései a COVID-19 kapcsán tartott videokonferenciát követően (sajtóközlemény)* (2020. március 10.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/>
- Európai Tanács: *Az Európai Tanács elnökének következtetései a COVID-19-cel kapcsolatban az Európai Tanács tagjaival tartott videokonferenciát követően (sajtóközlemény)* (2020. március 17.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/>
- Európai Tanács: *Az Európai Tanács rendkívüli ülése* (2020. július 17., 18., 19., 20. és 21.) – *Következtetések* (2020. július 21.). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2020-INIT/hu/pdf>
- Franceinfo: *Coronavirus: un premier cas de Covid-19 remontant au 2 décembre confirmé en Alsace* (2020. május 7.). Online: https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/coronavirus-un-premier-cas-de-covid-19-remontant-au-2-decembre-confirme-en-alsace_3952985.html
- FT: *Koronavírus Olaszországban: gyorsan emelkedik a fertőzöttek száma Lombardiában. Index*, 2020. február 23. Online: https://index.hu/kulfold/2020/02/23/koronavirus_olaszorszagban_gyorsan_emelkedik_a_fertozottek_szama_lombardiaban
- Karnitschnig, Matthew – Hans von der Burchard (2020): Germany's corona bond offer to Italy is... nothing. *Politico*, 2020. április 8. Online: <https://www.politico.eu/article/germanys-corona-bond-offer-to-italy-is-nothing>
- Máthé Réka Zsuzsánna: *Az új koronavírus-járvány hatása az Európai Unió gazdaságára*. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.
- Navracsics Tibor: Szómágia vagy korszakváltás az új Marshall-terv? *Nemzeti Köszolgálati Egyetem*, 2020. április 7. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/04/07/szomagia-vagy-korszakvaltas-az-uj-marshall-terv>

- Navracsics Tibor: A koronakötvény, ami nincs. *Nemzeti Közszerológálati Egyetem*, 2020. április 10. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/04/10/a-koronakotveny-ami-nincs>
- Navracsics Tibor: A hamiltoni pillanat, avagy ki fizeti a révészt? *Nemzeti Közszerológálati Egyetem*, 2020. május 27. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/05/27/a-hamiltoni-pillanat-avagy-ki-fizeti-a-reveszt>
- Petri Bernadett: Az uniós intézmények reakciója egy világjárványra. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.
- Rios, Beatriz: Commission chief, MEPs slam lack of EU solidarity in COVID19 crisis. *Euractiv*, 2020. március 26. Online: <https://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/commission-chief-meps-slam-lack-of-eu-solidarity-in-covid19-crisis/>
- Von der Leyen, Ursula: Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme. *European Commission*, 2019. november 27. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6408
- Von der Leyen, Ursula: Ursula von der Leyen elnök beszéde az Európai Parlament plenáris ülésén az új többéves pénzügyi tervről, a saját forrásokról és a helyreállítási tervről. *Európai Bizottság*, 2020. május 13. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/SPEECH_20_877
- Von der Leyen, Ursula: Von der Leyen elnök értékelő beszéde az Unió helyzetéről az Európai Parlament plenáris ülésén. *Európai Bizottság*, 2020. szeptember 16. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/SPEECH_20_1655
- WHO: *Pneumonia of unknown cause – China* (2020. január 5.). Online: <https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unkown-cause-china/en>

Petri Bernadett

Az uniós intézmények reakciója egy világvárványra

„A kínaiak két ecsetvonással írják a »válság« szót.
Az egyik ecsetvonás a veszélyt jelenti, a másik
a lehetőséget. Válsághelyzetben légy tisztában
a veszéllyel – de ismerd fel a lehetőséget.”
(John Fitzgerald Kennedy)

A koronavírus-járvány különleges kihívás elé állította az uniós intézményeket. A Tanács, a Bizottság és a Parlament közötti szokásos versengést nagymértékben kielezte a válsághelyzet. A világvárvány első heteit főként az egyedi, tagállami szintű intézkedések jellemezték, nagyfokú nyomás alá helyezve ezáltal az Európai Uniót, hogy az hallható és látható legyen, gyakorlati megoldásokkal álljon elő, és érdemi fellépést, koordinációt mutasson – mindezt egy olyan területen, amely kívül esik a kizárólagos uniós kompetencián, hiszen a közegészségügy az EU és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartozik. Az uniós intézmények hatásköreik csúcsra járatásával próbáltak egymásra licitálni, bejelentés bejelentést követett, miközben a működésük szempontjából is kihívás elé állította őket a járvány, hiszen a közegészségügyi intézkedésekre tekintettel távmunkában üzemeltek 2020 márciusától kezdődően. Mindez különösen az Európai Parlamentet hozta nehéz helyzetbe, hiszen a plenáris és bizottsági szintű ülésezés egyaránt képviselői jelenlétet feltételez, miközben az intézmény alapidokumentumai nem tartalmaznak jogalapot az ettől való eltérésre, az évi 12 strasbourgi plenáris ülés megtartása pedig szerződésen alapuló kötelezettség a Parlament számára, amelynek elmulasztása jogi aktusainak érvényességét is érinti.

Bevezetés

Az EU intézményei eddigi működésük során példa nélküli helyzettel találták magukat szemben a koronavírus-járványra tekintettel. Az Európai Bizottság (Bizottság) és az Európai Tanács (Tanács) eljáráshozatali szempontból viszonylag könnyen és gyorsan alkalmazkodott a közegészségügyi intézkedésekre tekintettel megváltozott helyzethez. Számukra a kihívást elsősorban az jelentette, hogy presztízt és kellő láthatóságot biztosítsanak saját maguk számára az intézmények közötti versengésben és a rendszeressé vált hatásköri viták között.

Az Európai Parlament (Parlament – EP) ezzel szemben – mivel az első hónapokban nem volt esélyes induló a két másik intézmény mellett, és csak társjogalkotói hatáskörére figyelemmel vált szerepe hangsúlyossá – eljárásrendje szempontjából szembesült a legnagyobb kihívással: 2020. március közepe óta lehetetlenné vált az európai parlamenti képviselők személyes jelenlétével megtartani a plenáris üléseket, és ez fél évvel később, szeptemberben sem volt másként. Az Európai Parlament esetében ugyanis a személyes, fizikai jelenlét az egész működés immanens, alapvető feltétele és lényegi eleme, mivel az Európai Parlament szervezetéről és működéséről

szóló szabályzat¹ (Eljárási Szabályzat, Hárszabály) minden rendelkezése a képviselő jelenlétét feltételezi.² A jelenlét a Parlament működése során egy jogi tény, amelyhez számos jogkövetkezmény fűződik, többek között az uniós jogi aktusok érvényessége. Ezzel szemben a Tanács és a Bizottság viszonylag könnyen állt át az online működésre, egyrészt mivel mindkét intézményben rendelkezésre állt már egy, a rendkívüli helyzetekre kialakított úgynevezett működési folytonossági terv, amely a hatáskörök gyakorlásának rendjét és a távollét esetére szóló szabályokat tartalmazza. Másrészt pedig sem a Tanács, sem a Bizottság eljárásrendje nem foglal magában olyan rendelkezéseket, amelyek fizikai jelenléthez kötnék a döntéshozatalt.

Az uniós intézmények tehát különböző hatásköreik alapján és vezetőik vérmérséklete szerint próbáltak hozzájárulni a koronavírus-helyzet kezeléséhez, miközben a tagállamok nemzeti hatásköreik teljes kiteljesedése mellett hoztak egyedi döntéseket. Jelen tanulmány célja annak áttekintése, hogy milyen főbb intézkedésekkel reagáltak az egyes uniós intézmények a világjárványra, miként alakultak köztük az erőviszonyok, továbbá milyen kihívásokkal küzdöttek eközben – és küzdenek jelenleg is.

Válságkezelés Európai Tanács-módra

A járványhelyzet európai fellángolását követően elsőként nem az Európai Bizottság, hanem az intézményközi bajnokság nyertese, az Európai Tanács vette át az uniós koordináció feladatát Charles Michel elnök vezetésével. 2020. március 10-én az Európai Unió állam- és kormányfői egy online konferencia, gyakorlatilag egy rendkívüli tanácsülés keretében vitatták meg a kialakult helyzetet.³ Az ülést követő konferencián a résztvevők elismerték, hogy a tagállamok közötti eddigi koordináció hagyott némi kívánnivalót maga után, és döntést hoztak az összehangolás szükségességéről. Bár az eseményt követő sajtótájékoztatón Charles Michel elnök von der Leyen bizottsági elnökkel együtt jelent meg, az első kört a gyors reakció szempontjából egyértelműen az Európai Tanács nyerte.

Ezt követően, március 17-én az Európai Tanács tagjai videokonferencia keretében ismét áttekintették a Covid-19-járványra való reagálást célzó uniós intézkedéseket,⁴ és többek között úgy döntöttek, hogy megerősítik a külső határokat, méghozzá akként, hogy koordinált módon ideiglenesen, 30 napon keresztül a feltétlenül szükséges esetekre korlátozzák az EU területére való belépést. Franciaország ugyanazon a napon lezárta

¹ Amelyet az EUMSZ 232. cikkével összhangban az összes parlamenti képviselő többségének szavazatával fogadnak el és módosítanak.

² Simon Hix – Tapio Rauino – Roger Scully: *An institutional theory of behavior in the European Parliament*. Mannheim, Joint Sessions of the European Consortium for Political Research, 1999.

³ Európai Tanács: *Az Európai Tanács elnökének következtetései a COVID-19 kapcsán tartott videokonferenciát követően* (2020. március 10.).

⁴ Európai Tanács: *Az Európai Tanács tagjainak videokonferenciája, 2020. március 17.* (2020. március 17.).

a külső schengeni határt, amely lépést egy, már kevésbé egyeztetett tagállami intézkedés-sorozat követett a schengeni övezeten belüli határellenőrzések visszaállításáról.

Másnap a Tanács kialakította álláspontját azokról a jogalkotási javaslatokról, amelyekkel forrásokat szabadít fel az EU 2020. évi költségvetéséből a Covid-19-járvány hatásainak kezelésére.⁵ A helyzet sürgősségére való tekintettel mindkét javaslatot módosítás nélkül jóváhagyták, az Európai Tanács tehát ismét hatékonynak bizonyult.

Májusban a Bizottság az Európai Tanács kérésére a többéves pénzügyi keretből (MFF) és a „Next Generation EU” helyreállítási eszközből álló csomagot terjesztett elő.⁶ Június 19-én az uniós tagállamok vezetői megtartották első megbeszélésüket erről a javaslatról. E megbeszélések során kiderült, hogy az állam-, illetve kormányfők határozottan ellenzik a csomagot, ezt követően pedig július 10-én Charles Michel elnök előterjesztette a többéves pénzügyi keretre és a helyreállítási csomagra vonatkozó módosító javaslatát.⁷ Erre vonatkozóan megállapodás alakult ki a tagállami vezetők között a július 17–21. között, a járvány kitörésének kezdete óta első ízben személyes részvétellel megtartott csúcstalálkozó során.

Mindezzel párhuzamosan az Európai Tanács egyéb koordinációs feladatköröket is ellátott. A horvát elnökség 2020. január 28-án úgy határozott, hogy aktiválja az EU válságelhárítási mechanizmusát (IPCR), első körben információmegosztási, majd március 2-án teljes körű üzemmódban.⁸ Ez gyakorlatilag egy uniós polgári védelmi mechanizmus, amely a Tanács hatáskörébe tartozik. Az uniós szintű válságelhárítási mechanizmus iránti igény még a 2000-es évek elejének eseményei nyomán merült fel, mint például a szeptember 11-i támadások, a 2004-es madridi, illetve a 2005-ös londoni merényletek, a 2004-es indiai-óceáni szökőár, majd lényeges szerepet töltött be a 2015. évi migrációs válság kezelésében is. A Tanács 2006. júniusában hagyta jóvá az integrált válságelhárítási intézkedéseket. Ezeket azért dolgozták ki, hogy a súlyos válsághelyzetek esetén elősegítsék a tagállamok közötti információcserét és a tagállami fellépések koordinációját. Az intézkedéscsomagra építve a Tanács 2013-ban elfogadta a politikai szintű integrált válságelhárítási mechanizmust, majd 2018 decemberében – már a migrációs tapasztalatokkal gazdagodva – végrehajtási határozatot fogadott el, amellyel jogi aktusban kodifikálta azt.⁹

A mechanizmus lényege, hogy a soros elnökség az intézkedések koordinálása érdekében egy nem hivatalos kerekasztal-megbeszélés keretében egy asztalhoz

⁵ Európai Tanács: *COVID-19 – A Tanács jóváhagyta az uniós költségvetésből történő támogatást* (2020. március 18.).

⁶ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. *Európa nagy pillanata: Helyreállítás és felkészülés – a jövő generációért*. Brüsszel, Európai Bizottság, 2020. május 27.

⁷ Európai Tanács: *Charles Michel elnök előterjesztette a többéves pénzügyi keretre és a helyreállítási csomagra vonatkozó javaslatát* (2020. július 10.).

⁸ Európai Tanács: *COVID-19: az elnökség a válságelhárítási mechanizmus teljes körű aktiválásával fokozza az uniós szintű fellépést* (2020. március 2.).

⁹ Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D1993&from=EN>

ülteti az uniós intézmények és a tagállamok képviselőit, akik az együttműködés megkönnyítéséről és a válsághelyzet elhárításának politikai koordinációjáról egyeztetnek. A válságértekezleteken az Európai Tanács elnöki kabinetjének munkatársai mellett az Európai Bizottság, az Európai Külügyi Szolgálat és az érintett tagállamok képviselői, valamint más érintett felek vesznek részt. A megbeszéléseken a felek előkészítik, kidolgozzák és naprakésszé teszik azokat az intézkedési javaslatokat, amelyekről ezután a Tanácsnak vitát kell folytatnia és döntést hoznia. Különböző további eszközök állnak még rendelkezésre, készülni szokott elemző jelentés a döntéselőkészítésre, illetve létezik egy állandó, 24 órás kapcsolattartó pont a folyamatos kommunikáció fenntartására. S ahogy az várható is volt, a struktúrájára tekintettel maga alá gyűrte az Európai Bizottság ARGUS névre hallgató válságkezelési mechanizmusát (lásd részletesen lentebb).

Havi két intézkedéscsomag és lopakodó hatáskörbővítés – az Európai Bizottság reakciója a járványhelyzetre

A koronavírus okozta válságban „mindannyian olaszok vagyunk” – jelentette ki a március 13-án tartott sajtótájékoztatóján¹⁰ Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke, utalva ezzel a járványhelyzet által a tavaszi hónapokban leginkább sújtott Olaszországgal való szolidaritás szükségességére. A tagállamok kormányai számára megküldött videóüzenetében arra is felszólította a tagállamokat, hogy fordítsanak nagyobb figyelmet az egészség védelmére és az egységes piac működésének fenntartására a koronavírus által okozott válság pillanataiban.

A hangzatos szövegeket követően a Bizottság számos intézkedést hozott, és még több ígéretet tett a koronavírus-helyzet kezelése terén, amelyekkel kapcsolatban aztán a legtöbb esetben az Európai Tanács aratta le a babérokat.

Von der Leyen a március 13-i beszédében bejelentette azt is, hogy az azt követő hetekben 1 milliárd eurót irányít át az uniós költségvetésből garanciaként az Európai Beruházási Alapnak, amely a tervek szerint 100 ezer európai kis- és középvállalatnak nyújt majd segítséget mintegy 8 milliárd euró összegű finanszírozás révén. A Bizottság emellett olyan tagállami intézkedéseket is támogat, mint például a bértámogatások bevezetése, a társasági adó, az áfa vagy a társadalombiztosítási járulékok fizetésének felfüggesztése, illetve közvetlen ellentételezés a vállalatoknak a rendkívüli események okozta kárért, többek között az idegenforgalmi ágazatban. Ennek alapján a Bizottság javaslatot tett a szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszközre (SURE), hogy segítséget nyújtson a munkavállalóknak a munkahelyük megtartásához a válsághelyzet során. Május 19-én a Tanács elfogadta a javaslatot, egy összesen 540 milliárd euró összegű csomag részeként,

¹⁰ European Commission: *COVID-19: Commission sets out European coordinated response to counter the economic impact of the Coronavirus* (2020. március 13.).

és learatta érte a babérokat, annak ellenére, hogy az eszközt csak akkor lehet majd igénybe venni, amikor már mindegyik tagállam nyújt nemzeti hitelgaranciát.¹¹

A SURE tehát a Bizottság által 2020. május 26-án bejelentett helyreállítási terv részévé vált, hasonlóan a Next Generation EU eszközhöz. Utóbbi pénzügyi kapacitása 750 milliárd EUR a Bizottsági javaslat szerint. A finanszírozást a saját forrásokról szóló határozat teszi lehetővé, amely felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy kivételes esetben, kötvények kibocsátása révén legfeljebb 750 milliárd EUR összegű kölcsönt vegyen fel az Unió nevében a 2021–2024 közötti időszakban végrehajtandó intézkedésekhez. A helyreállítási terv harmadik pillére pedig a megerősített hosszú távú uniós költségvetés a 2021–2027 közötti időszakra. Mióta pedig a júliusi uniós csúcson a megfelelő módosítások mellett a helyreállítási tervet elfogadták, természetesen mindkét intézmény magáénak vallja azt, von der Leyen azonban alulmaradt Charles Michel jól sajtózott „ellenjavaslatára” tekintettel.

Az Európai Bizottság koordinációs szempontból is támogatni próbálja a koronavírus-járvány megfékezésére irányuló erőfeszítéseket. Hasonlóan a Tanácshoz, a Bizottság aktiválta az ARGUS¹² (általános biztonsági sürgősségi riasztórendszer) válságkoordinációs mechanizmusát. A Bizottság-féle általános biztonsági sürgősségi riasztórendszer célja, hogy vészhelyzet vagy válsághelyzet esetén lehetővé tegye a legfontosabb információk megosztását és a belső koordinációt az összes bizottsági főigazgatóság között, és bekapcsolódjon az Európai Tanács hasonló koordinációs munkájába.

Von der Leyen elnök azonban ezt a hatáskört még tovább bővítette annak érdekében, hogy a tevékenységeit három fő pillér köré csoportosítva egybefogja az uniós fellépés különböző ágait.¹³ Az első pillér az egészségügy területe: ezen a téren a tevékenység középpontjában a megelőzés, a közbeszerzés, a segítségnyújtás és az előrejelzés áll. A második pillér a mobilitás területét öleli fel, az áruforgalozástól kezdve az utazási tanácsokon át a schengeni térséggel kapcsolatos kérdésekig. A harmadik pillér a gazdaságot fedi le: az operatív testület részletesen nyomon követi a különböző ágazati fejleményeket (többek között az idegenforgalom, az áruszállítás és a közlekedés, valamint a kereskedelem területén), az értékláncokat és a makrogazdaság alakulását. A munkát öt biztos egyezteteti össze, akik a következő területekért felelnek: Janez Lenarčič a válságkezelésért, Sztella Kiriakidisz az összes egészségügyi vonatkozású kérdésért, Ylva Johansson a határellenőrzéssel kapcsolatos kérdésekért, Adina Vălean a mobilitásért, Paolo Gentiloni pedig a járvány makrogazdasági aspektusaiért. Mivel azonban az Európai Tanács válságelhárítási

¹¹ Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?qid=1589957881511&uri=CELEX:32020R0672>

¹² Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0253-&from=BG>

¹³ Ursula von der Leyen: Remarks by President von der Leyen at the joint press conference with Commissioners Lenarčič, Kyriakides, Johansson, Vălean and Gentiloni at the ERCC ECHO on the EU's response to COVID-19. *European Commission*, 2020. március 2.

mechanizmusa intézményközi szempontból kifejezetten horizontális szemléletű, az ARGUS megmaradt a belső, intézményi koordináció körében, hiába alapozta az Európai Bizottság elnöke mechanizmusát öt biztosra és azok portfólióira.

Egy területen azonban az Európai Bizottság még ha névlegesen is, de mégiscsak győzelmet aratott a Tanács felett. Április 15-én Charles Michel és von der Leyen közösen terjesztett elő egy európai ütemtervet a Covid-19-járvány megfékezésére irányuló intézkedések fokozatos megszüntetésére.¹⁴ Az ütemterv tartalmi szempontból is izgalmas, hiszen a dokumentum zárófejezete, az úgynevezett kísérő intézkedések, egy egységes uniós egészségpolitika alapjait igyekszik lefektetni. Formai szempontból azonban külön kiemелendő, hogy míg a dokumentum bizottsági közleményként vonul be az integrációtörténetbe, voltaképpen azt mindkét elnök közösen jegyezte, mint az a preambulumból is kitűnik: „Az Európai Bizottság elnöke és az Európai Tanács elnöke által itt előterjesztett közlemény az Európai Tanács tagjainak felszólítására válaszul, amely egy olyan, a tagállamok között összehangolt exitstratégiát szorgalmaz, amely átfogó gazdaságélénkítési tervet és soha nem látott mértékű beruházásokat készít elő.”

A siker azonban csak átmeneti, mivel a javaslat a tagállamok részéről komolyabb szuverenitási kifogásokba ütközött a területen fennálló hatáskör hiányára tekintettel. Így aztán jelenleg a Bizottság elsősorban a koronavírus-vakcinával kapcsolatosan szeretne áttörést elérni. Nem tűnik úgy, hogy a tagállamok elérkezettnek látják az időt egy közös uniós egészségügyi politika felállítására, a koronavírus-vakcinával kapcsolatos elosztási hatáskör azonban ezt a tagállami felfogást adott esetben más irányba terelheti. Az Európai Bizottság az elmúlt néhány hét alatt összesen hat potenciális gyártóval folytatott le tárgyalásokat, és zárta le azokat megállapodással több százmillió mennyiségű vakcinavásárlást előirányozva.¹⁵

Működési anomáliák az Európai Parlamentben – jogszerű megoldás-e a távmegoldás

„A második világháború vége óta nem nézett szembe Európa ilyen drámai válsághelyezettel. Országaink megmentése érdekében együtt kell cselekednünk Európában. Ezekben a napokban Európa kulcsszava a szolidaritás”¹⁶ – fogalmazott David-Maria Sassoli, az Európai Parlament elnöke, még mielőtt a Parlament márciusi, még utoljára személyes részvétellel megrendezett plenáris ülését végül egynaposra rövidítette, ő maga pedig 14 napos karanténba került a korábbi olaszországi utazására tekintettel.

¹⁴ Forrás: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_hu.pdf

¹⁵ Európai Bizottság: *Koronavírus: Egy hatodik gyógyszergyártóval folytatott tárgyalásokat követően összeállt a Bizottság vakcinaportfóliója* (2020. szeptember 9.).

¹⁶ European Parliament: *Press Conference by David Sassoli, President European Parliament on the situation on coronavirus* (2020. március 2.).

A március 18-án közzétett sajtóközleményében¹⁷ a Parlament arra a március 10-i közös bizottsági és tanácsi bejelentésre reagált, amelyre egyébiránt annak elnöke nem volt hivatalos. Közleménye szerint az intézmény, mint társjogalkotó és mint költségvetési hatóság, már megkezdte a javasolt intézkedések kidolgozását a leginkább sújtott régiók és közösségek támogatása érdekében. A Regionális Fejlesztési Bizottság képviselői készek megtalálni a lehető leghatékonyabb módszert a Bizottság által bemutatott beruházási kezdeményezés elfogadásának és gyors végrehajtásának lehetővé tételére. Mivel az uniós finanszírozási szabályok módosítása együttdöntési eljárás keretében történik, a Parlamentnek és a Tanácsnak is el kell fogadnia azt – hangsúlyozta saját szerepének fontosságát az Európai Parlament. A valóságban ezzel szemben az első hónapban az Európai Parlament egyáltalán nem talált magára, bizottsági üléseit elnapolta, intézkedéseit elhalasztotta, hiszen egyáltalán nem volt egyértelmű, hogy személyes részvétel nélkül ki mire jogosult, és mire nem. A többi uniós intézménnyel ellentétben az Európai Parlament egyetlen alapdokumentuma sem ismeri a rendkívüli helyzet fogalmát.

Döntéshozatali eljárása vonatkozásában a Parlament mind a mai napig számos jelentős kihívással küzd. 2020 márciusa óta ugyanis távműködéssel ülésezik, amelyre azonban nem rendelkezik megfelelő joggal, gyakorlata pedig szembe megy saját Eljárási Szabályzatával, melyet a mai napig sem módosított. A másik potenciális kifogás a működésével szemben, hogy a 2020-as évben egyértelműen nem rendeztek meg 12 plenáris ülést Strasbourgban, ami az EUSZ 6. Jegyzőkönyvének rendelkezései alapján a Parlament kötelezettsége lenne. A témáért felelős parlamenti képviselők hónapok óta alternatívákat keresnek a helyzet megoldása érdekében, a jogszerű működés helyreállítása azonban még az év végéig is elhúzódhat, miközben a működéssel szemben támasztható eljárásjogi kifogásokra való tekintettel az Európai Parlament akár az EUMSZ 263. cikke szerinti megsemmisítési keresettel is szembe találhatja magát.

Az Európai Bíróság (Bíróság, EUB) az EUMSZ 263. cikk keretében megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint az Európai Parlament harmadik személyekre joghatással járó aktusait, amint azt már az EUB 1986. évi Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament ítéletében is megállapította.¹⁸ A Bíróság hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket valamely tagállam vagy az intézmények nyújtanak be. Hozzájuk hasonlóan bármely természetes vagy jogi személy eljárást indíthat a neki címzett vagy őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem tartalmaznak végrehajtási intézkedéseket. Az eljárás megindítható hatáskör hiánya és azzal való visszaélés miatt, lényeges eljárási szabályok megsértésére tekintettel, továbbá a Szerződések megsértése vonatkozásában egyaránt. A valódi veszély tehát abban áll,

¹⁷ Európai Parlament: *A Parlament a COVID-19 járvány által sújtott régiók támogatásának célba juttatásán dolgozik* (2020. március 18.).

¹⁸ Az EUB C-294/83. sz. Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:1986:166]. Az ügyben az EUB elismerte az Európai Parlament passzív perbeli legitimációját.

hogy tekintse csak egyetlen tagállami gazdasági társaság érdekeivel ellentétesnek az elmúlt időszakban uniós szinten elfogadott intézkedéseket, ez máris indokot jelenthet arra, hogy eljárási szabálysértésre tekintettel a Bírósághoz forduljon, és adott esetben egyetlen cég példáján felbuzdulva a Parlament perek ezreivel vagy kollektív keresetekkel találja szembe magát. A tagállamok által indítható per esetét nem is említve.

A strasbourgi ülészezéről szóló, olykor heves érzelmeket is kiváltó vita mindenki által ismert és hosszú időre tekint vissza. Az Európai Parlament 2013-as tanulmánya szerint évi 103 millió euró megtakarítást jelentene, ha a Parlament strasbourgi működését Brüsszelbe vinnék át.¹⁹ Az Európai Számvevőszék elemzése értelmében a strasbourgi székhellyel kapcsolatos összes kiadás évi 109 millió euróra rúg, a strasbourgi Parlament épületei kihasználatlanok, mindösszesen évi 42 napot működnek.²⁰ Mindez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az Európai Parlament székhelye Strasbourg, ennek megváltoztatásához valamennyi tagállam hozzájárulása szükséges, Franciaország részéről pedig ez a szándék nyilvánvalóan nem áll fenn.

1992. december 12-én a tagállamok kormányai közös megállapodás keretében elfogadták²¹ az intézmények, valamint az egyes testületek és szervezeti egységek székhelyének meghatározásáról szóló edinburghi döntést. Ennek megfelelően az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 6. jegyzőkönyvének egyetlen, a fenti határozatba foglalt cikke rendelkezik az intézmények székhelyéről az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ, az Európai Közösséget létrehozó szerződésből jött létre a Lisszaboni Szerződés eredményeként) meghatározza az Unió elveit és célkitűzéseit, valamint mozgásterét a szakpolitikai területein, továbbá rögzíti az uniós intézmények szervezeti és működési részleteit a 341. cikkére tekintettel: „Az Európai Parlament székhelye Strasbourg, ahol a tizenkét, havonta tartandó plenáris ülésszak zajlik, beleértve a költségvetési ülésszakot is. A további plenáris ülésszakokat Brüsszelben tartják. Az Európai Parlament bizottságai Brüsszelben üléseznek.”

A Bíróság számos ítéletében elemezte és értelmezte a fenti rendelkezéseket. Összességében a Bíróság azon a véleményen van, hogy a fent említett tagállami hatáskör ugyan nem akadályozhatja a Parlament mindennapi működését, azonban a döntések azt is kimondták, hogy az ülések, illetve összességében a munkavégzés helyének bármely módosítása szerződésmódosításhoz kötött, ennek megfelelően pedig a tagállamok hozzájárulása szükséges hozzá. 1997-ben az EUB úgy határozott,²² hogy a tagállamoknak a székhely meghatározására vonatkozó joga azt is jelenti egyúttal, hogy rögzíthetik a Strasbourgban tartandó plenáris ülések számát is. „Tekintettel arra,

¹⁹ Az Európai Parlament adminisztrációjának 2013. augusztusi feljegyzése: „Az Európai Parlament három munkahelyszíne – a többes földrajzi elhelyezkedéséből fakadó környezeti és regionális hatások.”

²⁰ Az Európai Parlament működésének központosítása révén elérhető uniós költségvetési megtakarítások elemzése. Forrás: https://www.eca.europa.eu/Other%20publications/PL1407_LETTER/PL1407_LETTER_HU.pdf

²¹ Az EK 216. cikk, az ESZAK 77. cikk és az Euratom-Szerződés 189. cikke alapján.

²² Az EUB C-345/95 sz. a Francia Köztársaság kontra Európai Parlament ügyében 1997. október 1-jén hozott ítélete [ECLI:EU:C:1997:450].

hogy (a Parlamentnek) több munkavégzési helye is van, e tekintetben a hatáskör gyakorlása nemcsak a Parlament székhelyének meghatározását jelenti, hanem az arra vonatkozó benne foglalt hatáskört is, hogy az ott elvégzendő tevékenységekről is döntsenek a tagállamok, ezzel pontosan meghatározva a munkavégzési hely tartalmát. [...] Ebből adódóan a tagállamok kormányainak az volt a szándéka, hogy előírják: a Parlament székhelye, Strasbourg legyen a rendes plenáris üléselés fő helyszíne, és ebből a célból azt is meghatározzák, hogy évente hány plenáris ülést kell ott tartani kötelező jelleggel.”²³

A Bíróság értékelése szerint tehát az edinburghi döntést úgy kell értelmezni, hogy a Parlament székhelyének meghatározása egyben azt is jelenti, hogy ott megfelelő rendszerességgel 12 rendes plenáris ülést kell tartani, ideértve azokat az üléseket is, amelyek során a Parlament a ráruházott költségvetési hatáskört gyakorolja a Szerződés alapján. További plenáris üléseket ezért nem lehet más munkavégzési helyre ütemezni, erre kizárólagosan csak akkor kerülhet sor, amennyiben a Parlament a 12 rendes plenáris ülést Strasbourgban, ahol a székhelye található, az adott év során megtartja. Teljes bizonyossággal kijelenthető, hogy erre 2020-ban nem kerülhet sor.

A kérdés relevanciáját és időszerűségét a fentiekén túl az adja, hogy a strasbourgi helyszín megszüntetésével kapcsolatos politikai és tagállami szándékok a képviselők körében már most megerősödtek, amelyre vonatkozóan a francia védekező magatartás következményeivel számolni kell. Clément Beaune francia Európa-ügyi államtitkár már a David Maria Sassolival, a Parlament elnökével (az EP elnöke, az Elnök) folytatott augusztusi tárgyalása során nyomatékot adott elvárásának arra nézve, hogy a strasbourgi ülések helyreállítására mielőbb, már szeptemberben sor kerüljön.²⁴ Ennek ellenére a Parlament elnökének szeptember 8-i döntése alapján a plenáris ülést Brüsszelben szervezik meg, elsősorban a strasbourgi régió járványügyi besorolására tekintettel. Szeptember 15-én Beaune államtitkár bejelentette, hogy a Francia Köztársaság kompenzációra tart igényt az elmaradt strasbourgi plenáris ülésekre tekintettel.²⁵

Összességében tehát az intézmények közötti mérkőzést, részben hatásköreiből is adódóan, az Európai Tanács nyerte, mögötte egy hosszal az Európai Bizottság és kicsit lemaradva az Európai Parlament követi. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül azonban, hogy a Tanács csatát nyert, és nem háborút. A Bizottság előtt áll még az évente megrendezésre kerülő beszéd az Unió állapotáról, amely, mivel tizedik alkalommal kerül rá sor, az Európai Bizottság elmúlt 10 évének vívmányait is tárgyalja majd. Az Európai Parlament pedig mindezidáig nem adta hozzájárulását a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló politikai megállapodáshoz. Így aztán az nevet, aki utoljára nevet – persze csak ha eközben szabályosan működik.

²³ Az EUB C-345/95 sz. Francia Köztársaság kontra Európai Parlament ügyében 1997. október 1-jén hozott ítéletének [ECLI:EU:C:1997:450] 24., 25. és 26. pontjai.

²⁴ Forrás: <https://twitter.com/CBeaune/status/1298304600408297472>

²⁵ Gilles Varela: „Avoir de l’ambition pour l’Europe c’est avoir de l’ambition pour Strasbourg”, déclare le secrétaire d’Etat Clément Beaune. *20 minutes*, 2020. szeptember 15.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata. Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_HU.html
- Az Európai Unió Bíróságának esetjoga. Online: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_hu
- Az Európai Unióról működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Európai Bizottság: *Koronavírus: Egy hatodik gyógyszergyártóval folytatott tárgyalásokat követően összeállt a Bizottság vakcinaportfóliója* (2020. szeptember 9.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_1556
- Európai Parlament: *A Parlament a COVID-19 járvány által sújtott régiók támogatásának célba juttatásán dolgozik* (2020. március 18.). Online: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20200313IPR74903/az-ep-a-covid-19-altal-sujtott-regiok-tamogatasanak-celba-juttatasan-dolgozik>
- Európai Tanács: *COVID-19: az elnökség a válságelhárítási mechanizmus teljes körű aktiválásával fokozza az uniós szintű fellépést* (2020. március 2.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/03/02/covid-19-outbreak-the-presidency-steps-up-eu-response-by-triggering-full-activation-mode-of-ipcr>
- Európai Tanács: *Az Európai Tanács elnökének következtetései a COVID-19 kapcsán tartott videokonferenciát követően* (2020. március 10.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19>
- Európai Tanács: *Az Európai Tanács tagjainak videokonferenciája, 2020. március 17.* (2020. március 17.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2020/03/17>
- Európai Tanács: *COVID-19 – A Tanács jóváhagyta az uniós költségvetésből történő támogatást* (2020. március 18.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/03/18/covid-19-council-gives-go-ahead-to-support-from-eu-budget>
- Európai Tanács: *Charles Michel elnök előterjesztette a többéves pénzügyi keretre és a helyreállítási csomagra vonatkozó javaslatát* (2020. július 10.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/07/10/president-charles-michel-presents-his-proposal-for-the-mff-and-the-recovery-package/>
- European Commission: *COVID-19: Commission sets out European coordinated response to counter the economic impact of the Coronavirus* (2020. március 13.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_459
- European Parliament: *Press Conference by David Sassoli, President European Parliament on The situation on coronavirus* (2020. március 2.). Online: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/press-conference-by-david-sassoli-president-european-parliament-on-the-situation-on-coronavirus_20200302-1730-SPECIAL-PRESSER_vd
- Hix, Simon – Tapio Rauino – Roger Scully: *An institutional theory of behavior in the European Parliament*. Mannheim, Joint Sessions of the European Consortium for Political Research, 1999. Online: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/f14c98e1-fbd0-4fec-ae4e-28c5b6460f63.pdf>
- Varela, Gilles: „Avoir de l'ambition pour l'Europe c'est avoir de l'ambition pour Strasbourg”, déclare le secrétaire d'Etat Clément Beaune. *20 minutes*, 2020. szeptember 15. Online: <https://www.20minutes.fr/strasbourg/2861463-20200915-avoir-ambition-europe-avoir-ambition-strasbourg-declare-secretaire-etat-clement-beaune>
- Von der Leyen, Ursula: Remarks by President von der Leyen at the joint press conference with Commissioners Lenarčič, Kyriakides, Johansson, Vălean and Gentiloni at the ERCC ECHO on the EU's response to COVID-19. *European Commission*, 2020. március 2. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/statement_20_368

Az uniós jogállamiság-politika koronavírusteresztje

A jogállamiság kérdése a 2010-es évek elejétől folyamatosan az Európai Unió napirendjén szerepel, és jelentős megközelítésbeli változáson ment keresztül. Az Európai Unió jogtörténeti fejlődése azt mutatja, hogy kezdetekben a tagállamok kérték számon a jogállamisági garanciákat az európai uniós intézményeken. Ez a trend a 1990-es évek végén, 2000-es évek elején kezdett megváltozni, amikor az Amszterdami Szerződésbe bekerült a tagállamok feletti alapjogi kontroll gondolata és a mai EUSZ 7. cikk szerinti jogállamisági eljárás első változata. Az a diskurzus azonban, amely szerint az uniós intézmények feladata folyamatosan felügyelni a jogállamiság helyzetét a tagállamokban csak a 2010-es évek elejétől alakult ki, és uralta el egyre erőteljesebben az európai politikai agendát. Az elmúlt évtizedben az uniós intézmények folyamatosan bővítették a tagállamokat kontrolláló eszköztárukat. Néhány tagállam és az Európai Parlament felszólítását követően 2014-ben létrejött a Bizottság „jogállamiság erősítését szolgáló” keretmechanizmusa. Ugyanebben az évben a Tanács éves jogállamisági párbeszédet vezetett be. Az Európai Parlament 2016-ban minden tagállamot ellenőrző, éves jogállamisági jelentés létrehozására tett javaslatot. Az Európai Bizottság eleinte vonakodott az éves jelentés gondolatától, végül az elmúlt évben mégis bevezette. Az így kialakított európai uniós jogállamiság-politika azonban alapvető hiányosságoktól szenved, amelyek a koronavírus 2020. tavaszi első hulláma során is erőteljesen érzékelhetők voltak. A járványhelyzetben még szembetűnőbbé vált, hogy a jogállamiság-politika az Unió részéről jelentős hatáskörtúllépési problematikát vet fel és megkérdőjelezhető jogalapra épül. A járvány alatt Magyarországgal szemben megfogalmazott éles bírálatok rávilágítottak, hogy az uniós intézmények nem biztosítanak kellő garanciát a jogállamiság helyzetének objektív vizsgálatához. A koronavírus okozta helyzetben számos kérdés merült fel az uniós intézmények jogszerű működésével kapcsolatban is, ami felveti egy olyan jogállamisági mechanizmus szükségességét, amely képes ellenőrizni, hogy az EU intézményei is megfelelően betartják-e a jogállamiság garanciáit.

Bevezetés

A jogállam eredendően alkotmányos fogalom, amelynek nincs zárt, egyetemes definíciója, ugyanakkor meghatározó elemei közé sorolhatjuk a joghoz kötöttséget, a jogbiztonságot, az alapjogok tiszteletben tartását, valamint a montesquieu-i fékek és egyensúlyok meglétét. A jogállam olyan állam, amelyben a törvényt alkotó hatalomnak is vannak jogi, alkotmányos korlátai.¹ A jogállamiság fogalma köré az elmúlt

¹ Lásd pl. Varga Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015. 22; A Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén elfogadott jelentése a joguralomról. Strasbourg, 2011. március 28. Rapport sur la prééminence du droit adopté par la Commission de Venise lors de sa 86e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011). 10.

évtizedben új, európai uniós közpolitika épült. A közpolitika „egy vagy több közigazgatási, illetve kormányzati hatóság saját cselekvési programja.”² Az európai jogállamisági viták által fémjelzett jelenségre alkalmazható ez a definíció, hiszen a különböző uniós intézmények, európai uniós politikusok, civil szervezetek és kutatók jelentős energiát fektetettek abba, hogy újabb és újabb olyan megoldásokat fejlesszenek ki, amelyeken keresztül az Unió felügyelni tudja a tagállamokat a jogállamiság érvényesülésére hivatkozva. Számos közlemény, jelentés, állásfoglalás, hivatalos dokumentum és tudományos cikk rögzíti azt a cselekvési programot, amelyet az Európai Unió ma is követ a jogállamiság tekintetében.³ Jelen tanulmány célja röviden áttekinteni az uniós jogállamiság-politikát mint közpolitikai jelenséget, speciális hangsúlyt fektetve a koronavírus-járvány vizsgált területre gyakorolt hatására.

Az Unió jogállamiság-fogalomhoz fűződő viszonyrendszere jelentős változáson ment keresztül. Kezdetben a tagállamok szólították fel az európai intézményeket, hogy megfelelő jogállamisági és alapjogi garanciákat nyújtsanak. Mára 180 fokos fordulat következett be, és az uniós intézmények ragadnak meg minden alkalmat arra, hogy ezeket a garanciákat számonkérjék a tagállamokon. Komplex, folyamatosan bővülő uniós eszközrendszert alakítottak ki, amellyel kapcsolatban az uniós intézmények között is párhuzamosságok, duplikációk figyelhetők meg. A koronavírus-járvány első, 2020. tavaszi szakasza lehetőséget nyújtott arra, hogy az Európai Unió viszonylag fiatalnak számító jogállamisági közpolitikájának működését rendkívüli körülmények között is megfigyelhessük. A koronavírus nemcsak a tagállamok, hanem az Európai Unió intézményrendszere számára is speciális kontextust teremtett, amelyben élesebben kirajzolódtak a jogállamiság-politikát alapvetően is jellemző hiányosságok.

Jogtörténeti szemlélődés: a jogállamiság szerepének megváltozása az Unióban

Az Európai Unió elődjét jelentő Európai Közösségek elsősorban nem értékalapú, hanem gazdasági együttműködést testesítettek meg.⁴ Míg a világháborúk után a tagállamok alkotmányos gyakorlatában alapvetésként jelent meg az alapjogok védelme, az Európai Unió elődjét alakító alapszerződésekbe az alapjogok és a jogállamiság védelmét csak sok évtizedes késéssel emelték be. Az Európai Közösségek első három évtizedében az alapító szerződések nem tettek említést az alapjogokról, csak néhány

² Patrick Hassenteufel: *Sociologie politique: l'action publique*. Paris, Armand Colin, 2011. 7.

³ Részletesebb elemzéshez lásd Gát Ákos Bence: *Küzdelem az Európai szinten – a Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései*. Budapest, Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásért Alapítvány, 2019. 90–110.

⁴ Téglási András: Az emberi jogok védelmének nemzetközi rendszere. In Bende Zsófia – Halász Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014. 154.

speciális jog védelméhez létezett jogalap. Ilyen jogok voltak például az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma, a munkaerő-áramlás szabadsága, a szolgáltatásnyújtás szabadsága, a munkavállalók munka- és életkörülményeinek javítása, valamint a férfiak és nők közötti jövedelemegyenlőség.⁵

Kezdetben az alapjogok csak szimbolikus erejű nyilatkozatokban jelentek meg. Az 1973-as koppenhágai európai csúcstalálkozó után az Európai Közösségek kilenc tagállama elfogadta a Nyilatkozatot az Európai Identitásról.⁶ A dokumentum megállapítja, hogy a tagországok „egy olyan közös életfelfogás bizonyosságában, amely az embereket szolgáló társadalmi rend megteremtésére törekszik, akarják a gazdasági haladás célját képező képvisleti demokrácia, a joguralom és a szociális igazságosság, valamint az emberi jogok betartását, mint az európai identitás alapelemeinek a védelmét”. A Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977-ben fogadott el egy mindössze két bekezdésből álló szimbolikus nyilatkozatot az alapjogokról, amelyben aláhúzták, hogy „rendkívül fontosnak tartják azoknak az alapjogoknak a tiszteletben tartását, amelyek a tagállami alkotmányokból és az emberi jogok és alapvető szabadságok európai egyezményéből következnek”.⁷

Ahogy a Közösség jogi, politikai és gazdasági relevanciája erősödött, egyre fontosabbá vált, hogy a tagállamaihoz hasonlóan az új európai politikai entitás is jogi garanciát nyújtson az alapjogok védelmére az európai intézmények potenciális túlkapásaival szemben. A tagállamok részéről megfogalmazott ilyen jellegű igény legfontosabb mérföldköve a német Alkotmánybíróság 1974. május 29-i, úgynevezett „Solange” ítélete, amelyben a karlsruhei bíróság leszögezte, hogy mindaddig nem fogadja el a közösségi (uniós) jog nemzeti joggal szembeni elsőbbségét, amíg az Európai Közösségekben nem ugyanolyan mértékben biztosított az alapjogok védelme, mint Németországban. Az alkotmánybíróság ítéletére reagálva az Európai Unió Bírósága (korábbi nevén Európai Közösségek Bírósága, továbbiakban: Bíróság), igyekezett kialakítani az alapjogvédelmi garanciákat. A mai európai uniós jogállamisági viták tükrében talán már feledésbe merült, ezért nyomatékosan kell megjegyezni, hogy a Bíróság – csakúgy, mint a Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977-es nyilatkozata – a tagállamok alkotmányos hagyományaira hivatkozott, és ezekre támaszkodva mondta ki, hogy az alapjogok védelme része a közösségi jog általános elveinek. Később tovább szélesítette az alapvető jogok érvényesítését szolgáló jogalapot, a nemzetközi egyezmények, különösképpen az Emberi Jogok Európai Egyezménye további inspirációs forrássá váltak.

A joggyakorlat fejlődés ellenére az Európai Közösségek eredendő alapjogi hiátusát támasztja alá az a tény, hogy az Európai Unió hosszú ideig nem rendelkezett

⁵ Francesca Ferraro – Jesús Carmona: *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne. Le rôle de la Charte après le traité de Lisbonne*. Brussels, Parlement européen, 2015. 3.

⁶ Déclaration sur l'identité européenne (Copenhague, 14 décembre 1973). Magyar nyelven lásd J. Nagy László: *Az európai integráció politikai története*. Szeged, JATEPress, 2005.

⁷ Az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság közös nyilatkozata az alapvető jogokról, 1977. április 27.

saját alapjogvédő dokumentummal. 2000. december 7-én, a Nizzai Szerződéssel egy időben hirdették ki az úgynevezett Alapjogi Chartát, amely csak alig több mint egy évtizeddel ezelőtt, a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépésével emelkedett a szerződések szintjére, és rendelkezik ennek megfelelően tényleges jogi kötőerővel az európai uniós intézményekkel szemben.

Az alapszerződéseket vizsgálva megállapítható, hogy a jogállamiságra történő első szó szerinti utalások csak 35 évvel az Európai Közösségek megalapítása után, az 1992-es Maastrichti Szerződésben jelentek meg. Itt is fontos megjegyezni, hogy a jogállamiság-védelem kérdése még nem az uniós tagállamok, hanem alapvetően a harmadik országok vonatkozásában merült fel. A Bíróság joggyakorlatához hasonlóan a Maastrichti Szerződés F. cikke azt is rögzítette, hogy az „Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek”.⁸

A fentiekhez képest az 1997-es Amszterdami Szerződés hozott jelentős megközelítésbeli változást. Az új szerződéssel a Maastrichti Szerződés F. cikk (1) bekezdése helyébe a következő szöveg lépett: „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közősek a tagállamokban.”⁹ A megfogalmazásban megfigyelhető, hogy az unió itt már saját elveiként utal az alapvető jogokra, és elmarad az utalás arra, hogy ezek a jogelvek a tagállami alkotmányos hagyományoknak köszönhetően váltak az uniós jogrend részévé.

Az Amszterdami Szerződés vezette be a mai európai politikai közlétkben elhíresült „hetedik cikk” elődjét is. A Szerződés F. 1. cikke rögzíti, hogy „a tagállamok egyharmada vagy a Bizottság javaslata alapján, és az Európai Parlament hozzájárulásának elnyerését követően az állam-, illetve kormányfői összetételben ülésező Tanács, miután a kérdéses tagállam kormányát felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti az F. cikk (1) bekezdésében említett alapelveket”. Ezt a tagállamokkal szembeni jogállamisági szankciós eljárást erősítették meg és egészítették ki a Nizzai és Lisszaboni szerződések is.

Az alapszerződések jogfejlődése alapján megállapítható, hogy a jogállamiság védelmének kérdése viszonylag új keletű kérdéskör az Európai Unióban. Azt is fontos leszögezni, hogy eredendően a tagállamok követelték az Európai Uniótól, hogy a jogrendjében nyújtson minimális alapjogi garanciákat. Innen jutottunk el mára oda, hogy az uniós intézmények kéri számon a jogállamiság betartását a tagállamokon. A tagállamokkal szembeni uniós jogállamisági kontroll írmagja az Amszterdami Szerződésben jelent meg, és a jelenleg hatályos Európa Unióról szóló szerződés 7. cikkelyében is szigorú feltételekhez kötött, rendkívüli eljárás formáját ölti. A 7. cikk (1) bekezdése

⁸ Maastrichti Szerződés, F. cikk.

⁹ Amszterdami Szerződés, 1. cikk (8) bekezdés.

szerinti eljárásban a súlyos jogsértés egyértelmű veszélyének megállapításához a Tanács négyötödös többségére és az Európai Parlament egyetértésére van szükség. A 7. cikk (2) bekezdése szerinti eljárásban az értékek súlyos és tartósan fennálló sérelmének megállapítása a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek egyhangú szavazatához és a Parlament egyetértéséhez kötött.

A 7. cikk szerinti eljárás, rendkívüli jellege miatt, önmagában nem lett volna alkalmas arra, hogy a tagállamok feletti jogállamisági ellenőrzés a mindennapi európai politika egyik fő kérdésévé váljon. A tagállamok feletti jogállamiság kontroll-jelensége azért maradhatott fenn tartósan, mert a különböző uniós intézmények és politikai szereplők új uniós közpolitikává alakították. A 2010-es években gomba módra szaporodtak el az Európai Unió döntéshozó és vitafórumain azok a viták, akciótervek, politikai és intézményi dokumentumok, amelyek egyes, jellemzően az Unióhoz 2004 után csatlakozott tagállamaiban firtatják a jogállamiság helyzetét. Az elmúlt évtizedben folyamatosan bővült az uniós jogállamisági eszköztár.

Uniós jogállamiság-politika közléről: egyre bővülő intézményi eszköztár

Az elmúlt évtizedben a különböző uniós politikai szereplők és intézmények részéről számos kezdeményezés látott napvilágot, amely az Unió tagállamai feletti jogállamisági kontroll megvalósítását tűzte ki célul.

Négy uniós tagállam – Németország, Finnország, Luxemburg és Hollandia – külügyminiszterei 2013. március 6-án levélben fordultak az Európai Bizottság elnökéhez, amelyben kérték egy európai uniós jogállamisági mechanizmus kialakítását.¹⁰ A levélben szerepelnek azok az irányvonalak, amelyeket a jogállamiság-politika terén az uniós intézmények a mai napig követnek, a jogállamisági mechanizmus gondolatától kezdve egészen a 2020-as MFF-tárgyalásokon vita tárgyát képező, jogállamisági témához kapcsolt pénzügyi szankciók kérdéséig.

Az Európai Parlament 2013. július 3-án fogadta el a Tavares-jelentésen alapuló állásfoglalását.¹¹ Az állásfoglalás azzal vált közismertté, hogy tételesen foglalkozott az európai baloldal által kifogásolt magyar politikai fejleményekkel. A külügyminiszterek leveléhez hasonlóan már ez a parlamenti állásfoglalás is utalt egy legmagasabb politikai szinten koordinált, uniós értékeket ellenőrző, korai figyelmeztető rendszert kialakító gyors és független mechanizmusra, de az ezzel kapcsolatos elképzeléseket nem pontosította.

Az uniós jogállamisági kontroll első, legkézzelfoghatóbb eszközét az Európai Bizottság hozta létre a 2014. március 11-én kiadott, úgynevezett „jogállamiság meg-

¹⁰ A német, holland, finn és dán külügyminiszterek Európai Bizottság elnökéhez címzett levele, 2013. március 6.

¹¹ Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján). Strasbourg, 2013.

erősítésére irányuló új uniós keretről” szóló közleményével.¹² A dokumentumban felvázolták azt a mechanizmust, amelyet a Bizottság alkalmazni kíván azokra az esetekre, amikor felmerül, hogy egy uniós tagállamban sérül a jogállamiság helyzete. A mechanizmus az érintett tagállammal folytatott strukturált párbeszédre alapul, és három szakaszból áll. Az elsőben a Bizottság felméri, vannak-e egyértelmű jelei annak, hogy egy tagállamban veszélyben van a jogállamiság. Ha előzetes értékelése alapján arra a véleményre jut, hogy a jogállamiság rendszerszintű fenyegetését jelentő helyzet áll fenn, párbeszédet kezdeményez a tagállammal, és eljuttatja hozzá a „jogállamiságra vonatkozó véleményét”. Abban az esetben, ha az első szakasz eredménytelen, a második szakaszban az Európai Bizottság úgynevezett „jogállamiságra vonatkozó ajánlást” küld a tagállamnak, amelynek főbb elemeit nyilvánosságra is hozza. A Bizottság ajánlásában világosan megjelöli aggodalmainak indokait, és felszólítja a tagállamot, hogy meghatározott határidőn belül oldja meg a körvonalazott problémákat. A harmadik szakasz a „Bizottság ajánlásának nyomon követése”, amelyben a Bizottság figyelemmel kíséri, hogy az érintett tagállam miként hajtja végre a hozzá intézett ajánlást. Ha az érintett tagállam a kitűzött határidőn belül nem követi nyomon megnyugtatóan az ajánlást, a Bizottság elindíthatja az EUSZ 7. cikkében meghatározott mechanizmusok egyikét.

A Bizottság által kialakított jogállamisági mechanizmus szerkezete a kötelezettségszegési eljárásokból ismert eljárási struktúra analógiájára épül. A strukturált párbeszéd hasonlóan valósul meg: az érintett tagállam és a Bizottság kommunikál, tárgyal egymással, és csak akkor következnek további lépések, ha nem sikerül megállapodásra jutniuk az egyes szakaszokban. A további lépések tekintetében azonban jelentős eltérések figyelhetők meg a két esetben. A kötelezettségszegési eljárások esetében a tagállam és a Bizottság közötti megállapodás hiányában a Bizottság az Európai Unió Bírósága elé utalhatja az ügyet, míg a jogállamisági mechanizmus esetében a bírósági szakasz teljes mértékben hiányzik. Emiatt a kilátásba helyezhető szankciók is jelentősen eltérnek egymástól. A kötelezettségszegési eljárások esetében a Bíróság elmarasztalhatja a tagállamot, kötelezheti arra, hogy a Bizottság elvárásainak megfelelően változtasson a nemzeti szabályozásán vagy gyakorlatán, és pénzbírságra ítélni. A jogállamisági eljárás tekintetében nincs hasonló jogi szankció, ennek híján a Bizottság csak azzal gyakorolhat nyomást, hogy megindítja az EUSZ 7. cikk szerinti eljárások egyikét.

Nem sokkal a bizottsági mechanizmus bejelentése után a Tanács, amelynek Jogi Szolgálat a 3. pontban részletesen kifejtett jogi aggályokat fogalmazott meg a Bizottság eljárásával kapcsolatban, saját jogállamisági eszközt dolgozott ki. 2014. december 16-i sajtóközleményében bejelentette, hogy minden évben politikai párbeszédet szervez a tagállamok között, hogy előmozdítsa és védelmezze a jogállamiságot. Hangsúlyozta, hogy „ez a párbeszéd az objektivitás, a diszkriminációmentesség és valamennyi tagállam egyenlő bánásmódjának elvén alapul majd”. Azt is leszögezte,

¹² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. Strasbourg, 2014. március 11.

hogyan mechanizmusa „nem sértheti a hatáskörök átruházásának elvét, valamint a tagállamok nemzeti identitásának (és a velejáró alapvető politikai és alkotmányos struktúráiknak [...]), valamint alapvető állami funkcióiknak a tiszteletben tartását”. A Tanács így a Bizottság jogállamisági mechanizmusával párhuzamosan létrehozott egy saját, jogállamisággal foglalkozó eszközt. Ezzel egyrészt mutatta, hogy nem kívánja a jogállamiság kérdését teljes mértékben levenni az európai politikai napirendről, ugyanakkor a vizsgálódást a tagállamok egyenlőségét és szuverenitását tiszteletben tartó kormányközi párbeszédre szűkítve jelezte azt is, hogy az Európai Unió tagállamokkal szembeni jogállamisági vizsgálódásait szigorú határok között kell tartani.

A Tanács nem az egyetlen uniós intézmény, amely kritikával illette a Bizottság jogállamisági mechanizmusát. Igaz, teljesen más szempontból, de az Európai Parlament is elégedetlenségének adott hangot. Az intézmény arra hivatkozva látott neki immár egy harmadik, alternatív jogállamisági mechanizmus kidolgozásának, hogy a Bizottság megoldását nem tartja kellőképpen átfogónak. A Parlament megoldási javaslatát a 2016. október 25-én elfogadott állásfoglalása tartalmazza, amely a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozását javasolta a Bizottságnak.¹³

A Bizottság jogállamisági mechanizmusával ellentétben azonban a Parlament által javasolt jogállamisági mechanizmust nemcsak „szükség esetén”, egyedi esetekben, egy-egy országgal szemben vetnék be, hanem minden tagállamot minden évben rendszeresen ellenőriznének, az összes uniós tagállamot folyamatos megfigyelés alatt tartanák. Az állásfoglalás olyan mechanizmus struktúráját vázolta fel, amelyben a Bizottság mechanizmusához képest a Parlament, valamint a különböző NGO-k és civil szervezetek sokkal hangsúlyosabb szerepet kaptak volna.

A tagállamok feletti uniós jogállamiság-kontroll területén a különböző uniós intézmények eltérő megoldásokat javasoltak, amelyek egymással is versenyben állnak. A Bizottság például elutasítóan reagált a Parlament 2016. októberi javaslatára, kifejtve, hogy „komolyan kételkedik abban, hogy szükséges lenne létrehozni egy »szakértői« testület által kidolgozott éves jelentést, illetve a demokráciát, a jogállamiságot és az alapvető jogokat támogató szakpolitikai ciklust, valamint az is komoly kétségeket vet fel, hogy ez megvalósítható lenne-e”. Kifejtette, hogy „a javasolt eljárás néhány eleme – például a megállapodás-tervezet által a független szakértői testületnek szánt központi szerep – súlyos problémákat vet fel a jogszerűség, az intézményi legitimitás és az elszámoltathatóság terén”. Úgy vélte, hogy „először a már meglévő eszközökből kell a legtöbbet kihozni, elkerülendő a felesleges átfedéseket”.¹⁴

¹³ Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról. Strasbourg, 2016.

¹⁴ Suite donnée à la résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux. Brüsszel, Európai Bizottság, 2017. január 17.

A Bizottság néhány év alatt mégis változtatott az álláspontján. A 2019. július 17-i közleményében bejelentette, hogy az éves jogállamiság ellenőrző ciklust (*annual rule of law review cycle*) vezet be, amelyen keresztül immár minden évben, rendszeresen, minden tagállamban értékeli a jogállamiság helyzetét.¹⁵ A Parlament által 2016-ban javasolt mechanizmushoz képest lényegi eltérés azonban, hogy ebben az éves jogállamisági ellenőrzésben a Bizottság játssza a kulcsszerepet. Az új bizottsági jogállamisági ciklus erős elvi üzenetet hordoz: a Bizottság feljogosítva érzi magát, hogy minden tagállamot folyamatos politikai kontroll alá vonjon. Ugyanakkor gyakorlati szempontból kétség merülhet fel a tekintetben, hogy a rendszeres vizsgálódás minden tagállamot ugyanolyan mélységig érint-e majd. Az elmúlt évek példái is azt mutatták, hogy míg az Unió egyes nyugat-európai országokban akár hónapokig tartó tömeges tüntetéssorozatok és állampolgárokkal szembeni folyamatos rendőri erőszak alkalmazása felett is szemet hunyt, addig más, újonnan csatlakozott tagállamban szinte minden egyes kormánykritikus felvetést hajlandó napirendre tűzni. Az uniós jogállamiság-politikával számos ehhez hasonló dilemma merül fel, amelyeket érdemes közelebbről is megvizsgálni.

Jogállamiság-politika a koronavírus-járvány alatt: felerősödő dilemmák

A koronavírus első, 2020. tavaszi szakasza különleges kontextust teremtett a tagállami jogállamiságot módszeresen górcső alá vonó uniós intézményrendszer számára. Míg a jogállamiság egyik fontos eleme a kiszámítható állami működés, a járvány alatt a tagországok sorra hozták a rendkívüli intézkedéseket: Olaszországban településeket, egész régiókat zártak le hermetikusan, számos nyugat-európai országban szigorú kijárási korlátozásokat vezettek be, amely megszegését a rendőrség büntette, a tagországok sorra zárták le a belső uniós határokat. A különböző országok eltérő módon védekeztek a vírus ellen, de alapvetően mindenki a védekezésre rendezkedett be. A most már mintegy egy évtizede az uniós jogállamisági kritikák kereszttüzében álló Magyarország is megindult a védekezés. A kormány veszélyhelyzetet vezetett be az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján, majd 2020. március 30-án az Országgyűlés elfogadta a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényt. A törvény lehetővé tette, hogy a kormány a vírussal szembeni védekezéshez rendkívüli intézkedéseket vezessen be, illetve fenntartsa a már korábban e célból meghozott rendkívüli intézkedéseit. A törvény a felhatalmazás határidejét nem konkrét dátumhoz, hanem a veszélyhelyzet megszűnéséhez kötötte, valamint ezen felül rendelkezett arról, hogy az Országgyűlés a veszélyhelyzet megszűnését megelőzően is bármikor visszavonhatja a felhatalmazást. Az Országgyűlés ezen kívül a rendkívüli időszakban történő

¹⁵ Az Európa Bizottság 2019. július 17-i közleménye. Strengthening the rule of law within the Union. A blue print for action. Brüsszel, 2019. július 17.

rémhírterjesztéssel kapcsolatban új törvényi tényállást állapított meg. A Btk. 337. § (2) bekezdése alapján egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel vált büntetendővé az, aki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tény vagy való tény oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa.

Az említett törvénytervezeteket 2020. március 20-án terjesztették az Országgyűlés elé, és szinte azonnal éles nemzetközi bírálatok tárgyává váltak. A vád két állításon alapult: Magyarországon a kormány korlátlan idejű felhatalmazást kapott rendeleti kormányzásra, megszüntetve az Országgyűlés ellenőrző szerepét, a hatóságok pedig drasztikusan korlátozzák a véleménynyilvánítás szabadságát. Március 23-án az egyik külföldi európai parlamenti képviselő már körlevelet küldött 704 európai parlamenti képviselőtársának, amelyben a demokrácia és a jogállamiság magyarországi helyzetével kapcsolatban fogalmazott meg aggályokat, és ahhoz a közös levélhez gyűjtött aláírásokat, amelyet másnap az Európai Bizottsághoz kívánt eljuttatni.¹⁶ A közösségi médiát elárasztották a különböző európai politikusok, civil szervezetek elítélő nyilatkozatai. Egyes nemzetközi szervezetek képviselői, köztük az Európa Tanács emberi jogi biztosa, az EBESZ Sajtószabadság Képviselője, az Európa Tanács főtitkára is sorra aggódalmuknak adtak hangot. A magyar törvénytervezetek elfogadásakor 13 uniós tagállam¹⁷ közös nyilatkozatban emelte ki a jogállam fontosságát a koronavírus-válság idején is, köztük olyan tagállamok, amelyekben egyébként a magyarországiaknál sokkal szigorúbb intézkedéseket vezettek be.¹⁸ Az Európai Bizottság ezúttal a szokásosnál óvatosabban nyilatkozott, jelezte, hogy vizsgálja az aggodalmat kiváltó kérdést. Az Európai Parlament a válság alatt távműködésen keresztül megvalósított csökkentett módra állt át, lényegében munkáját a koronavírussal kapcsolatos kérdésekre korlátozta. Ebben a kontextusban fogadta el 2020. április 17-i állásfoglalását a Covid-19-világjárvány és annak következményei elleni küzdelemre irányuló összehangolt uniós fellépésről, amelynek 46. bekezdését arra szánta, hogy egyedüli uniós tagországokként Magyarországgal és Lengyelországgal kapcsolatban éles bírálókat fogalmazzon meg.¹⁹ Az esetből számos tanulság vonható le az uniós jogállamiság-politikával kapcsolatban, amelyek ismét felszínre hozták a vizsgált uniós közpolitikát jellemző alapvető dilemmákat.

¹⁶ Mandiner: *Cseh EP-képviselő tiltakozik a magyar veszélyhelyzetet meghosszabbító törvényjavaslat ellen* (2020. március 23.).

¹⁷ Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Írorság, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Spanyolország és Svédország. Lili Bayer: 13 countries 'deeply concerned' over rule of law. *Politico*, 2020. április 1.

¹⁸ Pierre de Combles de Nayves a *Dalloz* francia mértékadó jogi folyóiratban hívja fel például a figyelmet a franciaországi kijárási korlátozások megszegését sújtó szigorú szankciókra. Pierre de Combles de Nayves: Ne rajoutons pas l'arbitraire à la catastrophe sanitaire. *Dalloz.actualité*, 2020. március 22.

¹⁹ Az Európai Parlament 2020. április 17-i állásfoglalása a COVID-19-világjárvány és annak következményei elleni küzdelemre irányuló összehangolt uniós fellépésről. Brüsszel, 2020. április 17. 46. pont.

A jogalap és hatáskör kérdése

Az első és legalapvetőbb kérdés, hogy az európai uniós intézményrendszer milyen jogalappal rendelkezik ahhoz, hogy világméretű egészségügyi válság idején egyes tagállami kormányok védelmi intézkedéseit jogállamisági aggályokra hivatkozva megkérdőjelezze. A jogalap ebben az esetben a szó különböző jelentései szerint is érthető.

Morális értelemben a kérdés megfogalmazható úgy, hogy az európai szervezetek milyen alapon vindikálnak maguknak jogot, hogy bizonyos tagországok védelmi intézkedéseit a rendkívüli helyzet legsúlyosabb időszakában – amikor minden európai ország azzal van elfoglalva, hogy mentse a menthetőt – bírálják, és politikai nyomás alá helyezték, azt is megkockáztatva, hogy ezáltal nehezítik a tagállami védekezést. Ez az a megközelítés, amelyet az eseményeket szemlélő állampolgárok is a legkönnyebben érzékelnek.

Politikai értelemben a jogalap kérdése úgy merül fel, hogy a különböző európai intézmények, amelyek az egyes országok járványügyi védekezésével kapcsolatban semmilyen politikai felelősséget nem viselnek, nem elszámoltathatók, milyen alapon kívánják megmondani, hogy a döntéseikért az állampolgárok előtt felelősséggel tartozó kormányoknak milyen politikai intézkedéseket kellene meghozniuk.

Végül a megfelelő jogalap meglete jogi szemszögből is felmerül. E kérdés felett érdemes hosszabban elidőzni, hiszen ez az uniós jogállamiság-politika a kialakulása kezdete óta jelentős dilemmákat vet fel. Az uniós jogállamiság-politika eredendő ellentmondása, hogy a tagállamokon a jogszerűséget kéri számon, miközben önmaga nem rendelkezik megfelelő uniós jogi alappal. Az EUSZ 2. cikke rögzíti az európai unió értékeit, a 7. cikk pedig lefekteti azt az eljárást, amelyet az Unióban használni lehet, ha felmerül eme értékek esetleges sérelme egy tagállam esetében. Az uniós intézmények által ezen felül kialakított többi eszköz nem rendelkezik megfelelő uniós jogi alappal. Ezt a megállapítást fogalmazta meg szakvéleményében a Tanács jogi szolgálata²⁰ is 2014-ben, amely szerint a Bizottságnak sem jogalapja, sem hatásköre nem volt a 2014-ben bevezetett jogállamisági keret létrehozására.²¹

A Tanács Jogi Szolgálata rámutatott, hogy „az EUSZ 5. cikke szerint az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó”. Ebből következik, hogy „minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad” (15. pont). A szakvélemény szerint „az EUSZ 2. cikke nem ruház semmilyen hatáskört az Unióra, hanem a Charta rendelkezéseihez hasonlóan felsorol bizonyos értékeket, amelyeket az Unió intézményeinek és tagállamainak

²⁰ A Tanács Főtitkárságához tartozó szerv szakvéleményével segíti a Tanács munkáját, hogy a Tanács jogi aktusai jogszerűek és mind formailag, mind tartalmilag jó minőségűek legyenek. A Jogi Szolgálat emellett a Tanács jogi képviselőjeként lép fel az Európai Unió Bírósága, a Törvényszék és a Közszolgálati Törvényszék előtt zajló bírósági eljárásokban.

²¹ Az Európai Unió Tanácsa, Jogi Szolgálat véleménye. A Bizottság közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről – a Szerződésekkel való összeegyeztethetőség. Brüsszel, 2014. május 27.

tiszteletben kell tartaniuk, amikor a Szerződések révén az Unióra ruházott hatáskörökön belül járnak el. Ezért az Unió értékeinek, így a jogállamiságnak a megsértésére hivatkozva csak abban az esetben lehet fellépni egy tagállammal szemben, ha az olyan tárgyban jár el, amelyre vonatkozóan a Szerződésekben foglalt konkrét hatáskör-meghatározási rendelkezések alapján az Unió rendelkezik hatáskörrel” (16. pont). „A jogállamiság tagállamok általi tiszteletben tartása a Szerződések értelmében nem lehet tárgya az uniós intézmények intézkedéseinek, függetlenül attól, hogy ezen intézkedés vonatkozásában fennáll-e konkrét hatáskör; ez alól az egyetlen kivételt az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás jelenti” (17. pont).

A Jogi Szolgálat azt is rögzítette, hogy „attól még, hogy az ajánlások nem kötelező erejűek, az intézmények nem bocsáthatnak ki ajánlásokat olyan ügyben vagy tárgyban, amely kapcsán nem rendelkeznek a Szerződések révén rájuk ruházott hatáskörrel”. Hozzátette, hogy „ha létrejönne egy, a Bizottság által az EUSZ 7. cikkének és az EUMSZ 241. cikkének kombinációja alapján működtetett – a jogállamisági vizsgálatra és javaslattevésre vonatkozó eszközt szolgáló – állandó mechanizmus, az aláásná az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárás egyedi jellegét, különösen, ami az eljárás kezdeményezésének módját illeti” (21. pont). A Jogi Szolgálat egyértelműen arra a következtetésre jutott, hogy „a Szerződések nem kínálnak jogalapot az intézmények számára sem ahhoz, hogy a jogállamiság tagállamok általi tiszteletben tartását ellenőrző új mechanizmust hozzanak létre azon eljárás kiegészítéseként, amelyet az EUSZ 7. cikke ír elő, sem pedig ahhoz, hogy megváltoztassák, módosítsák vagy kiegészítsék az e cikkben megállapított eljárást. Ha a Tanács mégis ilyen lépéseket tenne, az azzal a kockázattal járna, hogy jogkörével való visszaélés vádjával illetnék amiatt, hogy jogalap nélkül hozott határozatot” (24. pont).

Az elmúlt években az uniós jogállamiság-politika a Tanács jogi szolgálata által megfogalmazott alapvető jogi aggályok ellenére jelentősebb akadályok nélkül fejlődhetett. Azt a jogi szempontot, hogy az Uniónak nincsen hatásköre vizsgálni az uniós jogot nem érintő tagállami belpolitikai kérdéseket, képes volt felülírni azt az európai politikai fórumokon és nemzetközi médiában folyamatosan hangoztatott politikai narratíva, miszerint egyes európai uniós tagországokban olyan súlyos veszélyben van a jogállamiság, hogy az Uniónak, mint az emberi jogokat és egyetemes értékeket mindenek felé helyező szervezetnek, mindenképpen reagálnia kell. Rendre születhettek az egyes kelet-közép-európai tagállami kormányok intézkedéseit sorozatosan elítélő nyilatkozatok, állásfoglalások. Több, a nemzetállamokat az európai integrációban is fontosnak tartó alkotmányjogász és politikatudományi szerző már ekkor felhívta a figyelmet a hatáskörmegosztások jelentőségére. Bertrand Mathieu francia alkotmányjogász például levezette, hogy a demokrácia a nemzetállamokban fejlődött ki, így közvetlenül a demokráciára jelent veszélyt, ha a tagállami szuverenitást megsértve, a valós döntések jogát elveszük a tagállami kormányoktól, és áthelyezzük szupranacionális, nemzetközi entitásokhoz, mert ezáltal gyakorlatilag a választópolgárok jogai csorbulnak.²²

²² Bertrand Mathieu: *A jog a demokrácia ellen?* Budapest, Századvég, 2018. 214–225.

Az objektivitás kérdése

A koronavírus-járvány alatt, miközben minden tagállam rendkívüli intézkedéseket vezetett be, a vizsgálódások és bírálatok fő fókuszába ismét Magyarország és Lengyelország került. Az Európai Parlament fentebb hivatkozott 2020. április 17-i állásfoglalásában Magyarország és Lengyelország esetében adott hangot jogállamisági aggályainak. Magyarországról 2020. május 14-én vitát is folytatott az Európai Parlament plenáris ülése „Vészhelyzeti kormányzás Magyarországon és annak hatása a jogállamiságra és az alapvető jogokra” címmel. A jelenség ismételten ráirányította a figyelmet arra a kérdésre, hogy a kialakított uniós jogállamisági eszközrendszer mennyire alkalmas a tagállamok jogállamisági helyzetével kapcsolatos objektív vizsgálatok lefolytatására.

Az objektivitás alapvető eleme kellene, hogy legyen egy olyan eszközrendszernek, amely a politikai önkénnyel szemben a jog uralmát hivatott védelmezni. Ennek ellenére az uniós jogállamiság-politikát az objektivitás hiánya jellemzi. A strukturális probléma abból adódik, hogy a jogállamisági vizsgálódásokat az uniós intézmények jogelvekre hivatkozva folytatják le, azonban az eljárások politikai természetűek. Ennek oka egyrészt a vizsgálódások tárgyában keresendő, amely minden esetben politikai: az uniós intézmények az egyes tagállami kormányzati politikai intézkedéseket, parlamenti döntéseket vonják vizsgálat alá. Másrészt az is megfigyelhető, hogy az egy-egy intézkedésről folytatott vita mindig valamilyen mélyebb, politikai világnézeti kérdésre vezethető vissza. A jogállamisági viták javarészt visszavezethetők a demokrácia és a liberalizmus viszonyrendszerét övező szélesebb alkotmányjogi és politikaelméleti vitákra vagy a föderalista és nemzetállami Európa-koncepciók versenyére.²³ Harmadrészt a jogállamiság-politika főszereplői nem semleges bírói fórumok, hanem politikai intézmények, ebből pedig következik, hogy döntéseikben sem az objektivitás, hanem a politikai megfontolások játsszák a kulcsszerepet. Az Európai Bizottsággal kapcsolatban Jean-Claude Juncker korábbi bizottsági elnök mondta ki székfoglaló beszédében, hogy a Bizottság politikai szerepet tölt be, és nagyon erős politikai szerepet szán neki.²⁴ Az Európai Parlament választott képviselőkől áll, akik pártpolitikai alapon tömörülve hozzák döntéseiket. A tagállamok minisztereiből álló Tanács szintén nem semleges intézmény, hanem az uniós politika és diplomácia egyik legfőbb színtere.

Mindebből logikusan adódik a kérdésfelvetés, hogy az uniós jogállamiság-politika nem válhat-e maga is a politikai önkény eszközévé. Varga Zs. András alkotmányjogász professzor az idézett könyvében hosszasan elemezte a jogállamiság-fogalom totalitárius felhasználásának elvi veszélyeit.²⁵ Rámutatott, fennáll a veszélye annak, hogy az eredendően a politikai önkényt korlátozni hivatott jogállamiság

²³ Gát (2019): i. m. 200–234.

²⁴ Jean-Claude Juncker: *Új kezdet Európa számára. Nyitóbeszéd az Európai Parlament plenáris ülésén.* (2014. július 15.).

²⁵ Varga Zs. (2015): i. m.

eszméje az önkény megvalósításának eszközévé válik. A magyar szerző, csakúgy, mint a francia alkotmányjogász, Bertrand Mathieu, a politikába egyre inkább beavatkozó bírói fórumok tekintetében vizsgálta a kérdést. Megállapításai azonban végeredményben ugyanúgy érvényesíthetők azokra a politikai intézményekre is, amelyek a jogra hivatkozva egyfajta bírói szerepkörbe helyezik magukat.

Az uniós intézmények nyújtotta jogállami garanciák kérdése

Ahhoz, hogy az uniós jogállamiság-politika ne válhasson a politikai önkény eszközévé, nem csak a fent bemutatott strukturális kérdéseket (jogalap, objektivitás) kell átgondolni. Az is rendkívül fontos, hogy a jogállamisági kritérium, azaz az egyes politikai intézkedések joghoz kötöttsége az intézmények mindennapi működésében is biztosítva legyen.

Az uniós intézményrendszer tekintetében már a koronavírus előtti időszakban is tapasztalhatók voltak ezen a téren diszfunkciók. Az Európai Parlamenttel kapcsolatban például éppen a 7. cikk szerinti jogállamisági eljárást Magyarországgal szemben elindító Sargentini-jelentés szavazása körül alakult ki vita arról, hogy mily módon kell az eljárás megindításához szükséges rendkívüli többséget számítani. Magyarország vitatja a Parlament azon eljárását, hogy a szavazati arányok megállapításakor nem vette figyelembe a leadott tartózkodó szavazatokat. Egy másik esetben, a magyar kormány 2019-es biztosjelölésekor, zavaros módon mosódtak össze a politikai és jogi eljárások. Az egyes országok biztosjelöltjeit 2019 őszén sorra hallgatták meg nyilvánosan az Európai Parlament adott biztosjelölt portfóliójával kapcsolatban illetékes szakbizottságai. A magyar biztosjelölt nyilvános meghallgatására a tervek szerint a Külügyi Bizottságban került volna sor. Az EP Jogi Bizottságának képviselői az összeférhetetlenség formális jogi tényére hivatkozva azonban, zárt ülés keretében, előre leszavazták a jelöltet, ily módon ellehetetlenítették, hogy a nyilvános meghallgatásra sor kerüljön.

A koronavírus-járvány 2020. tavaszi kitörésekor a Parlament működésével kapcsolatban több jogállamisági dilemma is felmerült. A Parlament Eljárási Szabályzata nem volt felkészülve a rendkívüli helyzetre, az EP a megfelelő jogi környezet kialakítása nélkül, gyakorlatilag ad hoc működésre állt át. Szájer József európai parlamenti képviselő tudományos igényű jogi elemzésben hívta fel a figyelmet az ezzel kapcsolatos anomáliákra.²⁶ Megállapította, hogy „hiányzik a jogi alap, amely mentesítené az intézményeket az EU hatályos szabályainak és eljárásainak betartására vonatkozó kötelezettsége alól. [...] Az Európai Parlament esetében a személyes fizikai jelenlét az egész működés immanens, alapvető feltétele és lényegi eleme, mivel az Eljárási Szabályzat (EJSZ, az EP házszabálya) minden rendelkezése a Képviselő

²⁶ Szájer József: Jogállamiság és az Európai Parlament működése a koronavírus-járvány idején – miként állítható helyre a jogszerű működés? *Fidesz-eu*, 2020. április 7.

fizikai jelenlétét feltételezi. A jelenlét egy jogi tény, amelynek az EJSZ-ben számos jogkövetkezménye van, sok esetben éppen a tevékenység érvényességére vonatkozóan.” A tanulmány részletesen kifejti az így kialakult jogi bizonytalanságokat a határozatképesség, parlamenti küszöbértékek, felszólalási jog gyakorlása és szavazási eljárások tekintetében.

Az Európai Parlament koronavírus-járvány alatti működésével kapcsolatos másik jellegzetes ellentmondást az Európai Parlamentben 2020. május 14-én a „Vészhelyzeti kormányzás Magyarországon és annak hatása a jogállamiságra és az alapvető jogokra” címmel tartott vita testesítette meg.²⁷ A plenáris vita annak a fentebb bemutatott folyamatnak volt a következménye, amelyben Magyarországot többek között a szólásszabadság korlátozásával vádolták meg. Paradox módon azonban az EP elnöke többször is elutasította a magyar kormány ama kérését, hogy a Magyarországról szóló vitán az igazságügyi miniszter felszólalhasson a kormány képviselőjében.²⁸

Konklúzió

Az Európai Unió jogtörténeti fejlődése azt mutatja, hogy kezdetben a tagállamok kérték számon a jogállamisági garanciákat az európai uniós intézményeken. Ez a trend a 1990-es évek végén, 2000-es évek elején kezdett megváltozni, amikor az Amszterdami Szerződésbe a tagállamok feletti alapjogi kontrollnak bizonyos esetekben teret engedő rendelkezést foglaltak. A gyakorlatban azonban csak a 2010-es évek elejétől alakult ki, majd uralta el egyre erőteljesebben az európai politikai agendát az a diskurzus, amely szerint az uniós intézmények feladata felügyelni a jogállamiság helyzetét a tagállamokban. Az elmúlt évtizedben az uniós intézmények folyamatosan bővítették a tagállamokat kontrolláló eszköztárukat. Az így kialakított európai uniós jogállamiság-politika azonban alapvető hiányosságoktól szenved, amelyek a koronavírus 2019. tavaszi első hullámakor is erőteljesen érzékelhetők voltak. A jogállamiság-politika megkérdőjelezhető jogalapra épül, és hiányoznak belőle az objektivitás garanciái. Az uniós jogállamisági ellenőrzés mindig a tagállamokra irányul, az uniós intézményeket nem veszi vizsgálat alá, holott azok jogszerű működésével kapcsolatban számos dilemma merült fel a közelmúltban is.

²⁷ Az Európai Parlament 2020. május 14-i plenáris ülésének napirendje.

²⁸ Magyar Nemzet: Jött a válasz Brüsszelből: Varga Judit nem kap szót az EP-ben. *Hírtv*, 2020. május 12.

Felhasznált irodalom

- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. Strasbourg, 2014. március 11. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=DOC
- Amszterdami Szerződés. Online: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>
- Az Európai Bizottság 2019. július 17-i közleménye. Strengthening the rule of law within the Union. A blue print for action. Brüsszel, 2019. július 17. Online: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-343-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
- Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján). Strasbourg, 2013. Online: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//HU>
- Az Európai Parlament 2016. október 25-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a demokráciával, a jogállamisággal és az alapvető jogokkal foglalkozó uniós mechanizmus létrehozásáról. Strasbourg, 2016. Online: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//HU>
- Az Európai Parlament 2020. április 17-i állásfoglalása a COVID-19-világjárvány és annak következményei elleni küzdelemre irányuló összehangolt uniós fellépésről. Brüsszel, 2020. április 17. Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_HU.html
- Az Európai Parlament 2020. május 14-i plenáris ülésének napirendje. Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/OJQ-9-2020-05-14_HU.html
- Az Európai Unió Tanácsa, Jogi Szolgálat véleménye. A Bizottság közleménye a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről – a Szerződésekkel való összeegyeztethetőség. Brüsszel, 2014. május 27. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52014DC0158>
- A német, holland, finn és dán külügyminiszterek Európai Bizottság elnökéhez címzett levele, 2013. március 6. Online: https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/_brief_nederland_duitsland/f=/vji8oh6slx9o.pdf
- A Velencei Bizottság 86. plenáris ülésén elfogadott jelentése a joguralomról. Strasbourg, 2011. március 28. Rapport sur la prééminence du droit adopté par la Commission de Venise lors de sa 86e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011). Online: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-f)
- Déclaration sur l'identité européenne (Copenhague, 14 décembre 1973). Online: https://www.cvce.eu/obj/declaration_sur_l_identite_europeenne_copenhague_14_decembre_1973-fr-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html
- Maastrichti Szerződés. Online: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>
- Bayer, Lili: 13 countries 'deeply concerned' over rule of law. *Politico*, 2020. április 1. Online: <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-hungary-13-countries-deeply-concerned-over-rule-of-law/>
- Ferraro, Francesca – Jesús Carmona: *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne. Le rôle de la Charte après le traité de Lisbonne*. Brussels, Parlement européen, 2015. Online: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/554168/EPRS_IDA%282015%29554168_FR.pdf
- Gát Ákos Bence: *Küzdelem az Európai szintén – a Magyarországgal szembeni „jogállamiság”-kritika feltáratlan összefüggései*. Budapest, Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásért Alapítvány, 2019.
- Hassenteufel, Patrick: *Sociologie politique: l'action publique*. Paris, Armand Colin, 2011. Online: <https://doi.org/10.3917/arco.hasse.2011.01>

- J. Nagy László: *Az európai integráció politikai története*. Szeged, JATEPress, 2005. Online: <http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/3325>
- Juncker, Jean-Claude: *Új kezdet Európa számára. Nyitóbeszéd az Európai Parlament plenáris ülésén*. (2014. július 15.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/SPEECH_14_567
- Magyar Nemzet: Jött a válasz Brüsszelből: Varga Judit nem kap szót az EP-ben. *Hírtv*, 2020. május 12. Online: <https://hirtv.hu/hirtvkulfold/jott-a-valasz-brusszelbol-varga-judit-nem-kap-szot-az-ep-ben-2501170>
- Mandiner: *Cseh EP-képviselő tiltakozik a magyar veszélyhelyzetet meghosszabbító törvényjavaslat ellen* (2020. március 23.). Online: https://mandiner.hu/cikk/20200323_cseh_ep_kepviselo_tiltakozik_a_magyar-veszelyhelyzetet_meghosszabbito_torellen
- Mathieu, Bertrand: *A jog a demokrácia ellen?* Budapest, Századvég, 2018.
- Nayves, Pierre de Combles de: Ne rajoutons pas l'arbitraire à la catastrophe sanitaire. *Dalloz.actualité*, 2020. március 22. Online: <https://www.dalloz-actualite.fr/node/ne-rajoutons-pas-l-arbitraire-catastrophe-sanitaire-.YBg8CS2ZNE4>
- Suite donnée à la résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux. Európai Bizottság, Brüsszel, 2017. január 17. Online: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=27630&j=0&cl=fr>
- Szájer József: Jogállamiság és az Európai Parlament működése a koronavírus-járvány idején – miként állítható helyre a jogszerű működés? *Fidesz-eu*, 2020. április 7. Online: <https://fidesz-eu.hu/jogallamisag-es-az-europai-parlament-mukodese-a-koronavirus-jarvany-idejen-minkent-allit-hato-helyre-a-jogszeru-mukodes/>
- Téglási András: Az emberi jogok védelmének nemzetközi rendszere. In Bende Zsófia – Halász Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014.
- Varga Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015.

Máthé Réka Zsuzsánna

Az új koronavírus-járvány hatása az Európai Unió gazdaságára

Az új koronavírus-járvány csaknem 1 millió ember halálát okozta, és jelenleg több mint 29 millióan fertőződtek meg. Míg az emberi élet felbecsülhetetlen értékű, addig a járvány okozta *gazdasági* károkat most már látni lehet valamennyire. A tanulmány célkitűzése, hogy röviden bemutassa, miként hatott a pandémia az Európai Unió gazdaságára. A dolgozat első alfejezete egy általánosabb képet mutat, amelyben részletezem, hogy a járvány hogyan hatott a világ gazdaságára; ezt követően kitérek arra, hogy milyen *rövid távú* intézkedéseket vezetett be az Európai Unió a gazdasági károk enyhítése céljából. A második alfejezetben a recesszió mértékét ismertetem, különös tekintettel az uniós bruttó hazai termékre, valamint a foglalkoztatási rátára. Ezek tükrében elemzem az Unió többéves költségvetési keretét, valamint hogy a gazdasági válság fényében változtak-e az Unió prioritásai. Végezetül az Unió azon intézkedéseit elemzem, amelyeknek célja a gazdasági válságból való mielőbbi felépülés.

Hogyan okozott egy vírus világválságot?

2020. március 13-án az új koronavírus egy közegészségügyi kérdésből hivatalosan is az egész Európai Unió gazdaságát meghatározó tényezővé vált. A járvány lassítását célzó globális szintű, széles körű intézkedések súlyos gazdasági veszteséget okoztak az Uniónak. Olyannyira, hogy az eurócsoport elnöke, Mário Centeno úgy vélte,¹ a kényszerű elszigetelődés az euróövezet gazdaságát a „háborús időkhöz” hasonló megpróbáltatás elé állítja.

A világjárvány Kína Vuhan nevű tartományában tört ki 2019 decemberében. A Kínai Kommunista Párt eleinte megpróbálta eltusolni² az ügyet, amikor azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a vírus halálos szövődményekkel jár, és a vártnál gyorsabban terjed, szigorú intézkedéseket vezettek be, amelyek következtében sikerült a vírus terjedését megfékezni. Az intézkedések következtében a kínai hatóságok mintegy 50 millió embert zártak karanténba,³ és a több hónapos kényszerű leállítás még a kínai gazdaságot is megviselte. A kínai Nemzeti Statisztikai Hivatal adatai⁴ szerint

¹ Mário Centeno: We are living in a state of urgency with this coronavirus outbreak (videó). *EC Newsroom*, 2020. március 16.

² Chris Buckley: Chinese doctor, silenced after warning of outbreak, dies from coronavirus. *New York Times*, 2020. február 6.

³ Dake Kang: The shunned: People from virus-hit city tracked, quarantined. *AP News*, 2020. február 1.

⁴ Finbarr Bermingham – Orange Wang: Coronavirus: China's economy suffers dramatic collapse in January, February in warning to rest of world. *South China Morning Post*, 2020. március 16.

az ország termelési tevékenységét és ipari tevékenységét mérő mutatója a januári és februári összesített adatok szerint 13,5%-kal csökkent az előző év adataihoz képest, ami a várt 3%-nál jóval alacsonyabb. A kiskereskedelmi forgalom 20,5%-kal esett vissza, ami szintén kevesebb, mint a Bloomberg elemzői által elővetített 4%-os csökkenés. Még ennél is erősebb zuhanást mért a várt 2%-hoz képest az állóeszköz-beruházások 24,5%-os visszaesése.

Mire a járvány eredeti kitörési helyén, Kínában sikerült megfékezni a terjedését, a koronavírus terjedési epicentruma Európa lett. Kína március 12-én közzétette, hogy sikerült megfékezni a vírus terjedését, és az Egészségügyi Világszervezet (WHO) elnöke március 13-án jelentette be hivatalosan,⁵ hogy a legtöbb új megbetegedés számát Európában jelentették a hatóságok.

A pandémia megfékezésére irányuló intézkedések a globális ellátási lánc töredezését okozták, ami világszintű ellátási nehézségeket is eredményezett. A határok lezárása, a gyárak, üzemek tevékenységének ideiglenes felfüggesztése, a szórakozóhelyek, mozik, kulturális intézmények, az éttermek és kávézók működésének korlátozása, a rendezvények és sportesemények elhalasztása, az ezzel járó munkanélküliség, vagyis a személyek és szolgáltatások szabad áramlásának korlátozása egyszerre okozott keresleti és kínálati sokkot – nem csupán az Európai Unióban.

Az önként vállalt vagy a hatóságok által elrendelt kijárási tilalom miatt számtalan gyár bezárt, több szolgáltatás leállt, amelyek globális szinten akadályozták az ellátást – így alakult ki a kínálati sokk. A hiánytermékek és a szolgáltatások, mint például az egészségügyi vagy egyes szépségipari termékek árai megemelkedtek. A kínálati sokk kezelésére a gazdaságpolitikának nem sok eszköz állt a rendelkezésére, hiszen hiába nyújtott kezdettől fogva támogatást a cégek számára, azok a munkaerőhiány miatt képtelenek voltak elvégezni a megszokott tevékenységüket.

A beállt kínálati sokkal párhuzamosan a lakosság elzárkózása keresleti hiányt is okozott, hiszen az utazásokat, a rendezvényeket, a nyaralásokat lemondták, így a közlekedés, a turizmus, a vendéglátás és a szórakoztatóipar által nyújtott szolgáltatások iránti érdeklődés hirtelen visszaesett. Mindez a nyersanyagárakra is hatással volt, ahol a legtöbb termék esetében látványos árcsökkenést láthattunk. Különösen szembe-tűnő ez a nemzetközi utazáshoz és kereskedelemhez szükséges cikkek esetén. Így az olaj- és az energiaipari tőzsdei árucikkek rekordalacsony értékeket mutattak. A Világbank⁶ áprilisi adatai szerint a havi átlagos kőolajár 50%-kal zuhant január és március között. A kőolaj árának csökkenését súlyosbította a kőolaj-exportáló országok szervezete (OPEC) és más olajtermelők közötti termelési megállapodások körüli bizonytalanság. A kőolaj árát tekintve a világban 43%-os csökkenést jelez elő a 2019-es hordónkénti 61 dolláros

⁵ Tedros Adhanom Ghebreyesus: Europe has now become the epicenter of the pandemic (videó). *NBC News*, 2020. március 13.

⁶ World Bank: *Most commodity prices to drop in 2020 as coronavirus depresses demand and disrupts supply* (2020. április 23.).

átlaghoz képest.⁷ Az energiaárak (amelyek a földgázt és a szenet is tartalmazzák) 2020-ban várhatóan átlagosan 40%-kal alacsonyabbak lesznek, ugyanakkor az elemzők úgy vélik, hogy 2021-ben az árak hirtelen ismét megemelkednek majd.

A koronavírus-járvány által egyszerre okozott keresleti és kínálati sokk minden kétséget kizáróan világszintű recesszióhoz vezet. A gazdasági válság következményeinek enyhítése érdekében az Európai Unió több rövid távú intézkedést vezetett be.

Kezdetben az Európai Bank vonakodott bármiféle rendkívül erőteljes intézkedés bevezetésétől, amelyek hasonlóak lettek volna Mario Draghi, korábbi elnök, euró iránti elkötelezettségéhez.⁸ Az EKB nem csökkentette az irányadó kamatokat,⁹ de március 12-én hosszabb lejáratú refinanszírozási műveleteket hajtott végre az euróövezet pénzügyi rendszerének likviditási támogatása érdekében, elsősorban megelőzési céllal. Az intézkedés elsősorban a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott banki hitelezést támogatják, valamint az átlagos kamatláb alatti refinanszírozási kereteket nyújtanak. Továbbá az EKB 120 milliárd euróra növelte nettó eszközvásárlási programját az év végéig, ami a magánszektorra érintő vásárlási programokat hivatott biztosítani. A gazdaság támogatása érdekében az EKB egy másik rendelkezése szerint a bankok által használt tőkeeszközök rugalmasabban használhatók fel,¹⁰ így a bankok jelentős tőkekedvezményhez juthatnak. Ezek az intézkedések is elsősorban a keresleti sokkot igyekeztek mérsékelni a likviditás biztosítása révén. Az EKB március 19-én a pénzkinálat bővítését is bevetette (*quantitative easing*) egy, a világjárvány vészhelyzeti vásárlási program indításával,¹¹ amelynek év végéig 750 milliárd eurós keret állt rendelkezésre. Ez, a korábban bejelentett 120 milliárd eurós csomaggal, az euróövezet GDP-jének 7,3%-át teszi ki.

Ugyancsak jelentős változás volt, hogy az Ecofin Tanács tagjai úgy ítélték meg,¹² „az uniós költségvetési keret általános mentesítési záradékának alkalmazására vonatkozó feltételek – azaz az euróövezetben vagy az Unió egészében bekövetkező súlyos gazdasági visszaesés – teljesülnek”, így a tagállamok rugalmasan kezelhetik a Stabilitási és Növekedési Paktum (*Stability and Growth Pact*, a továbbiakban: SGP) szabályait és túlléphetik a megengedett deficithatárt, illetve az államadósság arányát. Az SGP által előírt költségvetési követelmények teljesítésének nehézségét talán mi sem bizonyíthatná jobban, mint az a tény, hogy az elmúlt évtizedek alatt mindössze két tagállam – Észtország és Svédország – volt képes ezeket betartani.

⁷ World Bank: *Commodity markets outlook. Implications for COVID-19 for commodities*. Washington, D. C., World Bank, 2020.

⁸ Euronews: *ECB's Draghi to the euro's rescue?* (Videó.) (2012. július 26.).

⁹ Európai Központi Bank: *Monetáris politikai döntések* (2020. március 12.).

¹⁰ European Central Bank: *ECB Banking Supervision provides temporary capital and operational relief in reaction to coronavirus* (2020. március 12.).

¹¹ Christine Lagarde: *Our response to the coronavirus emergency*. *European Central Bank*, 2020. március 19.

¹² Európai Tanács: *Az uniós pénzügyminiszterek nyilatkozata a Stabilitási és Növekedési Paktumról a COVID-19 miatti válsághelyzet fényében (sajtóközlemény)* (2020. március 23.).

Még az EU legnagyobb gazdaságai, mint Franciaország, Olaszország és maga az egykori javasló, Németország is többször is meghaladták az általánosan elfogadott államadósság legfeljebb 60%-os GDP-ben mért arányát. Vagyis, bár a gyakorlatban erre már többször is volt példa, a szabályok lazítására az elmúlt 22 évben soha nem került sor, még a 2008-as pénzügyi válság idején sem.

Összegezve a kezdeti uniós intézkedések elsősorban a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott banki hitelezést igyekeztek könnyebbé tenni, és ugyanezt a célt szolgálta az átlagos kamatláb alatti refinanszírozási keretek nyújtása is. A likviditás biztosítása érdekében függesztették fel az SDP gyakran merevnek ítélt szabályait is. Mindeme intézkedések mellett az uniós tagállamok csak részben tudták ellensúlyozni a pandémia által okozott gazdasági károkat. A tanulmány következő része a kézirat leadásának idejében elérhető adatok alapján igyekszik leírni az Európai Unió gazdaságát meghatározó kihívásokat.

Mekkora az Európai Uniót ért kár?

Az Eurostat szeptember elején hozott nyilvánosságra¹³ egy, az Unió gazdaságát leíró összesítést, így a GDP és munkanélküliségi ráta előző két negyedévre vonatkozó adatainak eredményét. Nem meglepő módon a 2020-as év első felében mért mutatói a 2008-as világválság idején tapasztaltaknál mélyebb gazdasági zuhanást tükröznek.

A jelenlegi adatok egyrészt arra világítanak rá, hogy a korai becslések túlságosan optimisták voltak. Így például 2020 elején az ENSZ elemzői 0,7–0,9% közötti GDP-visszaeséssel számoltak, és több elemző is egy gyors „V” vagy legrosszabb esetben is egy „W” alakú válságot látott közeledni. Az elhúzódnó pénzügyi és gazdasági bizonytalanság azonban az üzleti bizalom romlásához vezethet, feltételezhetően világszerte csökkentve a fogyasztási és a beruházási keresletet. Ez a pénzügyi rendszerre is negatív hatással van, ami tovább súlyosbítja a gazdasági válságot. Mindezek tükrében az elemzők által előrevetített dotcom méretű világgazdasági válság egy optimista becslésnek tűnik. A talán túlzott optimizmus oka ama tény figyelmen kívül hagyása, hogy a dotcom-lufi, de akár a 2007-es világválság kiváltó oka sem a reálgazdaság problémáiból adódott, hanem pénzügyi eredetű volt, ami a reálgazdaságra fejtette ki a hatását. Ugyanakkor a viszonylag stabil és működőképes gazdasági környezetben könnyebb és gyorsabb a pénzügyi szektor válsága miatt okozott recessziót enyhíteni, mint a jelenlegi körülmények között. A most kialakult válság oka a reálgazdaságban keresendő, amire a pénzpiacok reagálnak, és mindezek egy ördögi körhöz vezethetnek, hiszen a pénzügyi szektor zavara további károkat okoz a reálgazdaságban.

Mindezek ellenére csupán néhány szakértő jelzett elő egy hosszan eltartó „U” alakú recessziót – ehhez képest jelentősen megnövekedett azoknak az előre-

¹³ Eurostat: *Newsrelease, euroindicators* (2020. szeptember 8.).

jelzéseknek¹⁴ a száma, amelyek szerint a gazdasági válság és az abból való kilábalás „K” alakú lesz. A járvány leginkább a szolgáltatóipart és annak alkalmazottait sújtotta, vagyis többnyire az alacsonyabb iskolázottságú és jövedelmű társadalmi réteget, így az elmúlt hónapokban az ő gazdasági helyzetük még nehezebbé vált.

Az adatok szerint eddig soha nem látott ütemben zuhant az Európai Unió tagállamainak bruttó hazai terméke: 13,9%-kal esett vissza a korábbi negyedévhez képest. Figyelemre méltó, hogy a 2008-as világválság idején tapasztalt súlyos visszaesés nem haladta meg a 6%-ot. Az euróövezet országai ennél nehezebb helyzetben találhatták magukat, hiszen az euróövezet bruttó hazai terméke 14,7%-kal csökkent a tavalyi szezonálisan kiigazított értékekhez képest.

Amennyiben az idei év első és második negyedéve közötti értékeket hasonlítjuk össze, az euróövezet bruttó hazai terméke átlagosan 12%-ot csökkent, és az uniós átlagos visszaesés is 11% felett van. Ehhez képest drámaibb zuhanást láthatunk Spanyolország és Horvátország esetén a maguk 18,5%-os, illetve 14,9%-os csökkenésével. Sajnos a második negyedévben tapasztalt legsúlyosabb gazdasági lassulás harmadik helyén Magyarország áll a maga 14,5%-ával. A sorban Görögország, illetve Portugália következnek 14%-os értékekkel. A vizsgált időszakban legkevésbé Észtország, Litvánia és Finnország bruttó hazai terméke csökkent: kevesebb mint 6%-ot.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet meghatározása alapján mért adatok szerint¹⁵ márciusban az Európai Unió munkanélküliségi rátája 6,6% volt, vagyis 14 141 000 embert számláltak a munkakeresők közé. Ez nagyjából megfeleltethető Magyarország és Szlovákia teljes lakosságának. Ezek a számok csak megközelítőleg tükrözik a valóságot, hiszen a világjárvánnyal járó egészségügyi kockázatok miatt nagyon sok személy nem keresett állást a felmérést megelőző hetekben, illetve amennyiben a kisgyerekére kell vigyáznia, nincs módja azonnal elvállalni a kínált munkát. Ezek miatt a munkanélküliek aránya a hivatalosan mért értékeknél jóval magasabb.

A gazdaság leállása a fiatalokat különösen súlyosan érintette: márciusban a 25 év alatti munkanélküli személyek száma elérte a 2 763 000 főt, ami a fiatalok munkanélküliségi rátájának 15,2%-ával egyenlő. A jelenlegi gazdasági helyzet elsősorban az úgynevezett Z (jelenleg 15–24 évesek) generáció tagjait állítja nehéz helyzet elé. Ez a megpróbáltatás legfőképpen a világjárvány által amúgy is súlyosan sújtott déli tagállamok fiataljait érinti. Az Eurostat adatai szerint¹⁶ Görögországban 36,1%, Spanyolországban 30,6%, Olaszországban 29,3% volt az állást kereső fiatalok aránya. E fiatalok jó része a 2013–2014 közötti, kiugróan magas, uniós szinten mért 24%-os munkanélküliségi ráta kihívásaival küzdő munkapiac szűkös lehetőségeivel is szembe találhatta magát.

¹⁴ Peter Atwater: The gap between the haves and the have-nots is widening sharply. *Financial Times*, 2020. június 10.

¹⁵ Eurostat: *Euro area unemployment at 7.4%* (2020. április 30.).

¹⁶ Eurostat: *Euro area unemployment at 7.8%* (2020. július 30.).

Az Eurostat szeptemberi, a munkanélküliségre vonatkozó kimutatása sem ad okot optimizmusra. Az előző negyedévhez képest az euróövezet országaiban átlagosan 2,9%-kal, míg az Unióban 2,7%-kal csökkent az alkalmazottak száma. Nem meglepő módon a foglalkoztatottak számának legdrasztikusabb csökkenése Spanyolországban volt tapasztalható: az előző negyedév mutatóival összehasonlítva 7,5%-kal kevesebb. Ezt követi Írország 6,1%-os csökkenéssel. Magyarország ezen a listán is a nem túl hízelgő harmadik helyet foglalja el; az előző negyedévhez képest 5,3%-kal kevesebb az alkalmazottak száma.

Fontos kiemelni, hogy bár a magyarországi bruttó hazai termék visszaesése és a foglalkoztatottak számának csökkenése drasztikus volt, a válság előtti egyéb gazdasági mutatók, mint például az államháztartás hiánya vagy a munkanélküliségi ráta egy sokkal erősebb és stabilabb gazdaságot írtak le. Ennek megfelelően, bár a jelen adatok ijesztően hatnak, a déli államokhoz képest a magyar gazdaság még mindig versenyképesebb.

A kézirat leadásának idejében legfrissebb, szeptemberi statisztikai adatok tükrében úgy tűnik, hogy az Európai Unió egyes tagállamai egymástól nagyon eltérő módon tudnak majd megbirkózni a járvány által okozott károkkal. A válság előtt is magas államháztartási hiánnyal és súlyos munkanélküliséggel küzdő – többnyire – déli államok még inkább elszegényednének. Ezzel szemben az erősebb gazdasággal rendelkező országok lassan, de biztosan megküzdénének a válság okozta jelenlegi nehézségekkel. Ezek alapján úgy tűnik, hogy egy uniós szintű központi beavatkozás és a gazdaságpolitikák összehangolása nélkül a tagállamok gazdasági fejlődésének pályái is a „K” alakú modellt követnék.

Az unió kezdeti, rövid távú intézkedései a válsággal járó likviditási problémákat igyekeztek orvosolni. A kezdeti előrejelzésekkel ellentétben úgy tűnik, hogy egy hosszabb és súlyosabb recesszió vár a világ gazdaságra. Az utána való lehetséges felépülési pályák alapjaiban változtathatják meg a globális gazdasági rendet. Emiatt különösen fontos, hogy az Európai Unió a többéves költségvetési tervezete kialakításánál ezt a szempontot is figyelembe vegye. A tanulmány következő része a tervezett költségvetési keret módosításait igyekszik elemezni.

Hogyan változtak az Európai Unió prioritásai?

A július 17–21. között tartott rekordhosszúságú, négynapos Európai Tanács ülése után az uniós kormányfők megállapodtak az EU többéves költségvetési tervezetében. Az új költségvetési terv kialakítását nagymértékben befolyásolták a világjárvány okozta negatív gazdasági változások. A tanulmány következő részének célja az Európai Unió legújabb költségvetési keretének egyes fejezetek szerinti előzetes elemzése.

A teljes körű elemzésnek két akadálya van: egyrészt az egyes uniós hatáskörbe tartozó, már megszokott tételeket a korábbi kerethez képest más csoportokba

sorolták be, másrészt a jelenlegi, az Európai Tanács által kiadott hivatalos dokumentumban¹⁷ egyelőre nem szerepelnek a legapróbb részletekbe menően az egyes tételek keretköltségei. Ennek megfelelően a jelenlegi és következő költségvetést összehasonlítani egyelőre csak megközelítőleg lehetséges. Az előzetes elemzés alapján azonban úgy tűnik, hogy az Európai Unió új költségvetési kerettervezete egyértelmű elmozdulást mutat a korábbi prioritásaihoz képest.

A 2014–2020-as kerettervezet¹⁸ legnagyobb részét, mintegy 39%-át a „Fenntartható fejlődés” címszóval ellátott fejezet tette ki. Ennek részeként volt feltüntetve a közös agrárpolitika¹⁹ is, amely két oszlopos tétel volt (a mezőgazdasági termelőknek nyújtott piaci intézkedések és közvetlen kifizetések, valamint a vidékfejlesztés). A korábbi költségvetési keretben erre összesen 417 312,05 millió eurót szántak. Ezzel szemben jelentős csökkenésnek tűnik az új keretben²⁰ szereplő „Természeti erőforrások és környezetvédelem” című 356 374 millió eurós fejezet. Ez tartalmazza a továbbra is két oszlopos közös agrárpolitika²¹ tételeit, sőt, ebből az összegből kell az alábbi tételek költségvetését is kigazdálkodni: Európai Tengerügyi és Halászati Alap, az Unió tengerpolitikájához és az Unió óceánpolitikai irányítás területén tett nemzetközi kötelezettségvállalásaihoz nyújtott célzott finanszírozás, a környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE program), valamint a Méltányos Átállást Támogató Alap.²² Mi több, a mezőgazdasági termelőknek nyújtott kifizetések és támogatások összege folyamatosan csökkeni fog: míg 2021-ben 38 564 millió euróra lehet számítani, addig 2027-ben 35 183 milliót fognak folyósítani.

Kevésbé drasztikus változást, de számottevő különbséget tapasztalhatunk a kohéziós alapok esetében is. A korábbi pénzügyi prioritások második helyét, a források 34%-át, vagyis 371 milliárd eurót a kohéziós alapokra különítették el. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret második fejezete a „Kohézió, reziliencia és értékek” – erre összesen 377,768 milliárd szántak, amelyből 330 235 millió euró lesz elérhető²³ a „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” tétel alatt. Vagyis a következő hét évben több mint 47 millió euróval kevesebb áll majd a területi kohézió kialakítására vagy a munkanélküli fiatalok foglalkoztatását célzó programokra. Jó hír viszont, hogy a közös agrárpolitikával ellentétben ezek a források évente növekednek majd.

Az Európai Unió számára kiemelkedően fontos egységes piac, innováció és digitális gazdaság fejlesztésének a korábbi költségvetési ciklushoz képest kevesebb

¹⁷ Európai Tanács: *Az Európai Tanács rendkívüli ülése (2020. július 17., 18., 19., 20. és 21.) – Következtetések* (2020. július 21.). A továbbiakban: EUCO 10/20.

¹⁸ European Commission: *EU funding programmes 2014–2020*.

¹⁹ European Commission: *EU funding programmes 2014–2020. Heading 2: Sustainable growth: natural resources*.

²⁰ EUCO 10/20, 68.

²¹ EUCO 10/20, 42–46.

²² EUCO 10/20, 47.

²³ EUCO 10/20, 21.

összegekből kell majd kiemelkedő eredményeket elérnie. A jelenlegi „Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért” alfejezet leginkább a 2021–2027-es költségvetés „Egységes piac, innováció és digitális gazdaság” fejezettel hasonlítható össze, hiszen ezek a részek számos hasonló programot tartalmaznak. Ilyenek például az európai vállalkozások, valamint kis- és középvállalkozások versenyképességét kedvezően befolyásoló intézkedések, az európai infrastrukturális hálózatfinanszírozás, a kutatás- és innovációfejlesztés vagy akár az európai űrprogramok. Ez a fejezet a korábbi költségvetési keretben 142 milliárd eurós felső összeggel szerepelt, a jövőben viszont 10 millióval kevesebbet lehet erre költeni, hiszen mindössze 132 781 milliót különítettek el erre a célra. Fontos megemlíteni, hogy bár a vártnál jóval kisebb az Erasmus+ program keretének növelése, a több mint 40%-os forrásemelés így is jelentős előrelépés a korábbi időszakhoz képest.

Az Európai Unió soron következő többéves költségvetése három, már korábban létező fejezet esetében emelte a keretet. Többet szánnak a „Migráció és határigazgatás”, a „Szomszédság és a világ” fejezetekre, mint a korábbi években, mi több, a korábbi költségvetés egyik fejezetének tétele külön fejezetté alakult át, ezzel is jelezve a „Biztonság és védelem” felértékelődését, amelyre összesen 13 185 millió eurót különítettek el.

A korábban is létező Menekültügyi és Migrációs Alap kerete 3137 millió euró volt, az új költségvetési tervezetben 8705 millió euró felső határ szerepel. A bővített keret nem csupán a tagállamoknak a menedékkérők befogadása terén végzett munkáját és integrációs intézkedéseiket támogatja, hanem a közös menekültügyi és migrációs politika kidolgozását is. Ez a keret fedezi a migráció külső kezelését, így többek között a visszaküldési intézkedéseket, valamint a – különösen az EU-val határos vagy az EU határaihoz közeli – harmadik országokkal való együttműködéseket is.

A legújabb tervek szerint a 2021–2027-es időszakban a „Szomszédság és a világ” fejezet kiemelt figyelmet, ennek megfelelően bőséges támogatást, mintegy 98 419 millió kapott, így mindazok a programok, amelyek az Európai Unió külső együttműködésének koherenciáját, átláthatóságát és rugalmasságát növelik, ebből a keretből finanszírozhatók. A jelenlegi Európai Fejlesztési Alapból támogatott Szubszaharai-Afrikával, valamint a karibi és csendes-óceáni térséggel kapcsolatos kiadásokat is ebbe a fejezetbe csoportosították át. Ezzel szemben a korábbi „Global Europe” fejezet hasonló tételei összesen csak 66 milliárdot tettek ki.

Az új költségvetési keret tehát egyértelműen eltér a korábbi finanszírozási prioritásoktól, hiszen a kohéziós politikákra, a közös agrárpolitikákra vagy a munkahelyek teremtésére és a beruházások támogatására jóval szerényebb összeget szántak, mint a korábbi években. A globális recesszióra utaló jelek tükrében ez a költségvetési tervezet a vártnál kevésbé szolgálná az európai gazdasági fellendülést és stabilitás kialakítását. Ugyanakkor felértékelődtek az EU-n kívüli migrációs és menekültügyi intézkedések, valamint az EU külső tevékenységének támogatását célzó programok.

Hogyan tovább?

A vilá járvány okozta súlyos gazdasági és társadalmi károk ellensúlyozása érdekében úgy a tagállamok, mint az Európai Unió számos intézkedést foganatosítottak, amelyeknek célja a krízishelyzetre adott gyors válaszadás volt. Bár a jövőbeli költségvetési tervezetben lényegesen alacsonyabb a kohéziós politikákra szánt keret, az egyes új szakpolitikai intézkedésekből úgy tűnik, hogy a Bizottság különösen fontosnak tartja a régiók szerepét.

Egyrészt megváltoztak a kohéziós alapok felhasználásának elsődleges céljai és a forráselosztás aránya. A kohéziós alapok támogatásai a különböző fejlettségű régiók felzárkóztatását célozzák meg, vagyis a regionális konvergencia hosszú távú beruházásaira összpontosítanak. Ezzel szemben az egyik új kezdeményezés elsődleges célja, hogy a kialakult szűkséghelyzetre a tagállamok régiói gyorsan és eredményesen tudjanak reagálni. A Bizottság 2020 áprilisában két, a koronavírusra adott válaszokat támogató beruházási kezdeményezési intézkedéscsomagot (*Coronavirus Response Investment Initiative* és a *Coronavirus Response Investment Initiative Plus*) indított el, amelyeket az Európai Parlament és az Európai Tanács rendkívül gyorsan jóváhagyott.

Az átalakítási céloknak megfelelően az új intézkedési csomagok igen rugalmasak. A regionális felzárkóztatáson túlmenően az elsődleges céljuk, hogy a leginkább érintett területeken nyújtsanak gyors segítséget, mint például az egészségügy, valamint a helyi kis- és középvállalatok. Mi több, a program lehetővé teszi, hogy a régiók 100%-os társfinanszírozási rátáért folyamodjanak az egyes programok esetében, ami nagymértékű segítséget nyújt az esetleges likviditási nehézségek elkerülésében.

Az intézkedéscsomag által nyújtott lehetőséggel az Unió 27 tagállama élt vagy tervez élni,²⁴ és több mint 100 különböző, releváns programmódosítási szándékot nyújtottak már be. Ezek mintegy kétharmadát a Bizottság már jóváhagyta, és a többi program engedélyezése is folyamatban van. Magyarország esetében ez a módosítás tette lehetővé, hogy a korábban csak bizonyos régiókban lévő kis- és középvállalatoknak adható támogatást²⁵ az ország többi területén lévő vállalkozás is igénybe vehesse. A kohéziós politikák átalakítása az Interreg Magyarország-Szlovákia programot is érintette,²⁶ amelynek költségvetése 97 millió euró és jelenleg összesen 39 futó projektje van.

Nem csupán a kohéziós alapok felhasználási célja és az egyes programok finanszírozási aránya módosult a pandémia hatására. Július végén, rendkívül szoros lejárátú

²⁴ European Commission: *Coronavirus Response Investment Initiative: Cohesion policy action against the coronavirus pandemic* (2020. július).

²⁵ European Commission: *Supporting SMEs and digital infrastructure in Hungary with EU funding during the coronavirus crisis* (2020. augusztus 6.).

²⁶ European Commission: *EU funds mitigate the impact of the pandemic in Denmark and near the Hungarian-Slovakian border* (2020. augusztus 3.).

jelentkezési határidővel (szeptember 7-e), a Bizottság egy új pályázati lehetőséget tett közzé,²⁷ amelynek célja az új regionális partnerségi programok kialakítása. A kezdeményezés leginkább arra törekszik, hogy olyan transznacionális üzleti beruházási projektek kialakítását ösztönözze, amelyek felgyorsítják a régiók közötti innováció kiterjesztését. A jelenlegi bizottsági prioritásokkal összhangban négy új kiemelt terület van. Első helyet foglalnak el a világjárvány kezelésére bevezetett új technológiák és megoldások, mint például az orvosi értéklánc fejlesztése érdekében mozgósított regionális kapacitás és innováció felgyorsítása. Második pontban azok az orvostechnikai termékekkel és szolgáltatásokkal kapcsolatos projektek szerepelnek, amelyek érintik a körkörös gazdaság és az egészségbiztonság sürgető kérdéseit. Ilyenek például az orvostechnikai eszközök és berendezések újragyártása és felújítása vagy az egészségügyi hulladék kezelése. A pályázat keretén belül egyéb támogatott területek: a felelősségteljes, innovatív és intelligens turizmus a különböző értékláncon keresztül, illetve a hidrogéntechológián alapuló innovatív megoldások a szénintenzív régiók sajátos kihívásainak kezelése érdekében.

A kohéziós politikák területén bevezetett legújabb uniós intézkedések kiemelik, hogy a krízishelyzetekben leginkább a lokális vagy regionális szereplők képesek gyors és hatékony választ adni. Az Unió az ilyen irányú törekvéseket támogatja, miközben a hosszú távú stratégiák és prioritások meghatározásának jogát megtartja magának.

Összegzés

Az Európai Unió gazdaságpolitikája igyekszik védekezni a járvány okozta keresleti sokk és a súlyos gazdasági válság ellen. Egyrészt a rövid távú pénzügyi megoldások, másrészt a regionális politika felértékelődése egyaránt utalnak arra, hogy az Európai Unió intézkedései a helyi termelést és a lokális gazdaságot hivatottak élénkíteni. A piacok globális ellátási láncról való függősége miatt a helyi megoldások nem minden esetben tudják a kínálati sokk okozta károkat ellensúlyozni.

Mi több, az Unió többéves költségvetési kerettervezete azokra a tételekre szán kevesebb összeget, amelyekből az új munkahelyek teremtését, az agrár- vagy kohéziós politikákat finanszírozhatnák. Ezzel ellentétben a geopolitikai kérdések előtérbe kerültek, és az eddigieknél sokkal jelentősebb támogatásnak örvendenek. Mindezek fényében féltő, hogy a gazdaság élénkítését célzó rendelkezések az infláció növekedéséhez vezetnek majd. Ez valószínűsíti, hogy az unió egyes tagállamainak recesszióból való felépülése nagyon eltérő módon fog alakulni, vagyis élesedni fognak az egyes tagállamok közötti gazdasági és társadalmi fejlődésbeli különbségek. Úgy tűnik, hogy az eurócsoport elnökének „háborús időket” idéző hasonlata nem volt túlzás.

²⁷ European Commission: *Pilot action on interregional innovation call for expression of interest for Covid-19 Response and Recovery Partnership*.

Felhasznált irodalom

- Atwater, Peter: The gap between the haves and the have-nots is widening sharply. *Financial Times*, 2020. június 10. Online: <https://www.ft.com/content/0ebfb7ca-a681-11ea-a27c-b8aa85e36b7e>
- Bermingham, Finbarr – Orange Wang: Coronavirus: China's economy suffers dramatic collapse in January, February in warning to rest of world. *South China Morning Post*, 2020. március 16. Online: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3075314/coronavirus-caused-dramatic-collapse-chinas-economy-warning>
- Buckley, Chris: Chinese doctor, silenced after warning of outbreak, dies from coronavirus. *New York Times*, 2020. február 6. Online: <https://www.nytimes.com/2020/02/06/world/asia/chinese-doctor-Li-Wenliang-coronavirus.html>
- Centeno, Mário: We are living in a state of urgency with this coronavirus outbreak (videó). *EC Newsroom*, 2020. március 16. Online: <https://newsroom.consilium.europa.eu/embed/218405>
- Euronews: *ECB's Draghi to the Euro's rescue?* (Videó.) (2012. július 26.). Online: <https://youtu.be/Pq1V0aPEO3c>
- Európai Központi Bank: *Monetáris politikai döntések* (2020. március 12.). Online: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200312~8d3aec3ff2.hu.html>
- Európai Tanács: *Az uniós pénzügyminiszterek nyilatkozata a Stabilitási és Növekedési Paktumról a COVID-19 miatti válsághelyzet fényében (sajtóközlemény)* (2020. március 23.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis>
- Európai Tanács: *Az Európai Tanács rendkívüli ülése* (2020. július 17., 18., 19., 20. és 21.) – *Következtetések* (2020. július 21.). Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2020-INIT/hu/pdf>
- European Central Bank: *ECB Banking Supervision provides temporary capital and operational relief in reaction to coronavirus* (2020. március 12.). Online: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200312~45417d8643.en.html>
- European Commission: *EU funding programmes 2014–2020*. Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/spending/topic/eu-funding-programmes-2014-2020_en
- European Commission: *EU funding programmes 2014–2020. Heading 2: Sustainable growth: natural resources*. Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/spending/topic/eu-funding-programmes-2014-2020/heading-2-sustainable-growth-natural-resources_en
- European Commission: *Coronavirus Response Investment Initiative: Cohesion policy action against the coronavirus pandemic* (2020. július). Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/newsroom/coronavirus-response/crui_state_of_play_072020.pdf
- European Commission: *EU funds mitigate the impact of the pandemic in Denmark and near the Hungarian-Slovakian border* (2020. augusztus 3.). Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/08/08-03-2020-eu-funds-mitigate-the-impact-of-the-pandemic-in-denmark-and-near-the-hungarian-slovakian-border
- European Commission: *Supporting SMEs and digital infrastructure in Hungary with EU funding during the coronavirus crisis* (2020. augusztus 6.). Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/06/06-08-2020-supporting-smes-and-digital-infrastructure-in-hungary-with-eu-funding-during-the-coronavirus-crisis
- European Commission: *Pilot action on interregional innovation call for expression of interest for Covid-19 Response and Recovery Partnership*. Online: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/tender/pdf/interregional_innovation/call.pdf
- Eurostat: *Euro area unemployment at 7.4%* (2020. április 30.). Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294732/3-30042020-CP-EN.pdf/05df809c-7eb8-10c7-efcf-35325c84f56e>

- Eurostat: *Euro area unemployment at 7.8%* (2020. július 30.). Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11156668/3-30072020-AP-EN.pdf/1b69a5ae-35d2-0460-f76f-12ce7f6c34be>
- Eurostat: *Newsrelease, euroindicators* (2020. szeptember 8.). Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10545471/2-08092020-AP-EN.pdf/43764613-3547-2e40-7a24-d20c30a20f64>
- Ghebreyesus, Tedros Adhanom: Europe has now become the epicenter of the pandemic (videó). *NBC News*, 2020. március 13. Online: <https://www.youtube.com/watch?v=3uQymnEzTHc>
- Kang, Dake: The shunned: People from virus-hit city tracked, quarantined. *AP News*, 2020. február 1. Online: <https://apnews.com/7f7336d2ed099936bd59bf8cb7f43756>
- Lagarde, Christine: Our response to the coronavirus emergency. *European Central Bank*, 2020. március 19. Online: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200319~11f421e25e.en.html>
- World Bank: *Commodity markets outlook. Implications for COVID-19 for commodities*. Washington, D. C., World Bank, 2020. Online: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33624/CMO-April-2020.pdf>
- World Bank: *Most commodity prices to drop in 2020 as coronavirus depresses demand and disrupts supply* (2020. április 23.). Online: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/23/most-commodity-prices-to-drop-in-2020-as-coronavirus-depresses-demand-and-disrupts-supply>

Uniós vizsga a kisebbségi jogok betartásáról a koronavírus-járvány idején

Az Európai Unió országai levizsgáztak a kisebbségi jogok tiszteletben tartásával kapcsolatban. Az, hogy egy társadalom mennyire fogadja el az őshonos kisebbségeket, mennyire tartja tiszteletben az alapvető jogaikat, a határhelyzetekben derül ki. Ilyen határhelyzet volt a koronavírus-járvány kitörése, amely váratlan, addig soha nem tapasztalt helyzetbe hozta a tagállamokat. Vizsgáztak, és bizony, sokan megbuktak a vizsgán.

Március 30-án az Európa Tanács kiadott egy közleményt, amelyben az ET Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (ECRML) Szakértő Bizottsága is megállapította, hogy a koronavírus-járvány idején az ET-tagállamok nagy része nem tartja be a Chartában szereplő kisebbségekre vonatkozó anyanyelvhasználati jogokat, sajnálatos, hogy a kormányok hivatalos kommunikációja is csak az adott állam hivatalos nyelvén zajlik.

Vészhelyzetben lényeges, hogy az életbevágóan fontos információk mindenki számára elérhetők legyenek, és hogy olyan nyelven tudjon mindenki értesülni ezekről, amelyet a legjobban ért. Az anyanyelven való kommunikáció nemcsak életet menthet, hanem az állampolgárok magatartását is befolyásolhatja, ugyanakkor erősítheti a közösségi összetartozást.

Románia és számos más tagállam is azt az álláspontot vallja, hogy ha valaki az illető ország állampolgára, akkor kell ismernie az ország nyelvét, és így nincs szükség anyanyelvű tájékoztatásra. Azon túl, hogy ez az álláspont szembe megy az EU-tagállamok által ratifikált kisebbségi jogokra vonatkozó egyezményekkel, alapvetően hibás, és jelen esetekben akár emberéleteket követelő hibás magatartás is: az, hogy valaki társalgási szinten ismer egy nyelvet, nem azt jelenti, hogy a törvényes rendelkezéseket, az egészségügyi szabályokat is megérti azon a nyelven.

A kontinensen több mint 100 millió európai tartozik a több mint 400 kisebbségi közösség egyikéhez. Az Európai Unió 50 millió állampolgára tagja valamely őshonos nemzeti kisebbségnek vagy nyelvcsoporthoz. E közösségek helyzete és igényei igencsak különbözőek. Számos jó példa létezik a kisebbség-többség békés együttélésére Európában, például Olaszországban, ugyanakkor több tagállam nem ismeri el a területén élő kisebbségeket vagy nem tartja tiszteletben a jogait.

A hivatalos adatok szerint, a 24 EU-s nyelven kívül, az Európai Unióban 60 más kisebbségi nyelvet beszélnek. Becslések szerint 50 millió EU-s állampolgár beszél anyanyelveként egy kisebbségi nyelvet. A teljes kontinensen 90 nyelv él, ebből 37 egy állam hivatalos nyelve, míg 53 olyan, amelyet egyetlen állam sem tart nyilván hivatalosként.¹

¹ FUEN: *Európa őshonos nemzeti kisebbségei*.

Romániában mintegy 1,2 millió magyar él, mi vagyunk Európa legnagyobb őshonos kisebbsége, mégis sokszor érezzük azt, hogy semmibe veszik a jogainkat, felrúgva ezáltal az Emberi Jogok Európai Egyezményét is. Mi, erdélyi magyarok, több mint 1000 éve élünk Európában. Őshonos nép vagyunk tehát, azonban 100 évvel ezelőtt átrajzolták a fejünk felett a határokat, így kisebbségben élünk Romániában. Azóta is azt mondjuk azonban, hogy mi nem szeretnénk sehova sem elmenni, mi itt akarunk élni, nekünk ez a szülőföldünk, ez a hazánk, itt szeretnénk boldogulni, dolgozni, építeni, és legfőképpen itt szeretnénk a jogainkat érvényesíteni.

2020-ban a világ a feje tetejére állt, a koronavírus-járvány Romániát sem kerülte el, ez pedig új helyzeteket teremtett, és sok esetben görbe tükröt állított a romániai kormányzás elé. Romániai magyarokként pedig nemcsak a vírussal kellett és kell megküzdenünk, hanem folyamatos harcot vívunk azért is, hogy ezekben az időkben is betartsák és érvényesítsék a jogainkat. Azonban a koronavírus-járvány alatt is kiderült, hogy a román kormány nem tart bennünket egyenrangú állampolgároknak, hiszen semmilyen magyar nyelvű kormányzati kommunikáció nem volt.

Kicsit skizofrén helyzet ez, hiszen a román állam folyamatosan azt hangoztatja minden fórumon, hogy ők például megoldották a kisebbségek helyzetét Romániában, viszont mi, a romániai magyar kisebbség más realitást élünk meg. Olyat, ahol polgármestereket büntetnek meg azért, mert magyarul is feltüntetik a közintézmények nevét vagy mert kitűzik a székely vagy magyar zászlót, olyat, ahol a mai napig sem tudunk magyarul ügyet intézni, olyat, ahol évekbe telik, hogy egy-egy helységnévtáblán magyarul is feltüntessék a települések nevét, olyat, ahol az elnök ugyan megszólal magyarul, de cinikusan gúnyt űz az anyanyelvünkéből, miközben a politikai ellenzékét szidja, olyat, ahol a magyarellenes kártya bármikor bevethető a politikai közbeszédben.

Március 30-án az Európa Tanács kiadott egy közleményt, amelyben az ET Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája Szakértő Bizottsága is megállapította, hogy a koronavírus-járvány idején az ET-tagállamok nagy része nem tartja be a Chartában szereplő kisebbségekre vonatkozó anyanyelvhasználati jogokat; sajnálatos, hogy a kormányok hivatalos kommunikációja is csak az adott állam hivatalos nyelvén zajlik.

A közleményben ez állt: „Az Európa Tanács üdvözölte a megtett lépéseket a koronavírus-járvány megfékezése ellen, de aggodalmának adott hangot, mert a tagállamoknál nem vált bevett gyakorlattá, hogy az információkat, utasításokat, útmutatásokat és ajánlásokat az ország hivatalos nyelvén kívül a regionális és kisebbségi nyelveken is közzétegyék. A fontos dokumentumok e nyelveken való közlése alapvető jelentőségű a regionális és kisebbségi nyelveket beszélők egészségének védelme szempontjából.”

Az ET felhívta a hatóságok figyelmét: ne felejtsek el, hogy a nemzeti kisebbségek a társadalom szerves részét képezik, ezért ahhoz, hogy az elfogadott intézkedések kiváltsák az elérni kívánt hatásokat, azokat könnyen elérhetővé kell tenni az egész lakosság számára.

Az Európa Tanács azon tagállamainak, amelyek ratifikálták a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját, különös figyelemmel az egészségügyi ellátásra és a közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseket, a fentieket alapvető követelményeknek kell tekinteniük. A többi tagállamnak pedig határozottan meg kell fontolnia, hogy a szükséges tájékoztatásokat az országban beszélt valamennyi regionális vagy kisebbségi nyelven közlésegyék.

Ezenkívül néhány tagállam áttért az online oktatásra vagy a televíziós eszközön keresztüli tanulásra. A legtöbb esetben azonban az oktatás a hivatalos nyelv(ek)re korlátozódik, nem veszi figyelembe azoknak a tanulóknak a szükségleteit, akik általában regionális vagy kisebbségi nyelveken tanulnak. Ez a megközelítés azonban nemcsak a Charta kötelezettségvállalásaival ellentétes, hanem diszkriminatív is tekinthető.

Az ECRML Szakértői Bizottsága ezért felkéri az államokat, hogy a rendkívüli egészségügyi válság kezelésére vonatkozó további politikák és utasítások kidolgozásakor vegyék figyelembe a regionális és kisebbségi nyelvek használatával kapcsolatos kérdéseket.²

Veszélyhelyzetben kiemelten fontos az, hogy az életbevágóan fontos információk mindenki számára elérhetőek legyenek, és hogy mindenki olyan nyelven tudjon értesülni ezekről, amelyet a legjobban ért. Az anyanyelven való kommunikáció nemcsak életeket menthet, hanem az állampolgárok magatartását is befolyásolhatja, ugyanakkor erősítheti a közösségi összetartozást is.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa is ajánlásokat fogalmazott meg a tagországok irányába arra nézvést, hogy miként lehet rövid távon, a koronavírus-járvány közepette fenntartani a társadalmi kohéziót.³ A Főbiztos nyilatkozatában annak fontosságára hívta fel a figyelmet, hogy a kormányok az egyes intézkedések bevezetésénél vegyék figyelembe a társadalom minden tagjának szükségleteit, beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket, illetve más marginalizált közösségeket is.

A főbiztos szerint rendkívül fontos, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének egyenlő bánásmódban részesüljenek – vagyis anyanyelvükön jussanak hozzá az információkhoz, különösen akkor, amikor az egészségükkel kapcsolatos pontos, gyorsan elérhető információk megosztásáról, a Covid-19-cel kapcsolatos járványügyi intézkedéseiről vagy az online oktatásról van szó.

Az ET Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája Szakértő Bizottságának elnöke, Vesna Crnić-Grotić szerint a kormányok és az illetékes hatóságok számára az egyenlő nyelvi tájékoztatás pénz és akarat kérdése. „Úgy gondolom, hogy ebben a helyzetben a kormányok által küldött üzenet úgy tűnhet, hogy a kisebbségi nyelvek nem igazán olyan fontosak, mint a hivatalos nyelv, hogy ha egy nyelven tudunk kommunikálni, akkor az elég. Úgy gondolom, hogy ez ismét a Charta célja:

² Európa Tanács: *A hatóságoknak kisebbségi nyelven is tájékoztatniuk kell* (2020. március 30.).

³ OSCE: *Streamlining diversity: COVID-19 measures that support social cohesion* (2020. április 17.).

a regionális kisebbségi nyelvek láthatóságának biztosítása minden helyzetben, valamint annak igazolása, hogy használatuk fontos minden helyzetben, és különösen egy olyan nyilvános vészhelyzet esetén, mint ez a világjárvány. Ez a helyzet valóban egyedülálló, és úgy gondoljuk, hogy a Charta az ilyen helyzetek fedezésére készült” – mondta el egyik interjújában.

Hozzátette: „Gyakran hallani fogják az egészségügyi dolgozóktól, hogy az emberek egyedül halnak meg ebben a világjárványban. Ez nagyon szomorú. Ha egyedül halnak meg, miközben olyan emberek veszik körül, akik nem beszélnek a saját nyelvüket, az még rosszabb. Úgy gondolom, hogy nagyon fontos az egészséggel kapcsolatos információk és utasítások megadása azon a nyelven, amelyben a legkényelmesebbek, és ezt nem lehet eléggé hangsúlyozni. Ugyanakkor vannak különféle szintű közigazgatási hatóságok, akiknek fontolóra kell venniük a regionális kisebbségi nyelveken való kommunikációt! Annak ellenére, hogy legtöbb esetben a kisebbségi nyelven beszélők is nagyon jól ismerik és kommunikálnak az állam hivatalos nyelvén, nem kell elfelejtenünk azt, hogy néhány országban vannak olyan részek, ahol a hivatalos nyelv nincs olyan mértéken jelen, mint a kisebbségi nyelv. Fontos tudni, hogy bármilyen információt, ami olyan nyelven érkezik az emberekhez, amit leginkább értenek, sokkal hamarabb asszimilálják az emberek, ezzel pedig elkerülhetjük azt, hogy egyes emberek klórt igyanak, mert nem értették az utasításokat.”⁴

Az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) széles körű kutatást végzett március 31-e és június 30-a között 25 uniós országban 43 kisebbségi csoporttal kapcsolatban. Ennek során azt vizsgálták, hogy a különböző kormányok milyen mértékben kommunikálnak az adott állam kisebbségi nyelvén is a koronavírussal kapcsolatban.⁵ A kérdést négy szempont szerint vizsgálták:

1. Közltek-e a járvánnyal kapcsolatos általános információt?
2. Közltek-e egészséggel kapcsolatos információt a koronavírus kitörésről?
3. Van-e sürgősség esetén ingyen hívható zöld szám, amely a kisebbségi közösségek és nyelvi csoportok anyanyelvén is elérhető?
4. Van-e online anyanyelvi oktatás?

Az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet ajánlása szerint rendkívül fontos lenne, hogy járvány idején, veszélyhelyzetben a kulcsfontosságú, egészséggel, intézkedésekkel, oktatással kapcsolatos információkat az országok nem hivatalos nyelvein is közöljék, figyelembe véve az országaikban élő kisebbségek jogait is.⁶ Ennek ellenére az európai országok csupán egyharmada – Dánia, Finnország, Németország, Lettország, Oroszország, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország,

⁴ Council of Europe: *Minority language matter – particularly in health crisis*.

⁵ Lóránt Vincze (szerk.) *Do you speak corona? Survey results on the use of minority languages under the Covid-19 outbreak*. Brussels, FUEN, 2020.

⁶ OSCE: *Streamlining diversity...*

Svédország, Hollandia, Egyesült Királyság – kommunikált az országban élő kisebbségi csoportok nyelvén. Az országok kétharmadában ezt a feladatot a sajtó vagy a kisebbségi szervezetek látták el, például Ausztriában, Azerbajdzsánban, Horvátországban, Észtországban, Franciaországban, Magyarországon, Olaszországban, Romániában és Ukrajnában. Némely országban, így Albániában, Bulgáriában, Csehországban, Görögországban és Lengyelországban egyáltalán nem figyeltek és fektettek hangsúlyt a kisebbségi kommunikációra; az itt élő kisebbségek csupán az állam hivatalos nyelvén juthattak hozzá a koronavírus-járványról szóló hivatalos információkhoz.

A kutatásból az derül ki, hogy a vizsgált államok 34,9%-a kommunikált a kisebbségek nyelvén, 20,9%-a csupán részben kommunikált valamilyen kisebbségi nyelven, míg 44,2%-a csupán az állam hivatalos nyelvén közölte a koronavírussal kapcsolatosan hivatalos információkat. Számos országban a hivatalos kommunikációt különböző egyesületek és sajtóinformációk egészítették ki vagy vállalták teljesen magukra; Romániában például a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ). Ugyanez volt a helyzet Horvátországban (magyarul), Magyarországon (szlovákul), Ukrajnában (magyarul), de Franciaországban is (elzásziul). Semmilyen kulcsfontosságú információt nem közöltek makedónul Albániában, szlovénul Ausztriában, örményül Bulgáriában és Romániában, lengyelül Csehországban, németül Észtországban és Lengyelországban, bretonul és baszkul Franciaországban, frízül Hollandiában, törököknek és pomákoknak Görögországban, horvátul Olaszországban, kaszubul Lengyelországban, csehül és szlovákul Romániában, görögül és urumiül Ukrajnában.

A koronavírus-járvánnyal kapcsolatos egészségügyi információkat a vizsgált országok 35%-a tette közzé a kisebbségek nyelvén, 25,5%-uk részlegesen, míg 39,5%-uk semmilyen formában nem kommunikált a kisebbségek nyelvén.

Amint Európában megjelentek az első esetek, az országok ingyenesen hívható zöld telefonszámot kezdtek el működtetni, azonban ezek esetében is csupán pár ország működtetett hívóvonalat a kisebbségek számára. Az adatok igen elkeserítőek, hiszen 68,9%-ban ezeken a hívószámokon csupán az állam hivatalos nyelvén kérhettek információkat és segítséget a telefonálók. A jó példák közé sorolhatjuk Ausztriát (horvátul), Horvátországot (szerbül), Észtországot (németül, oroszul), Finnországot (svédül), Németországot (frízül), Olaszországot (ladinul), Lettországot (oroszul), Spanyolországot (baszkul és katalánul), az Egyesült Királyságot (velsziül), Romániát (magyarul – azonban ezt nem a kormány működtette, hanem az RMDSZ). Azokban az országokban, ahol működött a gyors segélyhívószám, ezt általában az állam hivatalos szervei működtették, azonban voltak olyan országok is, ahol egyesületek vagy szervezetek végezték ezt a munkát, mint például Romániában, ahol az RMDSZ vállalta magára azt, hogy amennyiben bárki megkeresi őket, információkkal szolgálnak. Ugyanez a helyzet Azerbajdzsánban is, ahol a török kisebbség szervezete vállalta magára a török kommunikációt.

A kutatás fontos része volt annak a vizsgálata is, hogy milyen mértékben férhettek hozzá az anyanyelvű online oktatáshoz a diákok a koronavírus-járvány ideje alatt. A vizsgált országok 51,2%-ában volt, 18,6%-ában részlegesen volt, 23,3%-ában pedig egyáltalán nem volt megszervezve az anyanyelvű online oktatás. Néhány ország legalább részlegesen biztosította az online anyanyelvű oktatást, ekként Ausztria, Horvátország, Csehország, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Magyarország, Olaszország, Lengyelország, Románia, Oroszország, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Svédország, Hollandia, Ukrajna és az Egyesült Királyság. Ebből csupán hat ország kormányzata biztosította volna az anyanyelvű online oktatást, éspedig Horvátország, Szlovénia, Svédország, Olaszország és Ukrajna. Két esetben a megyei vezetés (Oroszországban és Ausztriában), három esetben a helyi vezetés (Észtországban, Finnországban és Szlovákiában) biztosította a megfelelő anyanyelvi körülményeket. Az esetek többi részében a tanárok, illetve az iskolák feladata volt a gyerekek számára biztosítani a minőségi anyanyelvű online oktatást. Itt meg kell említenünk azt is, hogy rengeteg helyen nagyon sok időbe telt átállni az online rendszerekre, főleg amiatt, hogy sok országban élnek olyan családok, akiknek nincs internet-hozzáférésük vagy megfelelő elektronikai felszerelésük. Ez különösen a romák és a bevándorlók közösségét érintette, több országban is. Jó példa azonban Svájc, amely csupán egy hét alatt szervezte meg a romák közösségeinek online oktatáshoz való hozzáférését.

Romániában a koronavírus-járvány idején a Magyar Szülői Szövetség és az RMDSZ közbenjárására az Oktatási Minisztérium és a Román Televízió közös projektje volt a Telescoala/Telesuli, amely az első fázisban csak a román nyelvű diákok oktatását biztosította, azonban a magyar kisebbség képviselőinek nyomására már a második héten magyarul is sugározta a tanórákat. Emellett az 1–4. osztályosok számára az Erdélyi Magyar Televízió sugárzott magyar nyelvű tanórákat.

Ami Romániát illeti, a bukaresti Stratégiai Kommunikációs Csoport és a kormány nem vette figyelembe a kisebbségek jogait a koronavírus-járvánnyal kapcsolatos kommunikáció során. A szükségállapot kihirdetése óta a Stratégiai Kommunikációs Csoport kizárólag román nyelven kommunikál, csak román nyelvű szórólapok, plakátok készülnek, a Belügyminisztérium által koordinált rendőrségi autókból és a városok központi terein sugárzott figyelmeztető szövegek kizárólag román nyelven hangzanak el, a koronavírussal kapcsolatos hivatalos tájékoztatók és hírek is csak román nyelven érhetők el, a hivatalosan hívható zöld számon is csak románul kaphatnak tájékoztatót a telefonálók. Az Egészségügyi Minisztérium közleményei csak román nyelvűek, a Közegészségügyi Igazgatóságok honlapjain nincsenek magyar nyelvű tájékoztatók.

Az egy nyelvű tájékoztatás azért is jelent hatalmas problémát, mert a magyarok így nem értesülnek életbevágóan fontos, sokszor életmentő információkról a járvánnyal kapcsolatban. Ezt a hiányt próbálta pótolni az RMDSZ: a járványhelyzet kirobbanása óta magára vállalta a magyar nyelvű tájékoztatást, napi szinten több tíz

hírt fordított és tett közzé, szinte azonnal közölte a sajtótájékoztatók és rendszabályozások magyar nyelvű fordítását, ugyanakkor hivatalos szórólapokat, szükséges dokumentumokat fordított és tett közzé, magyar szakemberek segítségével tájékoztató videókat készített, hogy minden magyar emberhez eljussanak a járvánnyal kapcsolatos információk.

Nyilván úgy Románia, mint számos más tagállam azt az álláspontot vallja, hogy ha valaki az illető ország állampolgára, akkor kell ismernie az ország nyelvét, így nincsen szükség anyanyelvű tájékoztatásra. Azon túl, hogy ez az álláspont szembe megy az EU-tagállamok által ratifikált kisebbségi jogokra vonatkozó egyezményekkel, alapvetően hibás, és jelen esetben akár emberéleteket követelő hibás magatartás is: abból még, hogy valaki társalgási szinten ismer egy nyelvet, még nem következik, hogy a törvényes rendelkezéseket, az egészségügyi szabályokat is megérti azon a nyelven.

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy az EU tagállamai nem vizsgáztak kitűnőre a kisebbségi jogok alkalmazása terén. Hiába írták alá a kisebbségek jogainak védelmére vonatkozó nemzetközi egyezményeket, hiába vállalták, hogy tiszteltben tartják a kisebbségek anyanyelvhasználathoz való jogát, a gyakorlatban kiderült, hogy ez nem így van. Ezért van szükség a kisebbségi kérdés uniós szintű rendezésére. A *Minority SafePack*⁷ európai polgári kezdeményezés soha nem volt aktuálisabb, mint ma. Az Uniónak, az Európai Bizottságnak meg kell értenie, hogy minden polgárért felelős, felelős azért az 50 millió emberért, európai polgárért, akinek az élete múlhat azon, hogy az anyanyelvén tájékoztatják őt, vagy sem.

⁷ Forrás: <http://www.minority-safe-pack.eu>

Felhasznált irodalom

- Council of Europe: *Minority languages matter – particularly in health crisis*. Online: <https://www.coe.int/en/web/portal/covid-19-minority-languages>
- Európa Tanács: *A hatóságoknak kisebbségi nyelven is tájékoztatniuk kell* (2020. március 30.). Online: <https://www.erdely.ma/wp-content/uploads/2020/04/irat.pdf>
- FUEN: *Európa őshonos nemzeti kisebbségei*. Online: <https://www.fuen.org/hu/article/Europa-osho-nos-nemzeti-kisebbsegei>
- Minority SafePack. Forrás: <http://www.minority-safepack.eu/>
- OSCE: *Streamlining diversity: COVID-19 measures that support social cohesion* (2020. április 17.). Online: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/450433.pdf>
- Vincze, Lóránt (szerk.): *Do you speak corona? Survey results on the use of minority languages under the Covid-19 outbreak*. Brussels, FUEN, 2020. Online: https://www.fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_W2UHzbdt_CoronaJune.pdf

Tárnok Balázs – Nagy Dénes András

A koronavírus hatása az európai polgári kezdeményezésekre – a határidő-hosszabbítás jogi és politikai kérdései

A koronavírus-járvány nagymértékben átalakította az európai részvételi demokrácia megnyilvánulási lehetőségeit, így komoly hatással volt az európai polgári kezdeményezések rendszerére is. A társadalmi távolságtartás eme időszaka komoly jogi és politikai következményekkel járt, amelynek következményeképpen határidő-hosszabbításra került sor a folyamatban lévő európai polgári kezdeményezések tekintetében. A tanulmány ezt a kérdésköröket kívánja megvizsgálni két európai polgári kezdeményezés példajellegű megvizsgálása által, a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés elemzése útján. Ennek érdekében elsőként megvizsgáljuk az előzményeket, azaz a kisebbségvédelmi tárgyú európai polgári kezdeményezések helyzetét a koronavírus-járvány kitörése előtt. Ezt követően elemezzük, hogy miként került sor az európai polgári kezdeményezés eljárási határidőinek meghosszabbítására a koronavírus-járványból fakadóan. Ennek részeként áttekintjük először a határidő-hosszabbítás jogi, majd annak politikai kérdéseit a két európai polgári kezdeményezést illetően. Végezetül összegezzük a megállapításainkat.

Előzmények – a kisebbségvédelmi tárgyú európai polgári kezdeményezések a koronavírus-járvány előtt

Minority SafePack

A *Minority SafePack* – *Egymillió aláírás az európai sokszínűségért* szervezői még 2013-ban nyújtották be az Európai Bizottsághoz európai polgári kezdeményezéseiket. A Bizottság arra hivatkozva utasította el a kezdeményezés nyilvántartásba vételét, hogy a hatáskörén kívüli javaslatokat érint. Fontos ugyanis megemlíteni, hogy az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése alapján „legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződés végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség”. Az ebből fakadó hatáskörön kívüliségre hivatkozó elutasító döntést a szervezők az Európai Törvényszék előtt támadták meg. A Törvényszék 2017. februári ítéletében helyt adott a felperesek kérelmének,¹ aminek következményeként a Bizottság részlegesen nyilvántartásba vette a kezdeményezést,

¹ Tárnok Balázs: A Törvényszék ítélete a *Minority SafePack* kontra Bizottság ügyben. *Jogesetek Magyarázata*, (2017), 1–2. 67–74.

így megkezdődhetett az aláírások gyűjtése. 2018 áprilisában történelmi sikert ért el az 1 123 422 hiteles támogató nyilatkozatot összegyűjtő *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés, a javaslat Bizottsághoz történő benyújtására ugyanakkor csupán másfél év múlva, 2020 januárjában került sor.²

A szervezők végül 2020. január 10-én nyújtották be a Bizottsághoz a javaslat-csomagot. Ezzel újabb életszakaszába lépett a kezdeményezés, amely immár az uniós intézmények előtt zajlik. 2020. február 5-én a Bizottság személyes találkozón fogadta a szervezőket a kezdeményezés célkitűzéseinek részletes ismertetése érdekében. Ekkor került sor a FUEN szakértői által kidolgozott szövegszerű jogszabályjavaslatok bemutatására is.³ E második, uniós intézmények előtt zajló szakaszban mind az Európai Parlament, mind pedig a Bizottság megvizsgálja a kezdeményezést. Erre azonban a *Minority SafePack* esetében a koronavírus-járvány megjelenése és az erre adott tagállami korlátozó intézkedések bevezetése miatt már nem került sor.

Nemzeti régiókról szóló kezdeményezés

A Székely Nemzeti Tanács által életre hívott „Kohéziós politika a régiók egyenlőségért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” című európai polgári kezdeményezés⁴ célja, hogy az Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól („nemzeti régiók”). A polgári kezdeményezésre e sajátos célkitűzése miatt gyakran „nemzeti régiókról szóló kezdeményezésként” hivatkoznak.

A polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételét – a *Minority SafePack* kezdeményezéshez hasonlóan – 2013-ban utasította el a Bizottság, szintúgy hatásköri okokra hivatkozva.⁵ Az Európai Unió Bíróságának 2019. március 7-én közzétett másodfokú ítélete⁶ értelmében a bejegyzés elutasítására (ezáltal az európai aláírásgyűjtés megakadályozására) jogtalanul került sor. A Bizottság ezt követően 2019. május 7-i hatállyal vette nyilvántartásba a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezést, így a szervezőknek 2020. május 7-ig kellett összegyűjteniük legalább egymillió aláírást, legalább hét uniós tagállamból.

² Ez azért is történhetett meg, mert az európai polgári kezdeményezésről szóló – jelenleg már nem hatályos – 211/2011/EU rendelet nem állapított meg határidőt a kezdeményezés tagállami hitelességi vizsgálatokat követő, Bizottsághoz történő benyújtására. A kezdeményezés mögött álló FUEN küldöttgyűlése 2018. júniusi kongresszusi határozatával felhatalmazta az elnökségét arra, hogy a kezdeményezés szervezőivel találja meg a legmegfelelőbb pillanatot a *Minority SafePack* Bizottsághoz történő benyújtására.

³ FUEN: *The Minority SafePack Initiative citizens' committee: Legislative proposals* (2020).

⁴ Európai mozgalom a régiók védelmében, weboldal: <https://www.nationalregions.eu/hu>

⁵ Tárnok Balázs: Az Európai Törvényszék ítélete a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezése ügyében. *Jogesetek Magyarázata*, (2016), 4. 41–47.

⁶ C-420/16. P. sz., Izsák Balázs Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság-ügyben 2019. március 7-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:177).

A szervezők a nyilvántartásba vételtől számított egy éven belül nem tudták teljesíteni az érvényességhez szükséges mindkét feltételt, ugyanis bár a 2020. május 7-én rendelkezésre álló adatok szerint⁷ összegyűlt az egymillió aláírás,⁸ a hét tagállamra vonatkozó feltétel⁹ azonban nem teljesült. A koronavírus-járvány miatt történt határidő-hosszabbítások okán azonban a kezdeményezés aláírásgyűjtése újraindult, és legalább 2020. november 7-ig folyamatban lesz.

Az európai polgári kezdeményezés eljárási határidőinek meghosszabbítása a koronavírus-járvány miatt

Az Európai Bizottság – reagálva a koronavírus-járvány ellen hozott tagállami intézkedések által kialakult helyzetre – 2020. május 20-án javaslatot tett az európai polgári kezdeményezések támogató nyilatkozatainak gyűjtésére, ellenőrzésére, illetve vizsgálatára rendelkezésre álló időszakok meghosszabbításáról szóló rendelet elfogadására.¹⁰ Az uniós intézmények gyorsított eljárásban tárgyalták a javaslatot. A szövegről az Európai Parlament első olvasatban tett néhány apróbb módosítási javaslata után június végén született politikai megállapodás,¹¹ amelyet később az EP és a Tanács is megerősített,¹² így 2020. július 18-án hatályba lépett az átmeneti rendelkezéseket bevezető rendelet.¹³

⁷ A papíralapú aláírások száma bizonytalan, a rendelkezésünkre álló sajtóhírek alapján hozzávetőlegesen 250 ezer papír alapon gyűjtött támogató nyilatkozat állhat rendelkezésre (kb. 100 ezer Magyarországról, kb. 150 ezer Erdélyből). Az online aláírások száma az aláírásgyűjtési rendszer lezárultakor: 1 008 966.

⁸ Az érvényesség szempontjából a tagállami hatóságok által hitelesített aláírások száma az irányadó. Jellemzően az érvénytelen aláírások száma 10–15%-ra tehető. Az érvénytelenségi arány azonban függ az online és offline aláírások arányától is. Az online aláírások esetében tipikusan kevesebb az érvénytelen nyilatkozatok száma. Figyelemmel arra, hogy a kezdeményezésnél az aláírások túlnyomó többsége (hozzávetőleg 80%-a) online formában érkezett, várhatóan az átlagosnál alacsonyabb lehet az érvénytelen támogató nyilatkozatok száma.

⁹ Az aláírásgyűjtés lezárultakor csupán Magyarországon, Romániában és Szlovákiában teljesült a régi EPK-rendelet I. számú mellékletében rögzített, tagállamokra vonatkozó minimum aláírásszám.

¹⁰ Európai Bizottság: Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések meghatározásáról. Brüsszel, 2020. május 20., COM(2020) 221 végleges.

¹¹ European Parliament: *Deal on ECI extensions: plans for additional flexibility approved* (2020. június 25.).

¹² Európai Parlament: *Jóváhagyta a Parlament az európai polgári kezdeményezések határidőinek meghosszabbítását* (2020. július 9.); Európai Tanács: *A Tanács ideiglenes intézkedéseket fogadott el az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatban* (2020. július 14.).

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1042 rendelete (2020. július 15.) a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben

A határidő-hosszabbítás jogi kérdései

Minority SafePack

Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet (EPK-rendelet)¹⁴ értelmében az aláírásgyűjtést sikerrel teljesítő és ezt követően a Bizottsághoz benyújtott európai polgári kezdeményezések – így a *Minority SafePack* – második szakasza során az Európai Parlamentnek és a Bizottságnak van kiemelt szerepe. Egyrészt az Európai Parlament nyilvános meghallgatáson köteles megtárgyalni a kezdeményezést, majd plenáris vitát tart róla. Ennek eredményeként állásfoglalást fogadhat el a javaslat támogatásáról.¹⁵ Másrészt a Bizottságnak közleményt kell közzétennie, amelyben ismerteti a javaslattal kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit, illetve nyilatkozik arról, hogy kíván-e benyújtani jogalkotási javaslatot (a Bizottság nem köteles jogalkotási javaslatot benyújtani).

Az EPK-rendelet értelmében a *Minority SafePack* nyilvános meghallgatását a kezdeményezés benyújtását követő három hónapon belül, vagyis április 10-ig kellett volna megrendezni, azonban az Európai Parlament március elejétől gyakorlatilag minden külsős rendezvényt felfüggesztett vagy törölt az eseménynaptárából, így a *Minority SafePack* 2020. március 23-ra tervezett nyilvános meghallgatására sem kerülhetett sor. Ugyanezen okból kifolyólag halasztották el a kezdeményezésről szóló, április 22-re napirendre vett európai parlamenti plenáris vitát is.

A koronavírus okozta rendkívüli helyzet a kezdeményezéssel kapcsolatos bizottsági álláspontról szóló közlemény közzétételét is érintette. Az EPK-rendelet értelmében ugyanis a Bizottság a kezdeményezéssel kapcsolatos közleményét a javaslat online rendszerben közzétételét¹⁶ követő hat hónapon belül és a kezdeményezés Európai Parlament által tartott nyilvános meghallgatása után teszi közzé. A rendelkezés tehát két konjunktív feltételt határoz meg (erre utal az *és* kötőszó), amelyek adott esetben egymásnak ellentmondhatnak. Az első feltétel értelmében ugyanis a Bizottságnak 2020. július 10-ig kellett volna közzétennie a kezdeményezés érdeméről szóló közleményét, azonban a koronavírus-járvány miatt eddig az időpontig nem került sor a kezdeményezés európai parlamenti nyilvános vitájára, amely viszont kizárta a második feltétel teljesülését. A második feltételnek való megfelelés (vagyis hogy a Bizottság addig nem teszi közzé a kezdeményezéssel kapcsolatos következtetéseit, amíg az Európai Parlament erről nem tárgyalt) szükségszerűen az első feltétel

előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések megállapításáról. HL L 231/7, 2020. július 18. 7–11.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete az európai polgári kezdeményezésről, HL L 130, 2019. május 17. 55–81.

¹⁵ A Parlament a Bizottságnak a kezdeményezéssel kapcsolatban tervezett lépéseit is értékelni fogja, és amennyiben a Bizottság nem terjeszt elő megfelelő javaslatot, a Parlament tagjainak többségével maga is felkérheti a Bizottságot jogalkotási javaslat előterjesztésére.

¹⁶ Erre a kezdeményezés Bizottsághoz történő benyújtása napján, 2020. január 10-én került sor.

teljesülését hiúsította meg. A kezdeményezés szervezői jelezték a Bizottságnak, hogy – figyelemmel a rendkívüli körülményekre – egyetértenek a Bizottság közleményének közzétételével kapcsolatos határidő kitolásával 2020 szeptemberére vagy akár későbbre is.¹⁷

A határidő-hosszabbításokról szóló rendelet lehetőséget biztosít a nyilvános meghallgatás elhalasztására, ha az Európai Parlament 2020. március 11-ét követően nehézségekbe ütközött a nyilvános meghallgatás megszervezése során a koronavírus-világjárványra válaszul ama tagállami intézkedések miatt, amelyekben a meghallgatást meg kívánják szervezni (ezekre a meghallgatásokra az Európai Parlament brüsszeli vagy strasbourgi épületében kerülhet sor). Az Európai Parlamentnek mihamarabb (amint a szervezők és az intézmények meg tudnak állapodni a találkozó vagy a meghallgatás időpontjában) meg kell szerveznie a nyilvános meghallgatást, amint az érintett tagállam (Belgium vagy Franciaország) közegészségügyi helyzete azt lehetővé teszi. Ezenfelül a rendelet lehetőséget biztosít a szervezők számára a meghallgatáson történő távoli (online) részvételre is. A Bizottságnak a nyilvános meghallgatást követő három hónapon belül kell közzétennie a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi és politikai következtetéseit tartalmazó közleményét.¹⁸

Nemzeti régiókról szóló kezdeményezés

A kezdeményezés szervezői még az aláírásgyűjtés határidejének lejárta előtt, 2020. április elején benyújtottak egy kérelmet, arra kérve a Bizottságot, hogy az aláírások összegyűjtésére vonatkozó időszakot hosszabbítsa meg hat hónappal.¹⁹ A Bizottság nem válaszolt a szervezők aláírásgyűjtési időszakkal kapcsolatos egyéni kérelmére, hanem a probléma átfogóbb kezelését választva 2020. május 20-án (mintegy két héttel a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés aláírásgyűjtésének lezárultát követően) jogalkotási javaslatot nyújtott be az aláírásgyűjtési időszakot is meghosszabbító átmeneti intézkedések bevezetéséről.

A később elfogadott rendelet értelmében, amennyiben egy kezdeményezés aláírásgyűjtése 2020. március 11-én (amely napon az Egészségügyi Világszervezet a Covid-19-járványt világjárvánnyá nyilvánította) folyamatban volt, a támogató nyilatkozatok gyűjtésére rendelkezésre álló időszak – visszaható hatállyal – hat

¹⁷ Vincze Loránt: Minority SafePack advice to ongoing initiatives: adapt to the new setting. *European Union*, 2020. május 20.

¹⁸ 2020/1042 rendelet, 4. cikk.

¹⁹ A szervezők azt javasolták, hogy a hat hónapos hosszabbítást attól az időponttól számítsák, amikor az EU tagállamainak többségében megszűnnek a koronavírus-járvány visszaszorítása érdekében hozott, a személyek szabad mozgását, illetve a gyülekezési jog gyakorlását korlátozó intézkedések, vagy amikortól a polgári kezdeményezést elindító polgári bizottság arról tájékoztatja az Európai Bizottságot, hogy készen áll az aláírásgyűjtés folytatására. Lásd MTI: Aláírásgyűjtés a nemzeti régiók védelmében: az SZNT a határidő meghosszabbítását kérte. *Maszol*, 2020. április 8.

hónappal meghosszabbodik. A rendelet ezenfelül lehetőséget biztosít a Bizottság számára, hogy három hónappal újra meghosszabbíthassa e kezdeményezések aláírásgyűjtési időszakát, amennyiben a tagállamok egynegyede vagy az Unió népességének több mint 35%-át képviselő tagállamok a koronavírus-járvány miatt újra az aláírásgyűjtést jelentősen korlátozó intézkedéseket vezetnek be. Ilyen újbóli hosszabbításra több alkalommal is sor kerülhet, azonban az adott kezdeményezés aláírásgyűjtési időszakának teljes időtartama nem haladhatja meg a két évet.²⁰

A rendelet értelmében – a kezdeményezés lezárultának napjától, tehát 2020. május 7-re visszamenő hatállyal – hat hónappal meghosszabbodott a *nemzeti régiókról* szóló európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtési időszaka. A gyűjtés tehát jelen értekezés kéziratának lezártakor is folyamatban van. A szervezők 2020. november 7-ig biztosan gyűjthetik a támogató nyilatkozatokat, azonban a koronavírus-járvány újbóli fellángolása esetén ez a határidő még tovább hosszabbodhat.

Az átmeneti intézkedéseket bevezető rendelet tartalmi részével kapcsolatos aggály a *visszaható hatály alkalmazásával* kapcsolatban merül fel. A rendelet ugyanis kimondja, hogy a határidő-hosszabbítás szabályai visszamenőleges hatállyal bírnak a koronavírus-járvánnyal érintett kezdeményezések tekintetében. Így különösen az aláírásgyűjtés végének napjára visszaható hatállyal kell alkalmazni a rendeletet azon kezdeményezésekre is, amelyek aláírásgyűjtési időszaka 2020. március 11-e és a rendelet hatálybalépésének napja között (2020. július 18.) zárult le.²¹ A visszaható hatály különösen problémás a jogbiztonság szempontjából ama polgári kezdeményezések esetében, amelyek aláírásgyűjtési határideje a koronavírus világjárvánnyá nyilvánítása és a határidő-hosszabbításokról szóló rendeletjavaslat közzététele között jártak le. E kezdeményezések ugyanis úgy értek véget, hogy az azokat támogató uniós polgároknak nem volt róla tudomásuk, hogy a Bizottság és az EU miként kíván reagálni a járványhelyzet polgári kezdeményezésekre gyakorolt negatív hatásaira. Ebbe a kategóriába tartozik a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés mellett több más európai polgári kezdeményezés is.

A rendeletjavaslatra hivatkozva ráadásul a Bizottság azt kezdte el kommunikálni az európai polgári kezdeményezések szervezői felé, hogy folytathatják az aláírásgyűjtést mind az online felületeken,²² mind pedig a papíralapú íveken, annak ellenére, hogy az EPK-rendelet szerint az aláírásgyűjtő időszak lejárt, a rendelet pedig még nem lépett hatályba, sőt, azt az uniós jogalkotó még meg sem vitatta.²³ Ez a gyakorlat – az európai polgári kezdeményezések határidő-hosszabbításával

²⁰ 2020/1042 rendelet, 2 cikk.

²¹ 2020/1042 rendelet, 7. cikk.

²² A Bizottság által üzemeltetett és fenntartott aláírásgyűjtő szoftvert is a szervezők kezelik, ők rendelkeznek a rendszer elérhetősége felett, vagyis a szervezők állítják be, hogy mikor lehet leadni támogató nyilatkozatokat és mikor nem.

²³ Pataky Lehel Zsolt: Nemzeti régiók: az SZNT szerint még nem folytatódhat az aláírásgyűjtés. *Maszol*, 2020. június 18.

kapcsolatban fennálló széles körű politikai egyetértés ellenére – jogi szempontból ugyanakkor rendkívül aggályos, hiszen számos kérdést felvet (gondoljunk csak a temérdek mennyiségű személyes adat jogalap nélküli gyűjtésére, különösen abban az esetben, ha valamilyen okból kifolyólag mégsem fogadták volna el a rendeletet).

A határidő-hosszabbítás politikai kérdései

A koronavírus idején folyamatban lévő európai polgári kezdeményezések eljárási határidőit meghosszabbító rendelet elfogadása széles körű politikai támogatottságot élvezett. Ezt támasztja alá az a tény, hogy az Európai Parlament plenáris ülése 2020. július 9-én 684 igen, 7 nem és 3 tartózkodó szavazat mellett fogadta el a rendeletjavaslat trilóguson elfogadott kompromisszumos szövegét.²⁴ Mivel a koronavírus polgári kezdeményezésre gyakorolt akadályozó hatásainak orvoslása nem volt megosztó politikai kérdés (ráadásul az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottsága [AFCO] Vincze Lorántot, a *Minority SafePack* mögött álló FUEN elnökét nevezte ki az európai polgári kezdeményezések határidő-módosításaival kapcsolatos jelentéstevőnek),²⁵ az uniós döntéshozók gyorsított eljárásban tárgyalva, kevesebb mint két hónap alatt hatályba léptették a rendeletet.

Politikai szempontból felmerül azonban a kérdés, hogy miért volt szükség rendelet elfogadására a polgári kezdeményezés eljárási határidőinek – különös tekintettel az aláírásgyűjtési időszak – meghosszabbításához, ami az Európai Bizottságon túl az Európai Unió Tanácsának és az Európai Parlamentnek a támogatását is igényelte. A múltban ugyanis a Bizottság önmagában, saját hatáskörében eljárva több európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtési időszakát meghosszabbította. Példának okáért az európai polgári kezdeményezések kezdeti szakaszában, 2012-ben a világhálós gyűjtési rendszerrel kapcsolatos, az aláírásgyűjtés ellehetetlenülését eredményező működési problémák kiegyenlítése végett a Bizottság – saját hatáskörben eljárva, azonnali hatállyal, politikai döntés eredményeként, jogalkotási aktusra irányuló javaslat előterjesztése nélkül²⁶ – hosszabbította meg több európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtési időszakát.²⁷

²⁴ European Parliament: *Text adopted by Parliament, 1st reading/single reading 2020/0099(COD)* (2020. július 9.).

²⁵ Vincze Loránt: Később dönt az EB a *Minority SafePack*ról, újraindul a nemzeti régiós aláírásgyűjtés. *Vinczelorant.eu*, 2020. május 20.

²⁶ European Commission: *Commission offers own servers to help get first European Citizens' Initiatives off the ground* (2012. július 18.).

²⁷ A Bizottság mintegy fél évvel kitolta a „Fraternité 2020”, a „Vízhez való jog” és az „Egy közölünk” című európai polgári kezdeményezésekben indult aláírásgyűjtés határidejét. A Bizottság hasonlóan járt el a „Tiltsák be az állatkísérleteket!”, „Minőségi Európai Oktatás Mindenkinnek”, „Az EU Klíma-Energia csomagjának felfüggesztése”, valamint a központi online gyűjtési rendszer létrehozásáról szóló európai polgári kezdeményezések esetében, amelyek vonatkozásában – szintén

A jogalkotási eljárás szükségességét támaszthatja alá, hogy 2012-ben az érintett kezdeményezések esetében azért került sor az aláírásgyűjtési határidő kitolására, mert az Európai Bizottság által biztosítandó elektronikus aláírásgyűjtési felületével kapcsolatban merültek fel gondok. A koronavírus esetében azonban egy olyan külső tényező okozta a nehézségeket, amely egyrészt nem a Bizottságnak róható fel, másrészt az eljárás több szakaszát, így különösen az aláírásgyűjtést, az aláírások tagállami hatóságai által végzett érvényességi ellenőrzését, valamint az uniós intézmények feladatát képező érdemi vizsgálatát egyaránt érinti. Utóbbi eset tehát nem csupán a Bizottság feladatkörével kapcsolatos, hanem az érvényességi ellenőrzés határidejének kitolásával tagállami feladatkört is érint, az uniós intézményi vizsgálatok határidő-hosszabbításával pedig az Európai Parlament eljárásához is szorosan kötődik. Ebből kifolyólag részben megállja a helyét az az álláspont, hogy a Bizottság a hatáskörök szétválasztásának tiszteletben tartására figyelemmel kéri az Európai Unió Tanácsának és az Európai Parlamentnek a jóváhagyását a javaslatához. Ezenfelül egy másik lehetséges politikai ihletésű szempont, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. évi, nagy figyelmet kapott döntése²⁸ után az uniós intézmények igyekeztek elkerülni az *ultra vires* jellegű döntéseket.

Ennek ellenére mégis ellentmondásos, hogy bár korábban – szintén különösebb jogalap hiányában – nem okozott gondot a Bizottságnak saját hatáskörben eljárva, jogi aktust nélkülöző politikai döntés útján meghosszabbítani az aláírásgyűjtési időszakokat, ebben az esetben nem választotta külön az aláírásgyűjtési időszakok meghosszabbítását a tagállamokat érintő ellenőrzési és az uniós intézményeket érintő vizsgálati határidők meghosszabbításától. Meglátásunk szerint erre lett volna lehetősége, figyelemmel a korábbi precedensekre és arra, hogy a vonatkozó jogi keret e tekintetben nem változott az eltelt idő alatt sem: a régi és az új európai polgári kezdeményezésekről szóló rendelet sem tartalmaz kifejezett rendelkezést a határidők meghosszabbítására.

A határidő-hosszabbításból fakadó bizonytalanságok – és különösen a visszaható hatály alkalmazása – miatt egy politikai-jogi vita alakult ki a két magyar kötődésű, nemzeti kisebbségek védelmére irányuló európai polgári kezdeményezés képviselői között a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés aláírásgyűjtése kapcsán. Ennek során Vincze Loránt, a *Minority SafePack* kezdeményezés mögött álló FUEEN elnöke és az európai polgári kezdeményezések határidő-hosszabbításának európai parlamenti jelentéstevője azt javasolta, hogy az SZNT mihamarabb folytassa az aláírásgyűjtést a rendelet hatálybalépéséig, hiszen az visszamenőleg érvényesíti majd az addig gyűjtött aláírásokat, míg Izsák Balázs SZNT elnök,

az online gyűjtési rendszer problémái miatt – négy, három, illetve két hónapos határidő-hosszabbításról határozott.

²⁸ Petri Bernadett: Érzéksalódás vagy integrációra mért ütés – miről is szól tulajdonképpen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése? *Nemzeti Köszolgálati Egyetem*, 2020. május 12.

a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés képviselője amellet érvelt, hogy a szervezők várják meg a rendelet hatálybalépését, hogy biztos jogalap mentén tudják a gyűjtést újraindítani.²⁹

A Bizottság által választott megoldás helyénvalósága tehát bár vitatható, összességében méltányosnak tekinthető valamennyi európai polgári kezdeményezés szempontjából. Így például – a visszaható hatály alkalmazásával járó idővesztéséget is figyelembe véve³⁰ – a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés aláírásgyűjtési időszaka a gyakorlatban mintegy három és fél hónappal, pontosan 113 nappal hosszabbodott meg, holott a szervezők 2020. március 11. és 2020. május 7. között alig két hónapot, pontosan 57 napot „veszítettek” a koronavírus-járvány miatt.³¹ A *Minority SafePack* esetében a 2020. március 23-ára tervezett nyilvános meghallgatást az Európai Parlament 2020. október 15. napjára halasztotta.³² Ezt követően az Európai Bizottságnak három hónapja lesz megvizsgálni a kezdeményezés javaslatait, így legkésőbb 2021. január 15-ig közzé kell tennie a kezdeményezéssel kapcsolatos következtetéseit. Így tehát a szervezők több időt nyertek arra, hogy további támogatókat szerezzenek. Az ügy sikerre vitele szempontjából fontos, hogy a szervezőknek bizonyítaniuk kell, hogy komoly politikai támogatottsággal rendelkezik az ügyük, ugyanis az EPK-rendelet 14. cikk (3) bekezdése alapján a nyilvános meghallgatást követően az Európai Parlament értékeli a kezdeményezés politikai támogatottságát. A kitölti határidőket arra használta fel a FUEN, hogy az európai uniós intézményeknél és a tagállami kormányoknál további politikai támogatást szerezzen a kezdeményezésnek.³³

Összegzés

A koronavírus-járvány váratlan helyzet elé állította az európai polgári kezdeményezések szervezőit és a rendszert felügyelő európai uniós intézményrendszert. Válaszul erre a különleges helyzetre az uniós intézmények a folyamatban lévő európai polgári kezdeményezések határidőinek meghosszabbítása mellett döntöttek. E tanulmány által vizsgált két, különböző szakaszban lévő európai polgári kezdeményezés – a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés –

²⁹ Pataky (2020): i. m.

³⁰ A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés 2020. május 7-én ért véget, míg a Bizottság csak május 20-án terjesztette elő az átmeneti intézkedések bevezetéséről szóló rendeletjavaslatát.

³¹ Ennél szélesebb időintervallummal történő kalkulálás esetén – amely során február végét tekintjük a járvány kezdetének, amikor Olaszországban összefüggő területeket zártak le annak terjedése miatt – is csupán mintegy két és fél hónapos idővesztéssel számolhatunk.

³² Ezt Vincze Loránt jelentette be a European Forum Alpbach 2020 keretén belül megrendezett „Minority Rights in the EU” nevezetű előadáson.

³³ FUEN: MSPI: *FUEN Vice President Alfreider met Italian Undersecretary of State Riccardo Fraccaro* (2020. augusztus 19.).

jól szemlélteti, hogy a határidő-hosszabbítás milyen politikai és jogi aggályokat vetett fel. Jogi szempontból az átmeneti intézkedéseket szavatoló rendelet a visszaható hatály elvének alkalmazásával átmenetileg bizonytalan helyzetet teremtett. Politikai szempontból pedig kiemelendő, hogy a Bizottság rendelet nélkül, saját hatáskörben eljárva meghosszabbíthatta volna az aláírásgyűjtési időszakokat, ám nem így tett. Mindezzel együtt azonban több szempontból igazolható, hogy a Bizottság a rendeleti utat választva a Parlament és a Tanács jóváhagyását kérte a határidő-hosszabbításhoz. Ezzel egyrészt tiszteletben tartotta a hatáskörmegosztás elvét, másrészt – a politikai felelősséget megosztva a két másik uniós intézménnyel – erősebb legitimációval ruházta fel a határidők meghosszabbítását. A végeredmény összességében méltányosnak tekinthető az érintett európai polgári kezdeményezések szempontjából.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/788 rendelete az európai polgári kezdeményezésről, HL L 130, 2019. május 17. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=EN>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1042 rendelete (2020. július 15.) a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések megállapításáról. HL L 231/7, 2020. július 18. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2001042.EUP&dbnum=57>
- Európai Parlament: *Jóváhagyta a Parlament az európai polgári kezdeményezések határidőinek meghosszabbítását* (2020. július 9.). Online: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20200706IPR82733/europai-polgari-kezdemenyezesek-hatarideje-meghosszabbította-az-ep>
- Európai Tanács: *A Tanács ideiglenes intézkedéseket fogadott el az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatban* (2020. július 14.). Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/07/14/council-adopts-temporary-measures-related-to-the-european-citizens-initiative>
- European Commission: *Commission offers own servers to help get first European Citizens' Initiatives off the ground* (2012. július 18.). Online: https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012_07_18_eci_en.htm
- European Parliament: *Deal on ECI extensions: plans for additional flexibility approved* (2020. június 25.). Online: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20200625IPR82004/deal-on-eci-extensions-plans-for-additional-flexibility-approved>
- European Parliament: *Text adopted by Parliament, 1st reading/single reading 2020/0099(COD)* (2020. július 9.). Online: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1624985&ct=e&cl=en>
- FUEN: *MSPI: FUEN Vice President Alfreider met Italian Undersecretary of State Riccardo Fraccaro* (2020. augusztus 19.). Online: <https://www.fuen.org/en/article/MSPI-FUEN-Vice-President-Alfreider-met-Italian-Undersecretary-of-State-Riccardo-Fraccaro>
- FUEN: *The Minority SafePack Initiative citizens' committee: Legislative proposals* (2020). Online: <https://bit.ly/2Owj3b>
- Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Covid19-világjárványra tekintettel az európai polgári kezdeményezésről szóló (EU) 2019/788 rendeletben előírt gyűjtési, ellenőrzési és vizsgálati szakaszokra vonatkozó határidőkkel kapcsolatos ideiglenes intézkedések meghatározásáról. Európai Bizottság, Brüsszel, 2020. 05. 20., COM(2020) 221 végleges. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2020/0221/COM_COM\(2020\)0221_HU.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2020/0221/COM_COM(2020)0221_HU.pdf)
- MTI: *Aláírásgyűjtés a nemzeti régiók védelmében: az SZNT a határidő meghosszabbítását kérte. Maszol*, 2020. április 8. Online: <https://www.maszol.ro/index.php/belfold/124953-alairasgy-jtes-a-nemzeti-regiok-vedelmeben-az-sznt-a-hatarid-meghosszabbitasat-kerte>
- Pataky Lehel Zsolt: *Nemzeti régiók: az SZNT szerint még nem folytatódhat az aláírásgyűjtés, Maszol*, 2020. június 18. Online: <https://www.maszol.ro/index.php/kulfold/128447-nemzeti-regiok-polgari-kezdemenyezes-folytatodhat-az-alairasgy-jtes>
- Petri Bernadett: *Érzéksalódás vagy integrációra mért ütés – miről is szól tulajdonképpen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése? Nemzeti Közszerkeleti Egyetem*, 2020. május 12. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/05/12/erzekcsalodas-vagy-integraciora-mert-utes-mirol-is-szol-tulajdonkeppen-a-nemet-szovetsegi-alkotmanybirosag-dontese>
- Tárnok Balázs: *Az Európai Törvényszék ítélete a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezése ügyében. Jogesetek Magyarázata*, (2016), 4. 41–47. Online: <https://jema.hu/article.php?c=464>

- Tárnok Balázs: A Törvényszék ítélete a Minority SafePack kontra Bizottság ügyben. *Jogesetek Magyarázata*, (2017), 1–2. 67–74. Online: <https://bit.ly/3d3lVne>
- Tárnok Balázs: *Az európai polgári kezdeményezés különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére* (PhD-értekezés). Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2020. Online: <https://bit.ly/373asAg>
- Vincze Loránt: Minority SafePack advice to ongoing initiatives: adapt to the new setting. *European Union*, 2020. március 23. Online: https://europa.eu/citizens-initiative-forum/index.php/blog/minority-safepack-advice-ongoing-initiatives-adapt-new-setting_en
- Vincze Loránt: Később dönt az EB a Minority SafePackról, újraindul a nemzeti régiós aláírásgyűjtés. *Vinczelorant.eu*, 2020. május 20. Online: <https://vinczelorant.eu/hu/kesobb-dont-az-eb-a-minority-safepackrol-ujraindul-a-nemzeti-regios-alairasgyujtes>

Törökország és a Covid-19-járvány

A török kormány már az első igazolt törökországi Covid-19-megbetegedés megjelenése (2020. március 11.) előtt is kihívások sorával nézett szembe. Ezek közül kiemelhetjük a gazdasági nehézségeket, a nagyvárosokban tapasztalható politikai népszerűségvesztést, a feszült kapcsolatokat az Egyesült Államokkal és az Európai Unió több tagállamával, valamint a szíriai és a líbiai konfliktus jelentette kihívásokat. A kis-ázsiai államban végbemenő változások az Európai Uniót, annak részeként hazánkat is minden esetben közvetlenül érintik; gondoljunk csak Ankarának akár az energiatranzitban, akár az irreguláris migráció és a terrorizmus elleni küzdelemben betöltött kiemelt szerepére. A tanulmány azt vizsgálja, hogy milyen változásokat hozott az új típusú koronavírus-járvány Törökországban. Először bemutatjuk a megbetegedések terjedésének sajátosságait és a járványhelyzet társadalmi fogadtatását, ezt követően sorra vesszük a török kormány által hozott járványkezelési intézkedéseket, végül pedig felvázoljuk a Covid-19-járványnak a gazdaságra, a társadalomra, a bel- és a külpolitikára gyakorolt (a kézirat 2020. szeptember eleji lezárásakor látható) következményeit. Amellett érvelünk, hogy középtávon a legnagyobb kérdés az, miként tudja kezelni a török politika a járványhelyzet által súlyosbított törökországi gazdasági helyzetet. Amennyiben sikerül elkerülni egy valóban mély gazdasági válságot, akkor a Covid-19-járvány várhatóan nem fog jelentős változásokhoz vezetni sem a török külpolitikában, sem a belpolitikai berendezkedésben.

A Covid-19-megbetegedések terjedésének sajátosságai és a járványhelyzet fogadtatása

Törökországot a világ más részeihez hasonlóan 2020 januárjában érték el a Covid-19-járványról szóló hírek. A kormányzat által elrendelt intézkedésekkel (szakértői csoport létrehozása még januárban, majd a kínai légijáratok leállítás, február végével pedig a kritikussá váló helyzet miatt az iráni és az iraki határok lezárása) úgy tűnt, sikerül megakadályozni a pandémia megjelenését. Így annak ellenére, hogy március elejére nemcsak a környező közel-keleti országokban (különösen a szomszédos Iránban) öltöttek egyre súlyosabb méreteket a megbetegedések, hanem Európában (Olaszország, Franciaország, Spanyolország stb.) is, egyre több újságcikk jelent meg arról, hogy Törökország megmenekülhet.

Mint az első – hivatalosan március 11-én bejelentett – megbetegedés megmutatta, erről szó sincs. Az intézkedések ellenére viszonylag gyorsan megugrott a fertőzöttek száma, ami április végére – folyamatosan bővülő, napi több tízezer tesztelés révén kimutatva – már elérte a 120 ezer főt. Az első hetek adataiból kiderült, hogy nem meglepő módon Isztambul, a 16 milliós metropolisz vált hatalmas gócponttá (a megbetegedések nagyjából 60%-át lehetett a városhoz

kötni),¹ miközben a fontosabb tartományi székhelyeken is megjelent a vírus – noha jóval kisebb esetszámmal produkált. A járvány szétterjedését nemcsak az segítette, hogy Törökországban gyakorlatilag nincs olyan település, ahonnan ne élneek Isztambulba elszármazottak – így a kiterjedt rokoni kapcsolatok és hazalátogatások a terjedés gyorsulását vetítették előre (emiat is korlátozták a későbbiek folyamán a nagyvárosok közötti közlekedést a hatóságok) –, hanem az is, hogy a mekkai zarándoklatról (*umra*) március közepén hazahozottakat nem megfelelő körültekintéssel küldték karanténba, és több Szaúd-Arábiában megfertőződött ment idejekorán haza.²

A március végén 13 ezer főt meghaladó esetszám április végére elérte a 120 ezer főt, május végére pedig megközelítette a 165 ezer főt. A járvány terjedése ellen hozott – a következő alfejezetben ismertetett – intézkedések révén sikerült 2020 nyarára erősen lelassítani azt. Az igazolt esetek száma június végére így is elérte a 200 ezret, július végére a 230 ezer főt, augusztus 31-ig a 270 ezer főt, szeptember 10-re a 286 ezer főt. A halálesetek számát sikerült viszonylag alacsonyan tartani: a hivatalos statisztikák szerint 2020. szeptember 10-ig 6895 ember hunyt el koronavírus-fertőzésben, ami relatíve alacsonynak mondható a közel 300 ezer fertőzötthöz képest.³

A hivatalos adatokhoz képest azonban a járvány durva berobbanásáról számolt be több orvosszervezet is: szerintük a napi 1000–2000-es esetszám helyett a valóságban ennek a 10-szerese felel meg. Ugyanúgy figyelmeztettek arra, hogy a járvány tavaszi hullámát, amely főleg Isztambulban pusztított, ugyan sikeresen „fogták meg,” a nyár végén azonban már inkább a kevésbé felkészült belső-anatóliai településeket érinti a pandémia, és több helyen a sürgősségi osztályok már komoly nyomás alatt vannak.⁴

Az első hónapok sikeres védekezésében a kórházak és az egészségügyi rendszer felkészültsége, különösen az időseket védő korlátozó intézkedések és a török lakosság fiatal korstruktúrája játszhatott közre. Annak ellenére, hogy a törökországi népesség is megindult az előregedés útján, még mindig messze jobbak a mutatói, mint az európai társadalmaknak: míg 2018-ban Olaszországban 47,3, Magyarországon pedig 42,5 év volt az átlagéletkor, addig 2019-ben Törökországban csak 32,5 év.⁵ A 65 év felettiek Törökországban a lakoságnak csak 9,1%-át teszik ki, ami alacsonyabb a nyugat-európai vagy a magyar adatoknál.

¹ Egeresi Zoltán: A koronavírus-járvány Törökországban: válságból válságba. *SVKK Elemzések*, 2020/13. (2020. április 14.)

² Pinar Tremblay: Turkey's state religious body undermines anti-coronavirus efforts. *Al-monitor*, 2020. április 7.

³ T. C. Sağlık Bakanlığı: *Genel Koronavirüs tablosu* (2020. szeptember 11.).

⁴ Fundanur Öztürk: Koronavirüs: Türkiye COVID-19 salgınında uzman hekimlere göre ne durumda? *BBC*, 2020. augusztus 20.

⁵ Hürriyet: *Türkiye'de yaşlı nüfus arttı* (2020. március 18.).

A járványkezelési intézkedések és azok korlátai

Az első igazolt Covid-19-eset megjelenését követően a török hatóságok a világ más országaihoz hasonló járványügyi intézkedéseket vezettek be. Igyekeztek csökkenteni az emberek közötti fizikai kontaktusok számát. Bezártak az iskolák, a szórakozóhelyek és könyvtárak, fokozatos utazási korlátozások léptek hatályba, elhalasztották a sportbajnokságok fordulóit. Megtiltották a mecsetekben a közös imádkozást, beleértve a pénteki ima megtartását is. A legveszélyeztetettebb csoportok egészségét úgy kívánták biztosítani, hogy 2020. március 21-én teljes kijárási tilalmat vezettek be a 65 év felettiek és a krónikus betegek számára. Április 3-án ezt a 20 évnél fiatalabbakra is kiterjesztették (majd a korhatárt 18 évre módosították, hogy a 18–20 év közötti munkavállalókra ne terjedjen ki a korlátozás).

A járvány terjedését akadályozandó kötelezővé tették a maszkviselést a közterületeken. Heti öt sebészi maszkot ingyenesen biztosítottak mindenki számára. Május 7-én 1 lírában (kb. 40 forint) maximálták a sebészi maszkok árát. Igyekeztek bővíteni az egészségügyi kapacitásokat. Két hónap alatt két új, egyenként 1000 férőhelyes kórházat építettek Isztambulban. Nagy hangsúlyt helyeztek a tesztelésre. Az egy nap alatt elvégzett tesztek száma szeptember elején meghaladta a 100 ezret.⁶ Március 27-én felfüggesztették az összes nemzetközi repülőjáratot, a törökországi városok közötti utazást pedig külön engedélyhez kötötték. Segítették ugyanakkor a külföldön tartózkodó török állampolgárok hazajutását: április 25-ig ez 75 országból 60 ezer török állampolgár számára jelentett segítséget.⁷

2020. április 10-én este a belügyminisztérium 30 nagyvárosban és Zonguldakban minden korcsoportra kiterjedő kijárási tilalmat hirdetett a közelgő hétvégére (április 11-én éjféltől, 48 óra időtartamra). A bejelentésre alig két órával a kijárási korlátozás hatályba lépése előtt került sor, ami ahhoz vezetett, hogy tömegek rohamozták meg a még nyitva lévő, élelmiszer árusító üzleteket (noha a pékségek, gyógyszertárak, benzinkutak nyitvatartására nem vonatkozott a korlátozás).⁸ A kialakult káoszért felelősséget vállaló Süleyman Soylu belügyminiszter benyújtotta a lemondását, Recep Tayyip Erdoğan török elnök azonban nem fogadta el. A kijárási korlátozást az ezt következő hétvégékre is hatályba léptették, egészen június 5-ig, amikor feloldották a tilalmat.

A török parlament április 14-én elfogadott egy törvényt, amely lehetővé tette az elítéltek mintegy harmadának (45 ezer rab átmeneti és hozzátétőlegesen ugyanennyi végleges) szabadon engedését, hogy megelőzzék a járvány terjedését a túlszűfolt törökországi börtönökben. A jogszabályt azonban számos kritika érte amiatt, hogy a mintegy 50 ezer, terrorizmus támogatásával megvádolt elítéltet (többségében politikai foglyok, köztük ellenzéki politikusok és újságírók) kizárta

⁶ T. C. Sağlık Bakanlığı: *Türkiye COVID-19 hasta tablosu* (2020. szeptember).

⁷ Hürriyet Daily News: *Over 60,000 citizens brought back so far: Minister* (2020. április 26.).

⁸ Hürriyet Daily News: *People flock to stores, bakeries before lockdown* (2020. április 11.).

a kedvezményezettek köréből, az ő szabadon bocsátásukra az intézkedés keretében nem kerülhetett sor.⁹

Törökország a járvány elleni küzdelem során élen járt a digitális megoldások alkalmazásában. Az oktatási minisztérium gyorsan reagált: március 23-án megkezdődött a televízió- és internetalapú távoktatás az ország mintegy 18 millió általános és középiskolás diákja számára. Az Oktatási Információs Hálózat (*Eğitim Bilişim Ağı*, EBA) a világ egyik legátfogóbb távoktatási kezdeményezéseként indult. A távoktatás egyrészt három, az állami Török Rádió és Televízió (TRT) által erre a célra biztosított különálló televíziós csatornán keresztül valósult meg. Mindaddig összesen 2358, egyenként 20–25 perc hosszúságú tanórát vettek videóra központilag, és sugározták a nap folyamán a tanulóknak. Másrészt a televízióon keresztüli távoktatás kiegészült egy internetes platformmal.¹⁰ A televízióban leadott leckék egy online felületen keresztül visszanezézhetők (iskolai osztályok és tantárgyak szerinti bontásban).¹¹ Emellett tesztsorokat (mintegy 240 ezer tudásellenőrző kérdést), 5000 tankönyvet, ajánlott olvasmányokat, tanórán kívüli interaktív tartalmakat tettek online, ingyenesen elérhetővé. Az EBA alkalmazásán keresztül „élő” tanórákra is sor került. Külön segítő tartalmak készültek a tanároknak és a szülőknek is.

A másik digitális megoldás, amelyet kiemelhetünk, a török egészségügyi minisztérium által fejlesztett Hayat Eve Şıgar (HES) nevű mobiltelefonos alkalmazás, amely tájékoztatja a felhasználókat a koronavírussal kapcsolatos aktuális országos adatokról, illetve térképen mutatja a járványügyi szempontból legkockázatosabb területeket (igény esetén a telefon jelzi is a felhasználónak, hogy éppen egy ilyen területet közelít meg, megkönnyítve a kockázatos helyek elkerülését). Az alkalmazás segítségével (az alkalmazás által generált QR-kóddal) emellett átvehetők a kormány által kiutalt ingyenes sebészi maszkok is a gyógyszerházakban. A belföldi utazáshoz (légi és vasúti közlekedéshez, hajójáratok igénybevételéhez) júniustól minden utasnak szüksége van továbbá úgynevezett HES-kódra (amely a HES-alkalmazáson keresztül vagy SMS-ben igényelhető). A kód kiadásán keresztül az egészségügyi minisztérium megerősíti, hogy az igénylő tudomásuk szerint nem Covid-19-fertőzött, és nem áll karanténkötelezettség alatt. A HES-alkalmazás megkönnyíti a járványügyi kontaktuskövetést, kritikusai szerint ugyanakkor jelentős személyiségi jogi aggályokat is felvet.¹²

2020. május 4-én Erdoğan elnök bejelentette, hogy megkezdik a fokozatos enyhítést.¹³ Június 1-jén újraindultak a belföldi repülőjáratok, illetve megnyitottak

⁹ Ali Küçüköçmen: Turkish parliament passes bill to free thousands from prison amid coronavirus. *Reuters*, 2020. április 13.

¹⁰ Forrás: <http://www.eba.gov.tr>

¹¹ Forrás: <https://www.trtizle.com/uzaktan-egitim>

¹² Serkan Alan: Health Ministry's mobile app for travel may breach privacy law, experts warn. *DünyaRenglish*, 2020. május 25.

¹³ Daily Sabah: *COVID-19 pandemic: Turkey inches toward normalization* (2020. május 5.).

az éttermek, múzeumok, parkok, strandok. Június 2-án újra összeült a török parlament. Június 25-én azonban az üléseket ismét felfüggesztették azt követően, hogy a parlament több dolgozójának koronavírus-tesztje is pozitív lett.¹⁴

2020. augusztus 26-án újabb korlátozó intézkedéseket vezettek be az esetszám újbóli növekedése miatt. 14 tartományban korlátozták a közösségi eseményeket. Az esküvői ceremóniák idejét például egy órában maximálták, ételek és italok felszolgálatát pedig megtiltották ezeken a rendezvényeken. Az intézkedések betartását hatóságilag ellenőrzik. Ezzel egy időben elnöki rendelettel rugalmas munkavégzést tettek lehetővé a közalkalmazottak számára, ami az otthonról történő munkavégzést és a rotációs munkavégzést is magában foglalja.¹⁵

A legnagyobb kihívást más országokhoz hasonlóan Törökország számára is az jelenti, hogy megtalálja a korlátozások és enyhítések ama szintjét és ütemét, amely a lehető legkevesebb emberáldozattal képes a lehető legnagyobb gazdasági teljesítményt fenntartani. A szigorú járványügyi intézkedések legerősebb korlátja ebben az értelemben a gazdaság teljesítőképessége fenntartásának szükségessége.

Gazdasági és társadalmi válságjelenségek

Törökországot sem kímélte a Covid-19-járvány egész világgazdaságot érintő hatása: az év eleji, még optimista véleményekkel szemben komoly GDP-visszaeséssel zár a 2020-as év a kis-ázsiai állam számára. A török helyzet különlegességét az adja, hogy a gazdaság az utóbbi években folyamatosan válságos helyzetben volt,¹⁶ ami 2019-ben recesszióhoz is vezetett, igaz, az év végén megindult a kilábalás, és erre az évre már több mint 5%-os GDP-növekedést várt az államfő veje, Berat Albayrak pénzügyminiszter.

A járvány miatt bevezetett korlátozások, illetve a kereskedelmi partnerek gazdasági megingása együttesen játszottak közre a gazdaság visszaesésében. A 2020. augusztus végén publikált statisztikai adatok szerint az április–júniusi negyedévben 9,9%-kal csökkent a GDP, miközben az év első hónapjában (ekkor még jóval kevésbé érződött a járvány negatív hatása) még 4,5%-kal növekedett. A közel 10%-os visszaesést a török kormány igyekezett „pozitív” színben fel-

¹⁴ Hürriyet Daily News: *Turkish Parliament suspends work after increase in COVID-19 cases on premises* (2020. július 25.).

¹⁵ Hürriyet Daily News: *New virus measures imposed as confirmed cases reach highest since mid-June* (2020. augusztus 26.).

¹⁶ A teljesség igénye nélkül: a terrortámadások és külpolitikai válságok miatt a turizmus erőteljes visszaesése 2015–2016-ban, a puccskísérlet okozta általános bizonytalanság és az azóta is tapasztalható módon a beáramló FDI csökkenése, a török líra folyamatos gyengülése, ami 2018-ban az USA-val való diplomáciai konfrontáció miatt rövid idejű, de komoly valutaválságban csúcsosodott ki.

tüntetni, hiszen több nyugat-európai ország is sokkal rosszabb számokat produkált a második negyedévben.¹⁷

A válság sebezhető helyzetben, épp a növekedési pályára álláskor érte el Törökországot. A líra – hasonlóan más fejlődő országok valutájához – jelentős mértékben vesztett értékéből az euróhoz és a dollárhoz képest, amely egyszerre hajtja fel az inflációt, illetve hozza nehéz helyzetbe a török importcégeket. A líra árfolyamára ráadásul nemcsak a gazdaság visszaesése, hanem a Földközi-tenger keleti medencéjében zajló geopolitikai vetélkedés is kihatott.

A török jegybank a mélyülő gazdasági válságra válaszul az irányadó alapkamat csökkentését rendelte el, ami így a márciusi 10,75%-ról júliusig 8,25%-ra csökkent,¹⁸ azonban a mintegy 12%-os infláció mellett ez negatív hozamot eredményez, ami szintén elveszi a befektetők kedvét attól, hogy lírában tartsák a pénzüket. A jegybanki politika változására – a belföldi kritikák ellenére – rövid távon továbbra sincs esély, amit elsősorban Erdoğan kamatellenességével magyaráznak.¹⁹ Ebben a helyzetben pedig a líra gyengülése megállíthatatlannak tűnik, amit valószínűleg a külföldi partnerekkel való együttműködés sem tud megakadályozni hosszabb távon. Ugyan a nyár folyamán a Katarral kötött SWAP-megállapodások jelentős szerepet játszottak az árfolyam rövidebb ideig tartó stabilizálásában, de kérdéses, hogy a kis olajmonarchia a stratégiai szövetség ellenére mennyire és meddig akar Törökország finanszírozója lenni.

A nemzeti valuta gyengülése mellett a bevezetett korlátozások szintén kedvezőtlenül érintettek több szektort, különösen a GDP 12%-át adó turizmust. A külföldiek jelenlétére erősen támaszkodó ágazatra (tavaly rekordot döntő módon 52 millióan látogattak az országba) komoly csapást jelentett a határok lezárása, amit a belföldi nyaralást választó törökök, illetve a nyár végére elért könnyítések révén mégis érkező német, angol és orosz turisták költsége alig tudott ellensúlyozni. Ráadásul a járvány első hónapjait relatíve szerencsésen, alacsony esetszámmal átvészelő tengerparti üdülőövezetekben a nyár folyamán megint elkezdett nőni a megbetegedések száma, amit az egyes tartományi kormányzók által bevezetett drákói intézkedések sem tudtak megakadályozni.

A gazdaság visszaesésének következményeképpen a munkanélküliség is növekedni kezdett, noha a török statisztikai hivatal szerint az stabilan 13% körül alakul. Ezt az adatot azonban több közgazdász kritizálta, rámutatva arra, hogy sokkal többen estek ki a munkaerőpiacról, s adták fel a munkakeresést – ezáltal kikerültek a hivatal által alkalmazott „munkanélküli” kategóriából –, valójában

¹⁷ Daily Sabah: *Turkey out paces peers as economy shrinks 9.9% in Q2 due to COVID-19* (2020. augusztus 31.).

¹⁸ Hürriyet Daily News: *Turkey's Central Bank keeps interest rates steady* (2020. július 23.).

¹⁹ A török államfő tavaly leváltotta a magasabb alapkamathoz ragaszkodó jegybankelnököt, Murat Çetinkayát, a helyére kinevezett Murat Uysal viszont azonnal lejjebb vitte azt, amivel viszont a jegybanki függetlenség szenvedett csorbát.

nagyjából kétszer többen maradtak munka nélkül, mint amit a hivatalos statisztika állít.²⁰

Néhány tényező azonban javítja az ország kilátásait. Egyrészt az Egyesült Államok jegybankja még korábban leállította a kamatnövelési politikáját, ami kedvezett a nemzetközi likviditásnak, továbbá a nyugati kormányok a mentőcsomagok formájában jelentős erőfeszítéseket tettek a gazdaság revitalizálására. Ennek köszönhetően relatív pénzbőség alakult ki a nemzetközi piacokon, ami viszonylag megnövelte Törökország mozgásterét, s eddig segített abban, hogy ne kelljen nemzetközi szervezetekhez, jelesül az IMF-hez fordulnia.²¹

Törökország ugyanakkor profitált a kőolaj és a földgáz világpiaci árának csökkenéséből, különösen az előbbi, tavasszal tapasztalt kvázi összeomlásából. Mivel a török gazdaság erősen függ az energiahordozóktól – nincsenek jelentős gáz- vagy olajmezői –, így az olcsóbb áraknak köszönhetően javult a finanszírozási pozíciója. Az LNG utóbbi években/hónapokban történő felfutása miatt ráadásul jelentős mértékben csökkent az oroszoktól való függése a gázimport terén.

Az említett kedvező külső körülmények mellett a török vezetés igyekezett minimalizálni a gazdasági károkat. Erdoğan még viszonylag korán, március 18-án egy 100 milliárd líra (akkor mintegy 5000 milliárd forint) gazdaságélénkítő csomagot (Gazdasági Stabilitás Pajzsa) jelentett be. Akkor 11 szektor – így a logisztika és közlekedés, autóipar, turizmus, rendezvényszervezés stb. – hat hónapra mentesült az áfa és egyéb adók fizetése alól, a járvány miatt pénzügyileg megrendült vállalatok hiteltörlesztését pedig három hónapra felfüggesztették. A munkaszervezést illetően a táv- és rugalmas munkavégzés bevezetését tanácsolta az új csomag, illetve könnyítést ígért a munkáltatók által igényelhető munkavállalói bértámogatást illetően. A kormány külön ígéretet tett a stratégiai vállalatnak tekintett Török Légitársaság (THY) támogatására. A csomag ezeken felül szociális intézkedéseket is tartalmazott, így a nyugdíjminimum emelését irányozta elő, illetve a legkiszolgáltatottabbak számára további pénzügyi segítyt ígért.²²

A társadalmi kohézió növelése érdekében a politikai vezetés „Mi elegek vagyunk egymásnak, Törökországom” (*Biz Bize Yeteriz Türkiyem*) szlogennel nagyívű adakozási kampányt indított, melyhez a kormánytagok, állami tisztviselők, bankok, különböző cégek is csatlakoztak. A program átpolitizáltságát azonban mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a különböző ellenzéki polgármesterek – így például az isztambuli vezető Ekrem İmamoğlu – adománygyűjtő programjait leállították.

A következő hónapokban a márciusi segélycsomagot még jelentős mértékben kiegészítették, illetve megnövelték (további támogatások a szegény családoknak, a minimálbéren dolgozók támogatása, béremelés az egészségügyi szektorban

²⁰ Mustafa Sönmez: Is it 12% or 52%? Turks disagree on jobless rate. *Al-Monitor*, 2020. július 16.

²¹ Az Erdoğan-vezetés egyik nagy politikai eredménye volt a korábban felvett IMF-kölcsönök visszafizetése. Ennek tükrében Ankara igyekszik elkerülni az újabb hitelfelvételt.

²² Egeresi (2020): i. m.

dolgozóknak stb.). Az intézkedések ellen megfogalmazott kritikák értelmében a csomag mérete és hatékonysága kicsi és alacsony: az adócsökkentés vagy éppen annak elengedése vajmi keveset segít a bevételét veszítő cégeken, miközben a lakosság vásárlóerejét támogató lépéseknek sokkal hangsúlyosabb szerepet kellett volna kapniuk.

Az esetszámok nyár végi, szeptember eleji megugrása ellenére a kormány egyelőre tartózkodott a komolyabb megszorító intézkedésektől, ami azt mutatja, hogy elejét akarják venni a még nagyobb gazdasági visszaesésnek, még akkor is, ha a sokak szerint kozmetikázott hivatalos adatok egy, a nyugati államokhoz képest pozitívabb képet sugallnak. A vezetés számára kényes gazdasági kérdésekről a figyelmet az utóbbi hónapokban mindinkább polarizáló belpolitikai és agresszív külpolitikai kormányzati lépések vonják el.

Politikai reakciók és következmények

A következő két alponthban a járványhelyzetre adott politikai reakciókat és következményeket tekintjük át, először belpolitikai, majd külpolitikai szinten.

Belpolitika

A Covid-19-járvány első hulláma nem hozott jelentős változást a török belpolitikában. A 2020. februári (vagyis a járvány igazolt megjelenése előtti) és a júliusi közvélemény-kutatási adatok összevetéséből az látható, hogy a kormányzó AKP népszerűsége lényegében nem változott.²³

A kormány járványügyi intézkedései iránti állampolgári bizalom megnyeréséhez jelentősen hozzájárult az orvosi végzettségű egészségügyi miniszter, Fahrettin Koca személye, aki tudományos tényeken alapuló, politikamentes, nem megosztó kommunikációt folytatott, a napi adatszolgáltatással és sajtótájékoztatók megtartásával pedig a transzparenciát is növelte. Koca hitelességét az állampolgárok szemében közvélemény-kutatási adatok is alátámasztják: egy felmérés szerint a törökök 75%-a bízott a személyében, ami kivételesen magas aránynak számít az egyébként végletekig polarizált török társadalomban. Az egészségügyi miniszterre ezzel együtt téves lenne Erdoğan potenciális kihívójaként tekintenünk; Koca politikai értelemben továbbra is egyértelműen alárendelt a török elnöknek és az elnök politikai céljainak.²⁴

²³ 2020 februárjában 33,9%-ot, júliusban 33,2%-ot mért az AKP-nak a MetroPOLL. A második helyen 20,7%-kal, illetve 20,5%-kal a Köztársasági Néppárt (CHP) állt. MetroPOLL Araştırma [@metropoll]: Turkey's Pulse July 2020 [Tweet]. *Twitter*, 2020. augusztus 7.

²⁴ Kemal Kirişçi: The coronavirus has led to more authoritarianism for Turkey. *Brooking*, 2020. május 8.

A török kormány igyekezett központi ellenőrzés alatt tartani az eseményeket. A hivatalos szervek nemcsak az álhírek terjesztőivel és a pánikkeltőkkel, hanem a kormány járványkezelési intézkedéseivel kapcsolatban kritikus hangot megfogalmazó újságírókkal, a közösségi médiában posztoló állampolgárokkal szemben is felléptek. Két hónap alatt 510 személyt vettek őrizetbe, és hallgattak ki ilyen típusú ügyekben.²⁵

A járványhelyzet nyomán tovább éleződtek a 2019-es helyhatósági választások során ellenzéki kézre került nagyvárosok politikai vezetői és az Erdoğan közötti feszültségek. A török elnök pozíciója továbbra is stabil, az ellenzéki polgármesterek, különösen Ekrem İmamoğlu isztambuli és Mansur Yavaş ankarai polgármester sikere azonban hosszabb távon veszélyt jelent a hatalomra. (A következő parlamenti és elnökválasztást 2023-ban tartják Törökországban, hacsak nem kerül sor előrehozott választásokra.) Elsősorban ez a megfontolás állhat amögött, hogy a rezsim betiltotta az ellenzék által kezdeményezett sikeres helyi adománygyűjtő kampányokat. Arra hivatkoztak, hogy ezek kormányzati jóváhagyására, központi koordinációra van szükség.²⁶ Erdoğan párhuzamos állam kialakítására tett kísérlettel vádolta meg a kezdeményezésben részt vevőket. İmamoğlu és Yavaş ellen eljárás is indult, az összegyűjtött pénzhez pedig nem engedték őket hozzáférni, az érintett bankszámlákat zárolták.²⁷ Ehelyett a kormány központilag indított adománygyűjtést Nemzeti Szolidaritási Kampány (*Milli Dayanışma Kampanyası*) néven. Erdoğan héthavi fizetését, a kormány és a törvényhozás tagjai összesen 5,2 millió lírát (mintegy 210 millió forintot) ajánlottak fel a gazdaságilag legkiszolgáltatottabb rétegeknek.²⁸

A közvélemény-kutatások Erdoğan támogatottságának megerősödését mutatják, azonban ebben közrejátszanak (nyártól mindenképpen) a kultúrpolitikai fejlemények, így a szekuláris Törökország bizonyos jelképeinek iszlamizálása, például a Hagia Sophia (korábban bizánci templom, 1453 után mecset, majd 1935 után Atatürk utasítására múzeum) imahellyé történő (vissza)alakítása, amely az iszlamista tábor felé tett erős gesztus volt, egyúttal provokáció az amúgy is ellenséges Görögország felé.

Ebbe a logikába illett a manzikerti csata²⁹ évfordulójának megünneplése (jelzés mind a szekuláris rétegek, mind Athén felé),³⁰ miközben a szekuláris, „atatürki”, hivatalos nemzeti Győzelem napi ünnepet a járványhelyzetre hivatkozva a megszokottnál jóval visszafogottabban ünnepelték.

²⁵ Amnesty International: *Turkey: Stifling free expression during the COVID-19 pandemic* (2020. június 16.).

²⁶ Hamdi Fırat Büyüç: Turkey's Erdogan Accused of Playing Politics with Pandemic. *BalkanInsight*, 2020. április 24.

²⁷ Özlem Güvemli: İmamoğlu'na soruşturma açıldı! *Sözcü*, 2020. április 17.

²⁸ Erdoğan Çağatay Zontur – Havva Kara Aydın: Turkey: President launches National Solidarity Campaign. *AA.com*, 2020. március 30.

²⁹ A jelenleg Kelet-Törökországban lévő Manzikertnél (ma Malazgirt) győzték le a szeldzsukok a bizánci sereget, ezzel megnyitva az utat Anatólia felé.

³⁰ IHA: Cumhurbaşkanlığı Malazgirt'te buluştu. *Sözcü*, 2020. augusztus 26.

Külpolitika

Törökország már a Covid-19-járvány megjelenése előtt is aktív külpolitikát folytatott, amely számos feszültséget okozott. Az Európai Unióval fenntartott kapcsolatot a török–görög határ irreguláris migránsok előtti 2020. február 27-i megnyitása,³¹ a török–amerikai kapcsolatot az orosz gyártmányú Sz–400 Triumf légvédelmi rakéta-rendszer török beszerzése,³² a török–orosz viszonyt a szíriai (idlibi) helyzet alakulása terhelte meg. Ankara 2020 januárjától közvetlenül beavatkozott a líbiai háborúba, ami konfliktusokhoz vezetett több érintett állammal.³³ Kieleződött továbbá a tengeri határvita is a Ciprusi Köztársasággal és Görögországgal.³⁴

Törökország rendkívül nagymértékű gazdasági függése a nyugati államoktól a romló világ gazdasági környezetben konfliktuskerülőbb magatartásra ösztönzi a török politikai vezetést. 2020. március 28-án Ankara a járványhelyzetre hivatkozva ismét lezárta a görög szárazföldi határt, az Sz–400-as rendszer áprilisra tervezett aktiválását pedig elhalasztotta (véltetően azért, hogy elkerülje az aktiválás esetére kilátásba helyezett amerikai szankciók bevezetését az ország egyébként is nehéz gazdasági helyzetében). Ez azonban nem jelenti a török külpolitikai ambíciók csökkenését, illetve a nyugati államokkal fennálló konfliktusok megszűnését. A török hajók Égei- és Földközi-tengeri tevékenysége például 2020 nyarán görög és francia hadihajók felvonulásához vezetett.

A török kormány, hogy javítsa nemzetközi és hazai pozícióit, aktív „koronavírus-diplomáciába” kezdett. Török források szerint összesen 116 ország kért segítséget Törökországtól.³⁵ Ankara egészségügyi felszerelést juttatott Olaszországnak, Spanyolorzágnak és az Egyesült Királyságnak a NATO Euro-atlanti Katasztrófareagálási Koordinációs Központján (EADRCC) keresztül. Az EADRCC bevonásával Ankara a szövetség iránti elkötelezettségét is demonstrálni kívánta. Spanyolorzágnak exporttilalom alatt álló eszközöket is juttattak. E többlettámogatás mögött a török diplomácia azt az okot emelte ki, hogy Spanyolország Patriot légvédelmi ütegekkel akkor is támogatta Törökország védelmét, amikor már minden más szövetséges állam kivonta a légvédelmi eszközeit az országból, ezzel Madrid a legerősebb szolidaritást mutatta Törökország felé a NATO-n belül. Segélyszállítmányt küldött Ankara a vírussal küzdő Egyesült Államokba, a Nyugat-Balkán és Afrika több országába, továbbá például Venezuelába is. Magyarországra a Türk Tanácson keresztül 8 tonna, maszkok készítéséhez alkalmas textil-

³¹ Egeresi Zoltán: Idlibtől Edirnéig: kettős válság a török határoknál. *SVKK Elemzések*, 2020/5. (2020. március 5.)

³² Pénzváltó Nikolett: A török Sz–400-as beszerzés háttere és problémái. *SVKK Elemzések*, 2019/13. (2019. június 20.)

³³ Pénzváltó Nikolett: Törökország líbiai háborúja. *MKI Horizont*, 2020/2. (2020. április 23.)

³⁴ Egeresi Zoltán: Kelet-mediterráneumi gázkincs: a ciprusi válság új dimenzióban. *SVKK Elemzések*, 2019/16. (2019. augusztus 15.)

³⁵ Hilal Kaplan: Turkey's aid diplomacy. *Daily Sabah*, 2020. május 15.

alapanyag szállítását engedélyezte. A török segélydiplomácia azonban nem csak a baráti államokat célozta. Ankara egészségügyi szállítmányokat küldött Izraelbe és Örményországba is (a török–izraeli és török–örmény viszony feszültségét önmagában jól érzékelteti, hogy a felek még nagykövetet sem állomásoztatnak egymás országában). Egyes feltevések szerint a „koronavírus-diplomácia” révén megnyílt kommunikációs csatornák hozzájárultak ahhoz, hogy Izrael és Olaszország nem írta alá az Egyiptom, Görögország, a Ciprusi Köztársaság, az Egyesült Arab Emírségek és Franciaország Törökország-ellenes élű, Ankara földközi-tengeri tevékenységét elítélő deklarációját május 12-én.³⁶

Konklúzió

Törökországot a Covid-19-járvány a világ többi országához hasonlóan váratlanul érte, azonban a hivatalos esetszámok szerint sikerült relatíve kordában tartania azt – a nyugat-európai vagy amerikai példákkal összevetve mindenképpen. Ebben a határozott járványellenes fellépésen túl valószínűleg a lakosság kedvező korfája is közrejátszott, amely viszonylagosan alacsony halálozási rátát eredményezett. E sorok írásakor a 286 ezres esetszámmal Törökország a világon a 17. leg súlyosabban érintett ország, míg a Covid-19-hez kötődő halálozást tekintve „csak” a 23., amellyel jobb a pozíciója, mint több szomszédjának és számos európai államnak. Ezeket az eredményeket azonban egyre többen vonják kétségbe, és számolnak be a járvány drasztikus terjedéséről, ami hosszabb távon valóban zárójelbe teheti az eddigi sikereket.

A hivatalos adatok tükrében a török kormányzat mindenképpen sikeresnek ítélné meg a járványkezelést, ugyanakkor a gazdaság állapota már jóval több aggodalomra ad okot. A líra gyengülése – amely különösen a devizában eladósodott vállalati szektor számára fájó –, a növekvő munkanélküliség és egyes szektorok, különösen a fajsúlyos turizmus válsága komoly feladat elé állítja a kormányt. A mentőcsomagoknak köszönhetően sikerült valamennyire stabilizálni a gazdaságot, azonban a recesszió elkerülhetetlen 2020-ban.

A jövő nagy kérdése, hogy mennyire összeegyeztethető a járványkezelésben az alacsony halálozás megtartása érdekében a meg szorító intézkedések és a gazdasági károk minimalizálására tett erőfeszítések harmonizálása. Az eddigiek alapján látszik, hogy noha szeptembertől már több korlátozó intézkedést is fogantatosított a török vezetés, 2020 tavaszához hasonló drasztikus lépéseket egyelőre nem kíván bevezetni.

³⁶ Uo.

Felhasznált irodalom

- Amnesty International: *Turkey: Stifling free expression during the COVID-19 pandemic* (2020. június 16.). Online: <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2020/06/turkey-stifling-free-expression-during-the-covid19-pandemic>
- Alan, Serkan: Health Ministry's mobile app for travel may breach privacy law, experts warn. *DuvaRenglish*, 2020. május 25. Online: <https://www.duvarenglish.com/health-2/coronavirus/2020/05/25/health-ministrys-mobile-app-for-travel-may-breach-privacy-law-experts-warn>
- Büyük, Hamdi Firat: Turkey's Erdogan Accused of Playing Politics with Pandemic. *Balkan Insight*, 2020. április 24. Online: <https://balkaninsight.com/2020/04/24/turkeys-erdogan-accused-of-playing-politics-with-pandemic>
- Daily Sabah: *COVID-19 pandemic: Turkey inches toward normalization* (2020. május 5.). Online: <https://www.dailysabah.com/turkey/covid-19-pandemic-turkey-inches-toward-normalization/news>
- Daily Sabah: *Turkey out paces peers as economy shrinks 9.9% in Q2 due to COVID-19* (2020. augusztus 31.). Online: <https://www.dailysabah.com/business/economy/turkey-outpaces-peers-as-economy-shrinks-99-in-q2-due-to-covid-19>
- Egeresi Zoltán: Idlibtől Edirnéig: kettős válság a török határoknál. *SVKK Elemzések*, 2020/5. (2020. március 5.) Online: <https://bit.ly/3jEnc5c>
- Egeresi Zoltán: A koronavírus-járvány Törökországban: válságból válságba. *SVKK Elemzések*, 2020/13. (2020. április 14.) Online: <https://bit.ly/3d3cjJ5>
- Egeresi Zoltán: Kelet-mediterráneumi gázkincs: a ciprusi válság új dimenzióban. *SVKK Elemzések*, 2019/16. (2019. augusztus 15.) Online: <https://bit.ly/3pbMngS>
- Güvemli, Özlem: İmamoğlu'na soruşturma açıldı! *Sözcü*, 2020. április 17. Online: <https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/son-dakika-imamogluna-sorusturma-acildi-5753933>
- Hürriyet: *Türkiye'de yaşlı nüfus arttı* (2020. március 18.). Online: <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/turkiyede-yasli-nufus-artti-41471575>
- Hürriyet Daily News: *People flock to stores, bakeries before lockdown* (2020. április 11.). Online: <https://www.hurriyetaidailynews.com/people-flock-to-stores-bakeries-before-lockdown-153764>
- Hürriyet Daily News: *Over 60,000 citizens brought back so far: Minister* (2020. április 26.). Online: <https://www.hurriyetaidailynews.com/over-60-000-citizens-brought-back-so-far-minister-154198>
- Hürriyet Daily News: *Turkey's Central Bank keeps interest rates steady* (2020. július 23.). Online: <https://www.hurriyetaidailynews.com/turkeys-central-bank-keeps-interest-rates-steady-156811>
- Hürriyet Daily News: *Turkish Parliament suspends work after increase in COVID-19 cases on premises* (2020. július 25.). Online: <https://www.hurriyetaidailynews.com/turkish-parliament-suspends-work-after-increase-in-covid-19-cases-on-premises-156038>
- Hürriyet Daily News: *New virus measures imposed as confirmed cases reach highest since mid-June* (2020. augusztus 26.). Online: <https://www.hurriyetaidailynews.com/new-virus-measures-imposed-as-confirmed-cases-reach-highest-since-mid-june-157705>
- IHA: *Cumhur İttifakı Malazgirt'te buluştu. Sözcü*, 2020. augusztus 26. Online: <https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/cumhur-ittifaki-malazgirtte-bulustu-6006878>
- Kaplan, Hilal: Turkey's aid diplomacy. *Daily Sabah*, 2020. május 15. Online: <https://www.dailysabah.com/opinion/columns/turkeys-aid-diplomacy>
- Kirişçi, Kemal: The coronavirus has led to more authoritarianism for Turkey. *Brookings*, 2020. május 8. Online: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/05/08/the-coronavirus-has-led-to-more-authoritarianism-for-turkey>
- Küçükgöçmen, Ali: Turkish parliament passes bill to free thousands from prison amid coronavirus. *Reuters*, 2020. április 13. Online: <https://www.reuters.com/article/us-turkey-security-prisoners/turkish-parliament-passes-bill-to-release-thousands-from-prison-amid-coronavirus-idUSKCN21V241>

- MetroPOLL Araştırma [@metropoll]: Turkey's Pulse July 2020 [Tweet]. *Twitter*, 2020. augusztus 7. Online: <https://twitter.com/metropoll/status/1295249870832508928>
- Öztürk, Fundanur: Koronavirüs: Türkiye COVID-19 salgınında uzman hekimlere göre ne durumda? *BBC*, 2020. augusztus 20. Online: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-53839910>
- Pénzváltó Nikolett: A török Sz-400-as beszerzés háttere és problémái. *SVKK Elemzések*, 2019/13. (2019. június 20.) Online: <https://bit.ly/3p6OMtf>
- Pénzváltó Nikolett: Törökország libiai háborúja. *MKI Horizont*, 2020/2. (2020. április 23.) Online: https://www.migraciokutato.hu/wp-content/uploads/2020/04/20200423_HORIZONT_2_pen-zvalto_nikolett_torokorszag_libiai_haboruja_elemzes_vegleges.pdf
- Sönmez, Mustafa: Is it 12% or 52%? Turks disagree on jobless rate. *Al-Monitor*, 2020. július 16. Online: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/07/turkey-statistics-controversial-unemployment-rates-pandemic.html#ixzz6Y2bCxdHs>
- T. C. Sağlık Bakanlığı: *Türkiye COVID-19 hasta tablosu* (2020. szeptember). Online: <https://covid19.saglik.gov.tr>
- T. C. Sağlık Bakanlığı: *Genel Koronavirüs tablosu* (2020. szeptember 11.). Online: <https://covid19.saglik.gov.tr/TR-66935/genel-koronavirus-tablosu.html>
- Tremblay, Pinar: Turkey's state religious body undermines anti-coronavirus efforts. *Al-monitor*, 2020. április 7. Online: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/04/turkey-religious-body-diyanet-mired-coronavirus-controversy.html>
- TRT, 2020. Online: <https://www.trtizle.com/uzaktan-egitim>
- Zontur, Erdoğan Çağatay – Havva Kara Aydın: Turkey: President launches National Solidarity Campaign. *AA.com*, 2020. március 30. Online: <https://www.aa.com.tr/en/latest-on-coronavirus-outbreak/turkey-president-launches-national-solidarity-campaign/1785625>

Varga Csilla

A koronavírus-járvány hatásai a határon túli magyarsággal való kapcsolatokra. Magyarország szomszédságpolitikájának alakulása

A koronavírus-járvány hatásait már a kezdeti szakasz óta több szempont alapján elemezték és elemzik egyes kutatók és szakértők, azonban az elmúlt időben viszonylag kevés szó esett a nemzeti kisebbségek helyzetéről, sorsuk alakulásáról, illetve arról, hogyan érintik az említett csoportot a járvány negatív következményei. Magyarország számára már az 1990-es évek elejétől kulcsfontosságú a határon túli magyar közösségek helyzetének figyelemmel kísérése, és az ország számára politikai prioritá van nemcsak e csoportok jogainak honos állam általi biztosításának, de a mindennapi életüket befolyásoló folyamatok, események alakulásának is. A járvány nemcsak gazdasági, politikai és szociális téren hozott rendkívüli változásokat világszerte, de Közép-Európában is megnehezítette a szomszédos államok közötti kapcsolatok fenntartását és újfajta megoldások keresésére kényszerítette a döntéshozókat. Az elemzés Magyarországot és a szomszédos országokat helyezi középpontjába, röviden összefoglalja Magyarországot és a szomszédos országokban élő magyar kisebbség kapcsolatainak a járványhelyzetben történő alakulását, figyelembe véve egyes, a közelmúltban e szempontból fontosnak tekinthető nemzetpolitikai vonatkozású fejleményeket, történéseket. Az írás kiemeli az egyes szomszédos országokban a járványhelyzetben megvalósuló kisebbségi kommunikáció helyzetét, az országok közötti határhelyzet bizonyos, magyar kisebbségeket is érintő kulcskérdéseit, az anyaország által a határon túli magyar közösségeknek nyújtott támogatás néhány aspektusát, az idei évben Magyarország számára rendkívüli fontosságú trianoni békediktátum 100. évfordulójának alakulását és egy, a nemzeti kisebbségek szempontjából rendkívül fontos európai polgári kezdeményezés – a járvány által jelentősen befolyásolt – fejleményeit.

Bevezetés

A koronavírus-járvány világszintű kirobbanása rendkívüli és minden területre kiterjedő mértékben érintette és nehezítette meg az életet az emberek számára a világ minden pontján, mely alatt elsősorban az a több millió és növekvő számú fertőzöttet értjük, akiket közvetlenül befolyásolt vagy befolyásol a betegség. Emellett azonban a járvány miatt mindenkit érintő változtatásokra, intézkedésekre és korlátozásokra is sor került, ami meghatározó mértékben befolyásolta mind az emberek, mind az államok közötti kapcsolatokat. A járvány az egészségügyben teljes körű zűrzavart okozott, sokan veszítették el a munkahelyüket, az országok gazdaságai eltérő mértékben, de meggyengültek, illetve több egyéb területen is jelentős hátrányokat okozott a koronavírus az eddigi (2020. március–augusztus) időszakot tekintve.

Jelen tanulmány azonban nem vizsgálja a koronavírus-járvány világszintű gazdasági, politikai és szociális hatásait, hanem elsősorban Magyarország határon túli magyarok közösségekkel való kapcsolattartására, annak az említett időszakban megvalósuló fejleményeire, valamint a magyar szomszédságpolitika általános alakulására összpontosít. Ennek érdekében néhány olyan témakörre fókuszál, amelyek e szempontból a legfontosabbnak tekinthetők a határon túli magyar kisebbségek, illetve a magyar nemzetpolitika szempontjából, mint a kisebbségi nyelvhasználat, a magyar kisebbségek anyaország általi segítése, a határok lezárásával kapcsolatos fejlemények, valamint a trianoni évforduló megünneplése és a nemzeti régiókról szóló európai polgári kezdeményezés jövője.

A járvány következtében hozott, többek között például a szabad mozgást korlátozó intézkedések nemcsak a nemzeti határokon kívül jelentettek akadályt, nehézséget okozva például Magyarország és a szomszédos országok esetében a határokon naponta ingázó munkavállalók utazása szempontjából, ellehetetlenítve a Magyarországon élők vagy dolgozók hazájukba történő visszatérését, valamint a magyar állampolgárok szomszédos országokba történő utazását is, hanem az egyes országokon belül is. Nemzetpolitikai szempontból fontos kiemelni azt is, hogy a tervezett magas szintű politikai programok, találkozók, illetve nemzetpolitikai események nagy százaléka szintén elmaradt. Az erre az időszakra tervezett talán leghangsúlyosabb nemzetpolitikai esemény, a trianoni békediktátum 100 éves évfordulójára való megemlékezés nagyobb volumenű megvalósítását szintén meghiúsították a vírushelyzet következtében bevezetett korlátozások. Ennek eredményeként nemcsak Magyarországon, hanem a szomszédos államokban sem volt lehetőség olyan események megtartására, amelyeken nagyobb tömeg vett volna részt. Emellett természetesen előtérbe kerültek a járványkezelés egyéb szempontjai, és az egészségügyi helyzet eredményes kezelése együttműködést igényelt minden érintett részéről. Így például a Trianonnal kapcsolatos eltérő álláspontok némely szomszédos ország részéről szintén nem kerültek olyan mértékben felszínre, mint ahogyan az egyéb helyzetben nagy eséllyel megtörtént volna.

A kisebbségi nyelven megvalósuló kommunikáció

A nemzeti kisebbségek jogaival kapcsolatban a leggyakrabban felhozott kíváncsi és jog a koronavírus-járvány idején is a nyelvhasználatuk biztosítása, illetve a saját anyanyelvükön biztosított tájékoztatás a vírushelyzettel kapcsolatban, valamint annak hiánya. A magyar nyelvű tájékoztatásra összpontosítva elmondható, hogy a szomszédos országokban hol több, hol kevesebb sikerrel valósult meg.

Szlovákiában a kisebbségek nyelven megvalósuló kommunikáció olyan értelemben pozitív módon alakult, hogy például a koronavírus-járvány legfrissebb információit tartalmazó portál öt további kisebbségi nyelven érhető el, tehát a szlovák mellett magyarul, románul, ruszinul, ukránul és németül is.

A Korona.gov.sk portál széleskörűen tájékoztat az érvényben lévő intézkedésekről, segítséget ad a cégeknek, vállalkozóknak és munkavállalóknak, az egészségügyi dolgozóknak, illetve utazási és intézményi tájékoztatókat is tartalmaz.¹ Hozzá kell tenni azonban azt is, hogy az ezzel kapcsolatos kisebbségi nyelvű kormányzati kommunikáció hiányos, mivel azokat több esetben késve fordították le, és az oldalak sok esetben nem lettek frissítve.

Szlovéniában a kormány koronavírusról szóló hivatalos honlapja a szlovén és angol nyelv mellett az őshonosként elismert magyar és olasz nyelveken is elérhető.² Természetesen ez nemcsak a vírus következtében szükségessé váló tájékoztatás céljából jött létre, hanem alapvetően az őshonos közösségként elismert nemzeti kisebbségek jogainak biztosításaként a többnyelvű kommunikációt korábban léptették hatályba. Itt szükséges annyit megjegyezni, hogy az országban élő többi, nem őshonosként elismert nemzeti kisebbség nyelvén a tájékoztatás nem érhető el.

Romániában a kisebbségi nyelven történő tájékoztatás rendkívül hiányos, illetve kormányzati szinten egyáltalán nem valósul meg. Magyar nyelven még a sürgősségi segélyhívó és a tájékoztató vonal sem biztosított, illetve a lakhelyelhagyási nyilatkozatokat is csak románul lehet kitölteni a román nyelvű formanyomtatványon. Az országban a Románia Magyar Demokrata Szövetség készített el és tart fenn magyar nyelvű információs oldalt a koronavírussal kapcsolatban, amelyen a hatósági intézkedésekkel, megelőzéssel és a betegség esetén történő teendőkkel kapcsolatos aktuális információk lelhetők fel.³ Ukrajnában szintén a romániaihoz hasonló helyzettel találkozhatunk, és kisebbségi nyelven, így magyar nyelven sem valósult meg semmiféle tájékoztatás a koronavírussal kapcsolatban a kormány részéről.

Szerbiában, bár a magyar hivatalos nyelv, kormányzati szinten az információkat magyar nyelven nem közlik. Az országban a Vajdasági Magyar Szövetség koronavírussal kapcsolatos honlapján található meg az aktuális tudnivalók magyar nyelven, a többi ország hasonló témaköreivel megegyezően.⁴

Horvátországban és Ausztriában a Konzuli Szolgálat tájékoztatásán kívül – amely egyébként természetesen az összes országban működik, magyar nyelvű tájékoztatást szolgáltatva – egyéb magyar nyelvű információs forrás nem áll rendelkezésre.

Nemzetközi szinten az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet részéről is megfogalmazódott annak fontossága, hogy a nemzeti kisebbségek saját anyanyelvükön szerezhessenek kulcsfontosságú információkat a járványhelyzetben (is), illetve képesek legyenek az egészségügyben saját anyanyelvükön kommunikálni, még akkor is, ha ismerik az adott ország hivatalos nyelvét,

¹ A koronavírussal kapcsolatos hivatalos honlap elérhető: <https://korona.gov.sk/hu>

² A koronavírussal kapcsolatos hivatalos honlap elérhető: <https://www.gov.si/hu/temak/covid-19-jarvany>

³ A honlap elérhető a következő linken: <https://korona.rmdsz.ro>. A romániai helyzettel kapcsolatosan a kötetben bővebben lásd Hegedüs Csilla tanulmányát.

⁴ A honlap elérhető a következő linken: <https://koronavirus.vmsz.org.rs>

hiszen a kisebbségi jogok és anyanyelvi nyelvhasználat biztosítása a járványhelyzetben ugyanolyan fontos, vagy még fontosabbá válhat. Az Európa Tanács szerint a tagállamoknál nem vált bevett gyakorlattá, hogy az információkat, utasításokat, útmutatásokat és ajánlásokat az ország hivatalos nyelvén kívül a regionális és kisebbségi nyelveken is közzétegyék, pedig az alapvető jelentőségű lenne a regionális és kisebbségi nyelveket beszélők egészségének védelme szempontjából. Mivel a nemzeti kisebbségek a társadalom szerves részét képezik, az adott információkat könnyen elérhetővé kell tenni az egész lakosság számára, illetve az országoknak meg kell fontolniuk, hogy a szükséges tájékoztatásokat az országban beszélt valamennyi tradicionális nyelven közzétegyék.⁵ Az EBESZ Kisebbségügyi Főbiztosa 2020. április végén részletes javaslatcsomagot tett közzé az EBESZ honlapján a nemzeti kisebbségek védelme érdekében. A *Streamlining diversity: COVID-19 measures that support social cohesion* elnevezésű dokumentum annak érdekében jött létre, hogy a koronavírus-járványra adott nemzeti válaszok vegyék figyelembe a nemzeti kisebbségek érdekeit és szükségleteit is. A csomagban összefoglalt intézkedések által, a főbiztos szerint, megelőzhető a nemzeti kisebbségek esetleges hátrányos megkülönböztetése, melynek érdekében öt területen fogalmaz meg javaslatokat. A szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban például kiemeli, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nem minden esetben rendelkeznek az ország hivatalos nyelvének megfelelő ismeretével, így könnyen kimaradhatnak a fontos információk megszerzéséből. Ennek orvoslásaként szükséges lenne, hogy kisebbségi nyelven is elérhetővé váljanak a tudnivalók, valamint a szolgáltatások terén (például egészségügy) is lehetőségük legyen a kisebbségeknek az anyanyelvükön kommunikálni. Ehhez szorosan kapcsolódik a médiához való hozzáféréstről szóló javaslat, amely szerint szintén biztosítani kell, hogy a médiában elhangzottakat az egyes csoportok megértsék.⁶

E rövid összefoglaló alapján látható, hogy a kisebbségi nyelven megvalósuló tájékoztatás a szomszédos országok vonatkozásában, a szokásos gyakorlattal megegyező módon, változó módon valósul meg. Pozitív fejleménynek tekinthető emellett, hogy az ET és EBESZ keretben nemzetközi szinten is felmerült, illetve ki lett emelve a kisebbségi nyelveken történő tájékoztatás és nyelvhasználat fontossága a járvány időszakában is.

A határok lezárásával kapcsolatos fejlemények

A járványidőszakban meghozott korlátozó intézkedések először csak részben, majd egyre inkább megnehezítették, sőt ellehetetlenítették a határátlépést a szomszédos

⁵ Council of Europe: *COVID-19 crisis: vital that authorities also communicate in regional and minority languages* (2020. március 30.). Magyar nyelvű összefoglaló: A hatóságoknak kisebbségi nyelven is tájékoztatniuk kell. *Jogászvilág*, 2020. április 1.

⁶ OSCE: *Streamlining diversity: COVID-19 measures that support social cohesion* (2020. április 21.).

országok irányába, illetve Magyarországra. A ki- és beutazásra csak érvényes és negatív koronavírus-teszttel volt lehetőség, illetve a Magyarországra történő belépés után a hatóságok kéthetes karanténkötelezettséget is előírtak. Emellett az egymás országaiban dolgozó és főként a határ mentén ingázó, nagyrészt a magyar kisebbséghez tartozó munkavállalóknak természetesen szükséges volt biztosítani a lehetőséget arra, hogy naponta vagy bizonyos időközönként átjussanak a határon. Ezt az ügyet a legtöbb esetben azzal oldották meg, hogy a munkáltató naponta vagy a munkavégzés napjaira igazolást adott ki a munkavégzésről, amelyet a határ-ellenőrzés során be kellett mutatni. Ennek ellenére több országban az idáig vezető út, a megoldások megtalálása egyáltalán nem volt zökkenőmentes, és a szomszédos államok némelyikével a magyar kormányoknak komoly egyeztetéseket kellett folytatnia a határátkelők megnyitása érdekében, pontosabban bizonyos határátkelőkkal kapcsolatosan. Az egyeztetések pozitív kimenetele Magyarország számára főként a szomszédos országokban élő magyar közösségek közlekedésének segítése miatt vált fontossá. Az országok szabályozása alapján ingázónak tekintették azokat a személyeket, akik igazolták, hogy lakóhelyük egy bizonyos határátkelőtől 30 kilométeres körben található, illetve azt, hogy a határ valamelyik oldalán dolgoznak, és hetente legalább egyszer hazatérnek. Ezzel szemben például Romániában a határ mellett élők többsége 2020 áprilisában arra panaszkodott, hogy nagyot kell kerülniük annak érdekében, hogy olyan átkelőhelyen léphessék át a határt, amely kimondottan az ingázók miatt tart nyitva, tehát e célból csupán néhány határátkelőt nyitottak meg. A másik problémát az jelentette, hogy a szabályozások kezdeti időszakában (2020. március–április) így sem volt biztosított számukra, hogy a határ magyar vagy román oldalán nem teszik kéthetes karanténba őket. Emellett a másik ország, ahonnan Magyarország irányába érkeztek panaszok és megkeresések a határok lezárásával összefüggésben, Szlovénia volt. Természetesen a többi szomszédos ország magyar közösségei is több esetben helytelenítették a határátkelőket, melyek részletezésére jelen tanulmány nem tér ki. Szlovéniában, Romániához hasonlóan, szintén fontos határátkelőket tartottak zárva, amelyek megnehezítették, meghosszabbították az ott élő ingázók átkelését. Az akadályok lebontása és a határmeneti gazdasági együttműködés fenntartása érdekében Magyarország azonban megállapodásokat kötött a szomszédos államokkal, mely alapján Szlovákia felé 10 átkelőt nyitottak meg, Románia felé hatot, de a román külügyminisztérium és a Romániai Magyar Demokrata Szövetség közös kérésére kinyitottak még hármat, Szlovénia felé hármat, emellé további kettőt, Horvátország felé hét határátkelő működött, Ausztria felé pedig nyolc, Szerbia felé három átkelő volt nyitva a teherforgalom számára, illetve Magyarország kérte még két hely megnyitását.⁷

A szomszédáspolitikai szempontjából kiemelhető, hogy a járvány legkorlátozóbb intézkedéseinek érvénybe lépése teljes mértékben ellehetetlenítette nemcsak a családi, baráti találkozásokat, de a politikai kapcsolatokat, találkozók és események

⁷ MTI: 31 millió maszk és 133 ezer teszt érkezett. *Kormány.hu*, 2020. április 7.

megvalósítását is, így rendkívül sok programot töröltek, illetve átütemeztek, függetlenül attól, hogy magasszintű találkozóról volt szó, vagy „csupán” a betervezett és az előző időszakokban rendszeresen megvalósuló két- és többoldalú ülésekről. A politikai találkozók mellett több nemzetpolitikai vonatkozású esemény (például táborok, konferenciák) megtartásáról is le kellett mondani 2020 nyarán. Ugyan a korábban elindított nemzetpolitikai programok zajlanak (Határtalanul program, Szülőföldön magyarul oktatási-nevelési program, Kőrösi Csoma Sándor és Petőfi Sándor-program), a kialakult helyzetre való tekintettel a rendezvények jelentős, sőt teljes része online formában valósult és valósul majd meg.⁸ Emellett a járvány második szakaszának 2020 őszére várható berobbanása miatt a nemzetpolitikai szempontból kiemelt jelentőségű Magyar Állandó Értekezlet és Magyar Diaszpóra Tanács évente megrendezett ülései várhatóan szintén elmaradnak, melyeken a diaszpórában élő magyarok szervezetei, képviselői vesznek részt, és amely az eddigi években megfelelő, kedvező alapot biztosított az információcserére és az egymás közötti kapcsolatépítésre.

Anyországi segítség a határon túli magyaroknak

Magyarország a kezdeti, a világ minden pontján tapasztalható bizonytalanság után, illetve amilyen mértékben ezt a helyzet megengedte, lehetőségeihez mérten segítette a határon túli magyar közösségeket, amelyek elsődlegesen a nem megfelelő ellátottsági helyzettel kapcsolatban kérték Magyarország segítségét. Erre válaszul 2020 áprilisában a magyar kormány 600 ezer maszkot, több 10 ezer védőruhát és -felszerelést, valamint tesztek is biztosított a Kárpátalján, Felvidéken, Erdélyben, Szlavóniában, Muravidéken és a Vajdaságban élő magyarok számára a területek rossz ellátottsága miatt. Egyes kórházak szinte a működési képességeik küszöbére érték.⁹ A Nyugat-Európából hazaérkező ukrainai és romániai állampolgárok ezreinek biztonságos hazajuttatása, a Magyarországon nyitott humanitárius folyosó által az ország ilyen értelemben is segítséget nyújtott a szomszédos országok számára. A külgazdasági és külügyminiszter nyár előtt, a betegek számának stagnálása, lelassulása folytán több partnerével is egyeztetett a szomszédos országokban. Ezt követően 2020 májusában az összes szomszédos állam és Magyarország között újra megnyíltak a határok, lehetővé téve a határon túli magyarok és az anyaország közötti kapcsolatok, tevékenységek és közlekedés újraindulását. Mindez az államok többi állampolgára vonatkozásában is megvalósult. Ugyanakkor 2020 szeptemberétől újabb korlátozásokat vezettek be, amelyek nagy része megegyezik az első

⁸ Erről bővebben lásd: MTI: A járvány idején is folyamatos a kapcsolat a külföldi magyarokkal. *Kormány.hu*, 2020. március 30.

⁹ MTI: Határon túli magyar közösségeket is támogat védőeszközökkel a kormány. *Kormány.hu*, 2020. április 10.

szakaszban fogantatosított intézkedésekkel, újra elszakítva a magyar közösségeket az anyaországtól, illetve az anyaországban élő, dolgozó határon túli magyarokat a szülőföldjüktől. Természetesen azon kivételektől eltekintve, amely esetekben és amely feltételekkel ugyanakkor biztosított a határ átlépése (két negatív koronavírus-teszt felmutatása, adott ország besorolása, ingázó munkavállalók 30 kilométeres körzetben engedélyezett beutazása stb.).

A Magyar Országgyűlésben 2020 áprilisában az ellenzék részéről kritikaként fogalmazódott meg a határon túli magyarok számára nyújtott magyarországi segítség a koronavírus-járvány időszakában. Azt kifogásolták, hogy valójában nem tudja a közvélemény, pontosan hova is kerülnek a Magyarország által a határon túli magyarok részére adományozott maszkok és különböző felszerelések, illetve arra utaltak, hogy a Magyarországon koronavírusban elhunytak magas száma nem azt támasztja alá, hogy az ország ellátottsága megfelelő, így a magyar kormány adományait nem nézték jó szemmel.¹⁰ Ezzel a témával összefüggésben azonban több kritika nem érkezett a kormány irányába, legalábbis nem országgyűlési, politikai szinten.

Trianoni évforduló

Trianon 100 éves évfordulójának 2019. évi előkészítésekor még nem volt sejthető a koronavírus megjelenése, így a magyarországi külképviseletek, a határon túli és diaszpórában élő magyar közösségek számos program megszervezésére készültek. Ezzel összefüggésben azonban a kialakult járványhelyzet eredményeként a magyar kisebbségek nem minden esetben tudták megtartani az évforduló tervezett megünneplését, illetve ez azt is magával vonta, hogy néhány szomszéd ország vezetésének sem volt alkalma a múltban tapasztalható magyarellenés megnyilvánulásokkal tűzdelt ünnepet tartani. A határon túli magyar közösségek szinte mindenhol tartottak kisebb megemlékezéseket, kevesebb számú résztvevővel. Emellett a szomszédos országok vonatkozásában, például Szlovákiában, meglepő fordulatot hozott a 100 éves évforduló, ugyanis Igor Matovič szlovák miniszterelnök 2020. június 2-án a pozsonyi várban magyar kulturális programmal egybekötött megemlékezést és fogadást tartott, amelyre közel 100 felvidéki magyar személyiséget hívott meg. Ez a korábbiakban egyetlen miniszterelnök esetében sem fordult elő. A miniszterelnök beszédében elismerte, hogy Trianon a magyarok számára valóban veszteségnek tekinthető, azonban más nemzeteknek az események kedveztek, illetve ezzel összefüggésben a történelmi Magyarország tényét nem lehet letagadni. Matovič azt is kiemelte, hogy ezzel együtt a két országnak nem a múltba kellene nézni, hanem előre, a közös együttműködések irányába.

¹⁰ MTI: Dömötör: Vannak pártok, akik megtagadnák a határon túli magyarok segítségét. *Mandiner*, 2020. április 20.

Romániában, feltehetően a kerek évforduló kapcsán, az ellenséges hangulat még tovább fokozódott, a román médiában több olyan írás is megjelent, mely a történelmi tényeket nem ismerte el, illetve e cikkeket ellenséges hangvétel jellemezte. A június 4-ére tervezett programokat a román kormány törölte, ami magával vonta, hogy ilyen módon a magasabb szintű személyes, vélhetően negatív előjelű nyilatkozatok megtételére sem volt lehetőség. Fontos még kiemelni, hogy a román képviselőház 2020. május 13-án elfogadta a Trianon-törvényt, amely június 4-ét Romániában a „Trianoni szerződés napjává” nyilvánította, és amely alapján országshírdetése ki kell tűznie a nemzeti lobogót. A törvényt azonban június 4-ig nem hírdették ki, így az idei évben nem volt kötelező a központi és helyi közigazgatási szervezeteknek június 4-i ünnepeket tartaniuk.

Ukrajnában és Szerbiában idén nem volt jellemző, hogy az állami szervek a trianoni megemlékezéseket negatív összefüggésben emlegették, illetve ez nem volt jelentős. Ekként konkrét ellenséges tettek, események megszervezése nélkül valósulhatott meg az országokban élő magyar közösségek szerény megemlékezése. A sajtóban sem jelent meg sok információ, az eseményt elmarasztaló cikk, illetve semmilyenképpen nem követték a román állam általi ellenséges propagandát. Szlovéniában a sajtó leginkább a szlovéniai magyarok megemlékezéseiről tudósított; az eseménnyel kapcsolatos összefoglalók, vélemények többsége inkább a történelmi tények bemutatásra összpontosított. Ehhez azonban hozzá kell tenni azt is, hogy a múltbeli Nagy-Magyarország ábrázolása vitákat váltott és vált ki, például a jelenlegi baloldali ellenzék nem nézi jó szemmel, és látható az ezzel kapcsolatos érzékenység. Ezen túl azonban az országban, általánosságban véve, nem volt jellemző az eseménnyel kapcsolatos kritikák megfogalmazása, hiszen a szlovén–magyar kapcsolatok pozitív jellege nem teszi sem lehetővé, sem indokolttá ennek erőteljesebb megjelenését.

Látható tehát, hogy a járvány jelentősen háttérbe szorította az olyan kérdéseket, mint amilyen például az évfordulóval kapcsolatos ellentétes vélekedéseké. A múltban e kérdések sokkal élesebb megnyilvánulási formákat, vitákat generáltak. Természetesen ezt az is befolyásolta, hogy az események többségét a magyar közösségek, illetve Magyarország részéről sem rendezték meg, így ez is valamilyen szinten megakadályozta a korábbi években tapasztalt kritikák hangsúlyosabb megjelenését.

*Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért
és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért
európai polgári kezdeményezés*

A nemzeti kisebbségek szempontjából nem hagyható figyelmen kívül az az európai polgári kezdeményezés, amelyet az Európai Bizottság 2019. május 7-én vett nyilvántartásba, és amely vonatkozásában a járványhelyzet szintén új fejleményt hozott. A nemzeti régiókra vonatkozó európai polgári kezdeményezést, amelynek kimenetele rendkívül fontos a határon túli magyar közösségek

szempontjából is, a Székely Nemzeti Tanács terjesztette be. A kezdeményezés célja, hogy az EU a kohéziós politikájában kiemelt figyelemmel kezelje azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ezek a régiók az elkülönített támogatási alapból pénzügyi, fejlesztési támogatásban részesülhetnek.¹¹ Az uniós polgári kezdeményezések lényege, hogy amennyiben egy adott kezdeményezést egymillió uniós polgár támogat, ezzel az Európai Bizottságot jogalkotási javaslat előterjesztésére szólíthatja fel az EU szakpolitikai területeinek valamelyikén. Ennek feltétele az egymillió érvényes aláírás megléte mellett, hogy ezeknek legalább hét EU-tagállamból kell összegyűlniük, illetve az aláírások számának el kell érniük az adott országra vonatkozóan előírt minimumot. A polgári kezdeményezés aláírására 2020. május 7-ig volt lehetőség, és a meghatározott dátumig összegyűlt ugyan a kellő aláírásszám, azonban az országonként előírt minimum számot csak három EU-tagország esetében sikerült elérni. A járványhelyzetre tekintettel 2020 júniusában az Európai Parlament a polgári kezdeményezések határidejének meghosszabbítása mellett döntött, így a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtésének határideje is fél évvel kitolódott: a végleges határidő 2020. november 7-re módosult.¹²

Összegzés

A koronavírus-járvány jelenlegi hatásairól és rövid, illetve hosszú távú következményeiről széles körű, az élet minden területét érintő összefoglaló elemzés lehetséges, azonban jelen tanulmány csupán Magyarország nemzetpolitikájának a járványhelyzet szempontjából fontos témaköreire összpontosított. Ez főként a 2020 márciusától szeptemberéig terjedő időszakot érintette, azonban 2020 őszétől előre jelezték a járvány második szakaszának bekövetkeztét, így az első időszakban bevezetett intézkedések részben vagy teljesen visszatérhetnek, illetve új korlátozásokat is bevezethetnek. Így nagy valószínűség szerint a továbbiakban is számolni kell azzal, hogy a határon túli magyar közösségekkel történő kapcsolattartás egyelőre nem tér vissza a megszokott mederbe, sőt folytatódnak a szigorítások e téren is. A fentiekből látható, hogy a nemzeti kisebbségekkel összefüggésben nemzetközi szinten a koronavírus-járvány során a kisebbségi nyelvhasználat és a kisebbségek nyelven történő tájékoztatás hiánya merült fel megoldandó feladatként a legtöbb állam vonatkozásában, amelynek biztosítása a jelenlegi helyzetben még fontosabbá vált.

¹¹ Lásd a kezdeményezéssel kapcsolatos hivatalos oldalt, amelyen lehetőség van a kezdeményezés online aláírására is: <https://eci.ec.europa.eu/010/public/#/initiative>

¹² A téma részletes elemzésével kapcsolatban a kötetben lásd bővebben Tárnok Balázs tanulmányát, illetve Nagy Dénes András és Tárnok Balázs közös tanulmányát.

Ezzel összefüggésben Magyarország szomszédos országában változó tendenciák figyelhetők meg: Szlovákiában és Szlovéniában a magyar kisebbség tájékoztatása többé-kevésbé megvalósul, míg a többi országban kormányzati szinten külön magyar nyelven nem közölték az információkat, az csupán a magyar külképviseletek vagy egyes magyar pártok tevékenysége által vált biztosítottá.

Magyarország a határon túli magyar közösségek számára a járványhelyzetben nemcsak különböző eszközök biztosítása által nyújtott segítséget, de megszakítás nélkül folytatódtak a gazdaságfejlesztési, valamint nemzetpolitikai programok, amelyek egy részét – az oktatással, neveléssel, tájékoztatással kapcsolatosan – online formában tartották és tartják meg.

A trianoni megemlékezések összefüggésében tervezett nagyobb hangvételű programok jelentős része szintén elmaradt, így Magyarországon és a határon túli magyar közösségek körében is szerényebben emlékeztek meg az évfordulóról. Ennek fényében a szomszédos országok részéről sem érkezett olyan mértékű ellenséges hangvételű megnyilvánulás, mint amint ez a múltban néhány szomszédos államtól megszokható volt. Természetesen kivételek ebben az évben is akadtak.

A járvány olyan szempontból pozitívan befolyásolta a fentebb említett polgári kezdeményezést, hogy az aláírásgyűjtés határidejét a vírushelyzet miatt az Európai Bizottság meghosszabbította. Ezáltal lehetségessé vált, hogy az egymillió aláíráson túl az Unió hét országából is összegyűljön a kellő számú aláírás. A szomszédság-politika egyéb fontos gazdasági és politikai vonatkozásai szempontjából pedig azt láthatjuk, hogy a V4-es keretben zajló együttműködést a vírushelyzet nagymértékben nem befolyásolta: a megfelelően működő kapcsolatok a továbbiakban is előremutatók maradtak, azonban az egyéb szomszédos országokkal zajló viták és a konfliktusokkal terhelt viszony szintén megmaradt az elmúlt időszakban.

Felhasznált irodalom

- A „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” című európai polgári kezdeményezés hivatalos honlapja. Online: <https://eci.ec.europa.eu/010/public/#/initiative>
- A szlovák kormány koronavírussal kapcsolatos hivatalos honlapja. Online: <https://korona.gov.sk/hu>
- A szlovén kormány koronavírussal kapcsolatos hivatalos honlapja. Online: <https://www.gov.si/hu/temak/covid-19-jarvany>
- A VMSZ koronavírussal kapcsolatos honlapja. Online: <https://koronavirus.vmsz.org.rs/>
- Az RMDSZ koronavírussal kapcsolatos honlapja. Online: <https://korona.rmdsz.ro>
- Council of Europe: *COVID-19 crisis: vital that authorities also communicate in regional and minority languages* (2020. március 30.). Online: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/covid-19-crisis-vital-that-authorities-also-communicate-in-regional-and-minority-languages>
- MTI: A járvány idején is folyamatos a kapcsolat a külhoni magyarokkal. *Kormány.hu*, 2020. március 30. Online: <https://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok-helyettes/nemzetpolitikaert-felelos-allamtitkar/hirek/a-jarvany-idejen-is-folyamatos-a-kapcsolat-a-kulhoni-magyarokkal>
- MTI: 31 millió maszk és 133 ezer teszt érkezett. *Kormány.hu*, 2020. április 7. Online: <https://www.kormany.hu/hu/kulgazdasagi-es-kulugyminiszterium/hirek/31-millio-maszk-es-133-ezer-teszt-erkezett>
- MTI: Határon túli magyar közösségeket is támogat védőeszközökkel a kormány. *Koronavirus.gov.hu*, 2020. április 10. Online: <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/hataron-tuli-magyar-kozossegeket-tamogat-vedoeszkozokkal-kormany>
- MTI: Dömtör: Vannak pártok, akik megtagadnák a határon túli magyarok segítségét. *Mandiner*, 2020. április 20. Online: https://mandiner.hu/cikk/20200420_domotor_vannak_partok_akik_megtagadnak_a_hataron_tuli_magyarok_segiteset
- OSCE: *Streamlining diversity: COVID-19 measures that support social cohesion* (2020. április 21.). Online: <https://www.osce.org/hcnm/450433>

IV. rész

A világ járvány idején



Tálas Péter

A Covid-19-világjárvány hatása a nemzetközi hatalmi rendre

A tanulmány elsőként azt tekinti át, hogy a különböző nemzetközi válságok – a történelmi tapasztalatok alapján – az elmúlt évszázadban milyen változásokat idéztek elő a nemzetközi hatalmi rendben. Ezt követően a szerző, annak érdekében, hogy a Covid-19-világjárvány nemzetközi hatalmi rendre gyakorolt hatásairól releváns megállapításokat tehessen, a jelenlegi nemzetközi hatalmi rend sajátosságait veszi számba, rámutatva arra, hogy számos, a Covid-19-járványnak tulajdonított változás már a válságot megelőzően megjelent, illetve bekövetkezett. A tanulmány végső konklúziója, hogy a nemzetközi válságok – köztük a jelenlegi is – általában nem idéznek elő sokszerű változásokat a nemzetközi hatalmi rendben, legfeljebb megerősítik vagy gyengítik, felgyorsítják vagy lelassítják azokat a már létező folyamatokat, amelyek a hatalmi rend változásához vezethetnek.

Bevezetés

Mint minden nagyobb világválság idején, a 2020 márciusa óta tartó koronavírus-világjárvány okozta válság kapcsán is nagy számban jelennek meg azok az írások vagy videóbejegyzések, amelyek arra keresik (bátrabb esetben: adják meg) a választ, hogy a Covid-19-világjárványnak milyen hatása lehet (lesz), miként változtathatja (változtatja) meg az éppen fennálló nemzetközi rendet, illetve a nemzetközi rendszert. Mivel jelenleg még nem látjuk a 11 hónapja tartó világjárvány végét, még kevésbé pedig különböző természetű hatásainak végleges méretét, a jelen írás nem csatlakozik a kérdésre ilyen vagy olyan határozottsággal válaszolók széles köréhez. Ehelyett – röviden bemutatva napjaink nemzetközi rendjének legfontosabb strukturális jellemzőit és természetét – arra igyekszik rámutatni, hogy a megfogalmazott válaszok egy részét miért érdemes fenntartásokkal kezelni.

Már bevezetőnkben jelezni kívánjuk a *nemzetközi rend* és a *nemzetközi rendszer* fogalma közötti különbséget. A jelen írás ugyanis – Henry Kissinger nyomán¹ – a nemzetközi rendet a nemzetközi politikai kapcsolatok különböző szintű (globális, regionális, szubregionális), hatalmi meghatározottságú, döntően még ma is államcentrikus struktúrájának tekinti.² A globalizáció korában és előrehaladtával ezt a nemzetközi hatalmi struktúrát nevezte el a szakirodalom világrendnek. Írásunk

¹ Henry Kissinger: *Világrend*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017. 9–18.

² A nemzetközi rend olyan történelmi fogalmakkal, történelmi korszakokkal társítható, mint a vesztfáliai rendszer, a nagyhatalmi koncert, a hatalmi egyensúly, a bipolaritás és a többpólusú világrend.

további részében ezért a *világrend*, a *nemzetközi rend* és a *nemzetközi hatalmi rend* fogalmakat szinonimaként használjuk.

A *nemzetközi rendszert* ugyanakkor – Immanuel Wallerstein³ és a developmentalista iskola nyomán – írásunk egy elsősorban gazdasági és társadalmi meghatározottságú, az e területeken zajló kapcsolatok és interakciók következtében kialakuló többszintű, többdimenziójú és többszereplős komplex rendszernek tekintjük,⁴ amelynek komoly befolyása van ugyan a nemzetközi rendre (a világrendre) és annak szereplőire, de amely hosszabb távon anélkül is működőképes lehet, hogy intézményesült politikai-hatalmi struktúrává formálódna. Ez utóbbira a nemzetközi rendszernek csupán azok a szereplői törekszenek (ezek a *nem állami politikai szereplők*), akik valamilyen területen vagy dimenzióban közvetlenül kívánják befolyásolni a nemzetközi hatalmi rendet vagy azok képviselőit. Fontos látnunk azt is, hogy míg a hatalmi képességektől befolyásolt, illetve az ezek birtokosai által kialakított szabályokon, normákon, illetve globális és regionális intézményeken alapuló nemzetközi hatalmi rend *történelmi értelemben* viszonylagos és időleges, hiszen a nagyhatalmi érdekek és érdekegyeztetések eredője, addig a nemzetközi rendszer egy jóval tartósabb történelmi képződmény, annak ellenére is, hogy – különösen regionális és szubregionális szinten, illetve különböző dimenziókban (például gazdaság, ideológia, kultúra, információ stb.) – folyamatos változásban van és lehet anélkül, hogy megkérdőjelezné vagy megkérdőjelezhetné a nemzetközi hatalmi rend alapjait. Végül azt is jelezni kívánjuk, hogy írásunkban csupán a nemzetközi hatalmi renddel, a világrenddel foglalkozunk, és a nemzetközi rendszernek csupán azokkal a folyamataival, dimenzióival és szereplőivel, amelyek – ilyen vagy olyan formában – hatással lehetnek a nemzetközi hatalmi rendre.

A nemzetközi hatalmi rend és a világválságok

Bár bevezetőnkben azt írtuk, hogy a nemzetközi hatalmi rend történelmi értelemben viszonylagos és időleges, de a hangsúlyt a *történelmi értelemben* kifejezésre tettük. Ezzel a kiemeléssel azt kívánjuk jelezni, hogy bár a világrend változása jóval gyakoribb jelenség, mint a nemzetközi rendszeré, azonban semmiképp nem vethető össze a regionális hatalmi erőviszonyok, még kevésbé az államok belső hatalmi viszonyainak változási gyakoriságával, amelyek a szélesebb politizáló közvélemény számára

³ Immanuel Wallerstein: *World-system analysis: an introduction*. Durham (US-NC), Duke University Press, 2004. 98–99.

⁴ A nemzetközi rendszer leginkább olyan történelmi fogalmakkal ragadható meg, mint a gazdasági rendszerek (feudalizmus, kapitalizmus, szocializmus), civilizációk, a világvallások, a politikai ideológiák és ezek képviselői. A világrend és a nemzetközi rendszer közötti fogalmi különbségről magyarul lásd Farkas Ádám: *Világrend vagy amit akartok? Gondolatok a világrend alapkérdéseiről. Nemzet és Biztonság*, 8. (2015), 6. 120–135.

gyakran szolgálnak referenciaeseményekként a világrend (vélt vagy remélt) változásának megítélésekor és magyarázatakor. Jól jelzi ezt a „ritkaságot”, hogy a nemzetközi szakirodalom meghatározó része szerint a világrend az elmúlt 100 év során legfeljebb négy esetben változott meg strukturálisan: az első világháborút követően, létrehozva a *hatalmi egyensúly* új időszakát;⁵ a második világháború után, amit a *bipolaritás* jellemezett;⁶ a Szovjetunió megszűnését követően, amit a szakértők egy része az Egyesült Államok „*unipoláris pillanataként*” – hatalmi hegemoniájaként – értelmezett,⁷ illetve a kétezres évek elejétől, amióta az Egyesült Államok kihívóinak és ellenfeleinek (mindenekelőtt Kína és az Oroszországi Föderáció) szakértői,⁸ de több más szerző is *többpólusú világrendről* értekezik.⁹ Mindehhez azonban hozzá kell fűznünk, hogy a két világháború között, a Népszövetség által strukturálni kívánt új világrend kudarca után, mindenekelőtt regionális szinten változtak a hatalmi erőviszonyok – Ázsiában az első világháborút követően vált regionális nagyhatalommá Japán, Európában pedig az 1929–1933-as gazdasági világválság után erősödött meg Németország –, és a nemzetközi hatalmi rend, az akkoriban relevánsnak tekinthető világrend, továbbra is a 17. század közepén kialakított vesztfáliai elvek mentén szerveződött. Az említett feltörekvő regionális nagyhatalmak (Japán és Németország) éppen azért kerültek szembe a második világháborúban a nemzetközi hatalmi rend más főszereplőivel, mert agresszív terjeszkedésük és az általuk elképzelt és megvalósítani szándékolta világrend az állami szuverenitás elvét kérdőjelezte meg brutálisan, azt az elvet, amely közel 300 év óta szabályozta a nemzetközi hatalmi viszonyokat, s így történetileg a legelfogadottabbnak bizonyult. Olyannyira, hogy relevanciáját a második világháború után sem veszítette el, hiszen az azt követően létrehozott, illetve létrejövő nemzetközi hatalmi rendek is a vesztfáliai elvekre hivatkozva épültek ki, sőt – néhány később még előkerülő megszorítás mellett – döntően a jelenlegi világrend is ezeken nyugszik.¹⁰

⁵ Diószegi István: *Két világháború árnyékában. Nemzetközi kapcsolatok története 1919–1939*. Budapest, Gondolat, 1974.

⁶ Michael L. Dockrill – Michael F. Hopkins: *The cold war, 1945–1991*. London, Palgrave Macmillan, 2006.

⁷ Charles Krauthammer: The unipolar moment. *Foreign Affairs*, 70. (1990/1991), 1. 23–33; Joseph S. Nye, Jr.: *The paradox of American power: Why the world's only superpower can't go it alone*. New York, Oxford University Press, 2002; Stephen M. Walt: *Taming American power: The global response to U.S. Primacy*. New York, Norton, 2005; William C. Wohlforth: The stability of a unipolar world. *International Security*, 24. (1999), 1. 5–41.

⁸ Jenny Clegg: *China's global strategy: Toward a multipolar world*. London, Pluto Press, 2006; Leonid E. Grinin: Evolution of world order. In Leonid E. Grinin – Andrey V. Korotayev (szerk.): *Evolution and Big History: Dimensions, trends, and forecasts*. Volgograd, Uchitel, 2016. 75–95.

⁹ Samir Amin: *Beyond US hegemony: Assessing the prospects for a multipolar world*. Beirut, World Book Publishing, 2006; Dilip Hiro: *After empire: The birth of multipolar world*. New York, Nation Books, 2010; Chris J. Dolan: *Obama and the emergence of a multipolar world order: Redefining U.S. foreign policy*. Lanham (US-MD), Lexington Books, 2018.

¹⁰ Kissinger (2017): i. m. 14–15.

Miként azt alcíme is jelzi, írásunk e részének alapkérdése a nemzetközi hatalmi rend és a világválságok viszonya. Vagyis hogy ez utóbbiaknak milyen – mennyire közvetlen, mennyire intenzív és milyen mélységű – hatása van, illetve lehet a nemzetközi hatalmi rendre. Vagy konkrétabban és aktuálisabban megfogalmazva: *vajon egy (koronavírus-járvány okozta) világválság valóban megváltoztathatja-e a világrendet?* – miként állítják azt sokan az utóbbi hónapokban (illetve állították a korábbi válságok idején is), nem csupán a politikai kommunikáció vagy az újságírás, de sokan a szakértői körök képviselői közül is.¹¹

A történelmi tapasztalatok nem igazán erősítik meg a fenti feltevést. Az utóbbi 100 év korábban említett világrendjei közül kettő (hatalmi egyensúly, bipolaritás) világháborúk eredményeként jött létre, egyikük (*unipolar moment*) a kétpólusú nemzetközi rend egyik főszereplőjének évtizedeken át tartó belső eróziója és felbomlása eredményeként, míg az utolsó kezdetét (többpólusú világrend) – amelynek létezését többen vitatják¹² – a 2001. szeptember 11-i terrortámadáshoz kötik azok a szakértők, akik „9/11”-ben a nemzetközi hatalmi rend fordulópontját látják és látatják.¹³ Az Egyesült Államok ellen elkövetett 2001-es merénylet azonban nem a nemzetközi hatalmi erőviszonyokat változtatta meg, csupán a világnak az arról alkotott képét (mindenki számára láthatóvá vált, hogy vannak olyan nem állami biztonságpolitikai szereplők, akik képesek akár egy globális hatalom magatartását s ezáltal a nemzetközi politikát is befolyásolni), nem is beszélve arról, hogy a terrortámadás valójában nem okozott világválságot. Világméretű, globális hatású válságból egyébként volt pár az elmúlt 100 évben – a napjainkban sokat emlegetett 1918–1920-as spanyolnátha-járvány (A/H1N1 influenzavírus), az 1929–33 közötti nagy gazdasági világválság, az 1973-as olajválság, a 2007–2008-as pénzügyi válság –, de közvetlen és történelmi léptékkal mérve is akutnak tekinthető hatása valójában csupán egyetlen válságnak volt az éppen fennálló világrendre. Az 1929–1933-as nagy gazdasági világválságot követően került hatalomra ugyanis Adolf Hitler, s az általa vezetett Németország hat és fél év múlva kirobbantotta az első világháború után kialakított, rövid életű nemzetközi rendet elsöprő második világháborút. A másik oldalon ugyanakkor ehhez a válsághoz köthető Franklin D. Rooseveltnél *New Deal* politikája is, amelynek meghatározó szerepe volt az Egyesült Államok hatalmi képességeinek növekedésében.¹⁴ Érdeemes azonban ehhez hozzátenni, hogy a két világháború közötti európai hatalmi rendet már az azt megalapozó Párizs környéki békék aláírását követően is bírálta több korabeli politikus és katonai vezető

¹¹ John R. Allen et al.: How the world will look after the coronavirus pandemic. *Foreign Policy*, 2020. március 20.; Robert D. Blackwill – Thomas Wright: *The end of world order and American foreign policy*. New York, Council on Foreign Relations, 2020.

¹² Peter Harris: When will the unipolar world end. *National Interest*, 2019. május 27.

¹³ Steve Smith: The end of unipolar moment? September 11 and the future of world order. *International Relations*, 16. (2002), 2. 171–183.

¹⁴ Steve Fraser: The New Deal in the American political imagination. *Jakobin*, 2019. június 30.

(elsősorban a békék feltételeivel megalázott, a későbbiekben megerősödő vesztesek revans indulataitól tartva); elég talán Ferdinand Foch marsall 1919. júniusi elhíresült szavaira – „ez nem béke, ez fegyverszünet húsz évre”¹⁵ – emlékeztetni. Vagyis a hitleri Németország agresszív nemzetközi hatalmi törekvései korántsem voltak váratlanok tekinthetők, mivel azok az első világháborút követően kialakított európai rend megszületésénél felismert és jelzett problémákban gyökereztek.

Mindezzel nem azt akarjuk állítani, hogy a korábbi világválságok – akár az egészségügyiek is – ne lettek volna hatással az éppen kialakuló vagy fennálló világrendekre, ne formálták (*shape*) volna azokat, csupán arra kívánunk rámutatni, hogy ez a hatás általában nem érte el a strukturális változás (*change*) szintjét. Vagyis a két világháború közötti időszakban nem a spanyolnátha-világjárvány miatt jött(ek) létre a hatalmi egyensúly (regionális) nemzetközi rendje(i), hanem elsősorban Washington magatartása és a Népszövetség kudarca miatt. A spanyolnátha-világjárvány csupán olyan értelemben volt vagy lehetett fontos tényező, hogy megerősítette az Egyesült Államokat abban a szándékában, hogy befelé forduljon, szigorítsa a bevándorlási törvényét, és tartózkodjon a Népszövetséghez való csatlakozástól.¹⁶ Vagy ahogy Richard Haass általánosabban megfogalmazza: a válságok leggyakrabban felgyorsítják és elmélyítik a már létező tendenciákat, de nem változtatják meg radikálisan a történelem menetét.¹⁷ Ez utóbbit különösen azért nem, mert minden világválság először a nemzetközi rendszerben, annak folyamataiban és szereplői között okoz sokkot és esetleg változtatási igényt, és csak ezt követően válik érzékelhetővé és változásösztönzővé a nemzetközi hatalmi rendben, ha annak fenntartói nem tudják kezelni ezeket a fennálló viszonyok között.

Annak az egyik döntő okát, hogy a világrend többnyire csak lassan képes változni, elsősorban a nemzetközi rend fenntartását biztosító hatalmi képességek lassú változásában kell keresnünk. Ezek közül ugyanis a legfontosabb tényezők – így a demográfia tendenciái, a gazdasági fejlettség és teljesítmény, a katonai képességek, a diplomácia, illetve a modellérték – jellegük és eredendő tulajdonságaik miatt sem képesek rövid időn belüli gyors átalakulásra. Különösen nem a világrendet meghatározó nagyhatalmak esetében. Legalább ilyen fontos ok az is, hogy a regnáló világrendek mellett nem léteznek olyan kész és kellőképpen széles nemzetközi legitimitással rendelkező alternatív nemzetközi intézmények, szabályok és normák, amelyek keretei között gyorsan kiépíthető lehetne egy új nemzetközi hatalmi struktúra.¹⁸ Most nem

¹⁵ Williamson Murray: Versailles: the peace without chance. In Williamson Murray – Jim Lacey (szerk.): *The making of peace: Rulers, states, and the aftermath of war*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008. 209.

¹⁶ Mathew J. Burrows – Peter Engelke: *What world post-COVID-19? Three scenarios*. Washington, D. C., Atlantic Council, 2020.

¹⁷ Richard Haass: The pandemic will accelerate history rather than reshape it. Not every crisis is a turning point. *Foreign Affairs*, 2020. április 7.

¹⁸ Royal Institute of International Affairs: *Globalization and world order*. (Conference paper.) London, Chatham House, 2014.

is beszélve arról, hogy a globalizáció előrehaladtával és erősödésével párhuzamosan erősödött a világrendet fenntartó (és megkérdőjelező) szereplők közti kölcsön függőség is,¹⁹ hogy a gyors változásokat gátló tényezők közül csak a legfontosabbakat említsük.

A Covid-19 előtti világrendről

Ahhoz, hogy releváns véleményt mondhassunk azokról az előrejelzésekről, amelyek a koronavírus-világjárvány okozta válságban a jelenlegi világrend megváltozásának egyik fő tényezőjét vélük felfedezni, érdemes röviden összefoglalni, hogy milyen főbb jellegzetességei voltak a járványt megelőző nemzetközi hatalmi rendnek. Ez azért is indokolt, hogy viszonylag pontosan eldönthessük, melyek azok az új tényezők és tendenciák a világrenddel kapcsolatban, amelyek valóban a járvány okozta válsághoz köthetők, és melyek azok, amelyek már korábban is léteztek, így a Covid-19-válság csupán formálhatja, felerősítheti és elmélyítheti őket. Írásunk e részében ezért a koronavírus-világjárványt megelőző nemzetközi hatalmi rendszer sajátosságait vesszük számba, röviden és vázlatosan.

A nemzetközi szakirodalom már a Covid-19-járványt jócskán megelőzően úgy ítélte meg, hogy többszereplős lett a nemzetközi hatalmi rend, és egy többpólusú vagy egy új, amerikai–kínai bipoláris világrend felé halad.²⁰ Az is régóta közismert volt, hogy bár az Egyesült Államok még minden hatalmi dimenzióban első számú vagy meghatározó szereplő a világban, de hatalmi előnye és cselekvési szabadsága globális hegemonként fokozatosan csökken.²¹ Ezzel párhuzamosan megnőtt a mozgástere a regionális nagyhatalmaknak, amelyek közül a legerősebbek egyes hatalmi dimenziókban vetélytársként és kihívóként jelentkeztek az Egyesült Államokkal szemben, illetve amelyek közül néhány befolyási övezet kialakítására törekszik közvetlen vagy közeli környezetében.²² Ennek egyértelmű megnyilvánulásai voltak láthatók a 2008. augusztusi grúz–orosz háborúban, Kínának a Dél-kínai-tengeren zajló mesterséges szigetépítési projektjében, a Krím-félsziget 2014-es orosz annexiójában, illetve Oroszországnak a szíriai polgárháborúba való 2015-ös bekapcsolódásában.²³ Ez utóbbival összefüggésben érdemes

¹⁹ John G. Ikenberry: The next liberal order. *Foreign Affairs*, 99. (2020), 4.

²⁰ Aaron L. Friedberg: The future of U.S.–China Relations. *International Security*, 30. (2005), 2. 7–45; Christopher Layne: This time it's real: The end of unipolarity and the 'Pax Americana'. *International Studies Quarterly*, 56. (2012), 1. 203–213; Øystein Tunsjø: *The return of bipolarity in world politics: China, the United States, and geostructural realism*. New York, Columbia University Press, 2018.

²¹ Lásd erről: Fareed Zakaria: *The post-American world*. New York, Norton, 2008.

²² Bill Richardson: A new realism. A realistic and principled foreign policy. *Foreign Affairs*, 2008. január 1.

²³ Hannes Ebert – Daniel Flemen: Rethinking regional leadership in the global disorder. *Rising Powers Quarterly*, 3. (2018), 1. 7–23; Peragovics Tamás: Új status quo a Dél-kínai-tengeren? Kína mesterséges-sziget-építésének hatásai a régió biztonságára. *Nemzet és Biztonság*, 9. (2016), 3. 58–74;

jelezni azt is, hogy az amerikai hegemonia gyengülése az utóbbi években leglátványosabban éppen a Közel-Keleten mutatkozott meg, ahol az olyan regionális nagyhatalmak is, mint Irán vagy Törökország, meglehetősen sikeresen és hatékonyan kérdőjelezték meg a korábbi regionális hatalmi status quót saját környezetükben, többnyire az Egyesült Államokkal szövetséges helyi hatalmak rovására. A folyamat jól nyomon követhető Irakban, Szíriában és Jemenben egyaránt.

A nemzetközi hatalmi rendet azonban nem csupán az államok részéről érték komoly kihívások. Az elmúlt három évtizedben lezajló digitális forradalom (a számítástechnikai és információs eszközök/technológiák használatának tömeges elterjedése, az internet és a közösségi hálózatok megjelenése), a modern technológiájú fegyverek (például drónok) proliferációja korábban nem ismert mértékben növelte meg a nem állami szereplők politikai súlyát és befolyását. Ennek eredményeként napjainkban egyes szegmensekben és régiókban a nem állami politikai szereplők is képesek döntően befolyásolni a nemzetközi politikát, azok főszerelőit, és ezeken keresztül – ha közvetetten is, de – képesek hatást gyakorolni a nemzetközi rendre is. A nem állami politikai szereplők a hatalmi képességek szinte valamennyi dimenziójában megjelentek: a gazdaságban a multinacionális vállalatok, a katonai dimenzióban a különböző fegyveres és terroristacsoportok, valamint a katonai és biztonsági magánvállalatok, a nyilvános diplomácia területén a nem kormányzati szervezetek, a modellérték terén pedig a szélesebb közvéleményt is befolyásolni képes online orgánusok és közösségi hálózatok. Látnunk kell persze azt is, hogy a digitális forradalom eszközei és technológiái az államok hatalmi és uralmi képességeit is jelentősen növelték, amelyek ezt a képességnövekedést az ellenfelekkel szembeni fellépésre éppúgy felhasználhatják (például a hibrid hadviselés során),²⁴ mint a nem kívánatos nem állami politikai szereplők tevékenységének és befolyásának korlátozására vagy – belső stabilitásuk fenntartása érdekében – akár saját állampolgáraik befolyásolására, megfigyelésére és kontrollálására is (lásd például a kínai közösségi kreditrendszer vagy a mianmari hadsereg Facebook-használatát a rohingyákkal szemben).²⁵

A nem állami, illetve nem kormányzati politikai szereplők befolyásnövekedése – a már korábban említett szeptember 11-i terrortámadás mellett – számos további példával is illusztrálható. A tartós állami szövetségesekkel nem igazán

Richardson (2008): i. m.; Michael Mandelbaum: The new containment. Handling Russia, China, and Iran. *Foreign Affairs*, 2019. február 12.

²⁴ András Rácz: *Russia's hybrid war in Ukraine breaking the enemy's ability to resist*. (FIIA Report 43.) Helsinki, The Finnish Institute of International Affairs, 2015; Yuriy Danyk – Tamara Maliarchuk – Chad Briggs: Hybrid war: High-tech, information and cyber conflicts. *Connections QJ*, 16. (2017), 2. 5–24.

²⁵ Matthew Carney: Leave no dark corner. *ABC News*, 2018. szeptember 17.; ABC News [ABC News In-depth:] Exposing China's digital dystopian dictatorship (videó). *YouTube*, 2018. szeptember 18.; Paul Mozur: A genocide incited on Facebook, with posts from myanmar's military. *The New York Times*, 2018. október 15.

rendelkező Irán térségbeli megerősödésében például igen komoly szerepe volt a libanoni Hezbollahnak, a palesztin Hamásznak, az iraki Népi Mozgósítási Erőknek (PMF) és a jemeni húszik fegyveres szervezetének, akiket az Iráni Forradalmi Gárda és a 2020 januárjában likvidált Qászem Szolejmáni állított a teheráni külpolitika szolgálatába.²⁶ A szaúdi olajlétesítmények elleni 2019. szeptember 14-i támadás következményeként – amelyért a jemeni húszik vállalták a felelősséget – átmenetileg több mint a felére csökkent Szaúd-Arábia napi kőolaj-kitermelése, így a támadás hatásait a teljes világpiac megérezte.²⁷ A nem állami szereplők a gazdasági-pénzügyi képességek terén is óriási befolyásnövekedést értek el: 2017-ben a legnagyobb bevételű gazdasági entitások (vállalatok és államok) együttes listájának első 100 helyén 69 multinacionális vállalat és mindössze 31 állam, első 200 helyén pedig 157 vállalat és csupán 43 állam volt megtalálható.²⁸ A multinacionális vállalatoknak nemcsak a világgazdaságra és a kereskedelmi folyamatokra gyakorolt hatása erősödött meg, de társadalom-²⁹ és politikaformáló³⁰ szerepük is jelentősen felértékelődött. Különösen szembeűnő ez az online kapcsolattartást biztosító és a különböző közösségi tartalommosztó hálózatokat fenntartó cégek esetében (Facebook, YouTube, Instagram, WeChat, Tumblr, TikTok, Weibo, VKontakte, WeChat, Google+, Reddit, Twitter, Pinterest, Snapchat, LinkedIn). Komoly véleményformáló befolyással, nemzetközi politikai lobbierővel bírnak a széles nemzetközi hálózattal rendelkező, különböző társadalmi kérdésekkel (például környezetvédelem, emberi jogok, humanitárius segélyezés stb.) foglalkozó nem kormányzati szervezetek is.

²⁶ Ablaka Gergely et al.: Az amerikai–iráni viszony legújabb kiéleződésére adott nemzetközi válaszok. *SVKK Elemzések*, 2020/1. (2020. január 15.); Brian Katz: Axis rising: Iran's evolving regional strategy & non-state partnerships in the Middle East. *CSIS*, 2018. október 11.; Robin Wright: Iran entrenches its „axis of resistance” across the Middle East. *The New Yorker*, 2019. szeptember 20.; Vincent Durac: The role of non-state actors in Arab countries after the Arab uprisings. In *IEMed Mediterranean Yearbook*. Barcelona, IEMed, 2015. 37–41; Vincent Durac: Yemen's Houthis – and why they're not simply a proxy of Iran. *The Conversation*, 2019. szeptember 19.; Wietse van den Berge: Analyzing Middle Eastern armed non-state actors' foreign policy. *Global Security Studies*, 7. (2016), 3. 13–31.

²⁷ Etl Alex – Pénzváltó Nikolett: A közel-keleti drónproliferáció eszkalációs kockázata. *SVKK Elemzések*, 2019/21. (2019. október 3.)

²⁸ Global Justice Now: *69 of the richest 100 entities on the planet are corporations, not governments, figures show* (2018. október 17.).

²⁹ Igen jól és érzékletesen szemléltetik a problémát az olyan dokumentumfilmek, mint a *The great back* (The Others, Netflix, 2019) vagy a *The social dilemma* (Exposure Labs, Argent Pictures, The Space Program, Netflix, 2020).

³⁰ Fontos jelezni, hogy a multinacionális vállalatok olyan nemzeti identitással és érdekekkel rendelkező entitások, amelyek politikai-hatalmi befolyásukat két irányban igyekeznek érvényesíteni: egyrészt saját anyaországuk külpolitikájának befolyásolására, másrészt származási országaikon kívüli államokkal szemben, származási országaik kormányzatának erőteljes támogatásával. Ez utóbbi esetben a hatalmi politika eszközeiként lépnek fel. Lásd erről: John Mikler: Global companies as actors in global policy and governance. In John Mikler (szerk.): *The handbook of global companies*. Hoboken (US-NJ), Wiley-Blackwell, 2013. 7–16.

A közvéleményt befolyásoló nemzetközi szereplők politikai jelentőségének növekedésére napjainkban már a kormányzatok is komoly kihívásként tekintenek. Jól tükrözi ezt a 2020 áprilisában elfogadott új magyar Nemzeti Biztonsági Stratégia is, amely így fogalmaz: „Az állami és nem állami szereplők által szponzorált politikai, gazdasági és társadalmi folyamatok befolyásolására irányuló stratégiák száma, változatossága és határfoka növekszik. A befolyásolás egyik eszköze lehet a nemzetközi közvélemény szervezett és módszeres Magyarország ellen hangolása. Az információs műveletek hatékonyságát növeli, hogy az álhírek, dezinformációk terjedését a közösségi média rendkívül gyorsra teszi.”³¹ Joggal állíthatjuk tehát, hogy az elmúlt években a nemzetközi rend nemcsak horizontálisan (az államok szintjén) lett töredezettebb, de vertikálisan (a nem állami szereplők dimenziójában) is tagoltabbá vált. Az állami és nem állami szereplők növekvő súlya pedig bonyolultabbá tette a hatalmi konfliktusokat és megoldásukat is, mind regionális, mind globális szinten is.

Mindezek következtében a korábbi világrendből és hatalmi erőviszonyokból eredő nemzetközi szabály- és intézményrendszer több ponton is megkérdőjeleződött, ami – méretük és helyzetük függvényében – eltérően hatott és hat a nemzetközi hatalmi rend különböző szereplőire. A világ élvonalába tartozó, az érdekérvényesítés széles eszköztárával rendelkező, a konfliktuszónáktól távolabb eső államokat általában kevésbé, a fejlődésben lemaradó, korlátozott érdekérvényesítési képességgel rendelkező, a konfliktuszónák közelében fekvő országokat általában erőteljesebben érintették és érintik a nemzetközi hatalmi struktúra töredezettségéből eredő változások.

A nemzetközi szakirodalomban már a Covid-19-járványt megelőzően is igen erőteljesen és széleskörűen jelent meg azoknak a szakértőknek az álláspontja, akik szerint egy *poszthegemoniális* nemzetközi hatalmi rend van kialakulóban, mivel az eddigi hegemon (az Egyesült Államok) főszerepe egy vagy több hatalmi szektorban és területen is megkérdőjeleződött az elmúlt évek során.³² Bár arról vita van a szakértők között, hogy mikor kezdődött a poszthegemoniális időszak (a különböző területeken különböző időpontokban), illetve hosszabb távon merre tart (a többpólusosság vagy egy új bipolaritás felé), de magát a folyamatot kevesen vitatják. A számunkra most legfontosabb kérdés azonban az, hogy az Egyesült Államok mennyire elszenvedője, illetve mennyiben formálója ennek a folyamatnak, vagyis a világrend változásának. Poszthegemoniális helyzet ugyanis akkor alakul ki,

³¹ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

³² Az amerikai hegemoniáról, annak gyengüléséről és az azt követő nemzetközi rendről lásd William Pfaff: The question of hegemony. *Foreign Affairs*, 80. (2001), 1. 221–232; Fred Halliday: International relations in a post-hegemonic age. *International Affairs*, 85. (2009), 1. 37–51; Robert O. Keohane: Hegemony and after. *Foreign Affairs*, 2012. július 1.; Fareed Zakaria: The self-destruction of American power. *Foreign Affairs*, 2019. június 11.; Alexander Cooley – Daniel H. Nexon: How hegemony ends. *Foreign Affairs*, 2020. június 9.

amikor a hegemon *már nem tudja* vagy *már nem akarja* fenntartani az általa dominált nemzetközi hatalmi struktúrát, vagyis ellenérdekelt lesz annak fenntartásában, mert az már ellenfeleit és kihívóit jobban segíti, mint őt magát, miközben a struktúra működtetésének „költsége” – gyengülő hegemonként is – számos területen döntően még mindig rá hárul. Vagyis amit hangsúlyozni kívánunk ezzel az az, hogy a hegemon korántsem csupán elszenvedője a nemzetközi hatalmi rend struktúráváltozásának (ahogy azt számos megfigyelő véli vagy reméli), hanem maga is aktív alakítója (akár irányítója is) lehet a változásnak, ráadásul továbbra is a világrend egyik legfontosabb szereplőjeként, még ha relatíve gyengülő hatalmi képességek birtokában is. Most nem is beszélve persze arról, hogy a nemzetközi hatalmi rend megváltozása nem csupán a hegemon számára jár és járhat negatív következményekkel, de a hatalmi status quót védők, illetve megkérdőjelező egyéb, kisebb szereplők számára is, különösen a nemzetközi hatalmi rend alrendszerében, ahol először jelentkeznek az erőviszony-változás következményei.

Számos szakértő az Egyesült Államok hegemoniájának gyengülését látja például abban, hogy Washington már a 2000-es évek elejétől, de igazán látványosan 2017 óta eltávolodott a multilateralizmustól, a multilaterális nemzetközi intézményektől és megállapodásoktól, illetve több olyan kétoldalú egyezménytől is, amely a közvélekedés szerint az elmúlt években a nemzetközi biztonság és stabilitás fontos pillérének számított.³³ S valóban, Donald Trump elnök adminisztrációja felmondta az 1987-es INF-szerződést, az iráni atomprogram felfüggesztéséről szóló 2015-ös Átfogó közös cselekvési tervet (JCPOA), a 2015-ös párizsi klímaegyezményt, a 2016-ban megkötni tervezett Transz-csendes-óceáni Partnerséget (TPP), újratárgyalta az 1994-es NAFTA-egyezményt, a 2012-es Dél-Korea–Egyesült Államok kereskedelmi egyezményt (KORUS), elhagyta az ENSZ Emberi Jogi Tanácsát, felmondta teljes jogú tagságát az UNESCO-ban, kilátásba helyezte a WTO elhagyását, illetve bejelentette kilépési szándékát a WHO-ból is. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a washingtoni adminisztráció valamennyi említett esetben a status quót megkérdőjelező szerepben lépett fel, vagyis magatartását döntően az a helyzet magyarázza, amikor a hegemon *nem akarja* fenntartani a korábbi hatalmi struktúrát, illetve annak intézményeit. Az emiatt jelentkező veszteségek és nyereségek szempontjából itt csupán három lépéshez teszünk megjegyzést a felsoroltak közül.

Az egyik az INF-szerződés felmondása, amelyet a Trump-adminisztráció eredetileg az orosz INF-magatartással (szerződésszegéssel) indokolt.³⁴ A szakértők

³³ David M. Malone – Yuen Foong Khong: *Unilateralism and U.S. foreign policy: International perspectives*. In David M. Malone – Yuen Foong Khong (szerk.): *Unilateralism and U.S. foreign policy: International perspectives*. Boulder (US-CO), Lynne Rienner, 2003. 1–17; Sandis Šraders: *Strengths and weaknesses in American foreign policy: Options for reversal*. *Latvian Institute of International Affairs*, 2014. február 13.; Chen Jimin: *Trump's unilateralism endangers international stability*. *China US Focus*, 2018. április 13.; Elisabeth Winter: *Trump's trade war: US geoeconomics from multi- to unilateralism*. *E-International Relations*, 2018. augusztus 31.

³⁴ Péczeli Anna: *Az INF-szerződés haláltusája*. *SVKK Elemzések*, 2019/3. (2019. február 5.)

szerint azonban a felmondás valódi oka az volt, hogy a közepes hatótávolságú (500 és 5500 kilométer közötti) rakéták gyártását tiltó INF-szerződés egyszerűen akadályozta az Egyesült Államok ilyen típusú rakétapotenciáljának kialakítását Ázsiában, amelynek kiépítésétől Donald Trump és az amerikai vezetés azt várja, hogy rákényszeríti majd a közepes hatótávolságú rakétapotenciálját az utóbbi években jelentősen megnövelő Kínát egy új INF-szerződés megkötésére.³⁵ A lépés valódi vesztese tehát a kínai vezetés, amelynek a továbbiakban az amerikai közepes hatótávolságú rakéták megjelenésével is számolnia kell a közvetlen környezetében, továbbá a történetben szerepet sem kapó Európa, ahol az amerikai lépés következtében (és Oroszország miatt) növekedett a rakétafenyegetettség. Vagyis Washingtonnak csupán azt kellett elkönyvelnie veszteségként, hogy tovább fokozódott az európai–amerikai kapcsolatok eróziója.

Másik példánk az iráni atomprogram felszámolását célzó JCPOA-egyezmény Washington általi felmondása, amely ezúttal nem annyira indokoltsága vagy indokolatlansága miatt fontos, hanem elsősorban azért, mert jól példázza a hatalmi struktúra egyes multilaterális elemeinek működőképtelenségét olyan esetben, ha ehhez a gyengülő globális hegemon nem járul hozzá. Kevés az olyan nemzetközi megállapodás, amelyet annyian és annyi oldalról kívántak megmenteni, mint a 2015-ös Átfogó közös cselekvési tervet, amelynek aláírásánál ott láthattuk az Egyesült Államok, Kína, Oroszország, az Európai Unió, Nagy-Britannia, Franciaország és Németország képviselőit. S jöllehet valamennyi említett ország és az EU vezetése is megpróbálta meggyőzni Trump elnököt a szerződés fenntartásának előnyeiről és szükségességéről, illetve lebeszélni a szankciók bevezetéséről, sőt az Európai Unió és nagyhatalmai arra is kísérletet tettek, hogy alternatív fizetési rendszert alakítsanak ki a felmondást követően visszaállított amerikai szankciók megkerülésére, valamennyi, a JCPOA megmentésére irányuló kísérlet gyakorlatilag megbukott. A szerződés felmondásának kritikussai csupán arra számíthattak, hogy Donald Trump elveszíti a 2020-as novemberi elnökválasztást, s az új elnök – Joe Biden – talán hajlandó lesz visszalépni az egyezménybe, Irán türelme pedig nem fog el addig.³⁶

Nem véletlen persze a JCPOA-t egykor aláíró nagyhatalmak ragaszkodása a megállapodással létrejött status quo-hoz. Egy nukleáris képességekkel rendelkező Irán ugyanis alapvetően forgatná fel a közel-keleti erőviszonyokat, és – számos térségbeli nagyhatalmat az iráni példa követésére ösztönözve – egy új nukleáris fegyverkezési versenyt generálhatna egy olyan térségben, ahol az eskaláció veszélyével és a régió túlterjedő következményekkel (terrorizmussal, tömeges migrációval) fenyegető fegyveres konfliktusok nélkül is szinte mindennaposak. Biztosak lehetünk

³⁵ Shahriar Pasandideh: The end of the „INF Treaty” and the US-China military balance. *The Non-proliferation Review*, 26. (2019), 3–4. 267–287; Péczeli (2019): i. m. 6.

³⁶ Ellie Geranmayeh – Elisa Catalano Ewers: Europe can preserve the Iran nuclear deal until November. *Foreign Policy*, 2020. augusztus 18.

abban is, hogy a Közel-Kelettel szomszédos térségek (Európa, Oroszország) mellett az itteni energiahordozók távolabbi importőrei (Kína, India, Dél-Korea, Japán) sem lelkesednének azért, ha egy (vagy több) atomhatalom jelenne meg a világ egyik legnagyobb olaj- és földgáz-tartalékjának, illetve legfontosabb szállítási útvonalának (Hormuzi-szoros) közvetlen közelében. Vagyis a JCPOA amerikai felmondása potenciálisan annak az Oroszországnak és Kínának is komoly kihívást jelent, amely országok más szempontból és más területen felettébb kíváncsún tartják az Egyesült Államok befolyásának meggyengülését/meggyengítését a térségben.

Végül harmadik példánk – hogy közelebb kerülünk a koronavírus-járványhoz – Donald Trumpnak ahhoz a bejelentéséhez kapcsolódik, amely szerint az Egyesült Államok kilép az Egészségügyi Világszervezetből, mert az amerikai kormányzat megítélése szerint a WHO rosszul kezelte a Covid-19-világjárványt, nyilatkozatai a járvány veszélyességéről ellentmondóak voltak, illetve részrehajlónak mutatkozott Kína iránt, ahonnan a járvány kiindult. Függetlenül attól, hogy így volt-e vagy sem, a szakértők között világszerte, de különösen az Egyesült Államokban igen éles bírálatot és felháborodást váltott ki az elnök bejelentése. Nemcsak azért, mert Donald Trump a koronavírus-világjárvány kellős közepén hozta meg ezt a döntését, hanem legfőképpen amiatt, mert a döntés kritikusa szerint a világ egészségügyi információáramlásából, a WHO-n keresztül évtizedek alatt kialakított kutatási és együttműködési kapcsolatrendszerből a kilépés következtében kimaradó Egyesült Államok elszigeteli magát. Továbbá nem csupán a világ egészségügyében betöltött eddigi vezető szerepét veszítheti el, de belátható időn belül akár azt a képességét is, hogy az amerikai nemzetbiztonsági érdekeknek megfelelően formálja a világ egészségügyének menetrendjét és fejlődési irányait. Még az Egyesült Államok sincs ugyanis olyan helyzetben – állítják –, hogy egy alternatív globális egészségügyi hálózatot hozzon létre.³⁷ Nem véletlen, hogy Joe Biden egyik első intézkedéseként visszaléptette országát a szervezetbe.

Említett példáink több jelenséget is jól illusztrálnak a poszthegeemoniális világrenddel, illetve a nemzetközi hatalmi rend változásával kapcsolatban. Egyrészt azt, hogy az Egyesült Államok is igen komoly veszteségeket tud okozni kihívóinak, nem is beszélve a nemzetközi rend egyéb (gyengébb) szereplőiről, ha ő maga is a status quót megkérdőjelező szerepben lép fel. Másrészt arra, hogy a hegemon – még gyengülő pozícióban is – a hatalmi képességek sokkal szélesebb palettáját használhatja fel érdekeinek érvényesítésére, mint kihívói és vetélytársai, sőt bizonyos területek, illetve kérdések kapcsán az Egyesült Államok „visszavonulása” az azt egyébként más szempontból kíváncsún tartó nagyhatalmak számára is komoly kihívást jelent(het), ha ők maguk sem egyénileg, sem összefogva nem tudják felülgyni vagy kezelni azt. Végül arra is, hogy a status quót megkérdőjelező

³⁷ Amy Maxmen: What a U.S. exit from the WHO means for COVID-19 and global health. *Scientific American*, 2020. május 29.

magatartás még a legnagyobb érdekérvényesítési képességgel rendelkezők esetében sem jár feltétlenül nyereséggel.

Mindez nem jelenti azt, hogy az utóbbi két évtizedben status quót megkérdőjelező kihívói miatt az Egyesült Államok ne szenvedett volna el jelentős veszteségeket a hatalmi képességek vagy befolyás terén. Az elmúlt 20 év alatt Kína vált a világ kereskedelmi nagyhatalmává,³⁸ részesedése a világ GDP-jéből vásárlóerő-paritáson számolva megelőzte az Egyesült Államokét,³⁹ sőt az egyik legtekintélyesebb londoni gazdasági-üzleti elemzőcég, a Centre for Economics and Business Research (CEBR), de más szakértők előrejelzése szerint is, a két ország már a 2030-as évek elején helyet cserélhet a legnagyobb gazdaságok globális ranglistájának első két helyén.⁴⁰ 2015 óta az orosz–iráni–török hármis látványosan kiszorította Washingtont a szíriai rendezésből is.⁴¹

Számos szakértő a poszthegeemoniális világrendet a nemzetközi kapcsolatok *új realista korszaka* felé való elmozdulásként írja le.⁴² Olyan időszakként, amikor a hatalmi rend főszereplői saját befolyási övezetek kialakításával igyekeznek megváltoztatni a hagyományos hatalmi struktúrát, amikor a hatalmi érdekérvényesítés egyéni és bilaterális megoldásai háttérbe szorítják a kompromisszumokra kényszerítő multilateralizmust, amikor a nemzetközi érdekérvényesítésben fontosabbá válnak a hatalmi képesség kényszerítő elemei (*hard power*), háttérbe szorítva a vonzás hatalmát (*soft power*). Vagyis a konfliktusok megoldásában a diplomácia helyett a katonai erő alkalmazása, a gazdasági hatalom esetében a támogatások helyett a szankciók, kereskedelmi háborúk, a diplomáciai együttműködés terén a kompromisszumkeresés helyett a vétó és az azzal való fenyegetés vagy az intézmények megkerülése válik egyre gyakoribbá a korábbi időszakhoz képest. Amikor a nemzetközi rend egyes globális és regionális szereplői egyre többször jelennek meg abszolút hasznot maximalizáló (tranzakcionalista) és egyre kevesebbszer relatív hasznot maximalizáló (együttműködő) szereplőként. Elsősorban azért, mert míg az utóbbiak (vagyis a szabályokhoz ragaszkodó status quo védők) gyakran tűnnek vesztesnek, az előbbieket (a szabályokat relativizáló status quo megkérdőjelezőket) gyakran tekinti győztesnek a nemzetközi közvélemény a változások és az érdekérvényesítés adott pillanatában, akkor is, ha tényleges hatalmi képességeik korántsem predesztinálnák erre őket. A kérdés persze az, hogy az átmenet

³⁸ Iman Ghosh: How China overtook the U.S. as the world's major trading partner. *Visual Capitalism*, 2020. január 22.

³⁹ World Bank. Elérhető: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD?locations=EU-US-CN>.

⁴⁰ MTI: Hamarabb előzi meg Kína az USA-t, mint gondolnánk. *Növekedés.hu*, 2019. december 26.; Hajdu Miklós: Most van az a pillanat, amikor Kína elkezdheti megszorogatni az Egyesült Államokat. *G7.hu*, 2020. augusztus 26.

⁴¹ Ben Hubbard et al.: In Syria, Russia is pleased to fill an American void. *The New York Times*, 2019. október 17.

⁴² Richardson (2008): i. m.

időszakában győztesnek vagy vesztesnek tűnő szereplők akkor is megtartják-e majd e pozícióikat, ha az új realizmus érdekérvényesítési rendszerének elfogadottsága, az ehhez való alkalmazkodás általánossá válik.

Vegyünk egy egyszerű, valószínűleg mindenki által jól ismert példát a status quót védő és az azt megkérdőjelező nemzetközi szereplők lehetséges magatartására vonatkozóan: az Európai Unióét, s röviden vizsgáljuk meg azt, hogy az EU-n belüli törés- és álláspontok – így a *centrum* versus *periféria*,⁴³ *strukturális mélyítők* versus *bővítők*,⁴⁴ *föderalisták* versus *szuverenisták*,⁴⁵ évek óta tartó vitái vagy az Unió belső működési normái és szabályrendszere kapcsán zajló politikai csörték – milyen hatással lehetnek az Uniónak a poszthegemonikus nemzetközi hatalmi rendben betöltött pozíciójára, ha az új realista világrend érdekérvényesítési rendszere teret kap, és általánossá válik. Ami itt és most leginkább érdekel bennünket, az alapvetően az, hogy az Európai Unió akar-e és képes lehet-e az új világrend egyik sikeres pólusképző szereplője lenni, illetve mi van akkor, ha esetleg nem akar, de előbb vagy utóbb rákényszerül arra, hogy ilyen szerepben jelenjen meg. Ez utóbbi említése azért kulcsfontosságú, hogy megértsük, a pólusképző szerep az új realizmus időszakában nem egyszerűen választás kérdése, hanem sokkal inkább egy, a hatalmi erőviszonyok változásából eredő egzisztenciális alkalmazkodási kényszer, amelyben döntő szerepe van a nemzetközi hatalmi rendet (és benne az Európai Uniót) kívülről befolyásoló tényezőknek. Így az Európai Unió esetében az Egyesült Államoknak (transzatlanti kapcsolat, biztonság), Oroszországnak (energiaellátás, közös szomszédság), Kínának (kereskedelem, gazdaság), Törökországnak (migráció, balkáni és közel-keleti befolyás) és a felemelkedő afrikai államoknak is (migráció), hogy csupán azokat a legfontosabb hatalmakat (és kérdéseket) említsük, amelyeknek

⁴³ Írásunkban az egyszerűség és könnyebb érthetőség érdekében az Európai Unió centrum-országainak a közös uniós költségvetés úgynevezett *befizető*, perifériaországainak pedig úgynevezett *kedvezményezett* uniós tagállamait tekintjük (jelezve azt, hogy mindkét esetben akadhatnak vitatott kivételek).

⁴⁴ A strukturális mélyítők versus bővítők esetében a *strukturális mélyítők* csoportjához azokat az országokat és politikai irányzatokat soroljuk, amelyek bár nem zárkoznak el az Unió bővítésétől, de az integráció gazdasági mélyítését tekintik elsődleges prioritásnak. Az úgynevezett *bővítők* csoportjába viszont azok az országok és politikai irányzatok tartoznak, amelyek ugyan nem zárkoznak el az integráció gazdasági jellegű mélyítésétől, de – ilyen vagy olyan okok miatt – az Unió további tagokkal való bővítését a strukturális mélyítéssel egyenrangú fontosságú célként kezelik.

⁴⁵ A *föderalisták* versus *szuverenisták* felosztás esetében a *föderalisták* közé azokat az uniós tagállamokat és politika csoportosulásokat soroljuk, amelyek az integráció gazdasági és politikai mélyítését (vagyis a tagállamok politikai szuverenitásának további megosztását) is szükségesnek tartják annak érdekében, hogy az Európai Unió államtípusú szereplőként léphessen fel. A *szuverenisták* közé viszont azokat, amelyek a nemzetállamok fokozottabb együttműködésében, és nem szuverenitásuk további megosztásában (vagyis nem az integráció mélyítésében) látják az Európai Unió erősödésének zálogát, így nem csupán a további szuverenitásmegosztástól zárkoznak el, de az Unióval eddig megosztott szuverenitásalelemek egy részének nemzetállamokhoz való visszazármaztatását is szükségesnek tartják.

a legutóbbi európai biztonsági stratégia szerint a jövőben is meghatározó szerepe lesz az Unió biztonságában.⁴⁶

Amennyiben hatékony és sikeres pólusképző hatalmaknak azokat tekintjük, amelyek a hatalmi képességek valamennyi dimenziójában az élen járnak, és ezeket a képességeket integráltan tudják alkalmazni és kivetíteni a környezetükben, akkor régóta erősen megkérdőjelezhető, hogy pólusképző képességgel és potenciállal rendelkező szereplőnek tekinthetjük-e az Európai Uniót. Mert bár kétségtelen, hogy a gazdaság és a (gazdasági-kereskedelmi) diplomácia terén, illetve a modellérték szempontjából ma még talán rendelkezik az ehhez szükséges potenciállal, de demográfiai adottságai perspektivikusan egyértelműen kedvezőtlenek (lakosságának előregedése és csökkenése várható), a katonai és a külpolitika hatalom területén pedig – ezek integráltságának hiánya, illetve a tagállamok egy részének ettől való merev elzárkózása miatt – már régóta messze elmarad vetélytársai képességétől és lehetőségétől (még a hatalmi dimenziók egyéb területein gyengébbekétől is). Márpedig hatalmi képességeinek megerősítése és kompromisszumok révén kialakított integrálása nélkül az Unió nemhogy pozícióinak megvédésére nem lesz képes, de esélye sem nyílik arra, hogy megvédhető pozíciókra tegyen szert az új nemzetközi rendben. Nem nehéz belátni, hogy egy ilyen forgatókönyv esetén például a nemzetek Európája koncepcióját preferáló uniós tagállamok igen könnyen egy, az új világrendben periferizálódó Európai Unió periferiáján találhatnák magukat, különösen akkor, ha az Unió meghatározó nagyhatalmai – eltérő ambícióik vagy más okok miatt – a hatalmi képességek integrálása mellett döntve többsebességessé alakítanák át az európai integrációt.

Fontos azonban látnunk, hogy az említett problémákat, illetve az ezekből fakadó kihívásokat nem a Covid-19-járvány, még csak nem is a 2015-ös migrációs válság tette láthatóvá. Már az Európai Bizottság „Global Europe 2050” című 2012-es előrejelzésének „Mozdulatlanság az európai integrációban – nem történik semmi” („*Standstill in European Integration – nobody cares*”) című szcenáriója felhívta ugyanis a figyelmet arra, hogy „Európa nem léphet fel összetartó erőként a globális szinten mindaddig, amíg belső megosztottsága és nézeteltérései ugyanolyan élesek maradnak, mint az elmúlt három évtizedben, annak ellenére sem, hogy a kontinens előrelépett a gazdasági és politikai egyesülés felé”.⁴⁷ 2020-ból visszatekintve egyértelműen elmondhatjuk, hogy a helyzet e tekintetben az elmúlt nyolc év során nem változott, sőt valószínűleg akkor sem tévedünk nagyot, ha azt állítjuk, hogy egyenesen romlott.

⁴⁶ Európai Külügyi Szolgálat: Közös jövőkép. közös fellépés: Erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan (2016).

⁴⁷ European Commission: *Global Europe 2050*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012. 76.

A járvány utáni világrendről

Írásunk eddigi részeiben arra kívántuk felhívni a figyelmet, hogy a nemzetközi hatalmi rend az azt meghatározó főszereplők hatalmi képességeinek változásaival párhuzamosan formálódik ugyan, de strukturális értelemben csak különleges helyzetekben – eddigi tapasztalataink szerint többnyire világháborúk esetén – alakul át viszonylag gyorsan. Amikor a Covid-19-járvány világrendre gyakorolt hatásait vizsgáljuk, olyan kérdésekre kellene pontos választ adnunk, hogy a járvány előidézte válságnak milyen hatása lesz az egyes főszereplők hatalmi képességeire, a nemzetközi rendszer különböző – a hatalmi képességeket befolyásoló – folyamataira, továbbá, hogy a hatalmi vetélkedés meghatározó szereplői tudják-e majd kezelni, illetve miként kezelik ezeket a hatásokat. E kérdésekre ma még senki nem tud megalapozott és pontos választ adni, tekintettel arra, hogy még nem látjuk a hosszú hónapok óta tartó világjárvány végét, még kevésbé pedig különböző természetű hatásainak végleges méretét. Nem is beszélve arról, hogy a legtöbb főszereplő esetében ma még csupán körvonalait látjuk annak is, hogy milyen eszközökkel és módszerekkel tervezik kezelni a járvány első hulláma által előidézett válságjelenségeket és -hatásokat.

Mindezzel nem megkerülni kívánjuk az írásunk címében jelzett kérdést, csupán azt érzékeltetjük, hogy kevés adat áll a rendelkezésünkre a megalapozott válaszhoz. Van persze pár olyan, már a válság mostani szakaszában is látható jelenség, amellyel kapcsolatban olyan kérdéseket fogalmazhatunk meg, amelyek (későbbi) megválaszolása elvezethet az alapkérdésre adható válaszhoz. Írásunk befejező részben ezek közül fogalmazunk meg néhányat.

Bizonyosnak tűnik például, hogy a koronavírus-világjárvány a mortalitás és demográfiai hatások szempontjából jelentősen különbözik majd a sokszor hivatkozott 1918–1920-as spanyolnátha-járványtól. Míg ugyanis ez utóbbinak a korabeli népesség 2,1%-a, vagyis mintegy 50 millió ember esett áldozatul, a jelenlegi járványnak – a szakértők szerint – arányaiban akkor is lényegesen kevesebb áldozata lenne, ha egészségügyi szempontból a Covid-19-járvány úgynevezett „legrosszabb forgatókönyve” következne be (írásunk leadásakor 2 431 661 halottja volt a járványnak, a világ jelenlegi lakosságszáma mellett pedig a 2,1% 150 millió halottat jelentene). Mivel a koronavírus-megbetegedés eddig csak igen kevés csecsemő, gyermek és fiatalok esetében járt halállal, a Covid-19 a demográfiai hatások szempontjából is jelentősen különbözik a spanyolnátha-járványtól, amelynek két leveszélyeztetettebb korosztálya az időskorúak és csecsemőkorúak voltak.⁴⁸

⁴⁸ Robert J. Barro – José F. Ursúa – Joanna Weng: The Coronavirus and the great influenza pandemic: Lessons from the “Spanish Flu” for the coronavirus’s potential effects on mortality and economic activity. *NBER Working Paper*, 26866. (2020. április); Mari Webel – Megan Culler Freeman: Compare the flu pandemic of 1918 and COVID-19 with caution – the past is not a prediction.

Az is világosan látszik, hogy a Covid-19-világjárványnak nem az egészségügyi, hanem a gazdasági hatásai lesznek a legbrutálisabbak és a legtartósabbak. E tekintetben számos szakértő sokkal inkább összehasonlíthatónak tekinti a Covid-19-járványt a spanyolnátha-járvánnyal, jóllehet azt valamennyien jelzik, hogy az 1918–1920-as járvány gazdasági hatásait nehéz elkülöníteni az első világháború gazdasági következményeitől.⁴⁹ Mások a 2008–2009-es pénzügyi-gazdasági válság hatásaival vetik össze a jelenlegi válság lehetséges következményeit, megállapítva, hogy akár annál jóval mélyebb és hosszabb recesszióba is taszíthatja a világot.⁵⁰ Itt azonban ismét a Covid-19-járvány gazdasági hatása végleges mértékének és mélységének bizonytalanságába ütközünk, miként arra – meglepő módon – a Nemzetközi Valutaalap szokásos *World Economic Outlook* 2020 áprilisi előrejelzése is hangsúlyosan felhívja a figyelmet.⁵¹ Pedig a világ gazdaság recessziójának jellege és hosszúsága rendkívül eltérő következményekkel járhat a különböző gazdasági kondíciókkal és tartalékokkal rendelkező államok esetében. Mert lehet például, hogy a pekingi vezetés Kínában jól és gyorsan kezeli a Covid-19 gazdasági hatásait – mint azt sokan állítják –, de amennyiben a válság hatására a világ más régióiban és államokban tartósan csökken a kereslet, akkor annak a külkereskedelemre épülő kínai gazdaságra nézve is igen komoly és súlyos következményei lesznek, miként arra egyébként maguk a kínai közgazdászok is rámutatnak.⁵² Vagyis paradox módon a világ gazdaság válságból való gyors kilábalása a nemzetközi rend valamennyi főszereplőjének közös érdeke, függetlenül attól, hogy a hatalmi képességekért és az erőviszonyok megváltoztatásáért folyó nemzetközi küzdelemben a status quót védő vagy azt megkérdőjelező szereplőként lépnek-e fel.

Nyitott kérdés az is, hogy a válság tartósan milyen hatással lesz a globális és regionális ellátási láncokra. Ezek már a Covid-19-járvány előtt is komoly változásokon mentek keresztül, elsősorban az Ipar 4.0⁵³ folyamatának – különösképpen pedig az alacsony képzettséget igénylő emberi munka robotokkal való helyettesítésének – a multinacionális vállalatok értéktermelésére gyakorolt hatása miatt. A szóban forgó vállalatok ugyanis gyártási tevékenységüket egyre inkább a végső felhasználókhoz közelebbi földrajzi térségekbe helyezhették át, ami csökkentette

The Conversation, 2020. június 4.; Baranyai Eszter: Miért összemérhető a Covid-19 gazdasági hagyatéka a spanyolnátháéval? *Ecomania*, 2020. május 14.

⁴⁹ Barro–Ursúa–Weng (2020): i. m.; Baranyai (2020) i. m.

⁵⁰ Marc-Olivier Strauss-Kahn: Can we compare the COVID-19 and 2008 crises? *Atlantic Council*, 2020. május 5.; Michael J. Boskin: How does the COVID recession compare? *World Economic Forum*, 2020. augusztus 28.

⁵¹ IMF: *World Economic Outlook. The Great Lockdown*. Washington, D. C., IMF, 2020. vii.

⁵² Song Guoyou: Can China be the world's engine in post COVID-19 recovery? *Global Times*, 2020. július 16.

⁵³ Az Ipar 4.0 kifejezés a negyedik ipari forradalomra utal, amelynek során egyre szorosabban összefonódik az információs technológia és az automatizálás, és ennek következtében megváltoznak a gyártási módszerek.

a nagy méretű külföldre telepített gyártóprojektek számát, több kisebb és modernebb beruházási projektre bontva őket.⁵⁴ Fontos kérdés tehát az is, hogy multinacionális vállalatok és anyaországi kormányaik miként ítélik meg ellátási rendszereik perspektivikus kitettségét a koronavírus-járványt követő időszakra vonatkozóan: visszavonnak-e, s milyen ütemben további gyártási, logisztikai, raktározási kapacitásokat, s ha igen, hova. Ez ugyanis jelentősen befolyásolhatja az egyes országok gazdasági helyzetét, függően attól, hogy a kivonást elszenvedők vagy a kapacitásokat befogadók körébe tartoznak-e. A másik oldalon a válság várhatóan komoly ösztönzést ad majd az Ipar 4.0 folyamat kiszélesítésének, ami kedvező helyzetbe hozhatja a technológiai innovációban élenjáró, a képzett munkaerővel és megfelelő infrastruktúrával, illetve jelentős számú kis- és középvállalkozással rendelkező országokat.⁵⁵

A világgazdasági válságnak számos közvetlen és közvetett, rövid, közép- és hosszú távú hatása lesz és lehet az egyes államok haderejére és a katonai szövetségek tevékenységére is.⁵⁶ A recesszió mértékének függvényében a forráscsökkentés hatása meghatározó lehet a haderők működésére, ambícióira, képességfejlesztésére és modernizációjára egyaránt, ahogyan azt a 2008-as pénzügyi-gazdasági válság nyomán is láthattuk.⁵⁷ A válságnak a haderők modernizációjára gyakorolt hosszú távú hatása a világrend és a globális hatalmi erőviszonyok szempontjából különösen az Egyesült Államok, Kína, Oroszország és az európai nagyhatalmak esetében lehet kulcsfontosságú, a nemzetközi hatalmi rend regionális alrendszerében azonban jóval több azon ország száma, akikre nézve szintén komoly következménnyel járhat.

Nyitott kérdés az is, hogy milyen hosszú távú hatása lesz a Covid-19-válságnak a nemzetközi kapcsolatokra, a nemzetközi szervezetek és intézmények működésére, általában a multilateralizmusra, különösképpen pedig – mint azt jeleztük – az Európai Unióra, illetve az egyéb regionális integrációkra. Főleg annak tükrében, hogy míg a járványra adott reakciók elsősorban nemzetállamiak voltak, a járvány által okozott gazdasági válság felszámolása során igen sok ország külső (pénzügyi) segítségre szorulhat. Bár számos elemző a Covid-19-járványt követően világszerte a nemzetállamok, vagyis a vesztfáliai elvek megerősödését várja, a gazdasági válság elmélyülése és elhúzódása felülírhatja a jelenleg érzékelhető tendenciát. E tekintetben valószínűleg komoly nemzetközi relevanciája lesz/lehet

⁵⁴ Goreczky Péter: Felgyorsuló változások: a koronavírus-járvány hatása az ellátási láncok fejlődésére és az FDI-áramlásokra. *KKI Elemzések*, E-2020/49. (2020). 4–6.

⁵⁵ Czirják Ráchel – Klemensits Péter: GeoDebates: A negyedik ipari forradalom hatása a fejlődő világra. *PAGEO Geopolitika Kutatóintézet*, 2018. március 12.

⁵⁶ Csiki Varga Tamás: A koronavírus-járvány potenciális hatásai a haderőkre. *SVKK Nézőpontok*, 2020/3. (2020. április 15.). Lásd Csiki Varga Tamás tanulmányát ebben a kötetben.

⁵⁷ Csiki Tamás: A gazdasági válság hatása a Magyarországgal szövetséges államok védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére. *Nemzet és Biztonság*, 7. (2014), 2. 77–100.

az európai integrációt erősíteni célzó közös uniós válságkezelési csomag sikerének vagy kudarcának.

Végül megválaszolatlan kérdés az is, hogy koronavírus-járvány, illetve az általa okozott válság kezelése milyen tartós hatással lesz a világrendet meghatározó nagyhatalmak modellértékére. Vajon az Egyesült Államok fokozódó belső feszültségei, a Trump-adminisztráció járványkommunikációs és járványkezelési ballépései milyen mértékben erodálják tovább az Amerika-képet Washington szövetségesei és általában a világ szemében? Vajon tartós marad-e, erősödik vagy gyengül a világban Pekingnek a „maszkdiplomáciával” megtámogatott „sikeress járványkezelő Kína” képe? Bár az amerikai PEW Research Center 2020. szeptember 15-én közzétett ezirányú felmérése, illetve European Council on Foreign Relations november végi december elejei közvélemény-kutatása meglehetősen lehangoló az Egyesült Államok szempontjától – a legtöbb ország szerint rosszul kezelte a válságot, szövetségesei körében pedig rekordalacsonyra zuhant, illetve tartósan csökkent a népszerűsége⁵⁸ –, azt azért érdemes jelezni, hogy a poszthegeμονiális nemzetközi hatalmi rendben elsősorban a status quót megkérdőjelező, vezető szerepre és nagyobb befolyásra törő nagyhatalmaknak van nagyobb szükségük modellértékük erősítésre, és kevésbé a vezető szerepet több hatalmi dimenzióban még mindig birtokló, bár globális hatalmi zenitjét kétségtelenül már túljutott hegemonnak.

⁵⁸ Richard Wike – Janell Fetterolf – Mara Mordecai: U.S. image plummets internationally as most say country has handled coronavirus badly. *Pew Research Center*, 2020. szeptember 15.; Ivan Krastev – Mark Leonard: The Crisis of American Power: How Europeans See Biden's America. *ECFR Policy Brief*, 2021. január 19. 1–27.

Felhasznált irodalom

- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. Online: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=219153.382110
- ABC News [ABC News In-depth:] Exposing China's digital dystopian dictatorship (videó). *YouTube*, 2018. szeptember 18. Online: https://www.youtube.com/watch?v=eViswN602_k
- Ablaka Gergely – Deák András György – Csiki Varga Tamás – Egeresi Zoltán – Etl Alex – Háda Béla – Jójárt Krisztián – Kemény János – Péczeli Anna – Pénzváltó Nikolett – Rác András – Tálas Péter: Az amerikai–iráni viszony legújabb kiéleződésére adott nemzetközi válaszok. *SVKK Elemzések*, 2020/1. (2020. január 15.) Online: <https://bit.ly/31gE6P0>
- Allen, John R. – Nicholas Burns – Laurie Garrett – Richard N. Haass – G. John Ikenberry – Kishore Mahbubani – Shivshankar Menon – Robin Niblett – Joseph S. Nye Jr. – Shannon K. O'Neil – Kori Schake – Stephen M. Walt: How the world will look after the coronavirus pandemic. *Foreign Policy*, 2020. március 20. Online: <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic>
- Amin, Samir: *Beyond US hegemony: Assessing the prospects for a multipolar world*. Beirut, World Book, 2006.
- Baranyai Eszter: Miért összemérhető a Covid-19 gazdasági hagyatéka a spanyolnátháéval? *Ecomania*, 2020. május 14. Online: <https://bit.ly/3rITXkO>
- Barro, Robert J. – José F. Ursúa – Joanna Weng: The Coronavirus and the great influenza pandemic: Lessons from the "Spanish Flu" for the coronavirus's potential effects on mortality and economic activity. *NBER Working Paper*, 26866. (2020. április.) Online: <https://doi.org/10.3386/w26866>
- Berge, Wietse van den: Analyzing Middle Eastern armed non-state actors' foreign policy. *Global Security Studies*, 7. (2016), 3. 13–31. Online: <https://bit.ly/3d4vlyS>
- Blackwill, Robert D. – Thomas Wright: *The end of world order and American foreign policy*. New York, Council on Foreign Relations, 2020. Online: https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/the-end-of-world-order-and-american-foreign-policy-csr.pdf
- Boskin, Michael J.: How does the COVID recession compare? *World Economic Forum*, 2020. augusztus 28. Online: <https://www.weforum.org/agenda/2020/08/how-does-the-covid-recession-compare>
- Burrows, Mathew J. – Peter Engelke: *What world post-COVID-19? Three scenarios*. Washington, D. C., Atlantic Council, 2020. Online: <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/07/What-World-Post-COVID-19.pdf>
- Carney, Matthew: Leave no dark corner. *ABC News*, 2018. szeptember 17. Online: <https://www.abc.net.au/news/2018-09-18/china-social-credit-a-model-citizen-in-a-digital-dictatorship/10200278?nw=0>
- Clegg, Jenny: *China's global strategy: Toward a multipolar world*. London, Pluto Press, 2006.
- Cooley, Alexander – Daniel H. Nexon: How hegemony ends. *Foreign Affairs*, 2020. június 9. Online: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/how-hegemony-ends>
- Czirják Ráchel – Klemensits Péter: GeoDebates: A negyedik ipari forradalom hatása a fejlődő világra. *PAGEO Geopolitika Kutatóintézet*, 2018. március 12. Online: <http://www.geopolitika.hu/hu/2018/03/12/geo-debates-a-negyedik-ipari-forradalom-hatasa-a-fejlodo-vilagra>
- Csiki Tamás: A gazdasági válság hatása a Magyarországgal szövetséges államok védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére. *Nemzet és Biztonság*, 7. (2014), 2. 77–100. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/neb/article/view/4168>
- Csiki Varga Tamás: A koronavírus-járvány potenciális hatásai a haderőkre. *SVKK Nézőpontok*, 2020/3. (2020. április 15.) Online: <https://bit.ly/3xNQRQe>
- Danyk, Yuriy – Tamara Maliarchuk – Chad Briggs: Hybrid war: High-tech, information and cyber conflicts. *Connections QJ*, 16. (2017), 2. 5–24. Online: <https://doi.org/10.11610/Connections.16.2.01>
- Díószegi István: *Két világháború árnyékában. Nemzetközi kapcsolatok története 1919–1939*. Budapest, Gondolat, 1974.

- Dockrill, Michael L. – Michael F. Hopkins: *The cold war, 1945–1991*. London, Palgrave Macmillan, 2006.
- Dolan, Chris J.: *Obama and the emergence of a multipolar world order: Redefining U.S. foreign policy*. Lanham (US-MD), Lexington Books, 2018.
- Durac, Vincent: The role of non-state actors in Arab countries after the Arab uprisings. In *IEMed Mediterranean Yearbook*. Barcelona, IEMed, 2015. 37–41. Online: <https://bit.ly/3qdIysH>
- Durac, Vincent: Yemen's Houthis – and why they're not simply a proxy of Iran. *The Conversation*, 2019. szeptember 19. Online: <https://theconversation.com/yemens-houthis-and-why-theyre-not-simply-a-proxy-of-iran-123708>
- Ebert, Hannes – Daniel Flemes: Rethinking regional leadership in the global disorder. *Rising Powers Quarterly*, 3. (2018), 1. 7–23. Online: <https://risingpowersproject.com/quarterly/rethinking-regional-leadership-in-the-global-disorder>
- Etl Alex – Péncsváltó Nikolett: A közel-keleti drónprolifерáció eszkalációs kockázata. *SVKK Elemzések*, 2019/21. (2019. október 3.) Online: <https://bit.ly/3qetyuF>
- European Commission: *Global Europe 2050*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012. Online: https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/global-europe-2050-report_en.pdf
- Európai Külügyi Szolgálat: *Közös jövőkép. közös fellépés: Erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan* (2016). Online: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_hu_.pdf
- Farkas Ádám: Világrend vagy amit akartok? Gondolatok a világrend alapkérdéseiről. *Nemzet és Biztonság*, 8. (2015), 6. 120–135. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/neb/article/view/4019>
- Fraser, Steve: The New Deal in the American political imagination. *Jakobin*, 2019. június 30. Online: <https://www.jacobinmag.com/2019/06/new-deal-great-depression>
- Friedberg, Aaron L.: The future of U.S.–China Relations. *International Security*, 30. (2005), 2. 7–45. Online: <https://doi.org/10.1162/016228805775124589>
- Geranmayeh, Ellie – Elisa Catalano Ewers: Europe can preserve the Iran nuclear deal until November. *Foreign Policy*, 2020. augusztus 18. Online: <https://foreignpolicy.com/2020/08/18/snap-back-sanctions-trump-rouhani-europe-eu-can-preserve-the-iran-nuclear-deal-until-november>
- Ghosh, Iman: How China overtook the U.S. as the world's major trading partner. *Visual Capitalism*, 2020. január 22. Online: <https://www.visualcapitalist.com/china-u-s-worlds-trading-partner>
- Global Justice Now: *69 of the richest 100 entities on the planet are corporations, not governments, figures show* (2018. október 17.). Online: <https://www.globaljustice.org.uk/news/2018/oct/17/69-richest-100-entities-planet-are-corporations-not-governments-figures-show>
- Goreczky Péter: Felgyorsuló változások: a koronavírus-járvány hatása az ellátási láncok fejlődésére és az FDI-áramlásokra. *KKI Elemzések*, E-2020/49. (2020). 4–6. Online: https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/05/49_KKI-elemzes_FDI_Goreczky_20200513.pdf
- Grinin, Leonid E.: Evolution of world order. In Leonid E. Grinin – Korotayev, Andrey V. (szerk.): *Evolution and Big History: Dimensions, trends, and forecasts*. Volgograd, Uchitel, 2016. 75–95. Online: <https://hal-hprints.archives-ouvertes.fr/hprints-01794264/document>
- Guoyou, Song: Can China be the world's engine in post COVID-19 recovery? *Global Times*, 2020. július 16. Online: <https://www.globaltimes.cn/content/1194792.shtml>
- Haass, Richard (2020): The pandemic will accelerate history rather than reshape it. Not every crisis is a turning point. *Foreign Affairs*, 2020. április 7. Online: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>
- Hajdu Miklós: Most van az a pillanat, amikor Kína elkezdheti megszorogatni az Egyesült Államokat. *G7.hu*, 2020. augusztus 26. Online: <https://g7.hu/vilag/20200826/most-van-az-a-pillanat-amikor-kina-elkezdheti-megszorogatni-az-egyesult-allamokat>
- Halliday, Fred: International relations in a post-hegemonic age. *International Affairs*, 85. (2009), 1. 37–51. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2009.00779.x>

- Harris, Peter: When will the unipolar world end. *National Interest*, 2019. május 27. Online: <https://nationalinterest.org/feature/when-will-unipolar-world-end-59202>
- Hiro, Dilip : *After empire: The birth of multipolar world*. New York, Nation Books, 2010.
- Hubbard, Ben – Anton Troianovski – Carlotta Gall – Patrick Kingsley: In Syria, Russia is pleased to fill an American void. *The New York Times*, 2019. október 17. Online: <https://www.nytimes.com/2019/10/15/world/middleeast/kurds-syria-turkey.html>
- Ikenberry, John: The next liberal order. *Foreign Affairs*, 99. (2020), 4. Online: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/next-liberal-order>
- IMF: *World Economic Outlook. The Great Lockdown*. Washington, D. C., IMF, 2020. Online: <https://www.imf.org/~/-/media/Files/Publications/WEO/2020/April/English/text.ashx?la=en>
- Jimin, Chen: Trump's unilateralism endangers international stability. *China US Focus*, 2018. április 13. Online: <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/trumps-unilateralism-endangers-international-stability>
- Katz, Brian: Axis rising. Iran's evolving regional strategy & non-state partnerships in the Middle East. *CSIS*, 2018. október 11. Online: <https://www.csis.org/analysis/axis-rising-irans-evolving-regional-strategy-and-non-state-partnerships-middle-east>
- Keohane, Robert O.: Hegemony and after. *Foreign Affairs*, 2012. július 1. Online: <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2012-07-01/hegemony-and-after>
- Kissinger, Henry (2017): *Világrend*. Budapest, Antall József Tudásközpont.
- Krastev, Ivan – Leonard, Mark: The Crisis of American Power: How Europeans See Biden's America. *ECFR Policy Brief*, 2021. január 19. Online: <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/The-crisis-of-American-power-How-Europeans-see-Bidens-America.pdf>
- Krauthammer, Charles: The unipolar moment. *Foreign Affairs*, 70. (1990/1991), 1. 23–33. Online: <https://doi.org/10.2307/20044692>
- Layne, Christopher: This time it's real: The end of unipolarity and the 'Pax Americana'. *International Studies Quarterly*, 56. (2012), 1. 203–213. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2011.00704.x>
- Malone, David M. – Yuen Foong Khong: Unilateralism and U.S. foreign policy: International perspectives. In David M. Malone – Yuen Foong Khong (szerk.): *Unilateralism and U.S. foreign policy: International perspectives*. Boulder (US-CO), Lynne Rienner, 2003. 1–17.
- Mandelbaum, Michael: The new containment. Handling Russia, China, and Iran. *Foreign Affairs*, 2019. február 12. Online: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-02-12/new-containment>
- Maxmen, Amy: What a U.S. exit from the WHO means for COVID-19 and global health. *Scientific American*, 2020. május 29. Online: <https://doi.org/10.1038/d41586-020-01586-0>
- Mikler, John: Global companies as actors in global policy and governance. In John Mikler (szerk.): *The handbook of global companies*. Hoboken (US-NJ), Wiley-Blackwell, 2013. Online: <https://doi.org/10.1002/9781118326152.ch1>
- Mozur, Paul: A genocide incited on Facebook, with posts from myanmar's military. *The New York Times*, 2018. október 15. Online: <https://www.nytimes.com/2018/10/15/technology/myanmar-facebook-genocide.html?action=click&module=Top%20Stories&pgtype=Homepage>
- MTI: Hamarabb előzi meg Kína az USA-t, mint gondolnánk. *Növekedés.hu*, 2019. december 26. Online: <https://novekedes.hu/hirek/hamarabb-eloz-meg-kina-az-usa-t-mint-gondolnank>
- Murray, Williamson: Versailles: the peace without chance. In Williamson Murray – Jim Lacey (szerk.): *The making of peace: Rulers, states, and the aftermath of war*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174534.009>
- Nye, Joseph S., Jr.: *The paradox of American power: Why the world's only superpower can't go it alone*. New York, Oxford University Press, 2002.
- Pasandideh, Shahriar: The end of the „INF Treaty” and the US-China military balance. *The Nonproliferation Review*, 26. (2019), 3–4. 267–287. Online: <https://doi.org/10.1080/10736700.2019.1646466>

- Péczei Anna: Az INF-szerződés haláltusája. *SVKK Elemzések*, 2019/3. (2019. február 5.) Online: <https://bit.ly/2NfUDiH>
- Peragovics Tamás: Új status quo a Dél-kínai-tengeren? Kína mesterségessziget-építésének hatásai a régió biztonságára. *Nemzet és Biztonság*, 9. (2016), 3. 58–74. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/neb/article/view/3903>
- Pfaff, William: The question of hegemony. *Foreign Affairs*, 80. (2001), 1. 221–232. Online: <https://doi.org/10.2307/20050055>
- Rácz, András: *Russia's hybrid war in Ukraine breaking the enemy's ability to resist*. (FIIA Report 43.) Helsinki, The Finnish Institute of International Affairs, 2015. Online: <https://stratcomcoe.org/download/file/fid/1968>
- Richardson, Bill: A new realism. A realistic and principled foreign policy. *Foreign Affairs*, 2008. január 1. Online: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2008-01-01/new-realism>
- Royal Institute of International Affairs: *Globalization and world order*. (Conference paper.) London, Chatham House, 2014. Online: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/20140521LondonConference1.pdf
- Smith, Steve: The end of unipolar moment? September 11 and the future of world order. *International Relations*, 16. (2002), 2. 171–183. Online: <https://doi.org/10.1177/0047117802016002001>
- Šrāders, Sandis: Strengths and weaknesses in American foreign policy: Options for reversal. *Latvian Institute of International Affairs*, 2014. február 13. Online: <https://liia.lv/en/opinions/strengths-and-weaknesses-in-american-foreign-policy-options-for-reversal-351>
- Strauss-Kahn, Marc-Olivier: Can we compare the COVID-19 and 2008 crises? *Atlantic Council*, 2020. május 5. Online: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/can-we-compare-the-covid-19-and-2008-crises>
- Tunsjø, Øystein: *The return of bipolarity in world politics: China, the United States, and geostructural realism*. New York, Columbia University Press, 2018. Online: <https://doi.org/10.7312/tuns17654>
- Wallerstein, Immanuel: *World-system analysis: an introduction*. Durham (US-NC), Duke University Press, 2004.
- Walt, Stephen M.: *Taming American power: The global response to U.S. Primacy*. New York, Norton, 2005.
- Webel, Mari – Megan Culler Freeman: Compare the flu pandemic of 1918 and COVID-19 with caution – the past is not a prediction. *The Conversation*, 2020. június 4. Online: <https://theconversation.com/compare-the-flu-pandemic-of-1918-and-covid-19-with-caution-the-past-is-not-a-prediction-138895>
- Wike, Richard – Janell Fetterolf – Mara Mordecai: *U.S. image plummets internationally as most say country has handled coronavirus badly*. *Pew Research Center*, 2020. szeptember 15. Online: <https://www.pewresearch.org/global/2020/09/15/us-image-plummets-internationally-as-most-say-country-has-handled-coronavirus-badly/>
- Winter, Elisabeth: Trump's trade war: US geoeconomics from multi- to unilateralism. *E-International Relations*, 2018. augusztus 31. Online: <https://www.e-ir.info/pdf/75494>
- Wohlforth, William C.: The stability of a unipolar world. *International Security*, 24. (1999), 1. 5–41. Online: <https://doi.org/10.1162/016228899560031>
- World Bank. Online: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD?locations=EU-US-CN>
- Wright, Robin: Iran entrenches its “axis of resistance” across the Middle East. *The New Yorker*, 2019. szeptember 20. Online: <https://www.newyorker.com/news/our-columnists/iran-entrenches-its-axis-of-resistance-across-the-middle-east>
- Zakaria, Fareed: *The post-American world*. New York, Norton, 2008.
- Zakaria, Fareed: The self-destruction of American power. *Foreign Affairs*, 2019. június 11. Online: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-06-11/self-destruction-american-power>

A Covid-19-járvány hatása a NATO-ra

A koronavírus-járvány kitörése és gyors terjedése kétségtelenül felkészületlenül érte a NATO-tagállamokat. De feladata-e egy politikai-katonai szövetségnek, hogy járványokra reagáljon? Amennyiben igen, milyen feladatokat képes ellátni? Milyen hatást gyakorolt a koronavírus-járvány a NATO napi működésére, és melyek azok, amelyek csak másodlagos gazdasági, politikai hatásként fognak jelentkezni a következő hónapokban? A tanulmány¹ ezekre a kérdésekre keres választ.

Felkészületlenség egy „várható” stratégiai sokk esetében?

Annak ellenére, hogy beszámolók szerint az amerikai hírszerzés már 2019 novemberének második hetében tudott a kínai Vuhan városában fejét felütő víusról,² a koronavírus-járvány kitörése láthatóan felkészületlenül érte a világot, így a NATO-tagállamokat is. Ugyan a Trump-adminisztráció megosztotta a titkos jelentést a szövetséges államokkal és Izraellel, de az sajnos „nem érte el az ingerküszöböt”, így 2020 elejéig szinte semmilyen érdemi felkészülő, megelőző intézkedés nem történt – egészen addig, amíg a megbetegedések száma Európában is elkezdett növekedni, a vírus magas fertőzőési és halálozási rátájáról pedig nyilvánosságra kerültek az első beszámolók. Ekkorra azonban a megelőzés már elkészt.

A felkészületlenség különösen annak fényében tűnhet meglepőnek, hogy a hírszerző közösségek azt is számos alkalommal jelezték az elmúlt 20 évben, hogy új, pusztító egészségügyi kockázatok is megjelenhetnek, amelyekkel számolnia kell a nemzeti kormányoknak és a nemzetközi közösségnek egyaránt. Hovatovább a szakértők előrejelzései arra is rámutattak, hogy a folytatódó globalizáció – elsősorban a nemzetközi szállítmányozás és utazás révén –, valamint a fokozódó éghajlatváltozás – a kórokozók, vírusok és azok hordozóinak új térségekben történő megjelenésével – és a népességnövekedéssel párosuló urbanizáció – a lakosságot koncentráló „gócpontok” kialakulásával – rendkívül kedvező feltételeket kínálhat egy-egy járvány gyors és nagyarányú elterjedéséhez. Csak egy széles körben ismert példát kiemelve: az amerikai National Intelligence Council 2012-es stratégiai előrejelzése, amely a 2030-ig tartó időszakra vonatkozott, a legveszélyesebb „fekete

¹ Jelen tanulmány épít a szerző alábbi művére: Csiki Varga Tamás: A koronavírus-járvány lehetséges hatásai a haderőkre. *SVKK Nézőpontok*, 2020/3. (2020. április 15.)

² Ian Davis (szerk.): *NATO Watch Observatory No. 54. (June–August 2020)*. Gairloch (GB-SCT), NATO Watch, 2020. 11–12.

hattyú eseményként”³ azonosította egy globális járvány kitörését. „Egy könnyen átadható, cseppfertőzéssel terjedő kórokozó, amely a betegek 1%-ánál magasabb halálozási aránnyal jár, a legnagyobb stratégiai sokkot okozó esemény lehet, amit el tudunk képzelni. Más stratégiai jelentőségű eseményekkel szemben egy ilyen járvány hat hónapon belül globálissá válhat és több millió áldozattal a világ minden részében szenvedést és halált okozhat.”⁴ A közvetlen egészségügyi hatásokon túlmenően azonban sokkal pusztítóbbak a közvetett gazdasági, majd ebből eredő társadalmi és politikai hatások, a gazdasági növekedés leállásából eredő konfliktusok várható felerősödése, amelyeket ugyancsak modelleztek.

A WHO jelenleg is 10 fertőző betegséget tart nyilván kiemelt kockázatként a koronavírus mellett: a krími–kongói vérzéses lázat, az ebolát, a Marburg-vírust, a Lassza-lázat, a MERS-t és a SARS-t, a Nipa-vírust, a Rift Valley-lázat, a zikát, valamint egy „X betegséget”, amely egy még ismeretlen vagy legalábbis nem azonosított súlyosan fertőző, hatályos kezeléssel nem rendelkező halálos betegség általános megnevezése.⁵ Nem a kockázat felismerése vagy a szakértők hozzáértése hiányzik tehát, hanem az erőforrások és a politikai-társadalmi figyelem, amely előtérbe helyezné a megelőzést és a védekezést az olyan – a posztmodern korban eddig szerencsére viszonylag ritkán és helyhez kötötten megjelenő kórokozók és az ezek nyomán kitörő – járványok ellen, mint a SARS, a MERS vagy a Covid-19. A SARS (*Severe Acute Respiratory Syndrome* – súlyos akut légzőszervi szindróma, hivatalosan SARS-CoV1) 2002-ben Kínából kiindulva 2003-ban elsősorban Ázsiában terjedt el, de a világ többi kontinensén is regisztráltak megbetegedéseket: összeségében a becslések szerint több mint 8000 megbetegedést és 700 főt meghaladó halálesetet eredményezett a járvány.⁶ A MERS (*Middle East Respiratory Syndrome* – közel-keleti légúti szindróma, hivatalosan MERS-CoV) csak az elmúlt éveket tekintve 2012-ben (a Közel-Kelet, Afrika és Ázsia több államában), 2015-ben (Dél-Koreában) és 2018-ban (Szaúd-Arábiában és néhány nagyvárosban a világ más részein) is megjelent, azonban néhány száz fertőzéssel és viszonylag alacsony számú halálesettel, enyhe lefolyással

³ A „fekete hattyú” esemény egy váratlanul bekövetkező, rendkívül nagy hatású negatív esemény, amelyet bekövetkezése után racionalizálni próbálunk, hiszen látva annak kiváltó tényezőit és hatásait, utólag már nem tűnik váratlannak. Ugyanakkor az ilyen események éppen rendkívül ritka bekövetkezésük, alacsony bekövetkezési valószínűségük miatt nem kerülhetnek be a legfontosabb érzékelt/várt fenyegetések közé, amelyekre megelőző jelleggel felkészülünk. (Az elnevezés abból az európai mondásból ered, miszerint „fekete hattyúk nem léteznek” – és amely csak addig bizonyult igaznak, amíg a világ felfedezésének időszakában az európaiak nem találkoztak a déli féltekén élő fekete hattyúfajjal.)

⁴ Christopher Kojm (ed.): *Global Trends 2030: Alternative worlds*. Washington D. C., National Intelligence Council, 2012. 13.

⁵ WHO: *Prioritizing diseases for research and development in emergency contexts*.

⁶ Centers for Disease Control and Prevention: *Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS)*.

zárult.⁷ A 2014–2016-os nyugat-afrikai ebolajárvány Guineában, Libériában és Sierra Leonében 28 ezernél több fertőzöttel és (40,4%-os halálozási rátával) 11 310 halálos áldozattal zárult.⁸ Ezekhez képest a Covid-19 Kínából kiindulva 2019 novemberétől 2020. szeptember 10-ig globálisan 28 337 000 megbetegedést és 913 000 halálesetet okozott,⁹ és a spanyolnátha óta az első olyan – jelenlétében és hatásaiban is – valóban globális járvány, amellyel meg kell küzdenünk.

Mi (lehet) a NATO szerepe a koronavírus-járvány kezelésében?

A koronavírus-járvány kitörése és gyors térnyerése tehát kétségtelenül felkészületlenül érte a NATO-tagállamokat, sőt, a szövetség tagállamainak szolidaritását megkérdőjelező orosz és kínai narratívákkal szemben is lépéshátrányba kerültek. A NATO-t (és még inkább az Európai Uniót) sokan kemény kritikával illették: eszerint lassan reagált, és nem biztosított időben hatékony támogatást a tagállamok számára. A hangos kritikusok azonban hallgattak arról a tényről, hogy az egészségügyi válságok kezelése nem tartozik a NATO alapfeladatai közé, amelyek súlypontja a katonai biztonsághoz köthető fenyegetésekre esik (míg az EU nagyon korlátozott kompetenciával és eszközökkel rendelkezik az egészségügy és járványügy terén, mert a tagállamok nem ruházták fel ilyenekkel). Éppen ezért fontos jelezni, hogy 2020 tavaszán az európai belső határok időszakos lezárása nem az integráció kudarcát jelezték, hanem azt, hogy ilyen kihívásokkal szemben még mindig a nemzetállamok azok, amelyek a szükséges döntési kompetenciákkal, intézményekkel és szakértelemmel, valamint mozgósítható erőforrásokkal rendelkeznek – azaz egy járványügyi válság kezelése elsősorban nemzeti feladat- és hatáskörbe esik, a tavasszal előállt helyzetben pedig a fertőzés terjedésének lassítására a szabad mozgás ideiglenes korlátozása volt a racionális döntés. Ehhez képest az európai és euroatlanti integrációs szervezetek „többlet” erőforrásokat, speciális eszközöket és képességeket, valamint a koordináció lehetőségét tudták és tudják biztosítani, kiegészítve és támogatva a nemzeti intézkedéseket.

A NATO esetében így az elsődleges kérdés az volt 2020 tavaszán, hogy a mind a nemzetállamokat, mind a nemzetközi intézményeket megterhelő időszakban hogyan biztosítható alapfeladatainak ellátása, azaz a hiteles elrettentés, a robusztus területvédelem, valamint a válságkezelő és stabilizációs műveletek fenntartása. Ezért a következőkben röviden áttekintem azokat a közvetlen és közvetett hatásokat, amelyek a NATO-tagállamokat érték szinte azonnal, majd érik és érni fogják rövid, közép- és hosszú távon, és amelyekkel a kormányzatoknak

⁷ Centers for Disease Control and Prevention: *Middle East Respiratory Syndrome (MERS)*.

⁸ Centers for Disease Control and Prevention: *2014–2016 Ebola outbreak in West Africa*.

⁹ Worldometer: *COVID-19 Coronavirus Pandemic*.

több okból kifolyólag is foglalkozniuk kell a legégetőbb egészségügyi, ellátási és gazdasági válságjelenségek kezelése mellett. Egyrészt mert a világ legtöbb országához hasonlóan a NATO-tagállamok esetében is a haderő olyan kiegészítő kapacitásokkal és speciális képességekkel rendelkezik, amelyek segíthetik a válság kezelését. Másrészt mert számos országban a haderőnek egészségügyi válsághelyzetben is aktív szerepet kell vállalnia a biztonság és védelem fenntartásában, a légtér- és határvédelemben. Harmadrészt pedig azért, mert több olyan válságkezelő és stabilizációs NATO-művelet zajlik ma is, amelyekben a fegyveres erők tagjai a legkülönbözőbb módokon vesznek részt. Végül, de nem utolsósorban pedig azért, mert az egészségügyi válsághelyzetet követően – mint arra a legtöbb előrejelzés számít – gazdasági recesszió következik, abból eredően pedig a NATO-tagállamok biztonsági környezetében – így például Észak-Afrikában és a Közel-Keleten vagy Közép-Amerikában – fekvő törékeny, instabil államokban olyan társadalmi-politikai konfliktusok is kitörhetnek vagy felerősödhetnek, amelyek kezelésében szélsőséges esetekben még a helyi haderőnek is szerepe lehet, vagy külső válságkezelő, humanitárius segítségnyújtó beavatkozást is szükségessé tehetnek annak érdekében, hogy a válságot minél hamarabb meg lehessen fékezni. Mindennek szemléltetésére a NATO-tagállamokra vonatkozó példákkal alátámasztva tekintem át a koronavírus-járvány már tapasztalt és potenciálisan megjelenő hatásait rövid, közép- és hosszú távon.

2020 szeptemberéig a 30 NATO-tagállamban közel 9,4 millió Covid-19-fertőzést regisztráltak,¹⁰ a legtöbbet a legnagyobb lakosságszámú tagállamokban: messzemenően a legtöbb megbetegedés a globálisan is leginkább fertőzött Egyesült Államokban történt (6,5 millió fertőzött), amit Spanyolország (0,57 millió), az Egyesült Királyság (0,36 millió) és Franciaország (0,35 millió), majd Törökország (0,29 millió), Olaszország (0,28 millió) és Németország (0,26 millió), valamint Kanada (0,13 millió) követ (lásd 1. ábra). A kisebb tagállamok közül több tízezres nagyságrendben fertőződtek meg Romániában, Belgiumban, Hollandiában, Lengyelországban és Portugáliában is. (A regisztrált fertőzöttek száma természetesen függ az elvégzett tesztek számától is, ebben pedig nem egységes a tagállamok gyakorlata.) A koronavírussal összefüggésbe hozott halálesetek száma ez idő alatt meghaladta a 380 ezret, 4%-os halálozási rátát mutatva a fertőzöttek esetében (lásd 1. táblázat és 2. ábra).

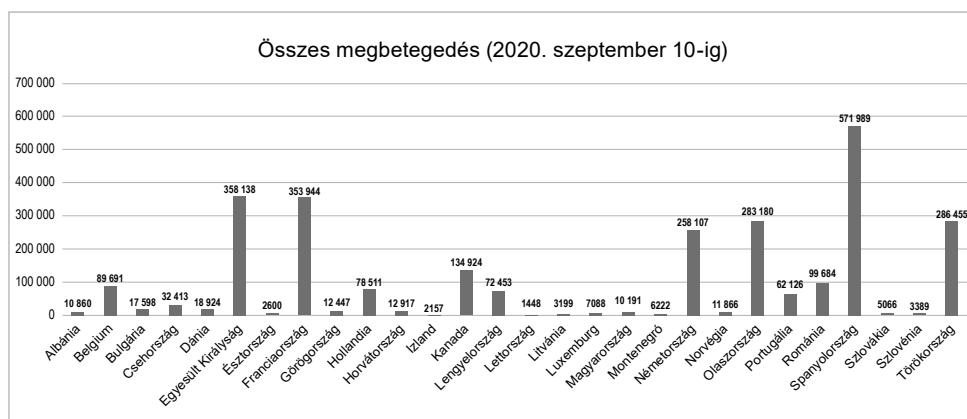
¹⁰ Az adatok forrása: Worldometer: *COVID-19...*

1. táblázat Covid-19-fertőzések és -halálos esetek a NATO 30 tagállama esetében 2020. szeptember 10-ig

NATO-tagállam	Összes megbetegedés	Összes halálos eset
Albánia	10 860	324
Belgium	89 691	9 917
Bulgária	17 598	706
Csehország	32 413	448
Dánia	18 924	629
Egyesült Királyság	358 138	41 608
Amerikai Egyesült Államok	6 589 647	196 327
Észtország	2600	64
Franciaország	353 944	30 813
Görögország	12 447	297
Hollandia	78 511	6 249
Horvátország	12 917	208
Izland	2 157	10
Kanada	134 924	9 163
Lengyelország	72 453	2 159
Lettország	1 448	35
Litvánia	3 199	86
Luxemburg	7 088	124
Magyarország	10 191	630
Montenegró	6 222	114
Németország	258 107	9 419
Norvégia	11 866	265
Olaszország	283 180	35 587
Portugália	62 126	1 852
Románia	99 684	4 065
Spanyolország	571 989	26 699
Szlovákia	5 066	37
Szlovénia	3 389	135
Törökország	286 455	6 895
<i>Összesen</i>	<i>9 397 234</i>	<i>384 865*</i>
A leginkább fertőzött nyolc állam részesedése	8 836 384 (94%)	356 511 (92,6%)

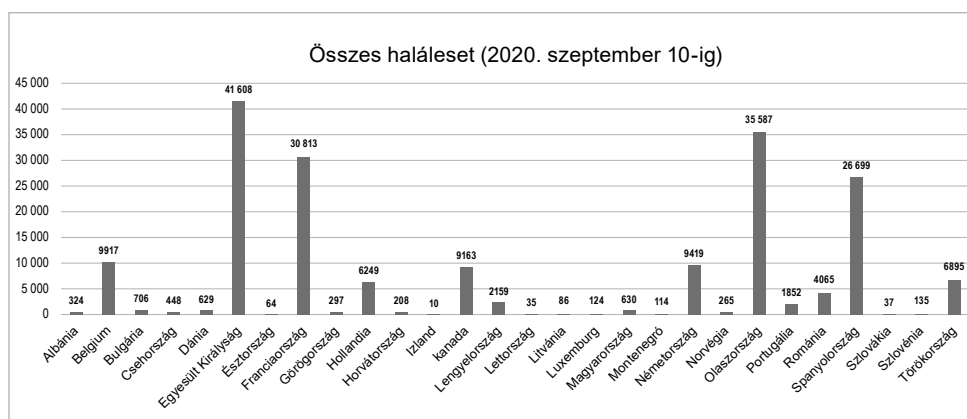
*Halálozási arány a NATO-tagállamok esetében: 4,096%.

Forrás: a szerző szerkesztése Worldometer: COVID-19... alapján



1. ábra A Covid-19-megbetegedések száma a NATO-tagállamok körében az Egyesült Államok nélkül 2020. szeptember 10-ig

Forrás: a szerző szerkesztése a Worldometer: COVID-19... alapján



2. ábra A Covid-19-halálesetek száma a NATO-tagállamok körében az Egyesült Államok nélkül 2020. szeptember 10-ig

Forrás: a szerző szerkesztése a Worldometer: COVID-19... alapján

A NATO-tól valószínűsíztető reagálóképesség

Mint arra már utaltam, az egészségügyi és járványügyi védekezés – a nemzeti védelmi kapacitásokhoz, a „nemzeti öngerő” biztosításához hasonlóan – tagállami feladat és felelősség a Washingtoni Szerződés 3. cikkelye szellemében. Az olyan gyorsan terjedő, erősen fertőző és így nagyarányú járványok azonban, mint a Covid-19, magától értetődővé teszik, hogy az egyes államok nem képesek a fertőzés terjedését földrajzi határaik között izolálni, egészségügyi kapacitásai pedig

hamar elégtelenné válhatnak a váratlan túlterheléssel szemben, így többnemzeti fellépés válik szükségessé. A NATO ilyen esetben a szövetségi szolidaritás jegyében vállalhat szerepet különböző specializált eszközeivel, amelyeket egyébként általában a fegyveres konfliktusok sikeres megvívásához alakítottak ki a szövetségesek, így a civil egészségügyi válságkezelésben vállalt feladatok csak másodlagos feladatot jelentenek.

Összefoglalva tehát a NATO-tól reálisan elvárható reagálóképesség az alábbiakat foglalja magában:

- az alapfeladatok (elrettentés, védelem, válságkezelés) folyamatos ellátása a járvány idején is;
- a civil hatóságok és a társadalom támogatása a járvány elleni védekezés során (polgári válságkezelés);
- a tagállamok és partnerállamok járványügyi intézkedéseinek támogatása (logisztikai és ellátási támogatás);
- megfelelő stratégiai diskurzus kialakítása a szövetség politikai kohéziójának és a lakosság nyugalmanak megőrzése érdekében (stratégiai kommunikáció és a külső dezinformáció ellensúlyozása);
- a járvány további hullámaina, valamint a közvetett negatív gazdasági következményekre és további társadalmi-politikai hatásokra való felkészülés.

Mivel a NATO feladatrendszerében szerepel a tagállamok civil lakosságának védelme nem katonai jellegű fenyegetésekkel szemben is, mint például a természeti és ipari katasztrófák, a szövetség rendelkezik ehhez kapcsolódó mechanizmussal és intézményekkel. A Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés (*Civil Emergency Planning* – CEP) a legnagyobb nem katonai jellegű program, lényegében egy koordinációs mechanizmus a tagállamok és a részt vevő partnerállamok körében, amelynek célja, hogy támogassa a nemzeti (általában a belügyminisztériumok hatáskörébe tartozó) katasztrófavédelmi válságkezelést, ahová az egészségügyi minisztériumokkal és szakapparátussal együttműködve a járványügyi intézkedések is tartoznak. A NATO katasztrófa-válságkezelésre szakosodott szervezete az 1998-ban létrehozott Euro-Atlanti Katasztrófareagálási Koordinációs Központ (*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre* – EADRCC), amely a tagállami igények és a nemzetközi felajánlások közötti összekötő kapocs és egyeztető állomás szerepét tölti be (*clearing house*).

A tag- és partnerállamok egészségügyi eszközökkel történő ellátását tudja segíteni a NATO Támogató és Beszerzési Ügynöksége (*NATO Support and Procurement Agency* – NSPA), amely három multinacionális légi szállítási kezdeményezést is működtet: a Stratégiai Légiszállítási Kezdeményezést (*Strategic Airlift Capability* – SAC), a Stratégiai Légiszállítási Együttműködést (*Strategic Airlift International Solution* – SALIS) és a Gyorsreagálású Légimozgékonyaságú Kezdeményezést (*Rapid Air Mobility Initiative*). A SAC három C-17 Globemaster, a SALIS öt AN-24-100 szállító repülőgép kapacitásához biztosít hozzáférést, a Gyorsreagálású

Kezdeményezés pedig egy különleges engedélyezési eljárást takar, amely meggyorsítja a logisztikai tervezést és a szállításokat. 2020 első felében a Támogató és Beszerzési Ügynökség 15 tag- és partnerállamnak tette lehetővé, hogy a gazdaságosság és költséghatékonyság szempontjait szem előtt tartva nagy tételben vásároljanak különböző egészségügyi eszközöket és támogatta például 3D-s nyomtatással készült eszközök gyártását és szállítását is.¹¹

A szövetség egyúttal aktivizálta tudományos és technológiai szakértői hálózatát, amely a tag- és partnerállamok részéről több mint 6000 szakértőt foglal magában, akik azt a feladatot kapták, hogy innovatív eljárásokkal segítsék a vírus észlelését, a fertőtlenítést, az egészségügyi védőfelszerelések és eszközök biztosítását, a járvány terjedésével kapcsolatos információgyűjtést és helyzetértékelést stb. A kis méretű, szövetségi és partnerállami együttműködésből születő projekteket finanszírozó *Science for Peace and Security Program* már eredményt is fel tudott mutatni e téren: egy cseh–szerb projekt keretében új védőfelszerelést fejlesztettek, olasz–svájci együttműködésben pedig gyorsabb Covid-tesztek előállításán kísérleteznek. Emellett a brit Defense Science and Technology Laboratory a betegség terjedésének követését és visszakövetését lehetővé tévő technológiai megoldáson, az amerikai szárazföldi erők katonai laboratóriuma pedig a magánszektor gyógyszergyáraival együttműködve védőoltás kifejlesztésében vesz részt.¹²

Ugyancsak nyilvánvalóvá vált, hogy a koronavírus-járvány negatív társadalmi-politikai hatásait nem csupán tettekkel, hanem a stratégiai kommunikáció szintjén is ellensúlyoznia kell a NATO-nak (és hasonlóképpen az EU-nak is). Ugyanis a „narratívák harcában”, amely globális információs térben zajlik,¹³ két nemzetállami szereplő, Oroszország és Kína aktívan érdekelt abban, hogy a multinacionális nyugati integrációkat és szövetségeket bomlassza.¹⁴ Az orosz dezinformációs tevékenység,¹⁵ valamint a kínai „maszkdiplomácia”¹⁶ egyaránt azt a célt szolgálják, hogy a NATO-t (és az EU-t) gyengének, megosztottnak és cselekvésképtelennek állítsák be, ahol a tagállamok nem várhatnak támogatást egymástól sem. Eközben magukat a járványt hatékonyan kezelő, a globális felelősségvállalás jegyében segítséget nyújtó

¹¹ Attila Mesterházy: *The role of NATO's armed forces in the COVID-19 pandemic*. Brussels, NATO Parliamentary Assembly, 2020. 6.

¹² Mesterházy (2020): i. m. 6.

¹³ EEAS: *EU HRVP Josep Borrell: The Coronavirus pandemic and the new world it is creating* (2020. március 24.).

¹⁴ Átfogó értékelésért és konkrét példákért lásd EU vs. DiSiNFO: *EEAS special report: COVID-19 Disinformation. On the Coronavirus – Short assessment of the information environment* (2020. március 19.); EU vs. DiSiNFO: *EEAS special report update: Short assessment of narratives and disinformation around the COVID-19/Coronavirus pandemic (updated 2–22 April)* (2020. április 24.).

¹⁵ NATO: *Russia's top five myths about NATO&COVID-19* (Factsheet) (2020. április).

¹⁶ AFP Beijing: Mask diplomacy: China tries to rewrite virus narrative. *France24*, 2020. március 20. A „maszkdiplomácia” Európában alkalmazott eszközeiről lásd Erik Brattberg – Philippe Le Corre: No, COVID-19 isn't turning Europe pro-China (yet). *The Diplomat*, 2020. április 15., valamint az orosz és kínai dezinformációs műveletek összehasonlításához lásd Mesterházy (2020): i. m. 10–11.

partnerként mutatják be – elfedve például azt a tényt, hogy a Covid-19 globális elterjedésében Kínának meghatározó szerepe volt azáltal, hogy a fertőzés jellegéről és nagyságrendjéről mintegy két hónapig félrevezető információkat (vagy semmilyen sem) közölt a nemzetközi közösséggel, megnehezítve a felkészülést és a terjedést lassító intézkedéseket, például a nemzetközi légi közlekedés korlátozását még akkor, amikor Vuhanból és Kínából nem jutott ki a vírus. E félrevezető információs kampányok ellensúlyozására a NATO is kialakította saját elemző-értékelő, valamint tájékoztató tevékenységét és kommunikációs stratégiáját.¹⁷

A NATO-tagállamok védelmi és külügyminiszterei, valamint vezérkari főnökei 2020 során – rendhagyó módon online formában megrendezett – üléseiken folyamatosan egyeztettek a szükséges lépésekről, és a júniusi védelmi miniszteri találkozón a járvány várható második hullámára vonatkozó műveleti tervről, felkészülést segítő intézkedésekről is döntöttek. Ennek értelmében arról is, hogy egészségügyi eszközökből olyan készletet alakítanak ki, amelyből szükség esetén akár azonnali segítséget tudnak nyújtani a tag- és partnerállamoknak a következő hullám során, illetve ezek anyagi hátterét egy közös pénzügyi alappal teremtik meg. Ennek részleteiről azonban részletes információk nem láttak napvilágot, Jens Stoltenberg csupán annyit közölt, hogy „számos tagállam felajánlotta hozzájárulását a készletekhez és a pénzügyi segítségét az alap finanszírozásához”.¹⁸ A szövetség szerepvállalása a koronavírus-járvány elleni védekezésben tehát láthatóan továbbra is elsősorban a tagállamok kezében marad.

A koronavírus-járvány hatása a NATO működésére

A fent bemutatott átfogó feladatok ellátásának keretében és azon túlmenően a NATO működését számos formában érintette a koronavírus-járvány. Ezeket a hatásokat a következőkben olyan logikai csoportosításban tekintem át, amely azt tükrözi, hogy milyen időtávon és mennyire közvetlenül vagy csak közvetve érintette-e egy adott hatás az észak-atlanti szövetséget, illetve annak egyes tagállamait – aktuális példákkal szemléltetve ezeket az elmúlt hónapok eseményeiből.

Azonnali, közvetlen hatások

Azonnali, a katonai szervezeteket közvetlenül érő hatások a járvány terjedésének megakadályozására hozott intézkedések és a katonai állomány megbetegedése következtében jelentkeztek a NATO-tagállamoknál. Ezek tervezetten kezelhető, a haderő

¹⁷ NATO: *NATO's approach to countering disinformation: a focus on COVID-19*. 2020. július 17. Részletes információs forrásokért a NATO részéről lásd NATO: *NATO and COVID-19* (2020. december 30.), valamint NATO Multimedia Library: *COVID-19* (2020).

¹⁸ Davis (2020): i. m. 12.

napi működését nem alapjaiban, hanem részterületeiben érintő hatások, amelyek új feladatokban és a működési hatékonyság csökkenésében öltöttek testet. Így például – mint minden intézményben vagy szélesebb értelemben társadalmi-gazdasági alrendszerben – körülményesebbé, lassabbá vált a napi működés, folyamatos egészségügyi ellenőrzésekre, indokolt esetben karantén bevezetésére került sor. Járványügyi szempontból a laktanyák állománya zárt közösségként sebezhetőbb lehetett, mint arra már tavasszal a Bundeswehr példája is rámutatott: az első igazolt megbetegedéseket tapasztalva Hamburgban március 9-én két laktanyát bezártak elővigyázatosságból, a katonai és civil állomány mintegy 350 tagját pedig házi megfigyelés alá helyezték két hétre annak érdekében, hogy a járvány terjedésének lehetőségét minimalizálják.¹⁹ A saját állomány egészségének megóvása és a működőképesség fenntartása azzal is jár, hogy a katonai egészségügyi ellátórendszer plusz feladatokat kap a katonai alrendszeren belül (tesztelés-szűrés, megbetegedett katonák ellátása). Tömeges megbetegedés a Bundeswehr állományában és/vagy valamely állomáshelyén nem történt. Augusztus 20-i adatok szerint a Bundeswehr 185 ezer főt meghaladó állományában 439 igazolt fertőzés történt bő fél év alatt, amelyből aktuálisan 18 volt az aktív megbetegedés.²⁰

Bár az említett német eset szerencsére nem mutat súlyos helyzetet, amerikai és francia példákkal arra is érdemes rámutatni, hogy a koronavírus-járvány következtében ténylegesen csökkenhet a művelti képesség, illetve az erők rendelkezésre állása. A csendes-óceáni térségben állomásozó USS Theodore Roosevelt repülőgép-hordozó 4865 fős állományának több mint 10%-a (589 fő) fertőződött meg március 22-e után rövid időn belül koronavírussal – amelynek következtében a hajó legénységének 4000-nél több tagját helyezték elszigetelt egészségügyi megfigyelés alá Guamban. Egészségügyi ellátásra azonban csupán négy főnek volt szüksége, közülük egy főt kezeltek intenzív ellátásban légzési nehézségek miatt, a hordozón azonosított első beteg pedig április 9-én elhunyt.²¹ Hasonló eset történt a francia Charles de Gaulle repülőgép-hordozóval a Földközi-tengeren, amely április 12-én kötött ki Toulonban 50 koronavírus-fertőzöttel. A hajó 1900 fős teljes legénysége a lappangási idő kéthetes időszakára karanténba került, a hajót pedig fertőtlenítették – nyilván ez idő alatt feladatokat nem tudott ellátni.²² A tisztánlátás kedvéért tehát szögezzük le: nem a nagyarányú megbetegedések, és különösen nem a nagyszámú haláleset miatt, hanem a megelőző egészségügyi intézkedések, ellenőrzések, fertőtlenítés következtében állt elő olyan eset, hogy a hordozó legénysége és eszközei nem voltak harckész állapotban.

A katonai feladatok ellátásának (ön)korlátozása – akár megelőző jelleggel, akár tényleges megbetegedések esetén – nyomot hagyott a kiképzési feladatokon

¹⁹ Julia Witte: Bundeswehr schliesst zwei Hamburger Kasernen. *Welt*, 2020. március 9.

²⁰ Thomas Wiegold: Bundeswehr in der Corona-Pandemie: Schwerpunkt Testcenter, Donald Duck und die gute alte Briefpost. *Augen Geradeaus!*, 2020. augusztus 20.

²¹ Bradley Peniston: The battle of USS Theodore Roosevelt: A timeline. *Defense One*, 2020. április 7.

²² Sarah Elzas: 1,900 crew of French aircraft carrier go into quarantine after Covid-19 outbreak. *Rfi.fr*, 2020. április 12.

és a hadgyakorlatok végrehajtásán is. Általánosságban nehezebbé vált a katonai erők nemzetközi mozgatása (hadgyakorlatok, csereprogramok, képzések, váltások a műveletekben). Így például az amerikai fegyveres erők és európai NATO-szövetségesi által januártól májusig tervezett, hadosztályszintű erőknek az Egyesült Államokból Európába történő áttelepítését és a kontinensen történő mozgatását megvalósító Defender Europe 20 hadgyakorlatot március 13-án a koronavírus-járvány intenzívebbé válásának következtében leállították, a fennmaradó részére vonatkozó terveket jelentős csökkentésekkel módosították; pedig akkorra az amerikai fél már 6000 katonát, egy hadosztály-parancsnokságot, több mint 9000 katonai járművet és haditechnikai eszközöket telepített át Európába.²³ Az eredetileg 18 ország részvételével tervezett, 10 országban katonai erők mozgatásával járó, 37 ezer katonát megmozgató hadgyakorlat ideiglenes leállítása és átalakítása mellett számos, az év hátralévő részére tervezett, kapcsolódó gyakorlatot – Dynamic Front, Saber Strike, Swift Response – töröltek.²⁴

A katonai erők nemzetközi szerepvállalása bármely potenciálisan fertőzésveszélyes területen – nem csupán távoli térségek válságkezelő és stabilizációs műveleteiben, hanem még Európán belül is – bizonyos kockázattal járhat, és nem csupán „technikai probléma” beutazáskor a 14 napos karantén (önkéntes elzárkózás, megfigyelés) sem, hanem humán erőforrással kapcsolatos (a váltások csúszása), logisztikai (elhelyezés, körülményesebb utazás és szállítás) és egészségügyi (ellenőrzés, ellátás, fertőtlenítés) feladatokat is teremt. Így például több fertőzéses eset történt a Bundeswehr kötelékében az elmúlt hónapokban: hét Litvániában állomásozó, a NATO-harccsoportban feladatot teljesítő katona fertőzéggyanúja merült fel – őket április 3-án repülővel hazaszállították Németországba, ahol 14 napig karanténban voltak.²⁵ Ugyanakkor nagyobb jelentőségű korlátozó, ellenőrző intézkedéseket is bevezettek a járvány terjedésének megakadályozása érdekében a nemzetközi műveletekben részt vevő erők rotációját, azaz váltását. A Bundeswehr például így arra kényszerült, hogy előbb az Afganisztánban, majd az ENSZ MINUSMA műveletében Maliban állomásozó erőinek aktuális váltását úgy oldja meg, hogy automatikusan kéthetes karantént ír elő az állománynak ki- és beutazáskor egyaránt.²⁶ Hasonlóképpen a NATO iraki kiképző művelete is leállt, és több részt vevő állam – Egyesült Királyság, Franciaország, Spanyolország, Portugália, Hollandia, Kanada – hazatelepítette erőinek egy részét.²⁷

²³ NATO: *Exercise DEFENDER-Europe 20 Announcement – COVID-19 implications* (2020. március 17.).

²⁴ Ashley Tressel: Defender 2020 exercise modified due to coronavirus. *Inside Defense*, 2020. március 16.

²⁵ Thomas Wiegold: Coronavirus-Pandemie und Bundeswehr – Sammler 3. April. *Augen Geradeaus!*, 2020. április 3.

²⁶ Thomas Wiegold: Künftig auch vor UN-Einsatz in Mali 14 Tage Quarantäne in Deutschland. *Augen Geradeaus!*, 2020. április 8.

²⁷ A kiképzés még januárban állt le Qászem Szolejmáni likvidálását követően, amikor a lehetséges megtorló csapások elkerülése érdekében a nemzetközi kiképzőket nem akarták kitenni potenciális

Rövid távú, közvetlen hatások

Viszonylag jól körvonalazhatók azok a közvetlen hatások is, amelyek a NATO-tagállamok haderőit rövid távon, a katonai szervezetek feladatrendszeréből adódóan érték – ezek többnyire pluszfeladatokban öltöttek testet. Ilyen pluszfeladat lehet a katonai egészségügyi ellátórendszer szerepvállalása a nemzeti és nemzetközi egészségügyi ellátás, segítségnyújtás támogatásának keretében, illetve a polgári egészségügyi alrendszer támogatásában. Ugyancsak a Bundeswehr példájával támaszthatjuk ezt alá: április 12-én Annegret Kramp-Karrenbauer védelmi miniszter asszony arról számolt be, hogy a Bundeswehr jelentős személyi állományt mozgósított annak érdekében, hogy támogatni tudják a civil hatóságokat és helyi közösségeket. 15 ezer aktív katona és a fegyveres erők további 17 ezer katonai és civil alkalmazottja érhető el a katonai egészségügyi intézményrendszerben a „Koronavírus Kontingens” részeként, és további 16 ezer tartalékos jelentkezett szolgálatra.²⁸

A civil hatóságok járványügyi védekezésének elősegítése érdekében a NATO mozgósította erőforrásait és intézményrendszerét, amelynek elemeit már vázoltuk. Így 2020 első felében a szövetség több mint 350 repülőúttal küldött összesen 1000 tonnát meghaladó légi szállítmányt és több ezer főnyi egészségügyi személyzetet a tag- és partnerállamok számára az EADRCC, a SAC, a SALIS és az NSPA részvételével. Közel 100 tábori kórház felépítésében, 25 ezer kórházi ágy telepítésében nyújtott segítséget.²⁹ A szövetség politikai kohéziójának, a tagállamok szolidaritásának megőrzése érdekében e segítségnyújtásról a NATO maga is részletesen beszámol. Az EADRCC-n keresztül például a tagállamok közül Spanyolország, Olaszország, Albánia, Montenegró, Észak-Macedónia, Szlovénia, Bulgária, a partnerállamok és az intézmények közül pedig Ukrajna, Bosznia-Hercegovina, Kolumbia, Tunézia, Irak és Moldova, valamint az ENSZ Menekültügyi Főbiztos-sága (UN OCHA) kért és kapott támogatást, például egészségügyi védőfelszerelések légi szállítása formájában.³⁰

Belbiztonsági és rendvédelmi feladatokat (kijárási korlátozások betartatása, járőrfeladatok) és nem fegyveres határellenőrzési feladatokat (határátkelők lezárása, ellenőrzőpontok létesítése, illetve az ellenőrzött áteresztő kapacitás fenntartása) is kaphatnak a tagállamok fegyveres erői a rendvédelmi állomány munkájának támogatásában a személyek mozgásának minél teljesebb körű ellenőrzését elősegítendő.

tamadásoknak. Most azonban az iraki kormány a koronavírus-járványra tekintettel minden kiképzést leállított bizonytalan időre, így a nemzetközi kiképzők jelenlétének szükségessége bizonytalanná vált, erre reagált több ország is. David Pugliese: COVID-19 halts Iraq training, some Canadians leave Iraq but larger withdrawal being considered. *Ottawa Citizen*, 2020. április 1.

²⁸ Abl/Dpa: Kramp-Karrenbauer bietet Hilfe der Bundeswehr an. *Der Spiegel*, 2020. április 12.

²⁹ NATO: *NATO's response to the COVID-19 pandemic* (Factsheet) (2020. május).

³⁰ NATO: *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC)* (2020); Mesterházy (2020): i. m. 5–6.

Bár kis eséllyel jelenik meg eddigi tapasztalataink szerint, de egyes potenciális célországokban szükség lehet a jövőben a fegyveres erők megerősített jelenlétére is a terrortámadások, destabilizációs célzatú megmozdulások elrettentése érdekében a rendvédelmi állomány munkáját támogatva (kritikusinfrastruktúra-elemek, ellátórendszerek és hálózatok, csomópontok, egészségügyi infrastruktúra és nagy láthatóságú – nagy látogatottságú potenciális célpontok védelme).

Végül, de nem utolsósorban a járvány elleni védekezés egyes intézkedései, amelyek a termelőegységek ideiglenes leállítását, a logisztikai ellátás, beszállítás akadózását vagy specializált gyártók termelésének visszaesését eredményezik, a védelmi iparban is fennakadásokat okoztak. A járvány miatt a francia védelmi ipar március 16-án szinte teljesen leállt közel két hónapra,³¹ és hasonló megfontolásból az Egyesült Államokban bevezetett tavaszi leállítás közepette a Pentagon a nagy fegyverrendszerek beszerzési programjainak három hónapos csúszásával számolt már első megközelítésben is.³² Ráadásul a fejlett technológiájú ipari szegmensek kettős felhasználású gyártási (értékesítési) képességén belül a „katonai oldal” összeomlása perspektivikusan a civil gyártási-működési képességet is veszélybe sodorhatja – amint az a repülőgépgyártásban 10 évvel ezelőtt egyszer már megtörtént.³³

Középtávú, közvetett potenciális hatások

Elhúzódó vagy több hullámban visszatérő járványügyi-egészségügyi válság esetén a gazdasági, társadalmi fejlemények és esetleges külső behatások függvényében a NATO-tagállamok katonai alrendszereit középtávon több közvetett hatás is érheti, amelyek részben a működési feltételeket befolyásolhatják, részben pedig a fentiekől eltérő feladatokat is jelenthetnek. Ezek a hatások azonban nagyban függenek a körülményektől, és az értékelés időtávjának hosszabbra nyúlásával egyre kisebb valószínűséggel, valamint egyre nagyobb bizonytalansági jellemzővel érdemes mérlegelni ezeket. A középtávú hatások kezelésénél már annak is meghatározó szerepe van, hogy egy társadalom, illetve gazdasági-politikai rendszere és intézményei mennyire ellenálló: kevésbé függenek külső tényezőktől, rendelkeznek tartalék kapacitásokkal, működik a társadalmi szolidaritás stb. A NATO-tagállamok modern társadalmi nagyobb eséllyel kerülhetik el vagy hatékonyabban képesek kezelni egy

³¹ Christina Mackenzie: French defense industry plays catch-up as lockdown partially lifts. *Defense News*, 2020. május 21.

³² Aaron Mehta: Pentagon bracing for three-month slowdown on major defense equipment. *Defense News*, 2020. április 20.

³³ Az erre vonatkozó első szakértői figyelmeztetések – amelyek a 2008-as válság hatásaihoz hasonlítják a koronavírus-járvány által okozott kiesést és a lehetséges recesszió hatásait – már megjelentek. Lásd David Barno – Nora Bensahel: After the pandemic: America and national security in a changed world. *War on the Rocks*, 2020. március 31.; Douglas Barrie – Nick Childs – Fenella McGerty: Defence spending and plans: will the pandemic take its toll? *IISS*, 2020. április 1.

kibontakozó gazdasági válság társadalmi hatásait, mint számos partnerállam, amelyek erőforrásai szűkösek vagy nem jól használják azokat, társadalmi-politikai – akár katonai – konfliktusok sújtják, mint több észak-afrikai és közel-keleti országban.³⁴

A NATO-tagállamok fegyveres erőinek működését erősen befolyásolják a rendelkezésre álló erőforrások (mint minden más alrendszerét és intézményét is). A védelmi költségvetés egyes tételeinek aktuális pénzügyi évre vonatkozó forrás-átcsoportosítása a rövid távú (többlét)feladatokra, illetve a védelmi költségvetés csökkentése az aktuális pénzügyi évben megnehezítheti a működés egyes – nem létfontosságú – területeinek megfelelő ellátást. A fent leírt okokkal is összefüggésben csökkenhet a kiképzés, gyakorlatozás, az eszközök és létesítmények karbantartása, modernizációja stb.

Egy potenciálisan kialakuló, szélsőségesen elmélyülő gazdasági-társadalmi válság esetén pedig a tagállamok haderői szerepet kaphatnak a társadalom stabil ellátásához szükséges feladatok ellátásában (szállítmányozás, elosztás biztosítása), mint ahogy a társadalmi rend fenntartásában is (gazdasági válságból eredő fosztogatás vagy zavargások esetén).³⁵ Szélesebb értelemben egyes partnerországok esetében, illetve a NATO biztonsági környezetében található más államoknál annak a kockázata is felmerülhet, hogy a nagyobb katonai szerepvállalás és a rendkívüli állapot a nem demokratikusan működő, nem jól, átláthatóan és elszámoltathatóan kormányzott országokban a visszaélések és korrupció elharapózásának melegágyává is válhat, további problémákat szülve (a demokratikus intézményrendszer leépítése, a civil kontroll gyengülése, a katonai hatalomátvétel lehetősége).³⁶

*Közép- és hosszú távú, a katonai alrendszeret érintő
potenciális stratégiai hatások*

Végül, de nem utolsósorban a belső válságkezelés és a külső behatások függvényében számolni érdemes olyan potenciális közép- és hosszú távú hatásokkal, amelyek stratégiai szinten nehezíthetik meg a NATO – ezen belül specifikusan a védelmi szektor és a haderők – működését. Már a 2020 első felében látott gazdasági visszaesés meghaladja a 2008-as pénzügyi-gazdasági válság időszakában tapasztalt recessziót,

³⁴ Példaképpen érdemes végiggondolni a közel-keleti országok helyzetét és a potenciális kockázatokat a koronavírus-járvánnyal kapcsolatban. Lásd Tobias Borck: Europe and the Coronavirus pandemic in the Middle East. *Rusi.org*, 2020. április 6.; Daniel Egel – Charles P. Ries – Howard J. Shatz: Economic consequences of COVID-19 in the Middle East: Implications for U.S. national security. *The Rand Blog*, 2020. április 1.

³⁵ A lehetséges gazdasági hatások negatív társadalmi hatásairól a sebezhető országokban lásd Oxfam International: *Half a billion people could be pushed into poverty by coronavirus, warns Oxfam* (2020. április 9.).

³⁶ Marcen Naval – Karolina Maclachlan: Defence sector corruption, an underestimated foe in times of crisis. *Rusi.org*, 2020. április 6.

és a járvány második hullámának még csak a kezdetén vagyunk – teljes gazdasági hatását pedig egyelőre megbecsülni sem lehet. A párhuzam azonban fontos figyelemztetést jelenthet a védelmi kiadások tekintetében: akkor a NATO-tagállamok 2010–2011-től kezdtek csökkenteni védelmi költségvetésüket, több esetben akár 20%-ot is meghaladó mértékben, és csak 2015-től tértek vissza a forrásnöveléshez. Sőt, az európai tagállamok összességében csak 2016-ban érték el ismét nominálisan a 2009-es védelmi kiadási szintet.³⁷ Ez idő alatt jelentős csökkentések történtek: csökkentették a haderő létszámát, a haditechnikai eszközök számát és tervezett beszerzéseit, a kutatás-fejlesztési költségvetést és a műveleti részvételt, valamint a hadgyakorlatokat is anyagi megfontolásból.³⁸ Amennyiben a koronavírus-járványt követő recesszió mély – esetleg még tartós is – lesz, hasonló problémák fognak felmerülni, veszélybe sodorva az elmúlt évek modernizációs törekvéseit.

A koronavírus-járvány potenciálisan súlyos destabilizáló (gazdasági, majd társadalmi) hatásaiból eredő helyi válságok, fegyveres konfliktusok a szövetség biztonsági környezetében, illetve ezek nemzetközi következményeinek kezelése (válságkezelő és stabilizációs műveletek, segélyezés, menekültek, irreguláris migráció kezelése) is a NATO fegyveres erőinek feladatkörébe kerülhet – mint arra egyébként a Földközi-tenger térségében jelenleg is van példa (*Operation Sea Guardian*). Afrika és a Közel-Kelet törékeny államaiban (*fragile states*) a potenciális (akár csak részleges) egészségügyi és gazdasági-társadalmi összeomlás kezelésének részben katonai feladatait (segélyezés, stabilizációs műveletek) jelenleg is nemzetközi együttműködésben, civil és katonai műveletek keretében igyekeznek a nemzetközi közösség megoldani (már amikor igyekeznek).

Potenciálisan azt is érdemes szem előtt tartani, hogy a következő hónapokban a kiszámíthatatlan nemzetközi folyamatok és a potenciálisan kialakuló regionális instabilitás következtében megnövekedhet az államközi és hibrid konfliktuspotenciál a járvány által eltérő mértékben sújtott országok között, illetve egyes konfliktusgócokban az észak-atlanti térségben és szomszédságában (Kaukázus és Ukrajna; Közel-Kelet és Észak-Afrika). Ugyancsak fokozódhat a nem állami szereplők – szélsőséges fegyveres szervezetek, terrorszervezetek, szervezett bűnözői csoportok, hadurak és milíciák – által vívott alacsony intenzitású fegyveres konfliktusok ereje (Közép- és Észak-Afrika, Száhel-övezet, Afrika szarva, Közel-Kelet), ami közvetve negatívan befolyásolja a NATO-tagállamok biztonságát.

Természetesen – ismételten – hangsúlyoznunk kell, hogy a közép- és hosszú távú „stratégiai” hatások bekövetkezése bizonytalan, számos olyan tényező függvénye, amelyeket nem látunk előre, és amelyekre egy-egy nemzetállamnak sok tekintetben nincs vagy nem is lehet befolyása. Különösképpen az utolsó két bemutatott „forgatókönyv”

³⁷ Csiki Varga Tamás – Felméry Zoltán: A védelmi kiadások globális és regionális trendjei I. *SVKK Elemzések*, 2020/16. 17.

³⁸ Bővebben lásd Csiki Tamás: A gazdasági válság hatása a Magyarországgal szövetséges államok védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére. *Nemzet és Biztonság*, 7. (2014), 2. 77–100.

– egyes szereplők összeomlása, illetve a válság kihasználása hatalmi előnyszerzésre katonai eszközökkel – jelenleg pusztán elméleti, azonban a NATO-tagállamoknak és a szövetség egészének így is komoly negatív hatásokra kell reagálni.

Összegzés

A koronavírus-járvány sok szempontból közvetlen és közvetett hatást is gyakorol a NATO-tagállamokra és azok haderőire rövid, közép- és hosszú távon is, amire a kormányzatoknak megfelelő figyelmet kell fordítaniuk a legégetőbb egészségügyi, ellátási és gazdasági válságjelenségek kezelése mellett is. A járvány nem csupán a lakosságot érinti közvetlenül, hanem a haderők katona és civil tagjainak egészségi állapotát is, a járványügyi és megelőző intézkedések pedig befolyásolják a napi működést, a képzést, kiképzést, műveleti szerepvállalást, az erők rendelkezésre állását. Általánosságban a járvány a biztonság, elrettentés és védelem fenntartását szolgáló katonai alapfeladatok ellátását mind befolyásolja vagy potenciálisan befolyásolhatja.

Bár az egészségügyi válságok kezelése nem tartozik a NATO alapadatai közé, az elmúlt hónapok tapasztalata azt mutatja, hogy az euroatlanti integrációs szervezet „többlet” erőforrásokat, speciális eszközöket és képességeket, valamint a koordináció lehetőségét tudja biztosítani, kiegészítve és támogatva a nemzeti intézkedéseket – ezekre láttunk számos példát a tanulmányban.

Így például a NATO-haderők rendelkeznek a civil hatóságok munkájának támogatására válsághelyzetben felhasználható speciális eszközökkel, többletkapacitásokkal. A fegyveres erőkre egészségügyi válságban is aktív feladatok hárulnak az elrettentés és a védelem terén (területvédelem, légtér- és határellenőrzés, a terrortámadások, destabilizációs célzatú megmozdulások elrettentése), kiegészítő feladatként – szigorúan szabályozott formában – akár a belbiztonság fenntartása és a rendvédelmi szervek támogatása (kritikusinfrastruktúra-elemek, ellátórendszerek és hálózatok, csomópontok, egészségügyi infrastruktúra és nagy láthatóságú – nagy látogatottságú potenciális célpontok védelme) terén is. A járványnak a gazdasági működésre, a termelési láncokra gyakorolt hatása megmutatkozott a védelmi ipar leállásában és a modernizációs programok késleltetésében is.

Közép- és hosszú távon a NATO képességeire, specializált szervezeteire és maga a haderőre potenciálisan szükség lehet a koronavírus-járvány gazdasági, társadalmi, politikai hatásai nyomán kialakuló instabilitás kezelésében, akár nemzetközileg a törekeny államokban kialakuló lázadások, humanitárius válságok esetében is.

Hosszú távon pedig meghatározó lehet a forráscsökkentés hatása a NATO-tagállamok haderőinek működésére, képességfejlesztésre, modernizációjára – mint azt a 2008-as gazdasági válság nyomán is láthattuk.

Felhasznált irodalom

- Abl/Dpa: Kramp-Karrenbauer bietet Hilfe der Bundeswehr an. *Der Spiegel*, 2020. április 12. Online: <https://bit.ly/3tZQ9gf>
- AFP Beijing: Mask diplomacy: China tries to rewrite virus narrative. *France24*, 2020. március 20. Online: <https://bit.ly/2P0voBV>
- Barno, David – Nora Bensahel: After the pandemic: America and national security in a changed world. *War on the Rocks*, 2020. március 31. Online: <https://warontherocks.com/2020/03/after-the-pandemic-america-and-national-security-in-a-changed-world>
- Barrie, Douglas – Nick Childs – Fenella McGerty: Defence spending and plans: will the pandemic take its toll? *IISS*, 2020. április 1. Online: <https://bit.ly/3f1bnGa>
- Borck, Tobias: Europe and the coronavirus pandemic in the Middle East. *Rusi.org*, 2020. április 6. Online: <https://rusi.org/commentary/europe-and-coronavirus-pandemic-middle-east>
- Brattberg, Erik – Philippe Le Corre: No, COVID-19 isn't turning Europe pro-China (yet). *The Diplomat*, 2020. április 15. Online: <https://bit.ly/3ccU5nN>
- Centers for Disease Control and Prevention: 2014–2016 Ebola outbreak in West Africa. Online: <https://www.cdc.gov/vhf/ebola/history/2014-2016-outbreak/index.html>
- Centers for Disease Control and Prevention: Middle East Respiratory Syndrome (MERS). Online: <https://www.cdc.gov/coronavirus/mers/index.html>
- Centers for Disease Control and Prevention: Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS). Online: <https://web.archive.org/web/20160207105336/http://www.cdc.gov/sars/index.html>
- Csiki Tamás: A gazdasági válság hatása a Magyarországgal szövetséges államok védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére. *Nemzet és Biztonság*, 7. (2014), 2. 77–100. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/neb/article/view/4168>
- Csiki Varga Tamás: A koronavírus-járvány lehetséges hatásai a haderőkre. *SVKK Nézőpontok*, 2020/3. (2020. április 15.) Online: <https://bit.ly/3pedJmt>
- Csiki Varga Tamás – Felméry Zoltán: A védelmi kiadások globális és regionális trendjei I. *SVKK Elemzések*, 2020/16. Online: <https://bit.ly/3pedw35>
- Davis, Ian (szerk.): *NATO Watch Observatory No. 54. (June–August 2020)*. Gairloch (GB-SCT), NATO Watch, 2020. Online: <https://bit.ly/3lE9WPc>
- EEAS: *EU HRVP Josép Borrell: The Coronavirus pandemic and the new world it is creating* (2020. március 24.). Online: <https://bit.ly/3f7ebBB>
- Egel, Daniel – Charles P. Ries – Howard J. Shatz: Economic consequences of COVID-19 in the Middle East: Implications for U.S. national security. *The Rand Blog*, 2020. április 1. Online: <https://bit.ly/3r8RSOp>
- Elzas, Sarah: 1,900 crew of French aircraft carrier go into quarantine after Covid-19 outbreak. *Rfi.fr*, 2020. április 12. Online: <https://bit.ly/3chDE9P>
- EU vs. DiSiNFO: *COVID-19 Disinformation. On the Coronavirus – Short assessment of the information environment* (2020. március 19.). Online: <https://bit.ly/31fYe3H>
- EU vs. DiSiNFO: *EEAS special report update: Short assessment of narratives and disinformation around the COVID-19/Coronavirus pandemic (updated 2–22 April)* (2020. április 24.). Online: <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-2-22-april>
- Kojm, Christopher (szerk.): *Global Trends 2030: Alternative worlds*. Washington D. C., National Intelligence Council, 2012. Online: https://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf
- Mackenzie, Christina: French defense industry plays catch-up as lockdown partially lifts. *Defense News*, 2020. május 21. Online: <https://bit.ly/316iSmW>
- Mehta, Aaron: Pentagon bracing for three-month slowdown on major defense equipment. *Defense News*, 2020. április 20. Online: <https://bit.ly/3f65E1H>

Mesterházy, Attila: *The role of NATO's armed forces in the COVID-19 pandemic*. Brussels, NATO Parliamentary Assembly, 2020. Online: <https://bit.ly/3aUtA18>

NATO: *Exercise DEFENDER-Europe 20 Announcement – COVID-19 implications* (2020. március 17.). Online: <https://bit.ly/2PnLghF>

NATO: *Russia's top five myths about NATO&COVID-19* (Factsheet) (2020. április). Online: <https://bit.ly/3vUcOwb>

NATO: *NATO's response to the COVID-19 pandemic* (Factsheet) (2020. május). Online: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/5/pdf/200525-factsheet-COVID-19_en.pdf

NATO: *NATO and COVID-19* (2020. december 30.). Online: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/174592.htm>

NATO: *NATO's approach to countering disinformation: a focus on COVID-19*. Elérhető: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/177273.htm>

NATO: *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC)* (2020). Online: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_117757.htm

NATO Multimedia Library: *COVID-19* (2020). Online: <https://natolibguides.info/covid>

Naval, Marcen – Karolina Maclachlan: Defence sector corruption, an underestimated foe in times of crisis. *Rusi.org*, 2020. április 6. Online: <https://bit.ly/3vUSuKT>

Oxfam International: *Half a billion people could be pushed into poverty by coronavirus, warns Oxfam* (2020. április 9.). Online: <https://bit.ly/3tG96UO>

Peniston, Bradley: The battle of USS Theodore Roosevelt: A timeline. *Defense One*, 2020. április 7. Online: <https://bit.ly/3vR2Co3>

Pugliese, David: COVID-19 halts Iraq training, some Canadians leave Iraq but larger withdrawal being considered. *Ottawa Citizen*, 2020. április 1. Online: <https://bit.ly/3rd9Uir>

Tressel, Ashley: Defender 2020 exercise modified due to coronavirus. *Inside Defense*, 2020. március 16. Online: <https://insidedefense.com/insider/defender-2020-exercise-modified-due-coronavirus>

WHO: *Prioritizing diseases for research and development in emergency contexts*. Online: <https://www.who.int/activities/prioritizing-diseases-for-research-and-development-in-emergency-contexts>

Wiegold, Thomas: Coronavirus-Pandemie und Bundeswehr – Sammler 3. April. *Augen Geradeaus!*, 2020. április 3. Online: <https://bit.ly/2NH2zd8>

Wiegold, Thomas: Künftig auch vor UN-Einsatz in Mali 14 Tage Quarantäne in Deutschland. *Augen Geradeaus!*, 2020. április 8. Online: <https://bit.ly/3f1ba5Q>

Wiegold, Thomas: Bundeswehr in der Corona-Pandemie: Schwerpunkt Testcenter, Donald Duck und die gute alte Briefpost. *Augen Geradeaus!*, 2020. augusztus 20. Online: <https://bit.ly/3f1b91M>

Witte, Julia: Bundeswehr schliesst zwei Hamburger Kasernen. *Welt*, 2020. március 9. Online: <https://bit.ly/31akWKM>

Worldometer: *COVID-19 Coronavirus Pandemic* (2020). Online: <https://bit.ly/3ccCr3l>

A Covid-19-járvány hatása az energiapiacokra

A Covid-19-járványnak két fontos jellegzetessége van. Egyfelől egy speciális, nem a gazdaság közegéből induló keresleti sokk, amelynek lefutása és következményei ma még ismeretlenek. Másfelől egy eleve meglévő túlkínálati piacon roppant meg a kereslet. Mindez az alkalmazkodás új formáit követeli meg az iparági szereplőktől, új intézményeket hoz létre vagy minden korábbinál egyértelműbbé teszi a fejlődési trendeket. A tanulmány három területen, az olajkormányzás, az európai gázpiac globális szerepén, illetve az európai villamosenergia-piacok alkalmazkodásán keresztül igyekszik bemutatni ezeket az új fejleményeket.

Bevezetés

A Covid-19-járvány hatása az energiapiacokra egyértelműen negatív keresleti sokként határozható meg.¹ Ezek azok az esetek, amikor az energiapiaci termékek iránti kereslet váratlanul és/vagy drámaian csökken. Ezek nem ismeretlen jelenségek, a gazdasági válságok az elmúlt évszázadban, akár 1929-ben vagy 2008-ban egyformán ár- és fogyasztáscsökkenéssel jártak. Az ilyen helyzeteket a piaci szereplők ismerik, adott esetekben adekvát intézményrendszer és eljárási rend segítségével képesek reagálni arra. Nem meglepően a járvány beköszöntekor az OPEC (*Organization of the Petroleum Exporting Countries* – Kőolaj-exportáló Országok Szervezete) összehangolt módon csökkentette a kínálatát, az olaj- és gáztermelők leállították az új projekteket, és visszafogták termelésüket, míg az erőművek – legalábbis a konvencionális kapacitások – előrehozták az éves karbantartásaikat vagy leállították a kevésbé hatékony egységeiket.

Ugyanakkor a járvány okozta keresleti sokk szinte minden más vonatkozásban különbözik a hagyományos gazdasági válságok okozta depresszióktól. Az általános krízis, induljon bármelyik szektorból, néhány hagyományos forgatókönyv alapján, jól ismert ütemben és módon hullámszik végig a gazdaság egészén, és kínál beavatkozási pontokat a gazdaságpolitika számára. Ezek valamilyen szintű – esetenként egyébként hamis – biztonságérzetet, normalizációs reményeket keltenek. Ehhez képest most egy gazdaságon kívüli tényező váltott ki meglehetősen diverz hatásokat. Egyrészt az exogén jellegből fakad a nagyfokú bizonytalanság a válság időtartamát,

¹ Megkülönböztetendő a kínálati sokktól, amit a járvány például a feldolgozó iparágakban okozott, ellehetetlenítve a termelést egy olyan helyzetben, amikor elvileg lett volna piaci kereslet. Pedro Brinca – Joao B. Duarte – Miguel Faria e Castro: Is the COVID-19 pandemic a supply or a demand shock? *Economic Synopses*, 31. (2020).

mélységét és lefutását illetően. Ezek jelentős részben orvosi és járványügyi kérdések, amikor a gazdaságpolitika legfeljebb fájdalomcsökkentést, a másodlagos következmények (likviditási és hitelproblémák, munkanélküliség stb.) elhárítását képes nyújtani, de semmiképp sem kínálhat végleges megoldást. Másrészt nem világos, hogy milyen mértékben köszönhetők egyes hatások a járványügyi intézkedéseknek, avagy a fogyasztási szokások megváltozásának és az elővigyázatosságnak. Utóbbiakra példa a légi közlekedés vagy egyes turisztikai szektorok, ahol a visszaesés aligha tudható be kizárólagosan a társadalmi távolságtartást célzó szigorításoknak. Ellentétben a nemzeti karanténokkal, ahol a gazdasági kár legalább részlegesen felmérhető és befolyásolható, a társadalmi távolságtartás autonóm aspektusai nem szabályozhatók, és hatásuk maradandóbb lehet.

Az energiapiacokra vonatkozó hatásokat illetően két fontos tényező mentén kell differenciálni. A hatások eltérőek egyes energiahordozók, adott esetben termelési módok szintjén. A közlekedéssel szinte kizárólagos szimbiózisban lévő olajpiacok számára voltak a legfájdalmasabbak a karanténintézkedések. 2020 áprilisában, amikor globális szinten a legteltesebbek voltak a szigorítások, napi 29 millió hordóval, a világpiaci harmadával csökkent a fogyasztás.² Ez messze a legnagyobb rövid távú visszaesés az iparág történetében. Ennyiben az olajpiac egyedi, a járvány által kiemelten érintett terület volt. Az olajhoz képest a földgáz kereslete diverz, egyes területeken (például fűtés, háztartások fogyasztása) kevésbé függ a piaci hatásoktól – így itt a járvány áttételes hatásai jobban érvényesültek. A villamosenergia- és széntermelés a szénhidrogénnel szemben inkább lokális piacok, ahol az alkalmazkodás terhet értelemszerűen a magasabb változó költségű termelési módok szenvedték el. Így a megújuló termelési módok, a víz-, szél- és napenergia számára nem jelentett érdemi korlátot a járvány, miközben más energiahordozók viselték az áramkereslet csökkenéséből fakadó terheket.

A másik meghatározó szempont földrajzi. Magyarország szempontjából értelemszerűen az európai térség folyamatai a leginkább relevánsak. Az Európai Unió egy fejlett piacgazdaságú és technológiájú régió, javarészt érett társadalmakra jellemző energiakereslettel. A gazdasági növekedés régebb óta elmaradt a világ gazdasági átlagtól, és a legtöbb szegmensben trendszerűen csökkent az energiafogyasztás. Ezen túlmenően karakteres és a piaci viszonyokat radikálisan átíró klímapolitikával rendelkezik, releváns karbonárral, az energiaátmenet ütemét előíró célszámokkal és adminisztratív intézkedésekkel. Kelet-Közép-Európa kis mértékben különbözik az EU-átlagtól, míg e jellemzők jelentős része nem mondható el az észak-amerikai vagy a távol-keleti országokról, és végképp nem a fejlődő vagy az energiaexportőr államokról. Ennyiben a földrajzi lehatárolás nem egyszerűen területi szűkítés, sokkal inkább egy helyi piaci karakterisztika kiválasztása, amelyen belül a járvány hatása érvényesült. Ezek a helyi karakterisztikák kevésbé fontosak a globálisabb, az infrastruktúrához kevésbé kötött piacokon, mint például az olajé, viszont meghatározóak

² IEA: *Oil Market Report – April 2020* (2020. április).

például a villamosenergia-rendszerek alkalmazkodásánál. Ezek a jellemzők azért is lényegesek, mert önmagában a keresleti sokk csak a változások egyik szempont-rendszerét képezi. A másik, legalább ennyire meghatározó tényező az energiahordozóknak a válság előtti állapota, az a közeg, amelyet az érint. Ellentétben a 2008-as pénzügyi válsággal, most egy eleve túlkínálati globális szénhidrogénpiacot és egy más szabályozású és összetételű európai villamosenergia-piacot érintett a járvány, így a hatások is különböznek.

Jelen tanulmányban, 2020 szeptemberében értelemszerűen nem lehet a Covid-19-járvány energiapiaci hatásait teljeskörűen elemezni, minthogy azoknak nincsen vége, még azt sem lehet biztosan állítani, hogy túl vagyunk a nehezén. Ami vizsgálható, az a korábbi években megváltozott piaci körülmények, új intézmények és a realitás reakciója a mostani válságra. A három fontos energiahordozó képviselte szegmens három meghatározó kérdését választottam ki. Ezek mind egy korábban megindult piaci változásnak azok a momentumai, amelyeket a járvány okozta válság a korábinál is élesebben világított meg.

Az olajpiacon az OPEC+-nak, mint a termelők egy kiszélesített körének, a válságmenedzselését vizsgálom. Ez magában foglalja az átirányítás orosz-szaúdi tandemben való kezelését csakúgy, mint az Egyesült Államok megváltozott attitűdjét az OPEC-hez mint kartellhez.

A gázipiacon a kínálati piac kialakulását, az LNG (*Liquefied Natural Gas*) árletörő szerepét és Európa korábbi kiegyensúlyozó szerepének az elvesztését tárgyalom. Magyarország számára annál is fontosabb ez a kérdés, minthogy 2020 folyamán nemcsak korábban soha nem látott alacsony árszintek alakultak ki, de a kontinensen megváltozott az orosz gáz és az LNG viszonya is.

A villamos energia piacon a válság nem érintette a meglévő trendeket. A klímapolitika hatására egy olyan villamosenergia-rendszer épült ki a kontinensen, amelyben az ár- és a kereslet-kínálati hatások sem érintik a klímapolitika által felvázolt dinamikát. Az alkalmazkodás terhei szinte kizárólag a fosszilis és nukleáris szegmensre hárultak, miközben az amúgy is preferenciális elbánást élvező megújuló szegmensnek számára a keresleti sokk nem veszélyeztette a megtérülést.

Az olajpiacok – az intézményi adaptáció esete (OPEC+)

Ellentétben a 2008-as válsággal, a járvány okozta keresleti sokk egy eleve masszívan túlkínálati olajpiacra mért csapást. Nem véletlenül az elemzők és a nemzetközi pénzügyi intézmények többsége is kettős sokként jellemezte a kialakult helyzetet, amikor mind kínálati, mind keresleti oldalon a krízis mélyülése irányában hatottak a tényezők.³ A 2010-es évek közepe óta kialakult kínálati nyomás teszi a mostani

³ Raban Arezki – Ha Nguyen: Coping with a dual shock: COVID-19 and oil prices. *The World Bank*, 2020. április 14.

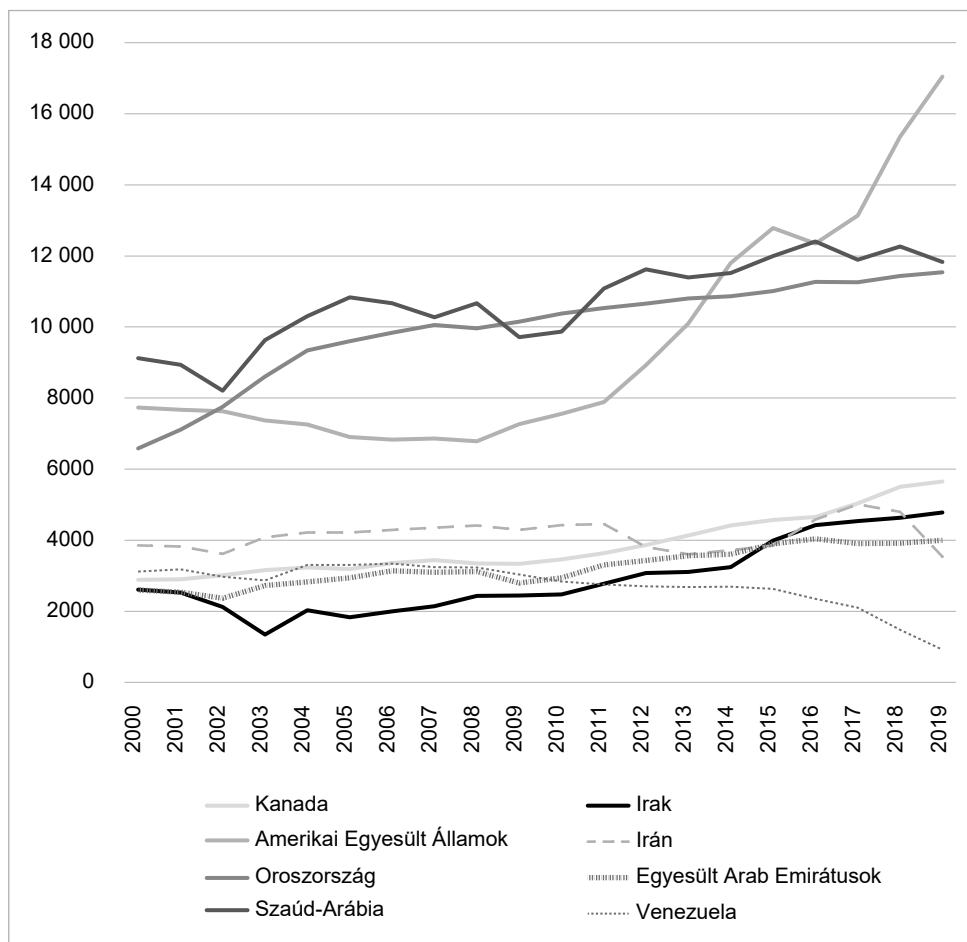
helyzetet strukturális problémává, és csökkenti a gyors kilábalás valószínűségét. A kínálati piac beköszönté 2014 közepe óta nyilvánvaló, ekkor intett búcsút az olajár a 100 USD/hordó feletti szinteknek. Ebben akkor szerepet játszott a globális kereslet vártnál lassabb, éves szinten 1% alatti bővülése. Sokkal többet nyomott azonban a latban az észak-amerikai palaforradalom, egy technológiai újítás, amelynek révén 2008 óta majdnem 11 millió hordó/nap mértékben nőtt az észak-amerikai olajtermelés (2019-ben kb. 100 millió hordó/nap globális fogyasztás mellett). Ez nemcsak nettó exportórrá tette az észak-amerikai kontinenst, de nagyságrendileg megegyezett az időszak globális keresletnövekményével, kiszorítva onnan a többi olajexportőr ambícióit.⁴

A kilátásokat érdemben rontotta, hogy ez a növekmény egy új technológiájú fúrási protokollnak volt köszönhető. A horizontális fúrás és a repesztéses technikák korábbinál agresszívabb alkalmazása révén olyan rétegekből is ki lehetett nyerni az olajat és a földgázt, amelyekből korábban nem. Mindez érdemben növelte a világon gazdaságosan kibányászható tartalékok szintjét, már jelenleg is látható, hogy nem csak Észak-Amerikában alkalmazzák azt (például Oroszországban). Éppen ezért indokolt az 1998–2014 közötti magas olajárciklus végéről, avagy az úgynevezett „szuperciklus” leszálló ágáról beszélni. Önmagában ez nem egyedi jelenség, a technológia fejlődése és a piaci kínálat reakciója a magas árviszonyokra normális folyamat. Az 1973–1985 közötti magas olajárak is technológiai újítások, például a mélytengeri olajbányászat, a 3D-s szeizmológiai eljárások vagy az arktikus feltárások ugrásszerű fejlődéséhez vezettek. Ilyen esetekben a piactisztítás csakis az alacsonyabb olajár révén lehetséges, amellyel a relatíve drágább költségű termelést kizárják a piacról. A kérdés inkább az, hogy ez az árcsökkenés milyen pályán, milyen ütemben zajlik le.

Az alkalmazkodás központi intézménye, a globális olajkormányzás legfőbb szerve az OPEC. Az úgynevezett átirányítás intézménye, jelen esetben egy piaci kartell létrehozása, hagyományos jelenség az olajpiacon, valamilyen formában az 1870-es évek óta jellemző arra. Hivatalosan az OPEC fő célja a piaci volatilitás csökkentése, a kiszámíthatóság megteremtése és így a befektetési környezet konszolidációja. A gyakorlatban a kartell egyfajta kollektív válaszadási képességet jelent. Ez nem egyszerűen koordináltabb adaptációt feltételez, hanem még ellentétes előjelű is az individuális reakciókkal. Hagyományos esetben a kereslet és az árak drámai esésére a termelők a termelési volumen növelésével reagálnak. Mivel a költségstruktúra döntő részét az állóeszköz-beruházások teszik ki, a termelés változó költségei viszonylag alacsonyak, és a kutak fizikailag sem feltétlenül leállíthatók, a bevételi szint csökkenése a kihozatal növelése révén ellensúlyozható. Amennyiben egy termelő biztos abban, hogy mindenki így fog cselekedni, akkor racionális döntés, hogy maga is növelje az eladott volument. Összességében azonban ez válságspirált indít

⁴ Fonák módon épp az Irán és Venezuela ellen hozott amerikai szankciók, az azok által okozott exportcsökkenés tett lehetővé mégis némi növekedést a többi termelő számára.

be, amely katasztrofális hatással lehet az iparág egészére, mint történt az például 1930–1932-ben. Ehhez képest a kartell, jelen esetben az OPEC, a kínálat koordinált csökkentése révén hozza azt egyensúlyba a kereslettel. Egyfajta bizonyosságot teremt, hogy a termelők meghatározó része nem fogja növelni a termelését, így a bevételkiesés kontrollálható marad. Mindehhez természetesen szükség van a megfelelő piaci részesedésre, arra, hogy a kartellból kimaradt „potyautasok” termelése ne döntse be az árszintet.



1. ábra Az olajtermelés volumene néhány jelentősebb országban, 2000–2019, ezer hordó/nap

Forrás: a szerző szerkesztése a BP: *Statistical review of world energy* 2020 alapján

A OPEC piaci részesedésének csökkenése és ehhez kapcsolódóan új együttműködő tagok toborzása volt az utóbbi időszak egyik legfontosabb fejleménye. Éppen az észak-amerikai olajtermelés aránytalan növekedése miatt az OPEC piaci súlya mára 35% körülire süllyedt. Ilyen alacsony részesedés mellett például a koronavírus-

járvány okozta páratlan keresleti sokk miatt az OPEC-tagoknak termelésük majdnem harmadát (avagy például Szaúd-Arábiának termelése kb. 80%-át) le kellett volna állítania, hogy egyensúlyba hozzák a piacot. Nem véletlenül az OPEC már régebb óta, a pénzügyi válságot követő első, 2016-os 1,2 millió hordó/nap kínálatszűkítésnél is ahhoz a feltételhez kötötte a saját akcióját, ha más termelők is csatlakoznak ahhoz. Így jött létre az úgynevezett OPEC+, amelyben Oroszországgal az élen még bő 18 millió hordó/nap termelésnyi kapacitással bőven 50% fölé tudták növelni a kartell piaci súlyát.⁵ Az új együttműködők az OPEC-országok átlagánál kevesebbet, de így is jelentős, 558 ezer hordó/nap termelésszűkítéssel járultak hozzá a közös erőfeszítéshez.⁶ Ellentétben a korábbi hasonló, alkalmi együttműködésekkel, 2016 óta az OPEC+ intézményesített formát nyert. Az OPEC+ tagok a kvótaalkuk gyakorlati résztvevői, nem szavazó tagokként részt vesznek annak ülésein, és azokat követően maguk is döntenek. Adott esetben döntéseik mindkét irányban feltételesek, az egyik csoport döntése feltételezi a másikat. Ennek alapján nem túlzás amolyan „szíami ikreknek” tekinteni őket.

Az új intézmény első fontosabb tesztje a Covid-19-járvány okozta keresleti sokk. A szervezet április közepén elfogadott, 9,7 millió hordó/napos kínálatszűkítése messzemenően a valaha volt legnagyobb alkalmazkodási kísérlet. Jellemző, hogy a 2008-as válság idején 4,2 millió hordó/nap⁷ termelésvisszafogás elegendő volt a helyzet stabilizálásához, miközben az OPEC+-tagok akkor semmilyen jogi kötelezettséget nem vállaltak. Ez az OPEC+ tagországokra kirótt, átlagosan majdnem 20%-os visszafogás soha nem látott mértékben igénybe veszi a szervezeten belüli szolidaritást, illetve megmutatja az új együttműködők, az OPEC+-tagok valós stratégiáit. Kiváltképp sok múlik a két csoport vezető államainak, Szaúd-Arábiának és Oroszországnak a kapcsolatán. A döntést annál is nehezebb betartatni, mert azt a szervezet április közepén pánikhelyzetben hozta, egy olyan szituációban, amikor a termelés fenntartása mellett a globális tárolókapacitások másfél hónapon belül megteltek volna.⁸ A döntés 2022 áprilisáig szól,⁹ és a nemzetközi konszenzusnál, így például a Nemzetközi Energia Ügynökségnél pesszimistább kilábalást

⁵ A 13 OPEC-tagállamból három nem tett felajánlást (Irán, Venezuela, Líbia), mert amúgy is termelési problémáik voltak. A felajánlást tevő nem OPEC-tagok a következők: Azerbajdzsán, Bahrein, Brunei, Dél-Szudán, Egyenlítői Guinea (azóta tagállam), Kazahsztán, Malajzia, Mexikó, Omán, Oroszország, Szudán.

⁶ 32,5 millió hordó/napra csökkentve az OPEC-kvótát. *OPEC Bulletin*, 2016/11-12. 7.

⁷ OPEC: *151st (extraordinary) meeting of the OPEC Conference* (2008. december 17.).

⁸ Ez a helyzet vezetett oda, hogy az április 20-i zárásakor az amerikai WTI-olajjal mínusz 37 USD árfolyamon kereskedtek. Simone Tagliapietra: COVID-19 is causing the collapse of oil markets: when will they recover? *Bruegel Institute*, 2020. április 23.

⁹ Ugyanakkor 2020 júniusában elvileg 7,7 millió hordó/napra, 2020 decemberében pedig 5,7 millió hordó/napra csökkentették volna a visszafogás mértékét. Előbbi esetben azonban az eredeti, 9,7 milliós kínálatszűkítés fenntartása mellett döntöttek. Baker McKenzie: US: Impressions from OPEC's June 6 2020 decision to maintain oil production cuts. *Baker McKenzie*, 2020. június 9.

feltételez. Ehhez képest a fejlett világ karanténjainak feloldása 2020 nyarának folyamán a vártnál gyorsabb normalizációt hozott például Kínában, ami megnehezíti az eredeti döntés betartását a kartellen belül. Ugyanakkor a helyzet továbbra is rendkívül törekeny, és amíg nincs megnyugtató járványügyi megoldás, a karantén különböző formái maradnak az egyedüli kezelési lehetőségnek.

Az együttműködés betartása és így az olajpiaci egyensúly kérdése a három meghatározó termelő, az Egyesült Államok, Szaúd-Arábia és Oroszország viselkedésén múlik. Ők hárman képviselik az olaj kínálati oldalának közel 40%-át. Szaúd-Arábia olajpiaci viselkedése jól ismert. Az OPEC vezető erejeként hagyományosan úgynevezett „jóindulatú stratégiát” (*benevolent strategy*) folytat, amelynek keretében a többi termelővel összefogva, esetenként a piaci súlyából fakadónál nagyobb áldozatot is vállalva szabályozza az olajárat. E magatartását nagyon alacsony termelési költségei, jelentős pénzügyi tartalékjai, illetve a közvetve a Közel-Keleten betöltött biztonsági, politikai szerepe teszi lehetővé. Ugyanakkor pont ezek az eszközök feltételezik, hogy nem kellő együttműködés esetén „kényszerítő stratégiát” (*coercive strategy*) alkalmazzon, azaz a többieknel alacsonyabb áron és több olajat adjon el, mintegy kikényszerítve így a kartellhez való lojalitást. 2020 március–áprilisában is rövid ideig így járt el, 20 dollár/hordó szintre szakítva be az olajárat, és előkészítve az április közepi döntést.

Nagyobb a bizonytalanság Oroszország viselkedése kapcsán. Oroszország újonc a termelésszűkítők kötelékében, és bár az 1980-as évek óta többször tárgyalt a potenciális hozzájárulásról, sosem vállalt hosszabb távú kvótát. Ennyiben 2016 óta, az OPEC+ intézményesítése óta tekinthetjük csak a csapat biztos tagjának. Ugyanakkor magatartása és legfőképpen a tekintélye a csoporton belül még bizonytalan. Oroszország átsodródása a potyautasok köréből az együttműködőkébe leginkább a termelési görbéjének az érett szakaszba való jutásával magyarázható. Moszkva hatalmas termelésbővítésen van túl, az 1990-es évek végének 6,1 millió hordó/nap termelését 2018-ig 11,4-re növelték. A növekedési dinamika viszont már alig 1%-os az utóbbi években, globálisan viszonylag szűkös tartalékok mellett.¹⁰ Ilyen termelési karakterisztika mellett már nem hoz jelentős kifizetéseket a potyautas-stratégia, viszont annál nagyobb kárt okozhat az OPEC kudarca. Mindez és a helyzet drámai volta elégséges lehet a kínálatszűkítéshez való csatlakozáshoz, azonban kétséges, hogy meddig és miként fogja azt Oroszország betartani.

Az orosz alkalmazkodás értékelésénél több körülményt is figyelembe kell venni. Ellentétben az OPEC-tagállamok többségével, Oroszországban nem egy állami monopólium kezében van a termelés vagy annak döntő része, hanem különböző cégek között oszlik meg. Az ezek közötti volumenelosztást, a hosszabb távú szerződéseik figyelembevételét, az egész koordinációt most kell kialakítani. Ugyancsak fontos tényező, hogy az orosz export legjavát hosszú vezetékeken szállítják, jelentős

¹⁰ Az orosz R/P (tartalék/termelés) arány 25,4 volt 2018-ban szemben a szaúdi 66,4-gyel vagy a kanadai 88,3-mal. BP: *Statistical review of world energy 2020*.

infrastrukturális háttérrel, és specifikus klimatikus körülmények között termelik, így ezek a tényezők megnehezítik és megdrágítják a kínálatszűkítés költségét. Ezek a szempontok korábban rendszeresen az árelfogadó potyautas-stratégia melletti érvként merültek fel, gyakran fajlagosan csökkentve az orosz részvétel terheit.¹¹ A 2020. áprilisi döntés ennyiben nemcsak az orosz ambíció, de a képesség tesztje is egyben.

Igazán ambivalens helyzetben azonban az Egyesült Államok volt. Eredetileg, mint az olajbányászat- és -export „őshazája”, az átirányítás és a kormányzati szabályozás amerikai innováció volt. A New Deal keretében, az 1930-as évek elején vezették be az úgynevezett *economic rationing* rendszerét, amelynek révén a szövetségi kormány termelési kapacitásokat vonhatott ki a piacról az árszint szabályozása végett.¹² Ehhez képest az 1970-es évektől kezdődően, mint a világ egyik legnagyobb importőre és fogyasztója, a termelési kartellek, jelen esetben az OPEC egyik fő kritikusrává vált.¹³ A 2000-es évek elejének palaolaj-forradalma azonban újra a világ legnagyobb termelőjévé és nettó exportőrré tette az Egyesült Államokat, jelentősen differenciálva a korábbi liberálisabb értékvilágot és piaci realitást. Az amerikai érderendszer egyfajta hibriddé vált, amelyben egyszerre voltak jelen az olcsó olaj iránti fogyasztói igény, a hagyományos szabadpiaci attitűdök és a belső termelők piaci normalitásra vonatkozó elképzelései.

Ez az eltolódás implicit módon, de már a 2010-es évek kezdetétől jelen volt nem is annyira az ágazati politikában, mint a külügyekben. Washington az utóbbi évtized folyamán egyre határozottabban alkalmazott gazdasági kényszerítő eszközöket (*economic statecraft*) és különféle szankciós rezsimeket az olajpiacon is. Így az Irán és Venezuela elleni szankciói meghatározó mértékben felelőssé tehető, hogy 2017 óta az olajpiacon eltűnt mintegy 3–3,5 millió hordó/nap termelés. Jellemző, hogy például Irán esetében az 1979-es szankciós rezsim egyike sem törekedett ilyen teljeskörűen ellehetetleníteni az iszlám köztársaság kivételét. Ennek egyik oka nyilvánvalóan az olajpiaci következmények voltak: korábban az amerikai lakosság felé legalább az elnökválasztáskor el kellett volna számolni a magas benzinárakkal; egy olajár-emelkedés drasztikusan rontotta volna a politikailag amúgy is érzékeny kérdésnek számító kereskedelmi deficitet;¹⁴ a nemzetközi szinten egy olajválság kiobbantójának a képében tűnt volna fel az amerikai diplomácia. Ehhez képest a 2010-es évek második felében Venezuela részleges és Irán szinte teljes kiiktatása

¹¹ Brian Wingfield et al.: New decade, new OPEC oil curbs. Same mixed results. *Bloomberg*, 2020. április 20.

¹² Daniel Yergin: *The prize. The epic quest for oil, money and power*. New York, Free Press, 1992. 244–260.

¹³ Így például 2007 óta a Szenátusban van az úgynevezett NOPEC (*No Oil Producing and Exporting Cartels*) törvényjavaslat, amely kiterjesztené az amerikai antitröszt szabályozást a világ egészére, és perelhetővé tenné amerikai bíróságok előtt az OPEC tevékenységét.

¹⁴ 2007-ben az Egyesült Államok 282 milliárd USD értékben importált szénhidrogéneket, ami durván a kereskedelmi deficit 40%-ának felelt meg. US International Trade Administration adatok.

az olajexportőrök közül nem növelte a nemzetközi olajárakat, kétségtelenül segítette az OPEC átirányító szerepét, speciel az OPEC+ 2016-os kínálat-szűkítésének durván másfél-kétszeresét idézték elő a világpiacon.

A helyzetben beállt washingtoni fordulatot jól mutatta, hogy az OPEC+ 2020. áprilisi döntésénél miniszteri szinten jelen voltak és közvetlenül üdvözölték azt nemcsak az amerikai, de a G20-ak kormányai is. Formálisan nem csatlakozva a kínálat-szűkítéshez, az Egyesült Államok is mintegy 2–3 millió hordó/nap termelés-csökkenést valószínűsített a saját piacán.¹⁵ 2020. március közepe és augusztus vége között ezt is meghaladta az amerikai olajtermelés csökkenése, mintegy 3,4 millió hordó/nappal 9,7 millióra csökkent a bányászat.¹⁶ Amennyiben ehhez hozzáadjuk a kanadai csökkenést,¹⁷ nagyságrendileg Észak-Amerika a szaúdi–orosztandemmel azonos léptékben járult hozzá a piacok konszolidációjához. Ezt a piactisztítást nem a kormányzati koordináció, hanem az új piaci realitások és az alacsony olajár idézték elő.

Ez a jelenség szintén újszerű. A hagyományos olajtermelés esetében egy olajmező üzembe helyezését követően 5–8 évvel jut el a hozamcsúcsra. Ennek megfelelően a keresleti sokkokhoz való automatikus piaci alkalmazkodás sokkal hosszabb és elnyújtottabb volt. Ezzel szemben egy agresszív repesztéses technikával fúrt új típusú, „palaolajkút” üzembe állításának első évében termel a teljes kapacitással, az azt követő években már csak korábbi teljesítményének a töredékét, esetenként kevesebb mint 10%-át adja. Sokkal többet kell fúrni belőlük, így termelési önköltsége is drágább. A 2020-as év első felének alacsony olajárai, a cégek finanszírozási helyzete és a banki kölcsönök hiánya miatt így már májusban törölték a korábbi befektetési tervek 50%-át,¹⁸ míg a frissen fúrt kutak száma az év eleji szint 40%-ára csökkent. Tekintettel arra, hogy az amerikai olajtermelés immár 63%-a nem hagyományos olajkutakról származik, a globális olajtermelés új, a korábbinál sokkal gyorsabb alkalmazkodási formája alakult ki Észak-Amerikában. Éppen ezért többek, így Igor Szecsin, az orosz állami Rosznyeft igazgatótanácsának elnöke szerint nincs is szükség az OPEC+-együttműködésre, mivel a piac úgylátja a drágább forrásokat, legfőképpen az amerikai palaolajat.¹⁹

2020 második negyedében a globális olajkereslet 16,4 millió hordó/nappal csökkent. Az 1979-es olajválság óta ez volt a legnagyobb mértékű zavar az iparág történetében. Ehhez képest kínálati oldalon mintegy 14 millió hordó/napos kiigazítás történt, ami az alkalmazkodás új határait tárta fel. A mostani válság,

¹⁵ OPEC Bulletin, 2020/4–5. 20–21.

¹⁶ EIA: *Weekly U.S. field production of crude oil* (2020).

¹⁷ Canada Energy Regulator: *Estimated production of Canadian crude oil and equivalent* (2020).

¹⁸ Andrew Fawthrop: The outlook for US shale as investment appetite poised to halve this year. *NS Energy*, 2020. május 28.

¹⁹ Todd Prince: Russia's Rosneft Chief downplays rift with Saudis, seeks quick oil-price rebound. *Rferl.org*, 2020. március 21.

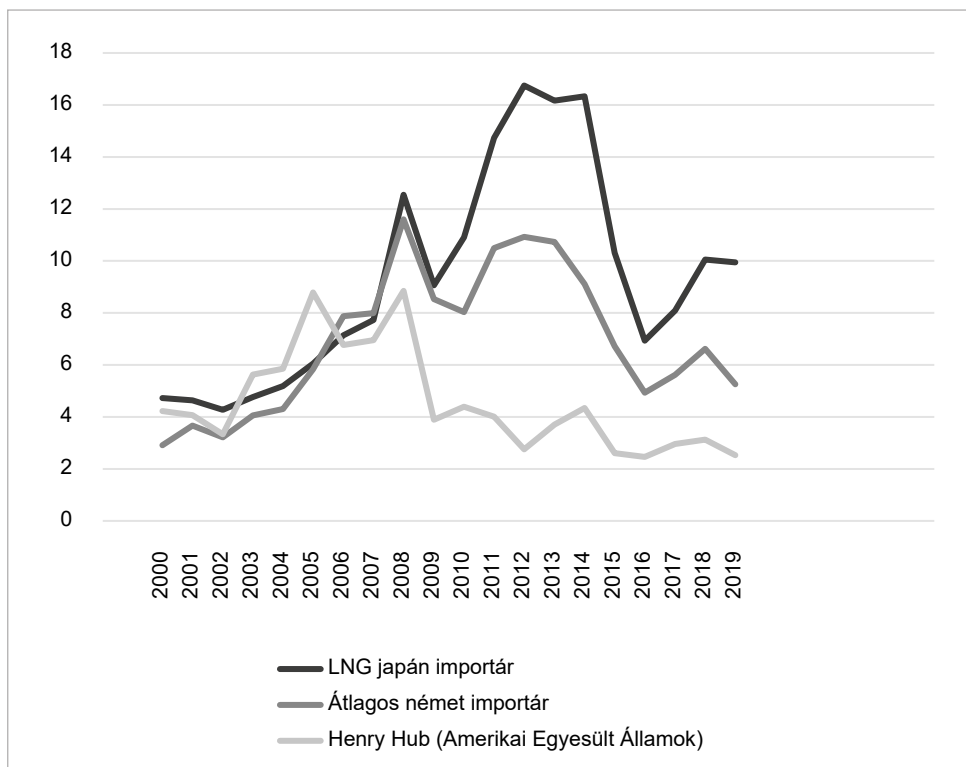
még ilyen hektikus lefolyása és bizonytalan kimenetele mellett is, tekinthető egy egyensúlyi folyamat elemének. A válságok ugyan mindig piactisztítók, ellehetetlenítik a magasabb bekerülési árakkal dolgozó termelőket, ugyanakkor jól látható, hogy a 40–50 USD ársáv felett már meglehetősen bizonytalan a kartell pozíciója. Akár az OPEC+, akár a keresleti sokk révén, de az egyensúlyi ár aligha tér vissza hamar a válság előtti 60–80 USD körüli szintre tartósan. Ehhez geopolitikai feszültségekre és nagy volumenű termelésekiesésekre lenne szükség, a gazdasági folyamatok önmagukban alacsonyabb ársávot valószínűsítene a 2020-as évek első felében.

Az európai földgázpiac – a „maradékszerep” vége?

Amióta az 1990-es években a cseppfolyósított földgázszállítás (*Liquefied Natural Gas* – LNG) technológiája versenyképpé vált, sokan számítottak arra, hogy kihívást intéz a hagyományos vezetékes exporttermékek piaci ellen. Ellentétben a vezetékes, hálózati rendszerekkel, az LNG nem köti össze elválaszthatatlanul a vevőt és az eladót, szabadon szállítható a világtengereken, és a szállító/vevő könnyen lecserélhető szükség esetén. A szó klasszikus értelmében „árucikké” (*commodity*) teszi a földgázt, elválasztja a szállítására használt dedikált exportvezetésektől. Az LNG térnyerésének így a regionális piacok összeolvadását, globális árkonvergenciát kellett volna eredményeznie.

Ehhez képest a 2010-es évek közepéig ennek éppen az ellenkezője történt. Bár az LNG aránya a világkereskedelemben ekkor már meghaladta az egyharmados arányt, nagyon sokáig a három nagy földgázpiac, az észak-amerikai, a távol-keleti és az európai nemhogy nem közeledett egymáshoz, de áraikban és árazásban is különöztötek egymástól. Észak-Amerikában a palaolaj- és gázforradalomnak köszönhetően jelentős kínálati nyomás alakult ki, miközben sokáig nem volt jogi és technikai lehetőség a gázexportra. Ennek megfelelően hubárazás mellett (*Henry-hub*) nagyon alacsony árszint alakult ki, miközben csak indirekt módon – a korábban várt amerikai LNG-import elmaradása révén – hatott a többi regionális piacra. Ehhez képest a Távol-Keleten fennmaradt az olajárhoz kötött árazási rendszer. Bár a térség vált az egyik legnagyobb LNG-importőrre, annak piaci nem találkoztak a vezetékes gázpiacokkal. Japán kizárólag LNG-t importál, miközben a Kína és Dél-Korea tengerparti részére hozott cseppfolyósított földgáz nem versenyez érdemben a türkmén vagy egyéb forrásokból érkező vezetékes gázzal. A 2011-es fukusimai nukleáris baleset, a japán atomerőművek azt követő leállása és termelésüknek gázerőművekkel való pótlása így kizárólag az LNG-piacra zúdult, végletesen megnövelve a regionális keresletet. Így alakulhattak ki 2011-et követően 4–5-szörös árkülönbségek: miközben az észak-amerikai Henry Hub ár 2–3 USD/mBTu körül ingadozott, addig a japán–koreai árszint 13–17 USD/mBTu körülre emelkedett.²⁰

²⁰ BP: *Statistical review of world energy 2020*.



2. ábra A regionális gázárak alakulása, 2000–2019, USD/mBTu

Forrás: a szerző szerkesztése a BP: *Statistical review of world energy 2020* alapján

Európa ebben az időszakban minden szempontból az átmenetet és a kiegyensúlyozó szerepet képviselte. A kontinens egyfajta „maradékszerepet” töltött be a földgázpiacokon, ami azonban inkább előnyére vált. Az amerikai és a távolkeleti gázpiacok méretben és növekedési ütemben is jócskán maguk mögé utasították az ókontinent. Az elmúlt évtizedben a távolkeleti kereslet éves átlagban 5,1%-kal nőtt, míg az európai 1,2%-kal csökkent.²¹ A 2008-as válságot követően kapacitásbőség volt az egész európai kontinensen, alig történt érdemi befektetés. Az LNG-importkapacitásoknak például csak a negyedét használták a 2010-es évek első felében. Így viszont a térségbe csak olyan LNG jött, amely nem talált vevőre a Távol-Keleten. Ennek megfelelően az árszint is alacsonyabb maradt, 5–10 USD/mBTu körül ragadt. Az árazás tekintetében Európa vegyes képet nyújtott, de az olajindexről hubárazásra való átállás volt a domináns trend. Ugyanakkor az orosz vezetékes gáz és az LNG a kontinens észak-nyugati részét leszámítva nem versengett érdemben egymással és az utóbbi, leszámítva néhány projektet (például litván LNG-import), nem tűnt fel Kelet-Közép-Európában. Az európai „maradékszerep”

²¹ BP: *Statistical review of world energy 2020*.

tehát erre a környezetre épült. Felszívta a távol-keleti piacoknak már nem kellő többletet, lényegesen olcsóbban jutott forráshoz, miközben az orosz földgáz egyfajta biztonságot adott arra vonatkozólag, hogy egy dedikált forrás marad a kontinensen, és az nem tud máshova szállítani.

Ugyanakkor a 2010-es évek eleje minden szempontból átmenetinek bizonyult, különleges és egyedi hatások miatt nem alakult ki piaci konvergencia.²² A globális LNG-kereskedelem 2019-re nagyjából utolérte a vezetékes szállítási volument (485,1 és 499,4 milliárd m³),²³ miközben annak növekedési üteme jócskán meghaladta az utóbbit. Kiváltképp igaz ez az ausztráliai és az amerikai LNG-termelésre: ez a két forrás adta 2015 óta a nettó LNG-kereskedelem növekményének a háromnegyedét (111,6 milliárd m³-t). A földgáz kereskedelme gyors ütemben globalizálódik, és lassacskán minden, a világtengerektől nem túlzott távolságban lévő területen versenyképes alternatívája lehet a vezetékes gáznak. A Covid-19-járvány így egy LNG kínálati offenzíva közben érte a piacokat, ami Európában felgyorsította és a korábbinál jobban kiélezte a vezetékes (orosz, norvég) gázzal a versenyt.

Egészen 2019-ig a globális LNG-piacokat Európa egyensúlyozta ki. Ez a gyakorlatban egy puha árversenyt jelentett a Gazprom és az LNG között: amennyiben a Gazprom nem alkalmazkodott kellőképpen a globális LNG-kínálatához, akkor a felesleg Európában talált piacra, végeredményben kiváltva az orosz vezetékes volument. Két tényező volt, ami miatt ez az egyensúlyozó szerep átmenetileg fennmaradhatott. Egyfelől a távol-keleti árak továbbra is érdemben meghaladták az európai szintet, másrészt az amerikai LNG-export megindulása lassabbnak bizonyult az előzetesen vártnál. 2020 elején azonban már egy sor szezonális tényező is hozzájárult ahhoz, hogy ez a kiegyensúlyozó szerep meggyengüljön. Ilyenek voltak a szokásosnál melegebb tél, illetve az orosz–ukrán tranzitkonfliktus lehetséges kiújulása miatt teljesen feltöltött tárolói állomány. E körülmények révén a fűtési szezon végére 60%-os töltöttségen maradtak az európai tárolók – a korábbi évek 20–40%-os mutatóihoz képest.²⁴ Így a Covid-19-járvány nélkül is gyenge volt az európai kereslet, a 2020-as év az árak közel 25%-os csökkenésével indult (TTF-hub) január és március eleje között, tehát a járványügyi intézkedések előtt.

A koronavírus-járvány okozta keresleti sokk felgyorsította ezt a dinamikát. Különböző mértékben ugyan, de mindhárom regionális piacon keresleti problémákat okozott. A legsúlyosabb helyzet a Távol-Keleten, kiváltképp Kínában alakult ki, ahol az LNG-import legjava ipari felhasználók számára történik. Ezeknek az üzemeknek a leállása és a tárolói infrastruktúra hiánya megoldhatatlan feladványt

²² Jonathan Stern – Adi Imsirovic: A comparative history of oil and gas markets and prices: is 2020 just an extreme cyclical event or an acceleration of the energy transition? *OIES*, 2020. április.

²³ BP: *Statistical review of world energy 2020*.

²⁴ Anouk Honoré: Natural gas demand in Europe: The impacts of COVID-19 and other influences in 2020. *OIES*, 2020. június.

jelentett az iparágnak. Több importőr, így például a CNOOC és a PetroChina *vis major*t hirdetett, és nem vette át a szerződött mennyiségeket, de a többi nagy cég is átütemezésekért folyamodott.²⁵ Európa ennél rugalmasabban reagált, de a fogyasztás itt is csökkent az ipari felhasználás oldalán, illetve a villamosenergia-piacon az ott kialakult speciális helyzet miatt. Az így kialakult LNG-túlkínálat révén az európai jegyzések első alkalommal törték át a korábban elképzelhetetlennek tartott 2 USD/mBTU szintet, illetve szinte végleg eltűnt a cseppfolyósított gáz prémiumköltsége az európai piacokról. Ez azt jelentette, hogy átmeneti jelleggel az azonnali szállítású LNG-árak az európai átlag alá estek, így a legolcsóbb elérhető opciót jelentették.

Ezek az árak a hosszú távú, de feltehetően még a rövid távú fedezeti pont alatt is vannak, nem fenntarthatók. Például az amerikai LNG átlagos exportárai még a válság mélypontján sem mentek 4,5 USD/mBTU alá, nagyjából kijelölve az amerikai exportőrök árelvadásait.²⁶ Ugyanakkor a járvány lefolyásától függetlenül nehéz lesz megítélni, hogy miképpen alakul át annak hatására Európának a globális gázpiacon betöltött szerepe. Ellentétben az olajpiaccal, ahol globálisan egységesek az árak és az árazás is, tulajdonképpen lényegtelenek a regionális eltérések; a gázpiac az utóbbi időszak konvergenciája ellenére sem érte el a konzisztencia ezen fokát. Jelentősek a régiók között az infrastrukturális szűkületek, mások a piaci és szerződéses modellek, illetve önmagában a keresleti-kínálati dinamika jellege sem egyértelmű. Így valószínű, hogy a 2020-as évtized első felében fennmarad a kínálati nyomás, de nem világos, hogy milyen ársávban, és miként fog ez az orosz vezetékes gázhoz viszonyulni.

Ami a kínálatot illeti, az észak-amerikai palaolajról elmondottak igazak a palagázra is: az új típusú termelés sokkal gyorsabban reagál a keresleti változásokra, mint a konvencionális. Mivel 2020 tavasza óta a fűrészi tevékenység történelmi minimumra csökkent az Egyesült Államokban, már júniussal bezárólag bő 10%-kal csökkent a felhozatal.²⁷ Ellentétben más régiókkal, az amerikai gáz kínálatot fokozottan érinti az olajárak esése is. 2018-ra 18%-ra nőtt az úgynevezett „társult gáz” aránya a teljes termelésen belül.²⁸ Ennél is nagyobb arányú az olajkondenzátumokkal egyes földgáz aránya a teljes termelésben, ami tulajdonképpen egy olaj-gáz hibridet képez.²⁹ Ezekben az esetekben a földgáz az olajtermelés melléktermékeként jelentkezik, így sokszor minél olcsóbban igyekeznek tőle megszabadulni, annak az ára tulajdonképpen az alternatív megoldások (fáklyázás, mezőbe való visszasajtolás)

²⁵ Ennek oka, hogy a hosszú távú szerződésekben fix képletű árazás van, amelyet a sokkal alacsonyabb azonnali szállítású piactól függetlenül ki kell fizetni. Agnieszka Ason: *Scenarios for Asian long-term LNG contracts before and after COVID-19. OIES Paper*, 160. (2020).

²⁶ Nyilván ennek a java Ázsiába ment, korábban szerződött, hosszú távú szerződések keretében, ahol ezek az árak versenyképesek. EIA: *Natural gas prices*.

²⁷ EIA: *U.S. dry natural gas production*.

²⁸ EIA: *Associated gas contributes to growth in U.S. natural gas production* (2019. november 4.)

²⁹ EIA: *U.S. natural gas marketed production (wet)*.

költségétől függ.³⁰ Ennek megfelelően a korábbi viszonylag magas olajárkörnyezet közvetett módon növelte a termelést, és csökkentette az amerikai gázárakat is. E dinamika jövője az olajárkörnyezet függvénye.

A Covid-19-járvány érdemi változást indukálhat a távol-keleti piacokon is. A térségben a gázkereskedelem minden más régiónál jobban megőrizte archaikus jellegét. Megmaradt a helyi közműcégek domináns szerepe, hosszú távú, rugalmatlan szerződések határozták meg a piacot, magas maradt az olajárindexek aránya az árazásban. A régió magas árszintje csak részben indokolható a magasabb szállítási költségekkel, abban szerepet játszanak intézményi tényezők is. Nem véletlenül a Covid-19-járványra elrendelt karantének ezen a területen okozták a legnagyobb piaci turbulenciát. Sok esetben kezdeményezték – főleg vevői oldalról – a meglévő szerződéses rendszerek újratárgyalását.³¹ Éppen ezek lehetnek azok a változások – egy rugalmasabb importrezsím és egy további árcsökkenés –, amelyek szükségessé tennék Európa kiegyensúlyozó szerepét. Az elmúlt évtizedben szinte minden LNG exportprojekt tervezésekor az ázsiai piacokat vették alapul, és legfeljebb némi felesleget terveztek az egyéb fogyasztóknak. Így például Ausztrália magas önköltségű földgázexportja aligha teljesedhetett volna ki ilyen mértékben, ha nincsen a távol-keleti kereslet bizonyossága. Ennek vége lehet, és egy, az árakra érzékenyebb távol-keleti rendszer segíthet enyhíteni a mostani piaci kínálati nyomást.

Európa esetében az importkereslet növekedése mögött lévő legfőbb tényező a belső termelés csökkenése. Összességében a fogyasztás gyenge, a karakteres klímapolitika eddig inkább kiszorította a földgázt az áramtermelésből, egyre enyhébbek a telek, és az ipari felhasználás sem bővül a viszonylag alacsony gazdasági növekedés miatt. 2019-ben még mindig bő 7%-kal maradt el az EU kereslete a 2007-esétől, és csak az európai klímapolitika esetleges felgyorsítása – a szénerőművek közeli bezárása, talán az autóipari szabványok további szigorítása – tűnnek olyan változóknak, amely mellett a kereslet legalább átmenetileg visszatérhet a piacra. Középtávon, a válság lefolyása mellett, így csak a Gazprom marketingpolitikája olyan tényező, amely befolyásolhatja a piaci viszonyokat. Az orosz gázcég az elmúlt évtizedben már változtatott értékesítési stratégiáján. Nagyjából 2014-ig a „magas ár, kisebb volumen” magatartást tanúsította, és nem zavarta, hogy más szereplők aláígernek. Tette ezt a magas ázsiai árszint és kereslet ismeretében és az amerikai LNG-szállítások elmaradásának reményében. A 2010-es évek közepétől azonban ő is leszállította az árait, és harcba szállt az amerikai termelőkkel, igyekezett megőrizni piaci részesedését. Kérdéses, hogy a mostani piaci turbulencia elmúltával fenntartja-e ezt az elhatározását és árelfogadó stratégiáját, avagy az erős globális kínálat és a lemorzsolódó európai piacok láttán tovább módosít-e azon.

³⁰ Mindkettő viszonylag drága, az első a környezetvédelmi előírások miatt, az utóbbi azért, mert a palarétegekbe nehéz visszajuttatni a földgázt. Így viszont viszonylag többet juttatnak piacra, akár veszteségesen is.

³¹ Ason (2020): i. m.

Összességében az európai földgázpiaci „maradékszerep” feltehetően megváltozik a piaci folyamatok és a Covid-19-járvány hatására. Annyiban fennmarad, hogy méretét tekintve a lemaradása nő, a gázpiac növekedése Észak-Amerikában és főleg a Távol-Keleten jócskán meghaladja az ókontinensét. Abban a tekintetben azonban feltehetőleg megváltozik, hogy a Covid-19-járvány okozta turbulencia rámutatott a távol-keleti importrezsím törekenységére, és változást indukált. Csökkenhet a két térség közötti árolló mértéke, az exportőrök számára hasonló mértékű és jellegű kockázatokat fog hordozni a két piacra való befektetés. Márpedig egy rugalmasabb távol-keleti rendszer esetében más lesz Európa szerepe is.

Az európai villamosenergia-piac – az „útteremtés” esettanulmánya

Az energiaátmenetek tanulmányozásának egyik divatos iskolája az úgynevezett „társadalmi-technikai rezsimok” (*socio-technical regimes*) módszertana. Sok egyéb erénye mellett ebben a megközelítésben kiváltképp hangsúlyos a fenntartható energiaátmenetek politikai eredete és jellege.³² Korunknak az alacsony kibocsátású energia-termelési módokra való átállása, történelmi léptékben kiváltképp, egy társadalmi döntés eredménye, amelynek alárendelődnek a piaci, technológiai és egyéb szempontok. Nem véletlen, hogy ezek az iskolák fokozottan támaszkodnak a társadalomtudományok institucionalista és konstruktivista hagyományaira és módszertanára.

A módszertan egyik kiemelt szegmense a „visszacsatolási hatás” (*feedback effects*),³³ amely negatívan vagy pozitívan gyengítheti vagy erősítheti a fennálló vagy éppen a kialakulóban lévő energetikai rezsimet. A legegyszerűbb példa az 1970-es évek olajsokkjá, amely pozitív visszacsatolásként értelmezhető az akkor még fiatal földgáz- és nukleáris iparágak számára. Az addigi logikai rendszeren kívülről, a külső környezetből jött egy hatás, amely igazolta az egyébként más környezetben hozott korábbi döntések helyességét. Akik korábban elkötelezték magukat a nukleáris vagy földgázágazat mellett, mind biztonsági, mind piaci alapon jó döntésként értékelhették ezt, megerősítve az iparág renoméját. Még fontosabb, hogy ez a jelzés eljutott az intézményi döntéshozókig, megerősítve az addigi „útteremtés” (*path creation*) folyamatát. A 2020-as év keresleti sokkjá az európai erőművi piacon tekinthető ilyen visszacsatolási hatásként is. A megújuló alapú villamosenergia-termelési módok (legfőképp a nap- és szélenergia) mellett, eredetileg más, klímapolitikai szempontok mentén létrejött elköteleződés most egy más területen, egy piaci sokk közegében is megmutatta életképességét. Ennyiben a járvány az energiaátmenet útteremtő eseménye.

³² Matthew Lockwood et al.: Historical institutionalism and the politics of sustainable energy transitions: A research agenda. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35. (2017), 2. 312–333.

³³ Daniel Béland: Reconsidering policy feedback: How policies affect politics. *Administration and Society*, 42. (2010), 5. 568–590.

Az európai villamosenergia-piac az uniós klímavédelem kitüntetett területe. Ellentétben más fogyasztási szegmensekkel, az ipari alkalmazásokkal vagy a fűtési rendszerekkel, a megújuló erőművi technológiák elérték az érettség szükséges fokát, az átállás belátható időn belül (30–40 év) és költségekkel elérhető, annak társadalmi költsége is viszonylag olcsó a dekarbonizáció többi szegmenséhez képest. Más területek esetében a szükséges technológiák még kísérleti fázisban vannak (ipari alkalmazások legtöbbje), általánosan pénzügyileg nem megengedhetők (közúti e-mobilitás), avagy jelentős társadalmi-makrogazdasági költséggel járnak (fűtési rendszerek megújulóakra való átállítása). Az európai klímavédelem logikája éppen ezért a villamosenergia-szektoron nyugszik, annak megújuló termelési módokra való gyors átállítására, és emellett a lehető legtöbb energiafogyasztási módnak a villamosítására törekszik.

Ugyanakkor a klímavédelem alapvetően egy erőteljes társadalmi beavatkozás a gazdasági folyamatokba, a piaci, költség-haszon viszonyoknak valamilyen szintű felülírása a globális közjó érdekében. Annak mértéke és módja csak mérsékelten objektív célok mentén történik, sokkal inkább egy társadalmi percepcióra és veszélyérzetre adott, a politikai és szakpolitikai szinteken átszűrődő válasz. Az Európai Unió szintjén három meghatározó csatornán keresztül szabályozták a villamosenergia-termelés alacsony kibocsátású formákra való áttérését. A leginkább piaci módszer az európai kibocsátáskereskedelmi rendszer, amely sok egyéb ágazat mellett az egész erőművi szektort felöleli, és mára már értelmezhetően magas, a piaci viszonyokat formáló ÜHG (üvegházhatású gáz)-árat (karbonárat) képez. Az EU által kitűzött célszám, a 2030-ig elérendő 40%-os kibocsátáscsökkentés a kormányzatok közvetlen befolyása nélkül, automatikusan érvényesül.

Az EU másik meghatározó eszköze a villamosenergia-szektorban a megújuló termelés arányára vonatkozó nemzeti célszámok rendszere. Ez jelenleg 2030-ig 32%-ot irányoz elő (2020-ig 20%), de az uniós arány tagállami célszámokra van lebontva, és a nemzeti kormányzatok felelnek azok eléréséért. Az eme célok eléréséhez szükséges támogatási rendszereket jellemzően adminisztratív keretek mentén alakítják, az esetek többségében a piacinál magasabb átvételi árakat és kötelező vagy preferenciális átvételt kínálnak legalább a beruházás megtérülési időszakára, esetleg tőkejuttatást adnak a beruházáskor. Ezekben a szegmensekben így a beruházó a legutóbbi időig nem viselt érdemi pénzügyi kockázatot, kvázi garantált a befektetés hozama. Nem véletlen, hogy az európai megújuló szektor dinamikus növekedésen megy keresztül, ami viszont segíti a technológia fejlődését és méretgazdaságosságát is. A harmadik eszköz szintisztán adminisztratív eszközök sokasága, kibocsátási és környezetvédelmi előírások alkalmazása. A múltban ezek leglátványosabb alkalmazásai a német nukleáris erőművek kivezetése volt, jelenleg a széntüzelésű erőművek betiltására vonatkozó kormányzati elköteleződések tekinthetők ilyennek.

Mindebből következik, hogy a megújuló alapú villamosenergia-termelési rendszerek (alapvetően a szél- és napenergia) a piaci hatásoktól védett állapotban vannak. Az államilag támogatott projektek a megtérülési időszakban, esetenként azon is túl szerződéses

módon óvva vannak a piaci hatásoktól. Ez utóbbira nincs is nagyon szükség, hiszen mivel változó költségeik alacsonyak, egy már megépült kapacitás – a beruházási költségtől függetlenül – szinte minden körülmény között versenyképes marad a fosszilis forrásokkal. Nem véletlen, hogy az európai nagyvállalatok befektetési politikája radikálisan átalakult az elmúlt évtizedben. Míg korábban a piaci megtérülésű szegmenst keresték, mára szinte minden beruházó az államilag garantált és szabályozott projekteket részesíti előnyben. Ehhez képest az állami tulajdonú fenntartóknak egyre inkább át kellett venniük a szén- és gázerőművi szektorok terheit, mivel a megváltozott viszonyok között kevés nagyvállalat kívánja azokat fenntartani.

Ugyanezen okokból következik, hogy egy keresleti sokk hatásai szinte kizárólagosan a fosszilis erőművekre zúdulnak. A megújuló kapacitások költségkarakterisztikájuk és garanciális termelési módjuk révén alig érintettek egy ilyen esetben, míg a piaci kereslet csökkenésének terhét a többi egységnek kell állnia. Az Európai Unióban 2020 első öt hónapjában 6,6%-kal csökkent az áramtermelés. Ez szinte semmilyen formában nem érintette a víz-, szél- és napenergiát: azok összesített részesedése 2019 hasonló időszakához képest 37%-ról 43%-ra nőtt. Ehhez képest a nukleáris szektor 11%-kal, a gázalapú generáció 13%-kal, míg a szén-erőművek termelése 28%-kal csökkent.³⁴ Az egyéb termelési módok, legfőképpen a földgázé, semmilyen formában nem tudták kihasználni a saját piacukon bekövetkező áresést. A piaci áresés és a kötelező átvételi rendszerek kiárazták a fosszilis és részben a nukleáris forrásokat is.

A fosszilis, jellemzően gáz- és szénerőművi (részben a nukleáris) kapacitásokra rakódó terheket csak három tényező mérsékelheti. Ezek egyike az európai kibocsátási egységek (karbonár) szintje. Amennyiben ezek ára csökken – mint az elvárható lenne válságidőszakban –, akkor az javítja a fosszilis erőművek versenyhelyzetét. Ellentétben azonban minden más nyersanyagárral, az európai karbonár csak mérsékelten csökkent 2020 elején. Történt ez annak ellenére, hogy globálisan várhatóan az eddigi legnagyobb emissziócsökkenést okozza a koronavírus-járvány. 2020 első negyedében 5%-kal csökkent a szennyezés, míg az év egészére 8%-ot, az energia-keresletet meghaladó mértékű csökkenést vár a Nemzetközi Energia Ügynökség.³⁵ A kibocsátási piacon való fáziskésés bizonyos mértékig normális jelenség, az elszámolás technikai jellemzőiből következik. Mindenesetre rövid távon, 2020 folyamán a magas karbonár és alacsony áramár kettőssége rendkívül kedvezőtlen a fosszilis alapú termelés számára.

A másik, szintén már rövid távon potenciálisan érvényesülő korlát a rendszeregen-súly lehet. Sem a szél, sem a nap nem menetrendtartó termelési formák, azok termelése az időjárási viszonyok, és nem emberi döntések függvénye. A gyakorlatban ahogyan nő az arányuk az erőművi portfólióban, úgy csökken a hálózat rugalmassága a szélsőséges időjárási és fogyasztási események együttállása esetén, ami a teljesítményük

³⁴ Honoré (2020): i. m.

³⁵ IEA: *Global energy and CO₂ emissions in 2020*.

korlátozásához, lekapcsolásukhoz vezethet. Klasszikus eset volt 2020-ban Kaliforniáé, ahol a korábbi évek során a menetrendtartó erőművek kivezetése miatt komoly regionális áramszünetek alakultak ki. Ugyanakkor egy keresleti sokk esetén a rendszer-egyensúlyi kérdések is háttérbe szorulnak. Egyfelől a kereslet általános csökkenése miatt az átviteli hálózat tartalékai és rugalmassága nő. 2020 eleje meglehetően esős időszak volt, így éppen az egyik kiegyensúlyozó szerepet betöltő vízenergia bőségesen állt rendelkezésre. Végezetül a rendszeregyensúlyért felelős gázerőművi portfólió is bőségesebben állt rendelkezésre a zavarok menedzselésekor.

A harmadik, már csak hosszabb távon érvényesülő okozati csoport lehetne a finanszírozási forrásoknak a válság hatására a megújuló szektorban való csökkenése. Ennek valójában semmi jele. A 2020-as válság ismét bebizonyította, hogy az államilag garantált és támogatott befektetési formák képezik az egyetlen biztos menedéket a piaci hatások elől, így újabb érvvel szolgáltak a fosszilis szegmensektől való elforduláshoz. Ezen túlmenően az Európai Unió is – hasonló félelemtől vezérelve – növeli a klímavédelemre szánt forrásokat. A frissen elfogadott EU Helyreállítási Alap összegének 30%-át használták így fel. 2021-től pedig az új, klímavédelmi hangsúlyú EU-költségvetés és a 750 milliárd euró összegű „Jövő Nemzedék” alapok is elérhetőek lesznek.

Összességében a Covid-19-járvány okozta keresleti sokk rövid távon érdemben segítette az EU klímavédelmi politikáját, és nem jelentett eltérést a korábbi trendektől. A megújuló erőforrások csak a bioüzemanyagok terén csökkentek, az olajfogyasztás csökkenésével párhuzamosan. Középtávon a karbonár csökkenése vagy nem megfelelő növekedése lehet olyan tényező, amely negatívan érinti a piacot. Ugyanakkor a villamosenergia-szegmensben a piaci hatások mára teljesen alárendelődtek a klímavédelem szempontjainak, így ott az árjelzések, a kínálat-kereslet átalakuló viszonyai sem feltétlenül befolyásolják érdemben, sőt, aktívan segíthetik az energiaátmenet folyamatát.

Felhasznált irodalom

- Arezki, Raban – Ha Nguyen: Coping with a dual shock: COVID-19 and oil prices. *The World Bank*, 2020. április 14. Online: <https://www.worldbank.org/en/region/mena/brief/coping-with-a-dual-shock-coronavirus-covid-19-and-oil-prices>
- Ason, Agnieszka: Scenarios for Asian long-term LNG contracts before and after COVID-19. *OIES Paper*, 160. (2020). Online: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2020/07/Scenarios-for-Asian-long-term-LNG-contracts-before-and-after-COVID-19-NG-160.pdf>
- Béland, Daniel: Reconsidering policy feedback: How policies affect politics. *Administration and Society*, 42. (2010), 5. 568–590. Online: <https://doi.org/10.1177/0095399710377444>
- BP: *Statistical review of world energy 2020*. Online: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>
- Brinca, Pedro – Joao B. Duarte – Miguel Faria e Castro: Is the COVID-19 pandemic a supply or a demand shock? *Economic Synopses*, 31. (2020). Online: <https://doi.org/10.20955/es.2020.31>
- Canada Energy Regulator: *Estimated production of Canadian crude oil and equivalent* (2020). Online: <https://www.cer-rec.gc.ca/nrg/sttstc/crdlndptrlmpdct/stt/stmtdprctn-eng.html>
- EIA: *Associated gas contributes to growth in U.S. natural gas production* (2019. november 4.). Online: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=41873>
- EIA: *Natural gas prices*. Online: https://www.eia.gov/dnav/ng/ng_pri_sum_dcu_nus_m.htm
- EIA: *U.S. dry natural gas production*. Online: <https://www.eia.gov/dnav/ng/hist/n9070us2M.htm>
- EIA: *U.S. natural gas marketed production (wet)*. Online: <https://www.eia.gov/dnav/ng/hist/n9050us1m.htm>
- EIA: *Weekly U.S. field production of crude oil*. Online: <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=WCRFPUS2&f=W>
- Fawthrop, Andrew: The outlook for US shale as investment appetite poised to halve this year. *NS Energy*, 2020. május 28. Online: <https://www.nsenergybusiness.com/features/us-shale-investment-2020>
- Honoré, Anouk: Natural gas demand in Europe: The impacts of COVID-19 and other influences in 2020. *OIES*, 2020. június. Online: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2020/06/Natural-gas-demand-in-Europe-the-impacts-of-COVID-19-and-other-influences-in-2020.pdf>
- IEA: *Global energy and CO₂ emissions in 2020*. Online: <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2020/global-energy-and-co2-emissions-in-2020>
- IEA: *Oil Market Report – April 2020* (2020. április). Online: <https://www.iea.org/reports/oil-market-report-april-2020>
- Lockwood, Matthew – Caroline Kuzemko – Catherine Mitchell – Richard Hoggett: Historical institutionalism and the politics of sustainable energy transitions: A research agenda. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35. (2017), 2. 312–333. Online: <https://doi.org/10.1177/0263774X16660561>
- McKenzie, Baker: US: Impressions from OPEC+’s June 6 2020 decision to maintain oil production cuts. *Baker McKenzie*, 2020. június 9. Online: <https://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2020/06/opec-decision-to-maintain-oil-production-cuts>
- OPEC: *151st (extraordinary) meeting of the OPEC Conference* (2008. december 17.). Online: https://www.opec.org/opec_web/en/945.htm
- OPEC: *OPEC Bulletin*, 2016/11–12. Online: https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OB11_12%202016.pdf
- OPEC: *OPEC Bulletin*, 2020/4–5. Online: https://www.opec.org/opec_web/flipbook/OPEC_Bulletin_Apr-May_2020

- Prince, Todd: Russia's Rosneft Chief downplays rift with Saudis, seeks quick oil-price rebound. *Rferl.org*, 2020. március 21. Online: <https://www.rferl.org/a/russia-sechin-rosneft-oil-opec-saudi-arabia/30500656.html>
- Stern, Jonathan – Adi Imsirovic: A comparative history of oil and gas markets and prices: is 2020 just an extreme cyclical event or an acceleration of the energy transition? *OIES*, 2020. április. Online: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2020/04/Insight-68-A-Comparative-History-of-Oil-and-Gas-Markets-and-Prices.pdf>
- Tagliapietra, Simone: COVID-19 is causing the collapse of oil markets: when will they recover? *Bruegel Institute*, 2020. április 23. Online: <https://www.bruegel.org/2020/04/covid-19-is-causing-the-collapse-of-oil-markets-when-will-they-recover>
- Wingfield, Brian – Samuel Dodge – Demetrios Pogkas – Cedric Sam: New decade, new OPEC oil curbs. Same mixed results. *Bloomberg*, 2020. április 20. Online: <https://www.bloomberg.com/graphics/opec-production-targets>
- Yergin, Daniel: *The prize. The epic quest for oil, money and power*. New York, Free Press, 1992.

Nyáry Gábor – Ambrus Éva

A koronavírus-járvány hatása a nemzetközi kiberkapcsolatokra

A koronavírus-világjárvány egyik meglepő fejleménye a nagyhatalmak, hatalmi csoportosulások közötti konfrontáció(k) erősödése volt. Az átlagember, a maga civil mentalitásával, azt gondolhatta: amikor egy „neutrális”, azaz mindent és mindenkit fenyegető veszedelem árnyéka borul az emberiségre, akkor az egyéb ellentétek – triviális torzskodások és halálosan komoly érdekellentétek egyaránt – egy pillanat alatt feledésbe merülnek. Nem hirtelen támadt barátság, hanem a mindenkit fenyegető veszély okán. A valóságban mi sem állt ennél távolabb. A multipolarizálódó világ ellentétjei, rivalizálásai nemhogy gyengültek volna, de szinte a véletekig fel erősödtek az elmúlt hetekben, hónapokban. A járvány okozta rendkívüli helyzetben a felek nem a veszély, hanem az esély lehetőségét látták meg.

A nemzetközi kapcsolatokat kutató szakértők azon is elmerengtek, mennyiben tekinthető ez a hirtelen erővel előbukkant járvány egyfajta „fekete hattyú”-jelenségnek, tehát olyan, előre nem jelezhető, ugyanakkor súlyos következményekkel járó eseménynek, amely azonban utólag logikus fejleményként értelmezhető.¹ Az igazság azonban az, hogy a koronavírus-járvány „eljövetelére” bőségesen utaltak jelek: az elmúlt másfél évtizedben egymás után bukkantak fel olyan járvány-csírák² (több esetben szintén koronavírusokhoz köthetők), amelyek potenciálisan egy globális pandémia lehetőségét hordozták magukban. Talán különösebb cinizmus nélkül állítható a múltbeli események ismeretében az is, hogy a válsághelyzetek, a normális életfolyamatok megszakadása és felforgatása gyakorta jelent erős kísértést a háttérben lappangó konfliktusok gyors „rendezésére”. A Covid-19-időszak egyértelmű tapasztalata is az, hogy a meglévő, formálódó folyamatok kaptak új erőt és lendületet. Az elmúlt évek döntő mozzanata a globális erőter átrendeződése volt, a hatalmi status quo megőrzéséért küzdők (nagyok és közepesek) és a hatalmi pozíciók újraosztásáért ringbe szálló feltörekvők (nagyok és közepesek) versengése és különösen a kibertér hangsúlyos küzdelmi mezővé válása. A geopolitikai erőter – és ezen belül különösen a kibertér – átrendeződésének felgyorsulása, tehát a már korábban bontakozó hatalmi-politikai trendek dinamikus kibontakozása az, ami meghatározza a „járványos világ” összképét.

Fogalmi keretek

A kibertér nemzetközi viszonyainak leírásával kapcsolatban mély és sokrétű a „fogalmi sokszínűség”. Még a szakmai társadalom sem egységes a legfontosabb, leg-

¹ A fogalmat Nassim Nicholas Taleb, a jeles libanoni–amerikai közgazdász vezette be és tette világszerte ismertté *Fekete hattyú – avagy a legváratlanabb hatás* című, 2007-ben megjelent könyvében.

² Például a SARS-vírus 2004-ben, majd a H1N1-vírus 2009-ben, és végül az ebolavírus 2015-ben.

alapvetőbb kategóriák elnevezésében (ugyanakkor központivá váló jellegénél fogva ez a témakör egyre gyakrabban jelenik meg a médiában és a politikusi közbeszédben – tovább fokozva a fogalmi zűrzavart). Szisztematikus fogalmi háló megalkotására itt nem vállalkozhatunk, azonban a jelenségek megértéséhez elengedhetetlennek tartjuk legalább néhány kulcselem definíciószerű bemutatását.

Kibertér: a geopolitikai küzdelmek alapidimenziója

A földrajzi tér alapvető kiterjedései ősidóktól az államok közötti érdekérvényesítési küzdelmek állandó színterei. Melléjük a 20. század első harmadától felzárkózott a levegő, majd a hidegháború korszakában az űr dimenziója is. A 21. század újdonságaként bővült ki ez a sokrétű geopolitikai világ egy újabb versengési területtel. A formálódó kibertér lett a geopolitikai szembenállás, érdekérvényesítés ötödik dimenziója.³ Az informatika, a számítógépes hálózatok, a mobiltechnológiák rohamos fejlődése szülte ezt az új „érdekmezőt”, ebben az értelemben tehát tényleg ízig-vérig korunk terméke. Mint annyi fogalom, a „kibertér” is sok értelmezést, értelmezési árnyalatot takar. Összegezve egyfajta fogalmi keretként úgy tekinthetünk a kibertérre, mint az internet, a számítástechnikai eszközök, a rajtuk futó szoftverek, sőt az őket használó, mind inkább hálózatokba szerveződő alkalmazók összességére. Alapvető jellegzetessége, hogy kezdetben egy merőben technikai problématerületként tűnt fel, mára azonban egyértelműen egy, a politikum által hatalmába kerített térré változott, ahol eltérő (nemzeti) érdekek, eltérő normák és eltérő értékek formálják a viszonyokat. Ma már nem sokan vonnák kétségbe, hogy ez a kibertér a geopolitikai érdekérvényesítés egyik dimenziója, éppen úgy, mint a szárazföldek, a tengerek, a levegő vagy az űr. Sőt, ma már abban is egyre nagyobb a konszenzus, hogy a kibertér a nemzetek közötti érdekellentéteknek és érdekérvényesítésnek nem csupán az egyik dimenziója, hanem „a” meghatározó színtere.⁴

A kiberdiplomáciától a digitális diplomáciáig

Amennyire fontos leszögezni, hogy a kibertér messze nem azonos csupán számítógépes hálózatokkal, esetleg az azokat összekapcsoló világhálóval, éppen

³ A kibertér geopolitikai jellegének egyik első megfogalmazását Szilágyi István kiváló munkája adja. Lásd Szilágyi István: *A geopolitika elmélete*. Budapest, Pallas Athéné, 2018.

⁴ Alix Desforges: Representations of cyberspace: A Geopolitical tool. *Hérodote*, 152–153. (2014), 1–2. 67–81. A kibertér, a földrajz és a hatalmi politika modern kapcsolódási rendszereire az egyik vitathatatlanul legérdekesebb mostanában napvilágot látott munka Blount kötete. P. J. Blount: *Reprogramming the world. Cyberspace and the geography of global order*. Bristol, E-International Relations Publishing, 2019.

annyira fontos tisztázni azokat az operációs fogalmakat is, amelyekkel a kibertérben mozgó állami (és egyéb) szereplők érdekérvényesítési tevékenységei leírhatók. A kibertér viszonyaival kapcsolatban a leggyakrabban előbukkanó kifejezés a „kiberhadviselés”, a „kiberbiztonság”, és ez persze nem véletlen. Az államok ugyanis ebben a speciális dimenzióban, az úgynevezett kibertérben is gyakran alkalmazzák az érdekeik érvényesítésére rendelkezésre álló *egyik* eszközkészletet: az erőszakot. A hangsúly itt most azon van, hogy ez az *egyik* lehetséges eszközrendszer. A paletta másik végén egy *másik*, szintén jól ismert eszközt találunk: ez a diplomácia, amely sajátos funkciókkal és egyedi eljárásokkal rendelkező tevékenység. A hadviseléstől jócskán elütő eszközkészletét jellemzően a tárgyalás és a megegyezés alkotja. A kibertér, mint geopolitikai struktúra, vonatkozásában pedig sajátos válfaja, a kiberdiplomácia kap egyre inkább teret. A kiberdiplomácia végső soron nem más, mint a diplomácia erőforrásainak, eljárásainak felhasználása a nemzeti érdekek, értékek és célok érvényesítésére, méghozzá egy speciális közegben vagy dimenzióban: nevezetesen a kibertérben. Ha ennek a speciális tevékenységnek a tartalmát tekintjük, akkor úgy fogalmazhatunk: ezek valójában a kibertérre, az online jelenségekre, a nagy globális technológiai cégekre vonatkozó nemzetközi szabályozó és irányító cselekvésekkel kapcsolatos, államok közötti (diplomáciai) tevékenységek.

Gyakorta bukkan fel ugyanakkor a digitális diplomácia fogalma is. Beszélünk kell róla, mert nem intézhető el egyszerűen azzal, hogy csupán (egy sokszor pontatlanul, sőt pongyolán) használt szinonimával állunk szemben. A kifejezés használata indokolt, de látni kell a kifejezések közötti jelentésbeli különbségeket. A digitális diplomácia nem más, mint a diplomácia hagyományos folyamatainak gyökeres („transzformatív”) átalakítása az IKT-technológiák következtében. Tulajdonképpen tehát „az érem másik oldala”.⁵ Leggyakrabban a korszerű infokommunikációs technológiákat (elsősorban a közösségi média platformokat) intenzíven használatba állító „kétoldalú diplomáciai párbeszéd” képében jelenik meg. Ugyanakkor a digitális diplomácia területén különösen jellemző az aktorok és a tevékenységgel lefedett területek körének rohamos bővülése: míg a nemzetközi kapcsolatok hagyományos alanyaiként és cselekvőiként politikai entitásokat (elsősorban szuverén államokat, nemzetközi államközi szervezeteket) szokás tekinteni, a digitális nyilvános diplomácia működtetőinek a köre jóval szélesebb, társadalmiasabb.

A globális járványidőszak nemzetközi kiberkapcsolatainak rendszerében – mint látni fogjuk – kirobbanó aktivitás jellemzi mindkét tevékenységet: a kiberdiplomáciát és a digitális diplomáciát egyaránt.

⁵ A kiberdiplomácia esetében tehát a „kiber” a diplomaták működésének tárgya. A digitális diplomácia esetében viszont a „kiber” a diplomáciai működés megváltozott (digitalizálódó) eszközrendszere.

A vihar előszele

A téma általános bevezetőjében már igyekeztük hangsúlyozni: a koronavírus-világjárvány által előidézett helyzet – a nemzetközi kapcsolatok, következésképpen a nemzetközi kiberkapcsolatok terén – a pandémia diszruptív jellege ellenére nem generált merőben új folyamatokat. Ami ugyanakkor szembeötlő, az a korábbi időszakban kibontakozó geopolitikai mozgások jelentős, sok tekintetben drámai felgyorsulása.

Geopolitikai mozgások a kibertérben – az USA és Kína

A 2010-es évtized egyértelmű fejleménye a rendszerváltásokat követő Amerika-központú, unilaterális világrend felbomlása. A tudósok és politikai szakértők egyre gyakrabban említik az így kialakulóban lévő szisztémát egyfajta multipoláris világrendként.⁶ Érdekes azonban hangsúlyozni, hogy a hidegháború időszakára jellemző klasszikus (egyfelől az USA, másfelől a Szovjetunió köré épülő) bipolaritás valóban nem tekinthető jellemzőnek napjainkra, és ebben az értelemben indokolt egyfajta multipoláris világrend-szerveződésről beszélni.⁷ A nemzetközi tér eseményei azonban egyre inkább abba az irányba fordulnak, hogy a nemzetközi kapcsolati tér meghatározó szervező erejévé a majd' három évtizede globális hegemonként vezető Egyesült Államok és a vezető szerepért immár egyértelműen bejelentkezett Kínai Népköztársaság közötti rivalizálás válik.

Az USA és Kína közötti stratégiai jellegű geopolitikai vetélkedés (ahogy természetesen a többi nagy- és regionális hatalom közötti geopolitikai rivalizálás is) egy „megvalósítási eszköz-skála mentén” több különálló, de egységes rendszerbe kapcsolódó és egyre gyakrabban formálisan is jórészt összemosódó eszközt használ a valós (vagy annak vélt) nemzeti érdekek külvilágbéli érvényesítésére. A lehetőségek tárházából még ma is gyakorta veszik elő az államok a háború (pontosabban a fegyveres erőszak) eszközét. Az utóbbi évtized fejleményei azonban azt mutatják, hogy már ez az előbbi pontosítás sem írja le elég hűséggel a valóságot. A kibertér „geopolitizálódásával” párhuzamosan ugyanis éppen a hagyományos fegyvereken – és az azok által előidézett „kinetikus” összecsapásokon – alapuló külpolitikai

⁶ Alapos, rendszeres áttekintését adja a hatalompolitikai átrendeződés folyamatának és következményeinek az Európai Parlament kutatószolgálatá által kiadott mű: European Parliament: *Global Trends to 2035. Geo-politics and international power*. (2017. 09. 20.) Hasonlóan jó összefoglalót ad Megan Dee is. Megan Dee: *The European Union in a multipolar world. World trade, global governance and the case of the WTO*. London, Palgrave MacMillan, 2015.

⁷ Amit egy némileg cinikus, de a valóságtól néha nem túl távol álló megfogalmazással úgy jellemeznek, hogy amíg a bipoláris világban a két szembenálló nagyhatalom köré tömörült államok szövetségi rendszerei néztek egymással farkasszemet, addig a multipoláris világban inkább „mindenki mindenkinek farkasa”.

érdekérvényesítés helyébe az erőszak új – fegyvertelen, de semmiképpen sem „békés” – eszközei lépnek.⁸ Ez a kiberhadviselés, a kiberháborúk feljövő korszaka. A geopolitikai pozíciók megszerzésére vagy éppen azok megvédésére a megfelelő technológiai képességekkel rendelkező országok kiberhadviselési potenciálokat építenek ki.

A geopolitikai küzdelmek meghatározó szembenállásának tekinthető amerikai–kínai viszonylatban a két rivális fél mindegyike elkötelezte magát a kibertérben alkalmazható erőszakos érdekérvényesítő eszközök és rendszerek kifejlesztése, telepítése és alkalmazása mellett.⁹ Szokás úgy fogalmazni, hogy ugyan kezdetben Kína és az USA más és más stratégiai keretrendszerben (Amerika alapvetően informatikai és egyéb infrastruktúráinak megóvása érdekében, tehát a védekezés céljával, míg Kína offenzív jelleggel) látott hozzá a kiberképességek kiépítéséhez, és ezért azok jellegükben is eltértek egymástól,¹⁰ később mindkét hatalom támadó eszközökkel is felszerelt kiberarzenállal operál a nemzetközi kibertérben.¹¹ A 2010-es évtizedben (az előző évtizedek kezdeményezéseiből kinőve) gyorsított ütemben megkezdődött a kiberhadviseléssel foglalkozó, szakosított katonai szervezetek (operatív alakulatok és irányító parancsnokságok) kiépítése mindkét egymással versengő nagyhatalomnál. A kezdeti stratégiai különbségek a kapacitások kiépítésében is éreztették a hatásukat: míg Kína kezdettől egységes irányítás alatt szervezte meg támadó és védekező kiberképességeit, addig az Egyesült Államok csak számos szervezeti kísérletezés nyomán, az évtized végére jutott el a hasonlóan hatékony kiberhadviselési struktúrák kialakításáig.¹² A kibertérben zajló katonai akciókról – azok jellegénél fogva – kevés megbízható információ lelhető fel a szabadon hozzáférhető (nyílt) irodalomban. Érdekességgént megemlíthetjük, hogy a kibertérben való hadviselési műveletek jóval régebbiek, mint azt gondolhatnánk: az első (nyilvánosságra került) ilyen akció a hidegháború időszakába vezet vissza,

⁸ A téma, a nemzetközi kapcsolatok, illetve a külpolitika és a kibertér erősödő összefonódásának különösen jó áttekintését adja: Nazil Choucri: *Cyberpolitics in international relations*. Cambridge (US-MA), MIT Press, 2012.

⁹ A kínai szándékokra és képességekre lásd Jiang Tianjiao: From offense dominance to deterrence: China's evolving strategic thinking on cyberwar. *Chinese Journal of International Review*, 1. (2019), 2. 1–23. Az amerikai kiberstratégia katonai komponensére (ami nem azonos a szintén abban az évben publikált amerikai Nemzeti Kiber Stratégiával) lásd US DoD: *Department of Defense Cyber Strategy 2018*.

¹⁰ Francis C. Domingo: Conquering a new domain: Explaining great power competition in cyberspace. *Comparative Strategy*, 35. (2016), 2. 154–168.

¹¹ Az amerikai kiberstratégiában is (annak radikális átszabása nyomán) megjelent az infrastruktúra-védelem prioritása mellett a kibertérben biztosítandó katonai erőfölény megszerzésének célja.

¹² Domingo (2016): i. m. 162. Míg Kína kezdettől a Kínai Népi Felszabadító Hadsereg vezérkarának Harmadik és Negyedik Igazgatósága alá rendelve – egységes parancsnoki rendszerbe szervezve – építette kiberkapacitásait, addig az USA csupán a 2010-es évtized végére, az US Cyber Command (USCYBERCOM) felállításával érte el a kínaiakéhoz hasonló integrált vezetési és irányítási szervezetet.

a szovjet transzsibériai gázvezeték vezérlő rendszerei elleni kiberműveletig.¹³ Jellemző szakmai vélekedésnek látszik ugyanakkor, hogy az ezredfordulótól sokasodó katonai akciókban a kínai kiberhadviselési alakulatok – miközben komoly, különösen kinetikus jellegű károkat nem okoztak – általában jól fedték fel az ellenfelek (elsősorban az USA) digitális hálózatainak, rendszereinek a sérülékenységeit. Erre utaltak a 2010-es évtizedben sűrűsödő kínai támadások amerikai kormányzati rendszerek ellen, amikor a cél többnyire érzékeny információk megszerzése volt.¹⁴

Az államok közötti kiberkonfliktusok (incidensek) egyébként négy fő kategóriába sorolhatók: az első a már említett információszerző műveletek csoportja. Célozhatják ugyanakkor a kiberakciók az ellenfél hálózatainak, rendszereinek megzavarását, lassítását, bénítását, elpusztítását. A kibertérben folytatott akciók szolgálhatják valamilyen, a szokásos katonai környezetben történő akció támogatását. Végül a kibertámadások célja lehet az ellenfél információs környezetének megzavarása, manipulálása.¹⁵

Az elmúlt évtizedek kiberincidenseinek kronológiája és különösen a két versengő nagyhatalom kibertérbeli rivalizálásai alapján a kibervilágnak mint geopolitikai „hadszíntérnek” a következő jellegzetességei látszanak kirajzolódni. A proliferáció (a kiberhadviselésre alkalmas informatikai eszközök és eljárások elterjedése) nehezen látszik megállíthatónak. Ennek nyomán a (roppant hatékony, akár stratégiai csapásmérésre is alkalmas) kiberhadviselési képességek gyors ütemben terjednek majd a közepes hatalmak, de akár a kevésbé jelentős hatalmi szereplők körében is. Ugyanakkor azonban továbbra is a nagyhatalmak dominálják majd a kiberteret (is), mivel komplex, bonyolult támadások kivitelezésére továbbra is csak a komoly technológiai háttérrel rendelkező országok képesek. Végül különösen nyugtalanító fejleményként a szakemberek elképzelhetőnek tartják, hogy a kibertámadások, a csapások-ellencsapások eskalálódásával valóságos („kinetikus”) károkozással járhatnak el.¹⁶

¹³ Az akcióra 1982-ben került sor, és állítólag a CIA állt a hadművelet háttérében, amely egy digitális kártevővel fertőzött szoftver révén tette tönkre a rendszer vezérlését. A beavatkozás egyébként kinetikus hatásokkal járt, kolosszális méretű gázrobbanást idézve elő. Christopher Whyte – Brian Mazanec: *Understanding cyber warfare: Politics, policy and strategy*. New York, Routledge, 2019.

¹⁴ 2003 és 2012 között legalább hat jelentősebb – amerikai kormányzati célpontok elleni – támadást írnak a Kínai Népköztársaság számlájára, amelyből kettő különösen veszélyesnek bizonyult. 2005: Titan Rat-hadművelet, az amerikai Hadügyminisztérium, Külügyminisztérium és Belbiztonsági minisztérium rendszerei ellen. 2009: Shady Rat-hadművelet a Lockheed Martin, Northrop és BAE hadiipari beszállítók rendszerei ellen. A cél mindenhol a titkos információk megszerzése volt. Domingo (2016): i. m. 162.

¹⁵ Whyte–Mazanec (2019): i. m. 100.

¹⁶ Domingo (2016): i. m. 166.

Trendek és elmozdulások – Európa a kibertérben

Az átrendeződő világ két nagy hegemonja/potenciális hegemonja mellett korai volna még leírni a sok szempontból perifériára szorult EU-t. Az elmúlt években a közösség jól látható erőfeszítéseket tett az EU kiberdiplomáciai eszköztárának kialakítása érdekében.

Az EU nemzetközi kiberelekötelezettségét, ideértve a rosszindulatú tevékenységekre adott válaszát, az EU közös kül- és biztonságpolitikája (KKBP), valamint a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) keretében hajtják végre. Az EU 2015. évi, a kiberdiplomáciáról szóló tanácsi következtetéseiben leírja, hogy „koherens nemzetközi kibertér-politikára van szükség, amely előmozdítja az EU politikai, gazdasági és stratégiai érdekeit”.¹⁷ Összességében a következtetések egy értékalapú uniós megközelítést vázolnak fel – az emberi jogok védelmétől és a nemek közötti egyenlőségtől a véleménynyilvánítás szabadságáig. A következtetések rávilágítanak azokra a nehézségekre is, amelyeket részben az egymással nem koordináló nemzetközi fórumok okoznak a témában.

2017 októberében az EU tagállamai kiberdiplomáciai eszköztárát¹⁸ fogadtak el, amelynek a legfontosabb célja az iránymutatások kidolgozása minden szinten:

1. megelőző intézkedések – például bizalom- és kapacitásépítés;
2. együttműködési intézkedések – például politikai és tematikus párbeszéd;
3. stabilitási intézkedések – az EU hivatalos nyilatkozatai, a Tanács következtetései, diplomáciai kötelezettségvállalások a nemzetközi fórumokon;
4. korlátozó intézkedések (szankciók) – utazási tilalmak, embargók, vagyoni eszközök befagyasztása;
5. a tagállamok jogszerű válaszhhoz nyújtott uniós támogatás, ideértve az EU kölcsönös segítségnyújtási záradékának, az EUSZ 42. cikk (7) bekezdésének és a szolidaritási záradéknak az EUMSZ 222. cikkét.

A hatékony nyilvános üzenetküldés azt is jelenti, hogy komolyan kell venni a támadások attribúcióját, ahogyan az Európai Bizottság nemrégiben tette a Covid-19-cel kapcsolatos kínai dezinformáció kapcsán, ezzel nyomást gyakorolva Kínára.¹⁹

A dokumentum utal továbbá a „megosztott helyzettudatosság” szükségességére, amely lehetővé teszi a számítógépes fenyegetésekkel kapcsolatos állandó információcserét és az összes érintett EU- és nemzeti testület közötti koordinációt. A „megosztott helyzettudatosság” kialakítása kulcsfontosságú, a kiberműveletek szempontjából egyik legérzékenyebb aspektusa a hozzárendelés (attribúció) kérdése. Noha az EU eszköztára természetesen hangsúlyozza, hogy minden

¹⁷ European Council: *Council Conclusions on Cyber Diplomacy* (6122/15). (2015. február 11.), 2.

¹⁸ European Council: *Draft implementing guidelines for the Framework on a Joint EU Diplomatic Response to Malicious Cyber Activities* (13007/17). (2017. október 9.), 5.

¹⁹ Lauren Speranza: China is NATO's new problem. *Foreignpolicy.com*, 2020. július 8.

tagállam szabadon hozhat szuverén politikai döntést a támadó számítógépes tevékenységekkel kapcsolatban, ugyanakkor megjegyzi, hogy a közös uniós válasz hatékonyságához kollektív értékelésre és fellépésre van szükség. Egyes elemzők²⁰ az EU kiberdiplomáciáját úgy értelmezték, hogy „a béke erejeként” pozicionálja magát.

Az EU kiberdiplomáciai céljainak közvetlen hozzájárulója az EU CyberDirect-projekt.²¹ A projekt célja a párbeszéd elősegítése az EU stratégiai partnereivel. Arra is törekszik, hogy olyan platformmá váljon, ahol a kormányzati és nem kormányzati szereplők megvitatják a kibernormákat, a felelős kibermagatartást és a bizalomépítő intézkedéseket. Az EU kiberdiplomáciai tevékenysége globális is: a CyberEast²² és az EU4Digital²³ a keleti partnerség országaival – Ukrajnával, Moldovával, Fehéroroszországgal, Georgiával, Örményországgal és Azerbajdzsánnal – folytatott konkrét együttműködés példái. Nyugat-Afrikában az OCWAR-C-projekt²⁴ célja a regionális kiberbiztonság fokozása, Délkelet-Ázsiában pedig a YAKSHA-projekt²⁵ célja a kiberpartnerség kialakítása. Végül az EU számos multilaterális internetes kezdeményezésben és fórumban vesz részt. Az EU saját álláspontját az ENSZ keretében kidolgozott alapelvek vezetik, összhangban a nemzetközi joggal. A kiberdiplomáciai eszköztár következtetési figyelembe veszik az ENSZ kormányzati szakértői csoportjainak (GGE) iránymutatásait. Az EU tehát elkötelezi magát amellett, hogy aktívan támogatja „az állami felelősségteljes magatartás önkéntes, nem kötelező érvényű normáinak kidolgozását a kibertérben és a regionális bizalomépítő intézkedéseket”, amelyekben az EBESZ vezeti a munkát.

Az aktív kibervédelemre való felkészülés terén is jól kitapinthatók az EU intézményépítési erőfeszítései. A 2018-os globális kiberbiztonsági index²⁶ szerint regionálisan Európa leginkább a kibertudatosság-növelő kampányok, a kutatás és fejlesztés, valamint az oktatási programokban jeleskedik. Európa több kétoldalú és többoldalú megállapodást kötött, ennek ellenére az Európát célzó támadások nem csökkennek. Csak 2018-ban²⁷ több támadás történt Kínából, Iránból, Pakisztánból vagy Oroszországból, az elkövetők pedig továbbra sem ismertek.

²⁰ Annegret Bendiek: The EU as a force for peace in international cyber diplomacy. *SWP Comment*, 19. (2018. április 19.)

²¹ *EU Cyber Direct* (2020).

²² Council of Europe: *CyberEast*.

²³ *EU4Digital*.

²⁴ EEAS: *West African response on cybersecurity and fight against cybercrime (OCWAR – C)*. (2019. január 7.)

²⁵ Yaksha: *Cybersecurity Awareness and Knowledge Systemic High-level Application* (2020).

²⁶ ITU: *Global Cybersecurity Index (GCI) 2018*. Geneva, ITU Publications, 2018. 17–18.

²⁷ Daniel Fiott: *EUISS Yearbook of European Security 2019*. Paris, EUISS, 2019. 11.

Noha az EU legutóbbi kiberbiztonsági stratégiája 2013-ra nyúlik vissza,²⁸ a 2017. évi kiberbiztonsági csomagban²⁹ felülvizsgálták, és számos útmutató dokumentumot (többek között az EUGS) adtak ki. Felismerve a kiberfenyegetések állandó jelenlétét, valamennyi EU-tagállam kiberstratégiákat³⁰ dolgozott ki. Javaslat készült arra nézve is, hogy nevezzék ki az EU nemzetközi kibertér-politikáért felelős különleges képviselőjét,³¹ aki képviselné az EU álláspontját a nemzetközi szintén.

Az EU-szintű együttműködés példái az ENISA szoros együttműködése az Európai Védelmi Ügynökséggel (EDA), az EU számítógépes vészhelyzet-elhárítási csoportjaival (CERT-EU) és az Europol Európai Kiberbűnözői Központjával (EC3). A főbb EU-szintű szervezetek a következők:

- ENISA (Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökség),
- Europol (EC3, Kiberbűnözői Központ),
- EU hírszerzési és helyzetelemző központ,
- EU katonai hírszerzési igazgatósága,
- CERT-EU,
- vészhelyzeti koordinációs központ,
- a tagállamok számítógépes biztonsági eseményekre reagáló csoportjai,
- EiT horizontális munkacsoportja a számítógépes kérdésekkel kapcsolatban,
- EEAS kiberbiztonsági központ,
- EDA kiberbiztonsági központ,
- PESCO-kiberprojektek,
- Európai Védelmi Alap (kiberprojektek finanszírozása),
- eu-LISA,
- EU Cyber Direct,
- a hibrid fenyegetések elleni küzdelem európai kiválósági központja.

A nemzetközi jog elsőbbsége a kibertérben és általában a nemzetközi kapcsolatok terén európai alapelv.³² A fenti operatív testületek mellett az EU első számítógépes jogszabálya – a 2016. évi hálózati és információs rendszerek biztonságáról szóló irányelv – is elősegítette a kiberbiztonsági előírások harmonizációját az EU-ban. Az Európai Bizottság jelenleg a NIS-irányelv felülvizsgálatát tervezi,³³ hogy „tovább erősítse az Unió általános kiberbiztonságát”.

²⁸ European Commission: *EU Cyber Security strategy: An open, safe and secure Cyberspace* (2013. február 7.).

²⁹ European Commission: *Cybersecurity package 'resilience, deterrence and defence: Building strong cybersecurity for the EU'* (2017. szeptember 19.).

³⁰ ENISA: *National Cyber Security Strategies – Interactive Map* (2020).

³¹ Patryk Pawlak: Rebooting the EU's cyber diplomacy. *Eucyberdirect.eu*, 2019. november.

³² Eneken Tikk: International law in cyberspace: Mind the gap. *EU Cyber Direct*, 2020. március 4.

³³ European Commission: *Commission Work Programme 2020. A Union that strives for more COM/2020/37 final* (2020. január 29.).

2017-ben a Bizottság elfogadta a kiberbiztonsági törvényt,³⁴ átalakítva és támogatva az ENISA-t. A törvényt tartalmazó csomag tartalmaz egy tervet is, amelynek célja, hogy az EU tagjai és az EU intézményei meglévő válságkezelési mechanizmusok segítségével³⁵ reagáljanak a számítógépes eseményekre. További elem következett 2018-ban a Bizottság javaslatával³⁶ a kiberbiztonsági kompetencia-központok hálózatának és az európai kiberbiztonsági ipari, technológiai és kutatási kompetencia-központ létrehozásáról, amelynek célja az EU kiberképességének megerősítése. 2010 óta az EU két évente páneurópai számítógépes gyakorlatokat (CyberEurope) szervez,³⁷ 2020-ban az egészségügyi szektor elleni számítógépes támadás forgatókönyvére összpontosít. Az EU-nak 10 stratégiai partnersége van,³⁸ amelyek többsége kiberdimenzióval rendelkezik,³⁹ ezek révén is az EU a szélesebb körű stratégiai célkitűzései összekapcsolásán dolgozik, ideértve a kiberdiplomáciát is. Ezenkívül az EU kiberkapcsolatokban áll az Afrikai Unióval – a 2020. februári közös közlemény⁴⁰ említi a kiber-együttműködést – és a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetségével (ASEAN), amelynek 2019 augusztusának közös nyilatkozata⁴¹ rámutat arra, hogy szándékukban áll megerősíteni az „együttműködést a kiberügyekben”.

Járvány: a felgyorsuló konfrontáció frontvonalai

Többször említettük, mert hangsúlyos jelenség: a Covid-19-járvány szinte követhetetlen sebességre korbácsolta fel a nemzetközi hatalmi terek, benne az egyre meghatározóbb kibertér átrendeződési folyamatait. Ennek megfelelően fontos fejleményeket dokumentálhatunk a nemzetközi kapcsolatok három alapvető működési mezőjében: a tárgyalásos mechanizmusokra épülő (és többnyire nyílt) diplomáciában, az érdekérvényesítés erőszakos (katonai és szankciós) módzataiban, valamint a közöttük húzódó szürke zónát kitöltő hírszerzés világában egyaránt. Utalni fogunk arra is, hogy ezek az elemek szorosan összekapcsolódnak, egymásra épülnek a valódi világban.

³⁴ European Parliament: *ENISA and a new cybersecurity act* (2019. július 5.).

³⁵ Uo.

³⁶ European Commission: *Proposal for a European Cybersecurity Competence Network and Centre* (2018).

³⁷ ENISA: *Cyber Europe 2020*.

³⁸ EPRS: *EU strategic partnerships with third countries* (2012. október 2.).

³⁹ Thomas Renard: EU cyber partnerships: Assessing the EU strategic partnerships with third countries in the cyber domain. *European Politics and Society*, 19. (2018), 3. 1–17.

⁴⁰ European Commission: *10th African Union Commission – European Commission Meeting – Joint Communiqué* (2020. február 29.).

⁴¹ ASEAN: *ASEAN-EU statement on cybersecurity cooperation* (2019).

A nagypolitikai összecsapások fő terepe: kiberdiplomácia

Ami kereskedelmi háborúskodásnak indult, az a koronavírus-járvány felbukkanásának időpontjára egyértelműen ádáz technológiai összecsapássá változott. Ha pontosabban akarunk fogalmazni: kezdettől geopolitikai jellegű volt ez az Egyesült Államok és Kína között kibontakozó konfliktus, amely eleinte a kereskedelmi viták és egyezkedések formáját öltötte magára. Amikor a Covid-19-járvány lecsapott a világra, akkor már egyértelműen a technológia alkotta a két nagyhatalom közötti összecsapás meghatározó frontvonalát. Az események fókuszában álló Huawei-ügy is jól mutatja: az időszak meghatározó fejleményei valójában jó ideje robognak a végkifejlet felé, a járvány csupán felgyorsította ezt a tempót.⁴²

Az USA 2017-ben érezte úgy, hogy a minden téren rohamosan erősödő Kínai Népköztársaság technológiai óriáscégei, a Huawei, a ZTE, a DJI, a Tencent, az Alibaba immár komoly kihívást jelentenek az amerikai műszaki-technológiai fölény számára. A kereskedelmi, pénzügyi, technológiai területen kirobbant viták akkor a ZTE-re kirótt több mint egymillió dolláros amerikai büntetésben csúcsosodtak ki, de elemzők már akkor is úgy vélték: a figyelmeztetés valójában a Huawei-nek szólt. A kínai vállalatóriás ugyanis a kidolgozója és egyben élenjáró fejlesztője az 5G-technológiának. Márpedig – vélik egyöntetűen a szakemberek – az okoseszközök összekapcsolását, a mesterséges intelligencia széles körű alkalmazását ez az új generációs mobilhálózat teszi majd lehetővé. A jövő csúcstechnológiája szempontjából kulcsfontosságú területen ugyanakkor az USA végletesen lemaradt a kínaiak mögött.⁴³ A stratégiai, sőt geostratégiai jelentőségű ügyben az Egyesült Államok már 2018-ban megkezdte az „ellentámadást”. Az USA kérésére pénzügyi csalás vádjával letartóztatták a Huawei alapítójának lányát, majd 2019-ben az amerikai kormány tiltólistára helyezte a kínai nagyvállalatot. Az indokolás az volt, hogy a kínai kormánnyal és hadsereggel szoros kapcsolatokat ápoló Huawei súlyos nemzetbiztonsági kockázatot jelent a berendezéseit, rendszereit használó államok számára.⁴⁴ Az alapvető gyártási-üzleti folyamataiban ezzel súlyosan megszorongatott cég ellen az idei évben erőltetett tempójú és immár globális kiterjedésű diplomáciai támadásba kezdett az amerikai külügy. Az eredményesnek látszó akciósorozat nyomán a kiemelt szövetséges Nagy-Britannia bejelentette a Huawei kizárását épülő 5G-hálózataiból, illetve a cég által gyártott egyéb berendezések kötelező cseréjét. Hasonló módon lépett az USA több más

⁴² A Huawei-ügy pontos és kimerítő bemutatását adja: Shoo Zen – Sarah Dai: How did Huawei fall foul of the US government and find itself at the epicentre of a new tech war? *South China Morning Post*, 2020. április 6.

⁴³ Szemben a Huawei-jel vagy a szintén kínai ZTE-vel, illetve a mögöttük járó finn Nokiával vagy a svéd Ericssonnal szemben az USA nem rendelkezik ilyen méretű piacvezető telekommunikációs céggel a Lucent Technologies felvásárlása óta.

⁴⁴ További vádként szerepelt az is, hogy a cég technológiájával figyelik meg Kínában a muszlim ujjur kisebbség tagjait is.

szövetsége, közöttük Olaszország, Franciaország, illetve az amerikai kontinensen befolyásos Brazília is.

Különösen érdekes fejlemény volt az ügyben India lépése. A Kínával szomszédos (és rivális) ország maga is regionális hatalmi státuszra tart igényt, és ebben kapóra jön számára az angolszászok vezetésével az Indo-Pacifikum térségében kovácsolódo új tömörülés („Quad”, a „Négyes fogat”) tagsága.⁴⁵ Az indiai kormány 2020 nyarán betiltotta 59 kínai fejlesztésű és tulajdonú kisalkalmazás használatát az ország területén. Az érintett appok között olyan ismert márkaneveket találunk, mint a TikTok, a Hello vagy a WeChat, tehát a világ legnépszerűbb (és legtöbb felhasználóval büszkélkedő) közösségimédia-platformjainak némelyikét. A lépést nem sokkal később újabb „digitális csapás” követte: India ezúttal további 47 kínai mobilalkalmazást tiltott ki az ország területéről; a vád itt is az indiai felhasználók személyiségi jogainak a megsértése volt.⁴⁶

S ezzel tulajdonképpen ő adta meg a jelet a kínai technológiai nagyvállalatok elleni amerikai támadás második menetének. A rövidvideó-megosztóként üzemelő TikTok bizonyos értelemben nagyobb szála Amerika szemében, mint a Huawei. A kínai fejlesztésű és tulajdonú közösségimédia-alkalmazás minden képzeletet felülmúló népszerűsége tett szert eddigi rövid pályafutása alatt. A mai világban, ahol a közösségi média roppant közvéleményformáló ereje az elmúlt fél évtized során meglehetősen nyilvánvalóvá vált, egy ilyen eszköz óhatatlanul geopolitikai jelentőséget is kap. Különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a TikTok az amerikai tizenévesek körében is kirobbanó népszerűségnek örvend. Az amerikai kormányzat most eltökölte, hogy kitiltja a „Kínai Kommunista Pártnak közvetlenül adatokat szivárogtató” mobilalkalmazást. Érdekes fordulat – és egyben lehetséges törésvonalak sejtetője – ugyanakkor, hogy Emmanuel Macron francia elnök éppen most nyitott saját fiókot a TikTokon.

Szakmai és politikai körökben ugyanakkor megindult a gondolkodás arról, hogy a járvány időszakában érezhetően lobbanékonyabbá vált kiber-ökoszisztémában hogyan szilárdíthatná meg (vagy legalább őrizhetné) a pozícióit Európa. Az elmúlt időszak eseményeire (a kínaiak EU-beli kritikusinfrastuktúra-akvizíciói és az általuk vívott hibrid hadviselés) válaszul több javaslatot is megfogalmaztak szakmai körökben a NATO szemszögéből. Ezek közé tartozik a további kritikus infrastruktúrák, stratégiaileg fontos vállalatok felvásárlása elleni közös fellépés. A járvány ideje alatt egyes tagországok (például Spanyolország) olyan döntést hoztak, hogy megvédik e gazdaságilag nehéz időszakban a stratégiaileg fontos vállalataikat, azonban közös egyetértés, fellépés nincsen ez irányban. Izgalmas felvetés a kínai hibrid hadviselés elleni offenzív fellépés erősítése a szövetségen belül, illetve a NATO és az EU együttműködésének erősítése. Ahol a NATO-nak nincs mandátuma és megfelelő eszköze, ott az EU és a multinacionális vállalkozások a kínai hibrid fenyegetések leküzdéséhez szükséges

⁴⁵ A „Quad” az USA mellett Ausztráliát, Japánt és Indiát kapcsolná stratégiai együttműködésbe.

⁴⁶ A technológiai támadássorozathoz a Himalája magashegységeiben kirobbant, emberéleteket is követelő kínai-indiai határincidens szolgált apropóul.

jogszabályok és pénzügyi ösztönzők kidolgozásában és érvényesítésében játszhatnak kritikus szerepet, míg a másik oldalról a NATO és szövetségesei az információk megosztására, a kibertér védelmére, az új technológiák képességi céljainak kidolgozására és a gyakorlatok lebonyolítására összpontosíthatnak az elrettentés megerősítése érdekében.⁴⁷ Ennek egyik megvalósulási terepe lehetne a hibrid fenyegetések elleni küzdelem európai kiválósági központja.

A narratívák harcmezéjén: digitális diplomaták

A 2019-es év szembeötlő újdonsága az volt, ahogyan a kínai államigazgatás – minisztériumok, állami tisztviselők, diplomaták sokasága – rohamos gyorsasággal elkezdte „belakni” a közösségi média tereit, elsősorban a Twitter hírfolyamát. A hivatalos minőségben folytatott posztolás – az új csatornához igazodva – hangnemében is változást hozott a kínai nemzetközi kapcsolattartásban. Élesebb, nyíltabb, „asszertívabb” lett. A Kínai Népköztársaság jól láthatóan erősíti közvetlen kapcsolódását a nemzetközi közvéleményekhez, új kommunikációs csatornákat keresve és használatba véve arra, hogy Kína „narratíváját” immár globális léptékben is terjessze.⁴⁸ Az ügy érdekessége, hogy a Digitális Tűzfal mögé húzódó Kína – miközben kitűnő és igen népszerű hazai közösségimédia-platformokat biztosít polgárainak – blokkolja a jelentős nyugati (értsd: amerikai tulajdonú vagy fejlesztésű) platformokat, egyebek mellett a Facebookot és a Twittert is. Ugyanakkor láthatóan arra ösztönzi tisztségviselőit, hogy aktív közéleti-kommunikációs szerepet vigyenek ezekbe a „nyugati” közösségi médiateretekbe.

Az új keletű „asszertivitás”, magyarul ez a határozott, sokszor éles fellépés nem szorítkozik az információk megosztására. A kínai diplomácia közösségimédia-tevékenységének fontos része az országról terjesztett – és a hivatalosság által hamisnak tekintett – „álhírek” megcáfolása. A digitálismédia-terekben aktivizálódó kínai diplomácia a jelek szerint felismerte, hogy micsoda erő rejlik az információ hitelesítésében – vagy éppen hiteltelenítésében. A koronavírus-járvány ezen a téren is roppant kihívásokat és hasonlóan nagy lehetőségeket teremtett.

Amikor 2020 márciusában, tehát a járvány korai időszakában az Oroszországi Föderáció egészségügyi felszereléseket, orvoscsoportokat küldött a legnagyobb bajban levő európai uniós (és várományos) államok segítségére, az bombaként robbant az információs terekben is. A NATO-tagállam Olaszország országútján, orosz zászló alatt robogó katonai konvoj látványa szinte sokkolta az euroatlanti világ erőcsoportjait. Elsőként Oroszország ellen indult koncentrált támadás a médiateretekben. Az igazi figyelem azonban szinte kezdettől Kínára összpontosult. A nyugati média-

⁴⁷ Speranza (2020): i. m.

⁴⁸ Feng Zhaoyin: China and Twitter. The year China got louder on social media. BBC, 2019. december 29.

ökoszisztéma minden fontosabb orgánuma bekapcsolódott az egymást követően kidolgozott, újabb és újabb offenzív narratívák terjesztésébe. Az első ilyen fegyverként használt „elbeszélés” ez volt: „A járvány – a kínai vírus vagy vuhani vírus, mert hiszen már a jól megválasztott szóhasználat is fegyverként használható – Kína bűnös, megfontolt gondatlansága miatt szabadult rá a világra”. Ezt követte – párhuzamosan azzal, ahogy a kínai védekezési intézkedések egyre eredményesebbnek bizonyultak – egy újabb támadó narratíva: „Kína a járvány elleni küzdelem ürügyén az állampolgárok minden lépését figyelni képes digitális lehallgató-megfigyelő államot építi ki.” Majd a kínai egészségügyi felszerelések (segélyek és árucikkek) külföldre áramlásával párhuzamosan megjelent egy újabb információs hadviselési tartalom: „Kína – pontosabban: a kínai állam – csupa használhatatlan ócskaságot szállít még pénzért is a bajban levő országoknak.” Ezt követően épült fel (elsősorban egyes USA-beli szövetségi tagállami kezdeményezések és politikai nyilatkozatok nyomán) egy újabb narratíva: „Kínát rá kell kényszeríteni, hogy úgymond független nemzetközi vizsgálatot folytathassanak más államok a területén a járvány keletkezésének kiderítésére.” Ehhez kapcsolódva szinte azonnal megjelent az is: „Kínát, mint a világjárvány okozóját, törvényszék előtt kell ezért felelősségre vonni, és kártérítés fizetésére kell őt kötelezni.” Ez utóbbi két információs hadviselési narratíva mögé immár közös diplomáciai akcióban sorakozott fel a (nyugati világ új szövetségi csoportosulásaként alakuló) angolszász országcsoport, a Five Eyes⁴⁹ is.

Az egyes narratívák valóságtartalmát, „igazságát” itt most nem vizsgáltuk; önmagában sokatmondó a kommunikációs kampányok lépcsőzetes struktúrája, az újabb és újabb központi sztorik köré felhúzható narratívaépítés. S egy különösen fontos mozzanatra kell felfigyelnünk: az itt felvázolt információs hadjárat félideje környékén hirtelen megváltozott a kínai kommunikáció tartalma, és különösen stílusa, attitűdje. A korábban jellemző magyarázó, tárgyszerűsége törekvő, higgadtan fogalmazó, tehát markánsan védekező jellegű kínai kommunikációt felváltotta egy fogalmazásában nem kertelő, élesen visszavágó mondanó. Azaz a kínaiak az addigi defenzív kommunikációt egy offenzív ellennarratívára cserélték. Elsősorban a diplomáciai közlési csatornákon (ahol ráadásul markáns képviselőket kapott az új attitűd és stílus egy tehetséges, fiatal szóvivői csapat képében), de villámgyorsan tovaagyűrűzött a közösségi média tereibe is, az úgynevezett „népi diplomácia” közegébe. Ez az ellennarratíva, illetve maga a harcias hozzáállás szimbolikus nevet is kapott a kínai moziipar néhány évvel ezelőtti *Wolf Warrior* című sikerfilmjéről: az igaztalannak tartott, manipulatív szándékúnak elkönyvelt

⁴⁹ Ami eredetileg a második világháború utáni világban kialakuló és döntően a hírszerzés területére szorítkozó „különleges kapcsolatrendszer” jelentett az angolszász „ötök”, az USA, Nagy-Britannia, Kanada, Ausztrália és Új-Zéland között. A szoros együttműködés, amely nyers, feldolgozatlan hírszerzői értesülések kölcsönös cseréjét (tehát egy a nemzetbiztonság világában szokatlanul intim együttműködést) jelentette, a hidegháború utáni világban is folytatódott. Az utóbbi évek fejleményei (Brexit, USA és EU közötti viszony hűvösebbre fordulása) nyomán erősödnek a törekvések az együttműködés új tartalmakkal való kiszélesítésére a globális geopolitika és főleg a nemzetközi kibercapcsolatok területén.

nyugati narratívákkal bátran szembeszálló és a kínai érdekeket a történetmesélés nemzetközi hadszínterein is védelmező diplomatákat keresztelték el „farkasharcosoknak”.⁵⁰

Az elszánt és kemény fellépéseken megütköző amerikai külpolitikai establishment (majd a mögé rövid fáziskéséssel felzárkózó nyugati médiaelit) ekkor újabb támadó narratíva köré szervezte megszólalásait: „A kínai diplomácia durva és agresszív hangnemre váltott, és ez csak ártani fog az országnak.” A hajdan halk szavú, simulékony, jelentéktelen kínai diplomácia „farkasharcosok” falkájává változott – vette át a formulát, koncentrikus körökben, egyre több nyugati médiatermék. Amerikai kommunikációs kutatók szerint az új stílussal, új nyelvezettel, új attitűddel a kínai diplomácia csak veszít. A „világ közvéleményét” ugyanis, mondják, ez a „farkasharcos diplomácia” csak még jobban maga ellen hangolja.⁵¹ A megalapozott válaszhoz azonban még további idő szükséges.

A járvány azonban nem csak bilaterális viszonylatban ösztönözte a digitális diplomácia aktivitását. Az online közösségi terekben zajló kommunikáció jelentőségét a legfontosabb multilaterális szervezet is felismerte. A koronavírus-világjárvány egyik szembeötlő kísérőjelensége ugyanis a veszélyekhez, a betegség lefolyásához, a várható következményekhez kapcsolódó közgondolkodás és a társadalmi párbeszéd megszaporodása. Az emberek természetesen aggódnak, információkra vágynak, bizonyosságokat szeretnének. Az elektronikus kommunikációs eszközök széles körű elterjedésével, és különösen a közösségi média eszközeinek már-már központi szerep-körével, életünkben korábban nem látott tömegben és sebességgel kerültek forgalomba a „Covid-19-információk”. Problémát jelent persze már maga az óriási információtömeg is, de az igazi gondot az jelenti, hogy a valóságos tényeket tartalmazó (és jó szándékkal közzétett) információk mellett hatalmas mennyiségben keringenek megalapozatlan, akár valótlan, sőt kifejezetten félrevezető (és eleve rossz szándékkal koholt és terjesztett) információk is. Az ENSZ is egyenesen „infodémiáról” beszél: a vírusjárvánnyal párhuzamosan kibontakozó és a koronavírus-járványhoz hasonlóan fenyegető információs pandémiáról.⁵² A Világszervezet álláspontja szerint a koronavírus-járványhoz kapcsolódó hamis és félrevezető információk drámaian veszélyeztetik a betegség elleni védekezés eredményességét, a közegészségügyi rendszerek működését. A probléma kezelésére az ENSZ átfogó akciót hirdetett májusban. Nyílt felhívásban kezdett toborozni önkénteseket, akik a koronavírussal kapcsolatos online információforgalom elemzésével, az adatok szűrésével, valóságtartalmuk ellenőrzésével segítik az egészségügyi témájú álhírek elleni harcot. A Világszervezet mintegy 10 ezer főnyi „tényellenőrző” csapatot

⁵⁰ Zhaoyin (2020): i. m.

⁵¹ Daniel C. Mattingly – James Sundquist: *How public diplomacy builds China's soft power*. New Haven (US-CT), Yale University Department of Political Science, 2020. Érdemes azonban felfigyelni rá: a Yale Egyetem kutatói a tanulmány alapjául szolgáló attitűdvizsgálatba kizárólag indiai megkérdezetteket választottak ki (ráadásul kizárólag angolul beszélőket). Az pedig, hogy regionális szinten jelenleg India jelenti Kína első számú geopolitikai riválisát, vélhetően erősen befolyásolja a vélemények alakulását.

⁵² Amy Lieberman: UN enlists 10,000 digital volunteers to fight COVID-19 misinformation. *Devex.com*, 2020. július 2.

szeretne felállítani. Az önkéntesek e-mailen keresztül kapják meg az ellenőrizendő információkat. Ugyanakkor saját baráti, szakmai közegükben is végzik a vírussal kapcsolatos tények ellenőrzését, korrigálását. A munkába számos újságíró-szervezet munkatársai kapcsolódtak be, akik eredményesen képesek támogatni az ENSZ járványügyi globális felvilágosító munkáját.

Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete (WHO) a globális koronavírus-járvány elleni küzdelem összetett feladatrendszerében maga is nagy jelentőséget tulajdonít a járványhoz kapcsolódóan hömpölygő infóáradatnak. A WHO-szakemberek úgy látják, hogy az információs járványt, az infodémiát nem lehet felszámolni, legfeljebb csak kezelni. Ennek érdekében a világszervezet egy többhetes konferenciasorozatot és webináriumot szervez, amely három egymásra épülő szakaszból tevődik majd össze, lehetőséget adva a világszervezet specialistái mellett a szélesebb szakmai közvélemény bevonására is. A cél az, hogy olyan eljárásokat, eszközkészleteket fejlesszenek ki, amelyek segítik az infodémia jelenségeihez való társadalmi alkalmazkodást, a kognitív boldogulást megnehezítő információs fenyegetésekkel (tömegesség, megalapozottság hiánya, félrevezető szándékosság stb.) szembeni ellenálló képességet.

Árnyékhaború: hírszerzők és felforgatók a kibertérben

A nemzetközi kiberkapcsolatok „szürke zónájában” is aktív időszakot hozott a koronavírus-járvány terjedése és elhatalmasodása. A közegészségügyi, járványügyi és különösen a vírus tartós megfékezésére alkalmas vakcina előállításához szükséges orvos-biológiai kutatási információk értéke hihetetlenül megnőtt. Lényegében minden ország versenyt fut az idővel, a gyógyszerfejlesztés hosszadalmas ciklusának lerövidítése érdekében rendkívüli mértékben fokozódott az online hírszerzői tevékenység. Egy óvatos intés azonban már a téma elején kikíváncozik: a kiberhírszerzés világa, a dolog jellegénél fogva, többnyire rejtve zajlik. Általában nagyobb titkolózás övezi, mint a felderítés és elhárítás „hagyományos” akcióit. A kibertérben végzett hadműveletek esetében ugyanis már maga az „attribúció”, az elkövetők észlelése, felderítése és egyértelmű azonosítása is sokszor problematikus. Az ilyen eseményekről nyilvánosságra kerülő információk esetében mindig érdemes észben tartani: éppen annyi kerül ezekből a nyilvánosság elé, amennyit az érintettek szeretnének. Ami óhatatlanul azt is jelenti, hogy a kibertérben folyó hírszerzéssel kapcsolatos információk szinte mindig összefonódnak a külvilág befolyásolását célzó információs hadviselési mozgásokkal. Nehéz ezt nem észrevenni a járványidőszakban: amikor a nagyhatalmak minden korábbinál nagyobb lendülettel vetik bele magukat a geopolitikai birkózásba, és amikor a középhatalmak is – sőt még a kis államok is – erőforrásaik összességét igyekeznek mozgósítani a vírus okozta hirtelen támadt nemzetbiztonsági fenyegetés elhárítására –, akkor csupán három olyan szereplővel találkozunk a nyilvánosságban, amelyek a válsághelyzethez kapcsolódó illegális információszerzésre vállalkoznak: Iránnal, Oroszországgal és Kínával. Magyarán az Egyesült Államok (és következésképpen a nyugati világ) „ősellenségeivel”.

A nyugati médiában először májusban jelent meg híradás arról, hogy amerikai és brit kiberbiztonsági szakértők figyelmeztetése szerint „három meg nem nevezett ország” hackerei igyekeznek a Covid-19-járvány megfékezéséhez lehetővé tevő védőoltás kifejlesztéséhez kellő kutatási adatokat, információkat megszerezni. „Jól értesült sajtó-körök”, mint például a brit állami fenntartású BBC, tudni vélték: az orvos-biológiai és gyógyszeripari kutatóintézetek hálózatait célba vevő elektronikus hírszerzők az imént említett Irán, Oroszország és Kína speciális katonai alakulataiból kerültek ki.⁵³ Két héttel később aztán az iráni állam online hírszerzőinek a járványhoz köthető titkos akcióiról jelent meg híradás, azzal vádolva őket, hogy a vakcinák kifejlesztéséhez szükséges kutatási adatok illegális megszerzésére törekedtek. Az amerikai IBM biztonsági csoportja által az ITG18-csoportként azonosított katonai hackereket a különösen képzett és jól felszerelt online hírszerzők között tartják számon a szakemberek.⁵⁴

Alig néhány nappal ezután, összehangolt formában, tette közzé a nyugati világ néhány fontos sajtóterméke (élén a liberális körökben meghatározó *The New York Times*szal) a hírt: az APT29 kódon számon tartott (és az orosz hírszerzéssel kapcsolatba hozott) orosz hackeregység illegális akcióinak a nyomára bukkantak a brit, az amerikai és a kanadai biztonsági szolgálatok.⁵⁵ A közzétett hírek szerint az orosz hírszerzők több egyetemi kutatóközpont, vállalati laboratórium, illetve állami közegészségügyi intézmény szervereit megpróbálták feltörni abból a célból, hogy az oltóanyag-előállítással kapcsolatos kísérletek eredményeit megszerezzék. A feltételezés szerint az oroszok számos kanadai és brit cég levelezőrendszerei ellen is támadást intéztek, ám a cél – hangsúlyozták a források – sehol sem a károkozás (szabotázs volt), itt belső emberek e-mail-címeinek megszerzésével akartak hozzáférést szerezni különböző rendszerekhez. A közreadott állításokban az is hangsúlyosan szerepelt, hogy a behatolási kísérletekért felelőssé tett szervezet az SZVR, az orosz külső hírszerző szolgálat alárendeltségébe tartozik.⁵⁶ A biztonsági források szerint a behatolási kísérletek már februárban elkezdődtek, ám tényleges adatlopásra nem merült fel bizonyíték. A brit GCHQ hírszerző központ korábbi vezetője szerint a célpontok között szerepelhetett az Oxfordi Egyetem orvos-biológiai kutatóintézete, valamint a nyugati vakcinafejlesztési erőfeszítések egyik központjának számító svéd–brit AstraZeneca gyógyszeripari vállalat.

⁵³ Gordon Corera: Coronavirus: Cyber-spies hunt COVID-19 research, US and UK warns. *BBC*, 2020. május 5.

⁵⁴ A „Bájos Kiscicák” (*Charming Kitten*) fedőnéven is ismert egységről feltételezik, hogy már a 2016-os amerikai elnökválasztás idején is igyekezett behatolni az USA számítógépes rendszereibe. Dan Goodin: Iranian state hackers caught with their pants down in intercepted videos. *Arstechnica*, 2020. július 17.

⁵⁵ Julian E. Barnes: Russia is trying to steal virus vaccine data, Western nations say. *The New York Times*, 2020. július 16. A „Kedélyes Mackók” (*Cozy Bear*) fedőnéven is ismert egységről feltételezik, hogy ők voltak felelősek a 2016-os amerikai elnökválasztás idején a Demokrata Párt számítógépes rendszereibe való illegális behatolásért és adatlopásért.

⁵⁶ Az APT29 csoportot a laikus nyugati sajtó gyakorta a GRU, az orosz katonai hírszerzés kötelekébe tartozónak véli.

Alig néhány nappal ezután, szinte menetrend szerint időzítve, újabb kiberkémkedési kísérletről számolt be a nyugati sajtó, a prímet most is a *The New York Times* vitte.⁵⁷ Az USA Igazságügyi Minisztériumának közlésére hivatkozva adta hírül a cikk, hogy két kínai hackert gyanúsítottak meg hivatalosan is azzal, hogy hazájuk állami szervezeteinek megbízásából amerikai oltóanyag-fejlesztési kutatási anyagokat igyekeztek jogtalanul eltulajdonítani amerikai számítógépes rendszerekből. A két gyanúsított (akiket szokatlan módon néven is neveztek az amerikai elhárítási és igazságügyi szervezetek) az FBI feltételezése szerint hol a Kínai Állambiztonsági Minisztérium javára, hol pedig saját hasznukra dolgozva egész sor vállalat szervereibe hatolt be, nagy értékű szellemi tulajdont eltulajdonítva. A koronavírus-járvánnyal összefüggésben már januárban akcióba léptek: előbb egy a vakcina fejlesztés-kutatási problémáin dolgozó massachusettsi biotechnológiai cég szerverein végeztek „előzetes felderítést”, majd egy másik, ezúttal kaliforniai kutatócég hálózatát igyekeztek feltörni. Ismert, hogy a Moderna, az amerikai oltóanyag-fejlesztés élenjáró vállalata, is Massachusettsben található. Május közepén, szintén Kalifornia államban, egy Covid-19-teszteket előállító cég kutatási anyagait tulajdonították el. A Kínai Külügyminisztérium, természetesen, vehemenssen cáfolta a vádakát.

Kiberharcosok: szervezetépítés és szárnypróbálgatás

Bár csupán szórványosan, de a katonai jellegű (támadó) akciókkal (és az ellenük való védekezéssel) kapcsolatban is akad néhány dokumentálásra érdemes fejlemény, részben közvetve, részben pedig közvetlenül kötődve a koronavírus-járványt kísérő intenzívebb nemzetközi mozgásokhoz.

A járvány által lefedett időszakban elsőként a kiberhadműveletekben erőteljes szereplőként nyilvántartott Iránhoz kapcsolódó esemény keltett figyelmet. A július elején regisztrált akcióban azonban a perzsa állam nem a kezdeményező, hanem a szenvedő fél volt. Súlyos kibercsapás érte az ország atomipara szempontjából kulcsfontosságú Natanz üzemét.⁵⁸ A kiberhadművelet mögött – amely tehát valószínűleg fizikai károkozó, műszóval kinetikus akció volt – amerikai források az izraeli államgépezet egységeit sejtették. Érdekes emlékeztetni rá: ez volt az első olyan létesítmény, amelyet a kibertéren át történő beavatkozás következtében fizikai károk értek. A hajdani, úgynevezett Stuxnet-vírust bevető akció mögött is az izraeli hadsereg különleges high-tech egységét gyanították.⁵⁹

⁵⁷ Julian E. Barnes: Data for China. *The New York Times*, 2020. július 21.

⁵⁸ Itt működtek azok a nagy sebességű centrifugák, amelyek a fegyverminőségű uránium dúsítását végezték. A Stuxnet néven emlegetett féregvírus a centrifugákat vezérlő számítógépeket zavarta meg. A 2010-ben felfedezett támadás során helyreállíthatatlanul károsodott a gyártósor tetemes része.

⁵⁹ Simin Kargar: What the Natanz explosion signalled to Iran's disinformation apparatus. *Medium.com*, 2020. július 24.

Noha a fizikai károkozásra képes kibertámadás nagyon súlyos dolog, a járványidőszak legjelentősebb kibervédelmi eseménye mégsem az iráni esethez köthető. Ugyancsak július hónap végén az Európai Bizottság szokatlanul határozott lépésére figyelt fel a világ szakmai közvéleménye. Az Unió kiberhadviseléssel szembeni álláspontjának „keményedésére” már a hónap közepén történtek jelzések. A járványhoz kapcsolódóan ugyanis – a közvéleményt különösen felháborító módon – kibertámadások célpontjaivá váltak a súlyos esetekkel túlterhelt kórházak is. Hamarosan kiemelt fontosságúvá vált az egészségügyhöz kapcsolódó infrastruktúrák védelme, mint amilyenek a kórházak, kutatóközpontok és az ezeket ellátó infrastruktúrák. A cseh hatóságok 2020. április 16-án figyelmeztettek a kórházak elleni küszöbön álló, nagyszabású támadásokról, a Brnói Egyetemi Kórháznak át kellett ütemeznie a műtéteket, át kellett helyeznie a betegeket, és el kellett halasztania a Covid-19-teszteléseket egy 2020. március közepi kibertámadás miatt.⁶⁰ A Covid-19 elleni vakcinakutatás is érintve volt kibertámadás által, brit, amerikai és kanadai szakemberek oroszországi kibernéplőket vádoltak meg a koronavírus ellen-szerét kutató szervezetek elleni támadásokkal.⁶¹ Az egészségügy elleni kibertámadások kapcsán az EU felszólított „minden országot, hogy gyakoroljon megfelelő gondosságot és tegyen megfelelő intézkedéseket a területéről ilyen tevékenységet folytató szereplők elleni fellépés kapcsán”.⁶² A „megfelelő gondosság” (*due diligence*) érdekes kérdést vet fel afelől, hogy az alkalmazandó-e a kibertérben. A „megfelelő gondosság” azt jelentené, hogy az államok kötelesek gondoskodni arról, hogy (kiber)területüket ne más államok kárára használják fel.⁶³ Ez azonban az effajta felügyelethez szükséges befektetéseken túl felvet adatvédelmi aggályokat is, a másik oldalról ellenben egy újabb deeszkálációs eszköz lehetne az államok kezébe: felszólítani egy másik államot, hogy a területéről történő kibertámadást állítson le, nem feltételezi az adott állam részvételét abban.

Az Unió „külgyminisztere” aztán július legvégén kemény bejelentést tett: nyilvánosságra hozta, hogy korlátozó intézkedéseket vezettek be több olyan személy, illetve szervezet ellen, akiről és amelyekről feltételezik, hogy különböző jellegű kiberakciókat intéztek az elmúlt évek során európai államok és vállalatok számítástechnikai rendszerei ellen. Josep Borrell, a közös kül- és biztonságpolitikáért felelős főbiztos nyilatkozatában megfogalmazta az eddigi megengedő uniós politikával gyökeresen szakító lépés célját: a Tanács által meghozott rendelkezésekkel a kibertérben tanúsított rossz szándékú magatartás hatékonyabb megelőzését, az ilyen cselekedetekre való hiteles reagálás demonstrálását és általánosságban az elrettentést reméli az európai

⁶⁰ Eugene E. G. Tan (2020): Cyber attacks on healthcare system: Infrastructure protection critical – Analysis. *Eurasiareview*, 2020. május 25.

⁶¹ IntGovNews: *Internet Gov monthly brief (July): Geopolitics of 5G; COVID-19 vaccine hack controversy; UNE-Gov survey; US-EU data agreement invalidated; USMCA enforcement; E-waste in Africa; Brazil fake news bill; Turkey social media bill; G20, ISO, UNESCO, OECD on AI; Twitter hacked* (2020. szeptember 4.).

⁶² European Council: *Declaration by the High Representative Josep Borrell on behalf of the EU: European Union response to promote international security and stability in cyberspace* (2020. július 30.).

⁶³ Sico van der Meer (2020): Could the coronacrisis strengthen due diligence in cyberspace? *Clingendael*, 2020. május 13.

közösség vezetése. A bejelentett „korlátozó rendelkezések” (közkeletű nevükön: szankciók) az érintett személyek esetében (összesen hat főről van szó) utazási korlátozásokat jelentenek, valamint az Unió tagállamainak pénzügyi intézeteiben vezetett bankszámláik befagyasztását. A rendszabály ugyanakkor kitér három érintett szervezetre is: ezeknél a pénz- és vagyoni eszközök zárolása jelenti a kirótt szankciót.

Az uniós szankció nem csupán „elsősége” okán keltheti fel a megfigyelők érdeklődését; a most bejelentett intézkedés jó néhány, több mint érdekes részletet tartalmaz. A feketelistára vett személyek közül ketten kínai állampolgárok; ellenük a vád az, hogy az APT10 néven azonosított kiberhírszerző csoport tagjaiként részt vettek 2017-ben a „Cloud Hopper-hadműveletként” azonosított informatikai támadásban. Az akcióban a Föld szinte minden kontinensén működő multinacionális felhőszolgáltató cégek szervereit érte támadás, amelynek célja információk eltulajdonítása (kémkedés) volt. A szankciós listára a két kínai mellett négy orosz állampolgár is felkerült. Ők (a leírás szerint az Orosz Katonai Hírszerzés, azaz a GRU kötelékében) egy nemzetközi szervezet, a hollandiai székhelyű Vegyifegyver Tilalmi Szervezet (OPCW) wifirendszerére igyekeztek illetéktelenül rákapcsolódni 2018-ban. A szankcionált szervezetek között egy kínait, egy orosz és egy észak-koreait találunk. A kínai, egy technológiai cég, a vád szerint az említett Cloud Hopper-akció műszaki-informatikai hátterét biztosította. A listára került észak-koreai szervezet a feltételezések szerint a WannaCry néven ismert zsarolóvírusos támadás felelőse (és így azonos az APT38 néven azonosított hackerszervezettel): a 2017-ben történt akciósorozatnak egy lengyel állami szervezet rendszerei mellett a Sony cégcsoport szerverei estek áldozatul, illetve több vietnámi és bangladeshi pénzügyi intézet is a károsultak között volt. A harmadik szankcióval büntetendő szervezet az Orosz Vezérkar Központi Különleges Technológiai Intézete: az indokolás szerint ez a szervezet a felelős a 2015-ben ukrán számítástechnikai rendszerek elleni indított NotPetya fantáziánévű hackertámadásokért (amelyeket 2017-ben újabb kibercsapás követett, szintén ukrán célpontok ellen).

Összességében nehéz szabadulni attól a benyomástól, hogy az elmúlt évben fokozatosan elmérgesedő, majd a koronavírus-járvány nyomán végképp elszabaduló globális geopolitikai szembenállás, a már-már második hidegháborúként⁶⁴ emlegetett hatalmi politikai konfliktus áll a mostani uniós lépés hátterében, erősítve ezzel az a szakmai vélekedést, miszerint egyre inkább a kibertér válik a nagypolitikai vetélkedés, a geopolitikai szembenállás első számú hadszínterévé. Ugyanakkor konkrét jelzés lehet arra is, hogy az egyre élesedő amerikai–kínai konfliktusban „középen manőverezni akaró” Európai Unió milyen lépésekre kényszerül ebben a bonyolult helyzetben. Hogy fogalmazott Borell 2019 decemberében, újonnan beiktatott külügyi főbiztosként adott programbeszédében? „Az EU-nak meg kell tanulnia az erő nyelvén beszélni.” Kérdés azonban, hogy a bejelentett szankció érdemben csökkenteni tudja-e a már amúgy is aggasztóan növekvő geopolitikai feszültséget.

⁶⁴ Niall Ferguson: Now we are in Cold War II. *Belfer Center*, 2020. április 28.

Kitekintés – egy még inkább versengő kibertér felé

A koronavírus-járvány komor díszletei között felerősödő hatalmi játszmák egy keményebb, kíméletlenebb kibervilágot sejtetnek. A hajdani, az eredeti hidegháború viszonyaihoz képest, ahol a két pólus normativitása bizonyos stabilitást adott a világnak (ami persze a feltétlen igazodás biztonságában merült ki), ebben az újfajta hidegháborúban különös, nehezen követhető logikák érvényesülnek a valóságos geopolitikai terekben és a kiberdimenzióban egyaránt. Eseti ügyszövetségek alakulnak és bomlanak fel szinte havonta, hogy aztán újabb konstellációban rendeződjenek össze az érdekeiket érvényesíteni akaró nemzetközi szereplők. Tisztázatlanok a törésvonalak: hol húzódnak, kiket választanak el, és kiket kötnek össze? Az érdekek sokrétegűek: az egyik egy adott csoportosuláshoz közelít, míg mások más szövetségek irányába tolnak el egy-egy államot.

Ha előretekintünk a jövőbe, egy olyan kibertér sejlik fel a szemeink előtt, ahol a konfliktusok gyakorisága és dimenziója egyaránt gyorsan növekszik. A koronavírus-járványnak, ha az emberiség túl is jut annak pusztító csúcsain, továbbra is szerepe lesz ebben a fejlődési trendben. A járvány, és főleg annak negatív társadalmi, gazdasági következményei, még egy ideig itt marad körülöttünk. A súlyosabban érintett vagy csak gyengébb gazdasági potenciállal rendelkező államok átcsoportosíthatják erőforrásaik egy részét a Covid-19-járvány hatásainak enyhítésére. Az így meggyengült védelmi vonalakkal körbebástyázott kiberterek ugyanakkor vonzó terepet kínálhatnak a mások gyengeségét kihasználni akaró aktoroknak (államoknak és szubállami szereplőknek egyaránt). Ezzel párhuzamos, ám furcsa paradoxonként a sebezhetőséget növelő tényező lehet a társadalmak digitalizációjának felgyorsulása, amelyhez éppen a járvány okozta vészhelyzet ad erős lökést. Ezzel ugyanis növekszik a támadható „társadalmi felület” is.⁶⁵ Elterjedt vélekedés az is, hogy mindezzel különösen a kis államok kiberterei válnak veszélyessé. A nagyok árnyékában manőverező kicsiknek a társadalmi (intézményi és „össznépi”) ellenálló képesség, a ma sokat emlegetett reziliencia erősítése lehet a kiút. Fontos szerep jut a multilaterális kapcsolatoknak is (bár látni kell ezek erős korlátait is) és különösen az erőforrásokkal jól sáfárkodó, mozgékony, rugalmas, felkészült és éles eszű diplomáciának: egy professzionálisan megtervezett és kivitelezett kiberdiplomáciának.

⁶⁵ Hogy világosan lássuk az ellentmondást, elég, ha arra gondolunk: a Zoom, ez a cseppet sem rendkívüli vagy egyedi számítógépes alkalmazás néhány hónap alatt társadalmak sokaságának életében vált a szó legszorosabb értelmében létfontosságúvá. Zavara esetén nincsen digitális oktatás, nem tanácskoznak külügyminiszterek távoli követségeikkel, de a nagy multilaterális szervezetek munkája is megáll. Januárban még teljesen hétköznapi, egyszerű videokonferencia-alkalmazás – ma pedig már több kormány is a kritikus nemzeti infrastruktúra körébe utalná.

Felhasznált irodalom

- ASEAN: *ASEAN-EU statement on cybersecurity cooperation* (2019). Online: <https://asean.org/storage/2019/08/ASEAN-EU-Statement-on-Cybersecurity-Cooperation-FINAL.pdf>
- Barnes, Julian E.: Data for China. *The New York Times*, 2020. július 21. Online: <https://www.nytimes.com/2020/07/21/us/politics/china-hacking-coronavirus-vaccine.html>
- Barnes, Julian E.: Russia is trying to steal virus vaccine data, Western Nations say. *The New York Times*, 2020. július 16. Online: <https://www.nytimes.com/2020/07/16/us/politics/vaccine-hacking-russia.html?action=click&module=RelatedLinks&pgtype=Article>
- Barrinha, André – Thomas Renard: Power and diplomacy in the post-liberal cyberspace. *International Affairs*, 96. (2020), 3. 749–766. Online: <https://doi.org/10.1093/ia/iiz274>
- Barrinha, André – Thomas Renard: The emergence of cyber diplomacy in an increasingly post-liberal cyberspace. *Council on Foreign Relations*, 2020. június 10. Online: <https://www.cfr.org/blog/emergence-cyber-diplomacy-increasingly-post-liberal-cyberspace>
- Bassot, Etienne: The von der Leyen Commission's priorities for 2019–2024. *European Parliament*, 2020. január 28. Online: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)646148](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)646148)
- Bendiek, Annegret: The EU as a force for peace in international cyber diplomacy. *SWP Comment*, 19. (2018. április 19.) Online: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C19_bdk.pdf
- Berzsenyi Dániel – Krasznay Csaba: *Nemzetközi kapcsolatok a kibertérben*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. (Megjelenés alatt.)
- Bing, Christopher – Marisa Taylor: Exclusive: China-backed hackers' targeted COVID-19 vaccine firm Moderna. *Reuters*, 2020. július 30. Online: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-moderna-cyber-excl/exclusive-china-backed-hackers-targeted-covid-19-vaccine-firm-moderna-idUSKCN24V38M>
- Bjola, Corneliu: Digital diplomacy 2.0. Trends and counter-trends. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 113. (2018), 35–52. Online: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n113/bjolai.pdf>
- Blount, P. J.: *Reprogramming the world. Cyberspace and the geography of global order*. Bristol, E-International Relations Publishing, 2019.
- Choucri, Nazil: *Cyberpolitics in international relations*. Cambridge (US-MA), MIT Press, 2012. Online: <https://doi.org/10.7551/mitpress/7736.001.0001>
- Cook, Lorne: First-ever EU cyber sanctions hit Russian, Chinese, NKoreans. *APNews*, 2020. július 31. Online: <https://apnews.com/978f1494313a545e6e7e568e5f9782bf>
- Corera, Gordon: Coronavirus: Cyber-spies hunt COVID-19 research, US and UK warns. *BBC*, 2020. május 5. Online: <https://www.bbc.com/news/technology-52551023>
- Council of Europe: *CyberEast*. Online: <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/cybereast>
- Dee, Megan: *The European Union in a multipolar world. World trade, global governance and the case of the WTO*. London, Palgrave MacMillan, 2015. Online: <https://doi.org/10.1057/9781137434203>
- Desforges, Alix: Representations of cyberspace: A Geopolitical tool. *Hérodote*, 152–153. (2014), 1–2. 67–81. Online: <https://doi.org/10.3917/her.152.0067>
- Domingo, Francis C.: Conquering a new domain: Explaining great power competition in cyberspace. *Comparative Strategy*, 35. (2016), 2. 154–168. Online: <https://doi.org/10.1080/01495933.2016.1176467>
- EEAS: *West African response on cybersecurity and fight against cybercrime (OCWAR – C)*. (2019. január 7.) Online: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/56223/west-african-response-cybersecurity-and-fight-against-cybercrime-ocwar---c_uz

- ENISA: *Cyber Europe 2020*. Online: <https://www.enisa.europa.eu/topics/cyber-exercises/cyber-europe-programme/cyber-europe-2020>
- EPRS: *EU strategic partnerships with third countries*. (2012. október 2.) Online: <https://epthinktank.eu/2012/10/02/eu-strategic-partnerships-with-third-countries>
- Eubulletin: *HR/VP Josep Borell: Embracing 'geopolitical' Europe's power*. (2020. február 13.) Online: <https://www.eubulletin.com/10653-hr-vp-josep-borrell-embracing-geopolitical-europes-power.html>
- European Commission: *A global actor in search of a strategy. European Union foreign policy between multilateralism and bilateralism*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014. Online: https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/kina26572enc.pdf
- European Commission: *EU Cyber Security strategy: An open, safe and secure Cyberspace*. (2013. február 7.) Online: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/20130207_01_en
- European Commission: *Cybersecurity package 'resilience, deterrence and defence: Building strong cybersecurity for the EU'*. (2017. július 19.) Online: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/cybersecurity-package-resilience-deterrence-and-defence-building-strong-cybersecurity-eu>
- European Commission: *Proposal for a European Cybersecurity Competence Network and Centre*. (2018) Online: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/proposal-european-cybersecurity-competence-network-and-centre>
- European Commission: *Commission Work Programme 2020. A Union that strives for more COM/2020/37 final*. (2020. január 29.) Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=-1581957029354&uri=CELEX:52020DC0037>
- European Commission: *10th African Union Commission – European Commission Meeting – Joint Communiqué*. (2020. február 29.) Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_365
- European Council: *Council Conclusions on Cyber Diplomacy (6122/15)*. (2015. február 11.) Online: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6122-2015-INIT/en/pdf>
- European Council: *Draft implementing guidelines for the Framework on a Joint EU Diplomatic Response to Malicious Cyber Activities (13007/17)*. (2017. október 9.) Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13007-2017-INIT/en/pdf>
- European Council: *Declaration by the High Representative Josep Borell on behalf of the EU: European Union response to promote international security and stability in cyberspace*. (2020. július 30.) Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/30/declaration-by-the-high-representative-josep-borrell-on-behalf-of-the-eu-european-union-response-to-promote-international-security-and-stability-in-cyberspace>
- European Parliament: *Global Trends to 2035. Geo-politics and international power*. (2017. szeptember 20.) Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603263/EPRS_STU\(2017\)603263_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603263/EPRS_STU(2017)603263_EN.pdf)
- European Parliament: *ENISA and a new cybersecurity act*. (2019. július 5.) Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614643/EPRS_BRI\(2017\)614643_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614643/EPRS_BRI(2017)614643_EN.pdf)
- EU Cyber Direct*. 2020. Online: <https://eucyberdirect.eu/about>
- EU4Digital* Online: <https://eufordigital.eu>
- Ferguson, Niall: *Now we are in Cold War II*. *Belfer Center*, 2020. április 28. Online: <https://www.belfercenter.org/publication/niall-ferguson-now-we-are-cold-war-ii>
- Fiott, Daniel: *EUISS Yearbook of European Security 2019*. Paris, EUISS, 2019. Online: <https://www.iss.europa.eu/content/euiss-yearbook-european-security-2019>
- Goodin, Dan: *Iranian state hackers caught with their pants down in intercepted videos*. *Arstechnica*, 2020. július 17. Online: https://arstechnica.com/information-technology/2020/07/iran-state-hackers-caught-with-their-pants-down-in-intercepted-videos/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter_axioscodebook&stream=technology

- Huizhong, Wu: In China, US protests a hot topic on state media. *Reuters*, 2020. június 1. Online: <https://uk.reuters.com/article/uk-usa-china-media/in-china-u-s-protests-a-hot-topic-on-state-social-media-idUKKBN23824W?il=0>
- IntGovNews: *Internet Gov monthly brief (July): Geopolitics of 5G; COVID-19 vaccine hack controversy; UN E-Gov survey; US-EU data agreement invalidated; USMCA enforcement; E-waste in Africa; Brazil fake news bill; Turkey social media bill; G20, ISO, UNESCO, OECD on AI; Twitter hacked*. 2020. szeptember 4. Online: <https://internetgov.news/internet-gov-monthly-brief-july-geopolitics-of-5g-covid-19-vaccine-hack-controversy-un-e-gov-survey-us-eu-data-agreement-invalidated-usmca-enforcement-e-waste-in-africa-brazil-fake-news-bill>
- ITU: *Global Cybersecurity Index (GCI) 2018*. Geneva, ITU Publications, 2018. Online: https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf
- Kargar, Simin: What the Natanz explosion signalled to Iran's disinformation apparatus. *Medium.com*, 2020. július 24. Online: <https://medium.com/dfrlab/what-the-natanz-explosion-signaled-to-irans-disinformation-apparatus-df0668fb4ccf>
- Lieberman, Amy: UN enlists 10,000 digital volunteers to fight COVID-19 misinformation. *Devex.com*, 2020. július 2. Online: <https://www.devex.com/news/un-enlists-10-000-digital-volunteers-to-fight-covid-19-misinformation-97615>
- Lehne, Stefan: Is there hope for EU foreign policy? *Carnegie Europe*, 2017. december 5. Online: <https://carnegieeurope.eu/2017/12/05/is-there-hope-for-eu-foreign-policy-pub-74909>
- Manor, Ilan: *What is digital diplomacy, and how is it practiced around the world?* (2016.) Online: https://www.researchgate.net/publication/310952363_What_is_Digital_Diplomacy_and_how_is_it_Practiced_around_the_World_A_brief_introduction/link/583b591708ae3a74b4a06b2f/download
- Mattingly, Daniel C. – James Sundquist: *How public diplomacy builds China's soft power*. New Haven (US-CT), Yale University Department of Political Science, 2020.
- Müller-Hennig, Marius: A truly geopolitical EU Commission? Rather than playing geopolitical games itself, von der Leyen's Commission should be critical of the very notion of geopolitics. *Ips-journal.eu*, 2019. április 12. Online: <https://www.ips-journal.eu/regions/europe/article/show/a-truly-geopolitical-eu-commission-3918>
- National Cyber Security Centre: *Advisory: APT29 targets COVID-19 vaccine development*. (2020. július 16.) Online: <https://www.ncsc.gov.uk/files/Advisory-APT29-targets-COVID-19-vaccine-development.pdf>
- ENISA: *National Cyber Security Strategies – Interactive Map*. (2020) Online: <https://www.enisa.europa.eu/topics/national-cyber-security-strategies/ncss-map/national-cyber-security-strategies-interactive-map>
- Nyáry Gábor: A digitális állam a külpolitikai térben. A Twittertől az adattudományig. *Új Magyar Közigazgatás*, 12. (2019), 2. 75–83. Online: http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2019/2/08_Ekozig_Digitalis_allam.pdf
- Pawlak, Patryk: Rebooting the EU's cyber diplomac. *Eucyberdirect.eu*, 2019. november. Online: <https://eucyberdirect.eu/wp-content/uploads/2019/11/rebooting-cyber-diplomacy-final-1.pdf>
- Renard, Thomas: EU cyber partnerships: Assessing the EU strategic partnerships with third countries in the cyber domain. *European Politics and Society*, 19. (2018), 3. 1–17. Online: <https://doi.org/10.1080/23745118.2018.1430720>
- Riordan, Shaun: *Cyberdiplomacy. Managing security and governance online*. Cambridge, Polity, 2019.
- Shrivastava, Rahul: India bans 47 Chinese apps, over 250 more under scanner for user privacy violation. *India Today*, 2020. július 27. Online: <https://www.indiatoday.in/india/story/pubg-alibaba-xiaomi-to-be-banned-india-prepares-list-of-over-250-chinese-apps-1704814-2020-07-27>
- Speranza, Lauren: China is NATO's new problem. *Foreignpolicy.com*, 2020. július 8. Online: <https://foreignpolicy.com/2020/07/08/china-nato-hybrid-threats-europe-cyber>
- Szilágyi István: *A geopolitika elmélete*. Budapest, Pallas Athéné, 2018.

- Tan, Eugene E. G.: Cyber attacks on healthcare system: Infrastructure protection critical – Analysis. *Eurasiareview*, 2020. május 25. Online: <https://www.eurasiareview.com/25052020-cyber-attacks-on-healthcare-systems-infrastructure-protection-critical-analysis>
- Tianjiao, Jiang: From offense dominance to deterrence: China's evolving strategic thinking on cyberwar. *Chinese Journal of International Review*, 1. (2019), 2. 1–23. Online: <https://doi.org/10.1142/S2630531319500021>
- Tikk, Eneken: International law in cyberspace: Mind the gap. *EU Cyber Direct*, 2020. március 4. Online: https://eucyberdirect.eu/content_research/international-law-in-cyberspace-mind-the-gap
- US DoD: *Department of Defense Cyber Strategy 2018*. Online: https://media.defense.gov/2018/Sep/18/2002041658/-1/-1/1/CYBER_STRATEGY_SUMMARY_FINAL.PDF
- Van der meer, Sico: Could the coronacrisis strengthen due diligence in cyberspace? *Clingendael*, 2020. május 13. Online: <https://www.clingendael.org/publication/could-corona-crisis-strengthen-due-diligence-cyberspace>
- Whyte, Christopher – Brian Mazanec: *Understanding cyber warfare: Politics, policy and strategy*. New York, Routledge, 2019. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315636504>
- Yaksha: *Cybersecurity Awareness and Knowledge Systemic High-level Application*. (2020) Online: <https://project-yaksha.eu/project>
- Zen, Shoo – Sarah Dai: How did Huawei fall foul of the US government and find itself at the epicentre of a new tech war? *South China Morning Post*, 2020. április 6. Online: <https://www.scmp.com/tech/enterprises/article/3078451/how-did-huawei-fall-foul-us-government-and-find-itself-epicentre>
- Zhaoyin, Feng: China and Twitter. The year China got louder on social media. *BBC*, 2019. december 29. Online: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-50832915>

Kutasi Gábor

Az EU–USA kereskedelmi konfliktusok a Covid-19-világjárvány árnyékában

Az EU és az USA kereskedelmi kapcsolatát régóta jellemzik a kereskedelmi viták, 2017 óta pedig kifejezetten mérgezi a protekcionista vámok alkalmazása. A válságok – mint a 2020-as Covid-19-világjárvány okozta gazdasági lezárás és visszaesés – jellemzően ösztönöznék a protekcionizmus erősítésére. A tanulmány azt vizsgálja, hogy a koronavírus-válság miként hatott az EU és az USA kereskedelempolitikai vetélkedésére, és milyen hatással lehet az USA és az EU közötti gazdasági érdekellentétekre. Ezen túl azt is elemzi, hogy milyen kitörési pontok adódnak az európai és az amerikai gazdaság számára a járványt követően; meggyorsítja-e a válság a nyugati országok világgazdasági súlyának csökkenését a kereskedelemben; valamint hogy melyek a téma Magyarország számára fontos vonatkozásai.

Bevezetés

A 2020-as évet világgazdasági értelemben is alapvetően felforgatta a Covid-19-világjárvány. Váratlan helyzeteket idézett elő a nemzetközi kereskedelemben a járvány első hulláma miatt bevezetett lezárás, valamint ennek következtében a termelés és szállítmányozás leállása. Az USA és EU kereskedelmi kapcsolatait a válságot megelőzően is konfliktusok terhelték. A jelen elemzés fókusza arra irányul, hogy mennyiben és hogyan hatott a járvány az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti kereskedelmi folyamatokra és vitákra.

Áttekintjük a nemzetközi kereskedelmi környezetet, amelyet szintén befolyásolt a járvány. Megvizsgáljuk, hogy mit mond az elmélet a kereskedelmet érintő exogén sokkokról; hogyan jelentkezett a járvány hatása a kereskedelmi adatokban; mit jelentett a nemzetközi kereskedelem szempontjából a határlezárás és a termelésleállítás a globális értékláncokban.

Második lépésként megvizsgáljuk, hogy Amerika, mint globális hegemon, visszaszorulása miként változtatta meg az USA megközelítését az EU-val szembeni kereskedelmi deficitjére vonatkozóan. Majd megnézzük, mindebből miként következik, hogy a kiegyensúlyozási kísérlet a szabadkereskedelem kiterjesztésétől a protekcionizmus 180 fokos fordulatáig jut el.

Ezt követően elemezzük a körhíntamegtorlásokat, amelyek a pandémiát megelőzően már megindultak, de a járvány okozta gazdasági válság során is folytatódtak. Mindeközben úgy tűnik, hogy a világ elszalad a civakodó felek mellett, és a válság hatására tovább veszít jelentőségéből a két térség együttese. Végül következtetéseket vonunk le az európai stratégiai lehetőségekre nézve:

mit lehet kezdeni stratégiai megközelítésből az amerikai protekcionizmussal; van-e az EU-nak kitorési lehetősége; mire számíthat a magyar gazdaság a két óriás kereskedelmi vitájából.

A konfliktus nemzetközi környezete a világjárvány idején

A koronavírus és a nemzetközi kereskedelem összefüggései

A koronavírus exogén sokk a gazdaság számára, azaz a gazdaság működésén kívüli tényező. Jelen esetben egyszerre keresleti és kínálati sokkot is eredményezhet. Keresleti hatás, hiszen a fogyasztók nem mernek utazni, kimozdulni, üdülni, valamint a háztartások a kereslet-visszaesés következtében elvesztik a munkájuk és a jövedelmük kisebb-nagyobb részét. Másrészt kínálati sokk is kialakulhat, amennyiben a munkások nem tudnak vagy nem mernek dolgozni menni, és így termelés kiesés következik be, ami azután a beszállítói láncokon keresztül alkatrészhiányt okozhat, így további ágazatok termelése is kieshet. Ez mind ábrázolható akár az AD-AS modellben az árszínvonalhoz¹ vagy az inflációhoz² mérten, akár a Mundell–Fleming (nyitott gazdasági IS-LM) modellben,³ a kamatlábhoz⁴ képest, ahol kezdeti lépésként az aggregált keresletet és az aggregált kínálatot leíró függvények a kisebb jövedelemfelhasználás, azaz a kisebb egyensúlyi GDP felé mozdulnak el.

Az exogén sokk fontos jellemzője, hogy nem a gazdasági tevékenység hozta létre, ezért gazdasági tevékenységgel nem is lehet megszüntetni, csupán alkalmazkodni, igazodni lehet a helyzethez. A globalizált világ gazdaság fontos jellemzője, hogy a komparatív és kompetitív előnyökön alapuló nemzetközi munkamegosztás és a multinacionális cégcsoportok hálózata az egymásra épülő termelési és szolgáltatási fázisokat a világ gazdaság egészen elterítve hozta létre az egyes kitermelő, gyártó és szolgáltató kapacitásokat. Méghozzá az alapján, hogy hol a leggazdaságosabb a termelés a munkaerőköltségek, telephelyköltségek, szállítási útvonalak, szakértelem, adóelőnyök, finanszírozási lehetőségek és még számos endogenizálható előny alapján. A legtöbb beszállítói lánc eddig nem volt olyan típusú exogén sokkra felkészülve, amely egészségügyi okokból akadályozhatja a munkavállalók munkába állását és a személyek, valamint a szállítmányozás szabad mozgását.

A koronavírus miatt elrendelt egészségügyi rendelkezések, karanténok, határlezárások megszakították a globális termelési láncokat, ami új helyzetet teremt

¹ Gregory N. Mankiw: *Makroökonómia*. Budapest, Osiris, 2002.

² Frederik S. Mishkin: *Makroökonómia. Gazdaságpolitika és gyakorlat*. Budapest, Alinea, 2020.

³ Benczes István – Kutasi Gábor: *Költségvetési pénzügyek. Hiány, államadósság és fenntarthatóság*. Budapest, Akadémiai, 2010.

⁴ Paul R. Krugman – Maurice Obstfeld: *Nemzetközi gazdaságtan. Elmélet és gazdaságpolitika*. Budapest, Panem, 2003.

a nemzetközi kereskedelem jövőjére nézve. Mint az bizonyos termékek esetében néhány hét alatt beindult, az első reakció a részleges kereskedelemhelyettesítés, azaz az önellátásra is képes kapacitások létrehozása a fertőtlenítőszerekből és orvosi eszközökből. A középtávú reakció az lehet a nemzetközi kereskedelmet és a mögöttes globális értékláncokat szervező multinacionális cégek részéről, hogy átszervezik a globális értékláncokat, a jövőben kivédendő a hasonló exogén sokkokat. A legkézenfekvőbb megoldás a párhuzamos kapacitások üzemeltetése több kontinensen. Ez mindenképpen kedvezőtlen kihatással lesz a termelési költségekre. Az átszervezés és költséghatás együttesen pedig kereskedelemeltérítő hatást fognak gyakorolni az eddigi nemzetközi kereskedelmi folyamatokra.⁵

*A nemzetközi kereskedelmi statisztikák alakulása
a koronavírus első hullámának kezdetén*

A WTO által publikált adatok alapján, a tanulmány írásakor, a 2020-as év első két hónapjára állnak rendelkezésre adatok. Ezekből még csak részlegesen látható a válság hatása. Az áruexport árindexe⁶ esetében megállapítható, hogy a havi szintű változás idősorában ugyan néhány tized százalékponti ingadozás 2019-ben is jellemző volt, de a 2020. februári visszaesés 2020 januárjához képest kirívó mértékű. Világszinten $-1,2\%$, az EU esetében $-1,8\%$, és ami még fontosabb, hogy mindez egy emelkedő árakat mutató januári időszak után következett be. A havi változást mutató importárindex⁷ esetében is hasonlóak a számok. Érdeemes megnézni az USA adatait, mint a világkereskedelem egyik legnagyobb felvevőpiacáét. Az amerikai import- és exportárváltozás⁸ megerősíti az árcsökkenést. Ez esetben már márciusi adatok is megtalálhatók a nemzeti statisztikai hivatalnál. A jelentés kiemeli, hogy az elmúlt öt év legnagyobb importárcsökkenése a márciusi, $2,3\%$ éves bázison, ami februárhoz képest is $0,7\%$ -os csökkenés. 12 havi bázison még nagyobb, $4,1\%$ -os a defláció. Az ágazati bontású adatokból kiderül, hogy leginkább az üzemanyag importára zuhant (februárban 9% -kal, márciusban $26,8\%$ -kal). Az amerikai exportárak jóval mérsékeltebben csökkentek: összeségében $1,6\%$ -kal márciusban, $1,1\%$ -kal februárban. Úgy tűnik, elsősorban az üzemanyag iránti kereslet visszaesésében mutatkozik meg a válság. A feldolgozóipari és az energiaárak közötti különbségek megmutatkoznak az exportértékindexben is.

Az áruexport összértékének⁹ havi alakulásában lényegében februárig nem volt érzékelhető a romlás, sőt, a kínai exportérték 2020 januárjában kétszer akkora

⁵ Palánkai Tibor et al.: *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai, 2011.

⁶ Forrás: <https://timeseries.wto.org/?idSavedQuery=27aaf40b-27c5-4d89-84a9-8a57c2167e4d>

⁷ Forrás: <https://timeseries.wto.org/?idSavedQuery=479885cf-b20f-4dc1-bf99-4c62a25c5ee9>

⁸ U. S. Bureau of Labor Statistic: *U. S. import and export price indexes summary* (2020).

⁹ Forrás: <https://timeseries.wto.org/?idSavedQuery=d9d456d7-d5bb-44d7-8998-cf71b6fd04e2>

összeg volt dollárban, mint egy évvel korábban, miközben ez utóbbi korábbi érték 2018-hoz képest 20%-kal kevesebb volt. A kínai exportértéken 2019 decemberében sem látszott meg, hogy a betegség megkezdte volna a pusztítást, mert még emelkedett is az exportértékesítés 2018 azonos hónapjához képest. (Kína 2019. december 31-én tette közzé a vírus megjelenését, és 2020. január 23-án vezetett be karantént Vuhan városában.) A kínai statisztikai hivatal által közzétett februári adatokon azonban már látható a zuhanás: az előző év azonos hónapjához képest a kínai kereskedelem értéke 11%-kal esett vissza, elkülönítve az exportértéke 17,2%-kal zuhant, míg az import csak 4%-kal, amelynek következtében a havi külkereskedelmi mérlege mínusz (*sic!*) 7 milliárd dollár lett. Mindezt visszaigazolja a kínai új exportmegrendelések februári mutatója¹⁰ is, amely 41%-ot zuhant januárról februára. Jó hír azonban, hogy ebben a mutatóban a sokkhatás nem elhúzódó, mert a márciusi megrendelésállomány már visszaugrott a januári állomány 95%-ára, illetve a decemberi csúcs 93%-ára.

Határlezárás, karantén, alkatrészhiány

A szállítmányozásban is pontszerűen mutatkoztak meg a fentebb elemzett exportkiesések, amint azt a kínai új exportmegrendelések mutatója kapcsán már megállapítottuk. Ez átmenetileg jelentős visszaesést okozott a kapacitáskihasználtságban.¹¹ A visszaesés mögött egyszerre állhatott a kínai termelés részleges leállása és az USA kereskedelemkorlátozó intézkedései körüli bizonytalanság. Hosszabb távon azonban a márciusi adatokból és az április iparági információkból az olvasható ki, hogy a teherszállítványozást nem érinti kedvezőtlenül a válság, inkább felpörgeti a szolgáltatás iránti keresletet. A légi közlekedésben például¹² megháromszorozódott az igény az interkontinentális szállítványozásra, az óceánokon átívelő teherhajózás esetében a szállítványok késésére javasolt felkészülni, az online kiskereskedelemnek pedig rangsorolnia kell, hogy szükségesség szempontjából mely készleteket részesítsenek előnyben a raktározásánál és a rendelésnél. Csakhogy még április közepi beszámolók is arról szólnak, hogy számos szállítmányt el kellett halasztani, és az elbocsátás fenyegeti a kiszolgáló személyzetet a járműveken és a logisztikai csomópontokban.¹³

A kínai szállítványok január végi és februári visszaesése alkatrészhiányhoz vezettek az autóiparban. Első lépésben az ázsiai gyárak termeléskiesése volt

¹⁰ CEIC: *China PMI: New export orders*.

¹¹ Adele Berti: The impact of Covid-19 on global shipping: part 1, system shock. *Ship Technology*, 2020. április 2.

¹² Freightos: *How coronavirus is impacting shipping: Air cargo, oceanfreight, trucking, and more* (2020).

¹³ Tim Bowler: Seafarers in limbo as coronavirus hits shipping. *BBC*, 2020. április 15.; Paris Costas: Coronavirus pushes shipping companies into survival mode. *The Wall Street Journal*, 2020. április 2.

érzékelhető, majd az európai feldolgozóipari alkatrészellátási problémák is rövid időn belül előálltak.¹⁴

A 2020-as európai és amerikai kereskedelmi viták előzménye

Az amerikai elnöki jelentésből kiderül az a pragmatikus amerikai nézőpont, amely a munkahelyek megtartását, sőt, növelését tartja elsődleges kereskedelem-politikai célnak.¹⁵ Ennek következménye elsősorban a korlátozások széles körének alkalmazása. E megközelítésben az USA évtizedes távlatban hátrányt szenved el az Európai Unióval való kereskedelemben. Legalábbis a folyamatos európai kereskedelmi többletet (1. ábra) az amerikai fél nem tartja kölcsönösen előnyös állapotnak. Rövid távú visszatekintésben úgy tűnhet ugyan, hogy a Donald Trump elnöksége alatt megvalósított protekcionista fordulat indította el a kereskedelmi vitákat, valójában azonban jóval korábbra nyúlik vissza az az amerikai percepció, hogy az USA hátrányt szenved el az EU-val folytatott kereskedelemben. Ennek nyilván megvan az a történelmi eredete, amely a második világháború utáni, Bretton Woods-i gazdasági rendben gyökerezett, nevezetesen, hogy az USA, mint hegemon, a gazdasági és kereskedelmi előnyökkel kötötte magához az európai szövetségeit.¹⁶ A 2000-es évektől a gyengülő hegemoniával együtt merült fel az amerikai igény arra, hogy a mérleg kiegyensúlyozásra kerüljön.¹⁷ A gazdasági és politikai fősodor a szabadkereskedelem bővítésében látta a megoldást, amit kevésbé az egyetértés, mint inkább a társadalmi vita övezett.¹⁸ Az Obama-kormányzat a szabadkereskedelem tágításával (TTIP) próbált erre reagálni,¹⁹ amit azonban a Trump-kormányzat által hozott protekcionista fordulat elsöpört, mert a vámok bevezetésén keresztül látja megvalósíthatónak a kiegyensúlyozott, kölcsönösségen alapuló kereskedelmet.²⁰

A kiinduló állapot tehát az, hogy a 2020-as világjárványtól függetlenül az EU és az USA között sok éve tartó pozícióharc folyik a kereskedelempolitikában, ami

¹⁴ Király Béla: A koronavírus miatt fejre állhat az autóipar. *Menedzsment Fórum*, 2020. február 5.; ACEA: *Coronavirus: EU auto industry faces unprecedented crisis* (2020. március 20.).

¹⁵ Office of The United States Trade Representative: *Fact sheet: The President's 2020 Trade Agenda and Annual Report* (2020. február 28.).

¹⁶ Robert O. Keohane: *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton (US-NJ), Princeton University Press, 1984.

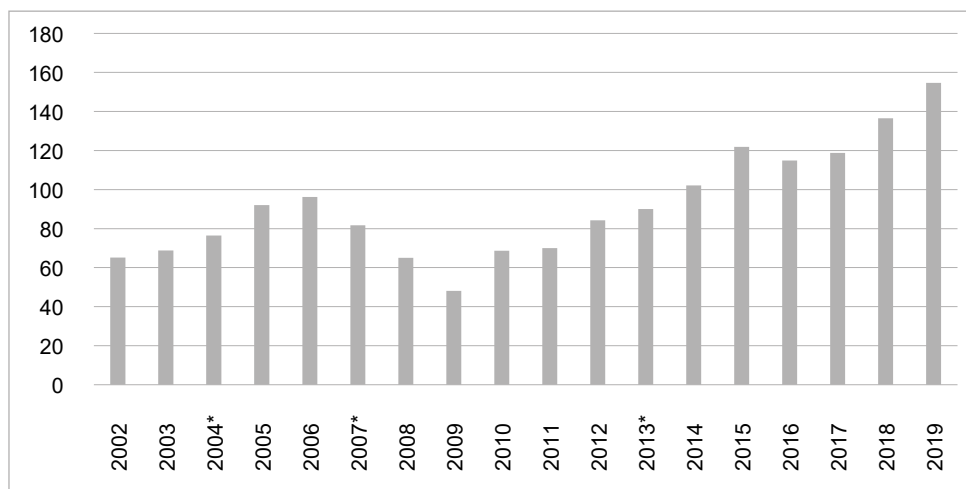
¹⁷ Fred C. Bergsten: America's two-front economic conflict. *Foreign Affairs*, 2001. március–április; Michael B. Froman: The strategic logic of trade. New rules of the road for the global market. *Foreign Affairs*, 2014. november–december.

¹⁸ Petra Pinzler: How to free trade. And still protect democracy. *Foreign Affairs*, 2016. április 6.

¹⁹ Thomas J. Bollyky – Anu Bradford: Getting to yes on transatlantic trade. Consistent U.S.–EU rules could remake global commerce. *Foreign Affairs*, 2013. július 10.

²⁰ European Parliament: *Consequences of US trade policy on EU–US trade relations and the global trading system* (2018. november).

bizonyos időkben a szabadkereskedelem felé nyit, máskor a protekcionista eszközöket választja, de minden esetben a kereskedelmi pozíciók védelme vagy megváltoztatása a célja. Ebbe a versengésbe fordulatot ugyan nem hozott a világjárvány, ugyanakkor érdemes megvizsgálni, hogy a kereskedelempolitikai tendenciákra miként hatott a vírus okozta lezárás és gazdasági visszaesés.



* Az EU-tagállamok száma változott.

1. ábra A mindenkori EU külkereskedelmi többlete az USA-val szemben, milliárd euró, 2002–2019

Forrás: a szerző szerkesztése az Eurostat adatai alapján

A válság időszakát is érintő „körhintamegtorlások”

Igazán messzire vezetne a tanulmány eredeti céljától, ha több évvel ezelőtti büntetővámokat és antidömping-eljárásokat emlegetnénk fel, kezdve az acél- és alumínium termékek, valamint a gépjárművek és alkatrészeik körére bevezetett intézkedésekkel. Minderről az Európai Parlament tanulmánya kimerítően értekezik.²¹ Érdeemes viszont említést tenni azokról az érdekekről, amelyek hatása a 2020-as évet is érinti. A világjárványt megelőzően, és így a vírus okozta válság alatt is, két fő területen ütközött az amerikai és európai kereskedelempolitikai érdek: a repülőgépgyártóknak adott EU-támogatás és az EU-tagállamaiban alkalmazott digitális adó terén. Úgy tűnik, hogy 2019 vége óta az USA tágan értelmezett protekcionizmusfelfogásából következően sújtja vámokkal az európai országokat. Nem új jelenség, hogy az USA értelemezésében az Európában alkalmazott, de az amerikai piacon és/vagy amerikai cégeknek hátrányt okozó gazdaságpolitikai vagy versenyjogi intézkedést az USA protekcionizmusként, illetve az amerikai

²¹ Uo.

piacon érvényesülő versenytorzító hatásként értelmezi, és így a WTO-egyezmény szabályaira hivatkozva vámokkal bünteti. Az EU is hasonlóképpen értelmezi az amerikai vállalatoknak adott állami támogatásokat, így szintén vámokkal vág vissza. A vámok kiszabása egy adok-kapok folyamat során történik, így a vámszintek fokozatosan emelkednek, amit a kereskedelempolitika körhintamegtorlásnak (*carousel retaliation*) nevez.

Az Airbus és a Boeing vállalatóriások párharca és állami támogatásuk több évtizedes témája a nemzetközi vállalati elemzéseknek. 2019 szeptemberében az európai országok által az Airbusnak adott visszafizetendő támogatások kedvezményes kamata miatt az USA vámokkal büntette az európai gyártót. Az USA Kereskedelmi Képviselői Hivatala (USTR) korábban újabb vám bevezetését javasolta a repülőgépek importjára, és annak további fenntartását javasolja a 2020. augusztusi felülvizsgálatában.²² A vámok bevezetését a WTO is jóváhagyta azzal az indoklással, hogy az egyezményekkel ellentétes támogatásokat alkalmaztak. Ezzel párhuzamosan persze az USA is szabálytalan támogatásban részesítette a Boeing repülőgépgyártót, így a WTO az EU-tagállamok számára is engedélyezte a büntetővám kivetését 11,2 milliárd dollár összegben.

Alapvetően kifogásolja az USA az EU tagállamainak egyre szélesebb körében terjedő digitális adót is, amely alapvetően a nemzetközi IT-óriáscégeket (Facebook, Google, Amazon stb.) terheli, és amelynek hátterében leginkább e cégek adóelkerülési gyakorlata áll. Így az USA értelmezésében mindez az amerikai technológiai cégek ellen bevezetett piatorzító eszköz. A 2019. január 1-től érvényes, amerikai techóriásokat is sújtó francia digitális adóra válaszul 2019 decemberében az USA vámot vezetett be a 2,4 milliárd dollár összértékben importált francia luxustermékekre. Az USTR 2020 júliusában ennek fenntartását javasolta további fél évre. (Azaz 2020 végén vizsgálják felül újra.) E büntető vámpolitika folytatásaként 2020 júniusában az USTR megfontolásra ajánlotta²³ annak lehetőségét, hogy új, 100%-os vámokat vessenek ki a francia, német, spanyol és brit olíva, kávé, sör, gin tartalmú és sütőipari termékekre, valamint teherautókra. A digitális adó miatt az USTR már elkezdte vizsgálni az osztrák, cseh és olasz gyakorlatot is, más egyéb, Unión kívüli országok mellett.²⁴ A megfigyelések szerint a javaslat önmagában már érzékenyen érintette az európai cégek részvényárfolyamát.²⁵ A büntetés nem az Európai Unió egészét sújtja, hanem az egyes országok termékeit célozza meg. Az amerikai vámpolitika tehát nem feltétlenül kezeli egységes egészként az EU-t.

²² Office of The United States Trade Representative: *Section 301 Investigations – Large civil aircraft* (2020).

²³ Office of The United States Trade Representative: *Section 301 Investigations – Docket No. USTR–2020–0023* (2020).

²⁴ Office of The United States Trade Representative: *Section 301 Investigations – Digital services taxes* (2020).

²⁵ Reid Whitten – Sarah Ben-Moussa: A trade war on two fronts: U.S. considers more tariffs on European goods. *Global Trade Law Blog*, 2020. július 2.

Azzal azonban, hogy az EU a koronavírus-válság elleni gazdasági csomagjának fedezeteként veti fel a digitális adó bevezetését, az amerikai kereskedelempolitika számára is a büntethető régiók lehetséges egységeként vetődik fel.²⁶

A hatások több dimenzióban vizsgálhatók. A vállalkozások számára mind a tőzsdei árfolyamban, mind az árversenyképességben megmutatkozik a hatás. Amiti és szerzőtársai tanulmánya²⁷ a Kína ellen bevezetett vámok részvény-árfolyam-hatását vizsgálta (az *event study* módszertan alapján), amely szerint a vámok bejelentése napján az ellenérdekelte cégek részvényeinek árfolyama jellemzően 1 és 3% közötti mértékben tért el lefelé a bejelentés miatt. Ez alapján feltételezhető, hogy az EU–USA kereskedelmi harc is hasonló mértékben rontott mindkét ország kapitalizációján.

A fogyasztói holtteherveszteség egyértelműen kimutatható a vámok esetében, amely azonban nem számol a kereskedelemhelyettesítés foglalkoztatási hatásával, az így megtermelt hazai jövedelemmel, az ebből következő fogyasztással, megtakarítással és befizetett adóval. Ugyanakkor feltételezhető, hogy a francia luxuscikkek és tájjellegű élelmiszereket csak korlátozottan képes helyettesíteni az amerikai *haute couture*, bor- vagy sajtttermékek. A kevésbé differenciált termékek, mint például a teherautógyártáséi, esetében viszont elképzelhető a jelentősebb amerikai munkahelyteremtő hatás. A fent idézett kereskedelempolitikai elnöki jelentés kifejezetten a saját eredményének tekinti, és a protekcionizmusra vezeti vissza a tömeges munkahelyteremtést. Mivel azonban kölcsönösen büntetik egymást a felek, ennek következtében nemcsak munkahelyteremtő, hanem munkahelyet megszüntető hatást is elszenvednek kölcsönösen. Negatív hatásokkal kalkulált például a Peterson Institute of Economics az autópár kapcsán.²⁸ Ezzel együtt meg kell jegyeznünk, hogy a Trump-kormányzat 2020. februári jelentésében 500 ezer feldolgozóipari állás létrehozását köti a 2017-től megváltozott gazdaság- és kereskedelempolitikához.²⁹

A Covid-19-járvány hatása a kereskedelem és a körhintamegtorlás folyamatára

Az Európai Bizottság CGE-modell-alapú, 2020. május végi házi becslése szerint az EU harmadik országokkal folytatott kereskedelme összességében 11 és 14%

²⁶ Office of The United States Trade Representative: *Section 301 Investigations – Docket No. USTR–2020–0022* (2020).

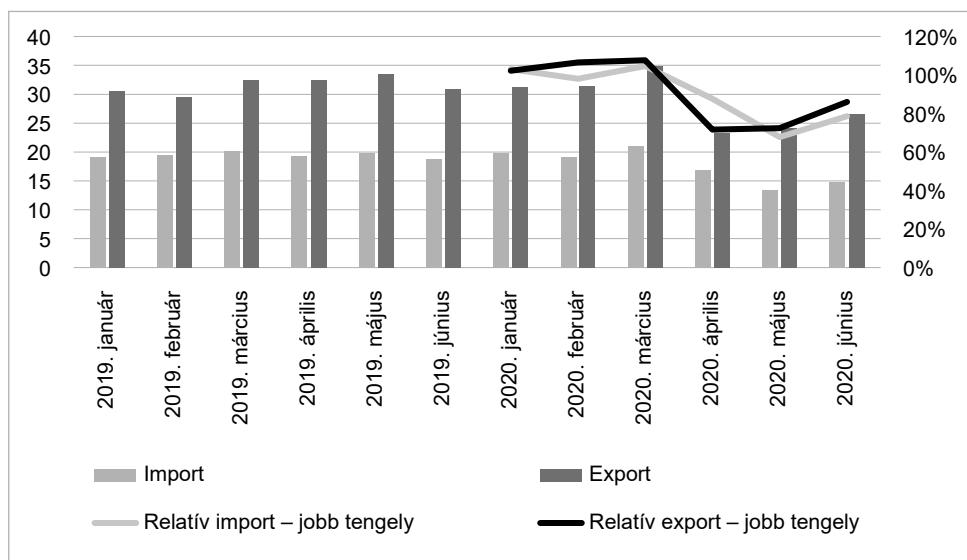
²⁷ Mary Amiti – Sang Hoon Kong – David Weinstein: The effect of the U.S.–China trade war on U.S. investment. *NBER Working Paper*, No. 27114 (2020).

²⁸ Sherman Robinson et al.: Trump's proposed auto tariffs would throw US automakers and workers under the bus. *PIIE*, 2018. május 31.

²⁹ Office of The United States Trade Representative: *Section 301 Investigations* (2020).

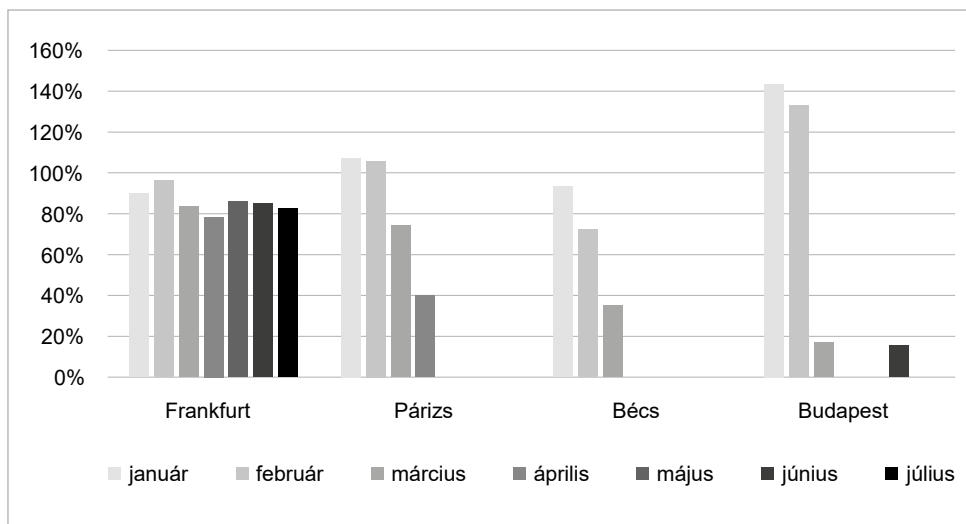
közötti mértékben esik vissza 2020 egészére nézve. Mindez alapvetően a járvány miatti lezárásnak köszönhető. A járvány következtében a nemzetközi utazások is jelentősen visszaszorultak, ami nem kedvez sem az üzletkötéseknek, sem az áruszállításnak. Nem csak az utasforgalmat érintette kedvezőtlenül a járvány, az áruszállításban is jelentős visszaesés mutatható ki.

A 2. ábra szemlélteti, hogy 2020 április–májusi időszakában 20–23%-os visszaesés tapasztalható a kétirányú kereskedelemben a 2019-es év azonos hónapjaihoz képest (relatív export és relatív import), miközben az Amerikába irányuló európai export az év első három hónapjában 2–8%-kal volt magasabb a megelőző év azonos időszakához képest. Az import esetében is ugyanez mondható el a február hónap minimális 2%-os elmaradását kivéve. Ha a 3. ábrán kiválasztott néhány európai reptér Amerikába irányuló teherforgalmát vizsgáljuk, ez esetben is jelentős forgalomzuhanásokat tapasztalhatunk. Kivétel a frankfurti repülőtér, amelyre talán átcsoportosult más repterek USA-ba irányuló teherforgalma is, de ez esetben is 20%-os csökkenés tapasztalható. A többi nagyobb regionális reptér esetében már márciusban nagyobb visszaesés volt tapasztalható. A bécsi Schwechat repülőtérrel induló amerikai teherforgalom már márciusban 35%-ra esett vissza, míg a párizsi Charles de Gaulle reptér áprilisban landolt a 40%-os szinten. A Budapestre Amerikába induló légi teherszállítás pedig a jól induló év eleji 140%-ról 17%-ra zuhant vissza már márciusban.



2. ábra Az EU27 USA-ba irányuló áruexportjának és az onnan érkező áruimportjának adatai havi szinten, milliárd euró és előző év azonos hónapjához viszonyítva (relatív) százalékban, 2019 és 2020 első 6 hónapja

Forrás: a szerző szerkesztése Eurostat: *International trade in goods – short term indicators, EU27 (from 2020) trade by SITC product group* alapján



3. ábra Európai repülőterek USA-ba irányuló teherforgalma 2020-ban az előző év azonos hónapjához mérve, %-ban kifejezve

Forrás: a szerző szerkesztése Eurostat: *International extra-EU freight and mail air transport by main airports in each reporting country and partner world regions and countries* alapján

A Covid-19-járvány hatására talán még nagyobb szüksége lett mind az EU-nak, mind az USA-nak a munkahelyek megvédésére, így még inkább megmerevedtek az álláspontok a kereskedelempolitikai vitákban a járvány első hulláma idején, tavasszal. Egyesek már egy újabb frontot vizionálnak az USA kereskedelmi háborújában. Az mindenesetre egyértelmű, hogy a tárgyalók nyilatkozatai alapján csak korlátozott mértékben javul a viszony, az is alapvetően a járvány első hullámának lecsengése után. A vámok fenntartása alapvetően nem változik. A járvány okozta gazdasági válság tehát rövid távon a protekcionista eszközök alkalmazásának növekedését kényszeríti ki az EU–USA viszonylatban, nem meglepő módon, hiszen a világválságokra jellemzően a kormányzatok első reakciója a munkahelyek és jövedelmek megőrzésére tett kísérlet. Ennek pedig egyik módja az importhelyettesítés.

Az igazán apró lépések politikájaként 2020. szeptember elején az EU főtárgyalója letett egy vámcsökkentési javaslatot az augusztusi EU–USA kereskedelmi tárgyalások alapján. Ebben olyan termékek vámcsökkentését javasolja az USA-nak, mint a feldolgozott húsok, kristályüveg termékek, öngyújtók és aeroszolporok, évente 160 millió dollár forgalmi értékben. Cserébe az EU eltörli a vámokat az amerikai élő és fagyasztott homárra, nagyságrendileg éves szinten 111 millió dollár értékű termékforgalomra.³⁰ Ez a „vajúdtak a hegyek és egeret szültek” típusú megállapodás

³⁰ European Commission: *Commission adopts proposals to make EU–U.S. agreement on tariffs effective* (2020. szeptember 8.).

is jelzi, hogy Trump elnöksége alatt nem várható semmilyen komoly fordulat az USA és az EU kereskedelmi viszonyában.

Amint az több véleményben is megjelent, a Covid-19-járvány felerősítette annak kockázatát, hogy a nemzetközi, sőt, globális vállalati értékláncok működésképtelenné válnak a váratlan immobilitás növekedése miatt.³¹ Feltételezve a vállalatok kockázatkerülő magatartását, elképzelhető, hogy a globálisan felosztott termelési láncok helyett felértékelődik a párhuzamos regionális értékláncok súlya. Ez a regionális szintű kereskedelemhelyettesítő kockázatkezelés önmagában is mérsékelheti az interkontinentális vállalatban belüli kereskedelmet.

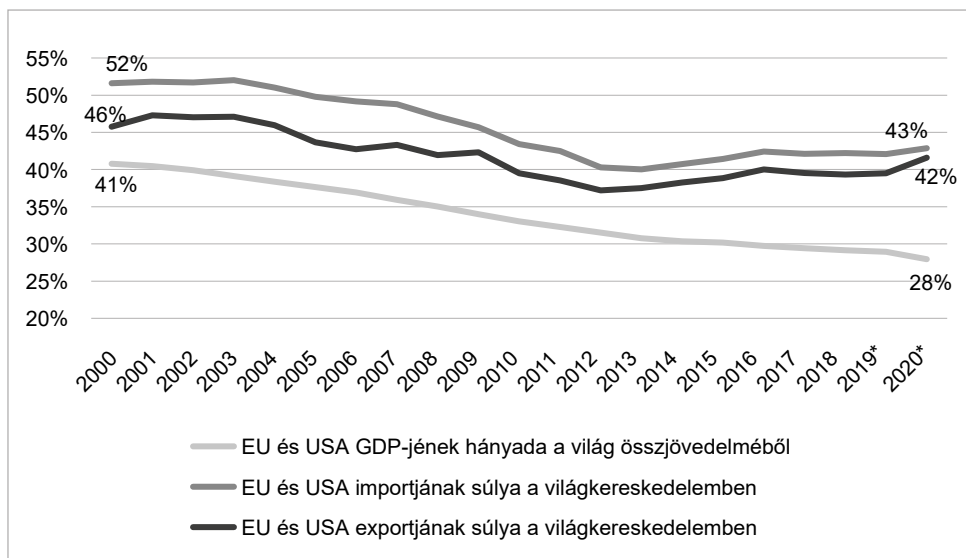
A Boeing–Airbus konfliktus a Covid-19-válságtól függetlenül haladt tovább a több milliárd dolláros kölcsönös büntetővámok halmozódásának irányába. A fordulat a 2020. július végi, kereskedelmi főtárgyalók közötti magas szintű találkozón következett be, amelynek eredményeként az EU elismerte az Airbus jogszerűtlen támogatását, és a tagországok intézkedéseket ígértek annak megszüntetésére.³² (A visszatérítendő támogatások kamatát találta túl alacsonynak az USA és a WTO, amelynek emelésére tett ígéretet Franciaország és Spanyolország.) A Boeing ezzel párhuzamosan vállalta, hogy egyoldalúan enged a WTO-szabályozásnak. Ezzel a viták még nem zárultak le a WTO vitarendezési folyamatában, de a felek azt előrelépésnek tekintik.

Mindeközben a járványtól függetlenül az EU és az USA világgazdasági súlya évtizedes távlatban csökkenő mértékűvé vált. A 4. ábra szemlélteti, hogy összesített jövedelmük 2000 óta a világ összjövedelmének 40%-ról 2019-ig 29%-ra csökkent. Az IMF előrejelzése azt mutatja, hogy 2020-ban a lejtőn felgyorsulva várhatóan veszítenek a jelentőségükből, amit a görbe enyhe lefele törése jelez. A globális kereskedelemben is a csökkenő tendencia érvényes hosszú távon. Az említett 20 évben felvevőpiacként 50%-ról 42-re, beszállítóként pedig 46-ról 39%-ra mérséklődött a jelentőségük. A 2020-as első negyedéves adatokból számított mutató néhány százaléknyi felfelé mozdulást mutat. Ez esetben azonban óvatosan kell eljárni, mert természetesen a negyedéves adat nem pótolja az éveset, továbbá abból inkább az a hatás mutatkozik meg, hogy Kína már lezárás alatt volt, és nem tudott teljes kapacitással kereskedni, míg az USA és az EU éppen a lezárás előtt volt az időszak nagy részében.

Arra a kérdésre, hogy felgyorsítja-e a válság a nyugati országok világgazdasági súlyának csökkenését a kereskedelemben, alapvetően a növekedési előrejelzés alapján lehet megállapítást tenni, ami arra a GDP-re vonatkozik, amely magában foglalja a nettó export hatását is. Eszerint pedig a járványt figyelembe vevő IMF-bebecslés a két térség együttes világgazdasági (és így világkereskedelmi) súlyának gyorsuló erodálódását vetíti előre.

³¹ Sébastien Jean: How the COVID-19 pandemic is reshaping the trade landscape and what to do about it. *Intereconomics*, 55. (2020), 3. 135–139; Kutasi Gábor: A Regionális Átfogó Gazdasági Partnerség és a koronavírus hatása a világkereskedelemre. *KKI Elemzések*, E-2020/54. (2020), 54.

³² Stacy A. Swanson – Christina Economides – Laura Delap: Transatlantic trade: US and European trade talk update – August 7, 2020. *The National Law Review*, 10. (2020), 258.



* A GDP-adat 2019 és 2020 esetében becslés, a kereskedelmi arányokat pedig 2020 esetében az első negyedéves adatokból számítottuk ki.

4. ábra Az EU és az USA összesített súlya a világ gazdaságban és a világkereskedelemben, %, 2000–2020

Forrás: a szerző szerkesztése IMF World Economic Outlook: *Gross domestic product, current prices, purchasing power parity; international dollars* és WTO Data: *Merchandise imports & exports* alapján

Gazdaságpolitikai megfontolások

Feltételezve, hogy a multinacionális cégek kontinensenként párhuzamos értékláncokat alakítanak ki, regionálisan beindulhat a verseny bizonyos kapacitások megszerzéséért. Erre munkaerő-kapacitásban is fel kell készülni, ami egyben a munkafázisok magasfokú digitalizáltságát és robotizáltságát is igényelni fogja, amennyiben visszatér a magas foglalkoztatási szint, és újra korlátossá válik a szakképzett munkaerő elérhetősége. Ezzel párhuzamosan érdemes felülvizsgálni azokat a nemzeti kapacitásokat, amelyek olyan értékláncba építenek be termelési fázisokat, amelyek végső soron a kontinensen kívüli exportra kerülnek, közvetlen vagy közvetett módon. Ezek esetében meg kell vizsgálni, hogy miként tarthatók meg ezek a globális értékláncbeli pozíciók, vagy hogyan állíthatók át regionális piacokra, esetleg más termék gyártására.

Minden országnak lehetősége van arra, hogy a hazai székhelyű, nemzetköziesedett nagyvállalatain keresztül kezdeményezőként lépjen fel a globális értékláncok átszervezésében. Érdemes előre gondolkodni azon, hogy milyen regionális értékláncok kezdeményezhetők, vagy esetleg milyen interkontinentális befektetéssel lehet más kontinenseken regionális értékláncokat kezdeményezni, létrehozni, felvásárolni.

Természetesen bizonyos termelési fázisok továbbra is regionális kötődésűek lesznek, például az olaj- és a lítiumlelőhelyek, az USA fogyasztói piaca stb. Ezek esetében fel kell mérni, hogy miként tartható fenn a hozzáférés akár a termelési inputokhoz, akár a felvevőpiacokhoz.

Jelentős különbség lesz – legalább néhány évtizedig, amíg a válság emléke még formálja a gazdasági döntéseket – a 2020-as évek előtti kereskedelmi tárgyalások során megszokott lépésekhez képest, hogy az ellátási láncok biztonsága és folyamatossága érdekében sem az országoknak, sem az integrátortípusú vállalatoknak nem lesz érdeke a kizárólag gazdasági jellegű komparatív és kompetitív előnyökön alapuló szakosodás végletes kiaknázása. Ezért nem lesz elegendő a vámok lebontásáról és a nem vámjellegű akadályok harmonizálásáról vagy vámokra történő átváltásáról tárgyalni.

Bizonyos mértékű enyhülés történt a két gazdasági centrum között a fent említett Boeing–Airbus konfliktusban. A digitális adók miatt bevezetett amerikai büntetővámok, valamint a korábbi munkahelyteremtő célzatú amerikai fém- és járműipari vámok maradnak. Az „America First” szlogen egyelőre nem változik, az USA továbbra is a protekcionista álláspontot képviseli. (Kérdéses, hogy ebben a 2020. novemberi amerikai elnökválasztás hoz-e bármilyen változást. Ha a demokrata jelölt nyer, egyesek szerint jelentős fordulat várható a szabadkereskedelem irányába, legalábbis a szemléletmódban.³³ Valójában viszont a konkrét fémipari vámok és a repülőgépgyártók elleni eljárások ügyében az amerikai álláspont nem változna.³⁴ Az kétségtől részben a Covid-19-járvány kereskedelmi hatásának számlájára lenne írható, ha a járvány okozta gazdasági, politikai és társadalmi válság következménye az lenne, hogy a választás elnökváltást eredményezne, és így változás állna be a kereskedelempolitikai szemléletmódban.) Így az EU számára nem csupán ágazatok pozícióharcáról szólnak ezek a kereskedelmi viták. A Trump-kormányzat előtt az USA és az EU együtt építette és működtette a liberalizált nemzetközi kereskedelmi rend intézményrendszerét. Miután az USA a protekcionizmus felé fordult, a legátfogóbb hosszú távú kihívás, hogy hogyan tartható fenn a jelenlegi globális kereskedelmi rend és intézményrendszer.³⁵

Az elemzett amerikai és európai kereskedelmi viszony elmérgesedésével párhuzamosan az USA még sokkal ellenségesebb viszonyba került Kínával, sőt bizonyos értelemben a TPP felmondása miatt talán Dél-Kelet-Ázsiával is. Az USA és Kína közötti kereskedelmi háború az EU számára lehetőségként is értelmezhető. A kieső amerikai piacok és beszállítók helyébe léptethető Kína és Dél-Kelet-Ázsia. A helyettesítési képességük és hajlandóságuk természetesen mérsékelt, amennyiben nem

³³ Sabrina Rodriguez: What a Biden presidency would mean for trade. *Politico*, 2020. április 17.

³⁴ Anthony Gardner: A US trade agenda with Europe for a Biden administration. *Brunswick Group*, 2020. július 10.

³⁵ Michael Plummer: The US-China trade war and its implications for Europe. *Intereconomics*, 54. (2019), 3. 195–196.

az amerikai fellelvőpiaci jövedelmi és beszállítói technológiai viszonyai jellemzőek rájuk. Ugyanakkor az EU kereskedelmi főtárgyalójának lehetősége van az USA-hoz viszonyítva a barátságos kereskedelmi partner szerepére.

Alapvetően három és fél forgatókönyv vázolható fel középtávon, amelyek között a kiválasztódás az amerikai gazdasági érdekek és az amerikai elnöki koncepcióban beálló fordulat függvényében dőlhet el. Folytatódhat a kereskedelmi kapcsolatok romlása, vagyis a körhintamegtorlások ciklusa. Ez esetben még több terméket sújtana még magasabb vám. A második lehetőség a részleges visszatérés a kereskedelmi békéhez, ami nem vámokkal büntetne, hanem az exportőrországok kezébe adná a lehetőséget az önkéntes exportkorlátozásra, ugyanakkor nem állítaná vissza a szabadkereskedelemre való törekvést. A harmadik, optimista forgatókönyv szerint az USA konstruktívan visszavonná az eddig kivetett vámokat az EU tagországaival szemben. Mintegy „három és feledik”, legkevésbé valószínűtlen forgatókönyv lenne a TTP-hez való visszatérés, amire viszont csak az EU nyitott.

A protekcionizmus felé fordult, világvezető USA által kialakított kereskedelmi háborús helyzetekben a WTO jelenleg nem a megoldás része. Amint az a repülőgépgyártók támogatásának vitájában is megmutatkozott, mindössze arra volt alkalmas a nemzetközi szervezet, hogy jóváhagyja a büntetővámokat. A kereskedelem graduális korlátozásának folyamatát – amely egyébként ellentétes a WTO számára megfogalmazott liberalizált kereskedelmi világrend célkitűzésével – nem tudja megállítani a vitarendezési testülete. Ebből következően, ha a multilaterális egyezmények és a liberalizált kereskedelem paradigmája továbbra is az európai gazdaságok preferenciája, akkor felmerül a WTO reformjának szükségessége is.

Magyarország szemszögéből vizsgálva a kérdést, először is az USA-val való közvetlen kereskedelmi összetétel alapján az export 70%-át kitevő gép- és járműipari exportot évek óta kedvezőtlenül érinti az amerikai protekcionista vám.³⁶ Mindez igaz a német gazdaságon keresztül közvetve USA-ba irányuló kivitelre is. A Covid-19-járvány következtében bevezetett lezárások és utazási korlátozások Amerika irányából is jelentős veszteséggel sújtják a magyar turizmust.

Az árukereskedelmen kívül magyar gazdasági érdek lenne a két ország közötti légi utas- és áruforgalom mielőbbi helyreállítása – nyilván a megfelelő egészségügyi körülmények megteremtésével. A fent már idézett légi teherforgalom ígéretes alakulásában megmutatkozó óriási törés mellett, a turisztikai kimutatások³⁷ alapján, 2018-ban már közel egymilliós nagyságrendű vendégéjszakát jelentettek az amerikai turisták a magyar szállodák számára.

³⁶ KSH Tájékoztatási adatbázis, termékadatok SITC szerint. Forrás: <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/themeSelector.jsp?lang=hu>

³⁷ Forrás: https://mtu.gov.hu/documents/prod/USA_2018.pdf

Felhasznált irodalom

- ACEA: *Coronavirus: EU auto industry faces unprecedented crisis* (2020. március 20.). Online: <https://www.acea.be/press-releases/article/coronavirus-eu-auto-industry-faces-unprecedented-crisis>
- Amiti, Mary – Sang Hoon Kong – David Weinstein: The effect of the U.S.–China trade war on U.S. investment. *NBER Working Paper*, No. 27114 (2020). Online: <https://doi.org/10.3386/w27114>
- Benczes István – Kutasi Gábor: *Költségvetési pénzügyek. Hiány, államadósság és fenntarthatóság*. Budapest, Akadémiai, 2010.
- Berti, Adele: The impact of Covid-19 on global shipping: part 1, system shock. *Ship Technology*, 2020. április 2. Online: <https://www.ship-technology.com/features/impact-of-covid-19-on-shipping>
- Bergsten, Fred C.: America's two-front economic conflict. *Foreign Affairs*, 2001. március–április. Online: <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2001-03-01/americas-two-front-economic-conflict>
- Bollyky, Thomas J. – Anu Bradford: Getting to yes on transatlantic trade. Consistent U.S.–EU rules could remake global commerce. *Foreign Affairs*, 2013. július 10. Online: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-07-10/getting-yes-transatlantic-trade>
- Bowler, Tim: Seafarers in limbo as coronavirus hits shipping. *BBC*, 2020. április 15. Online: <https://www.bbc.com/news/business-52289303>
- CEIC: *China PMI: New export orders*. Online: <https://www.ceicdata.com/en/china/purchasing-managers-index-manufacturing/pmi-new-export-orders>
- Costas, Paris: Coronavirus pushes shipping companies into survival mode. *The Wall Street Journal*, 2020. április 2. Online: <https://www.wsj.com/articles/coronavirus-pushes-shipping-companies-into-survival-mode-11585819800>
- European Commission: *The impact of the Covid-19 pandemic on global and EU trade* (2020. május 27.). Online: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/may/tradoc_158764.pdf
- European Commission: *Commission adopts proposals to make EU–U.S. agreement on tariffs effective* (2020. szeptember 8.). Online: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2180&serie=1764&langId=en>
- European Parliament: *Consequences of US trade policy on EU–US trade relations and the global trading system* (2018. november). Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603882/EXPO_STU\(2018\)603882_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603882/EXPO_STU(2018)603882_EN.pdf)
- Freightos: *How coronavirus is impacting shipping: Air cargo, oceanfreight, trucking, and more* (2020. február 11.). Online: <https://www.freightos.com/freight-resources/coronavirus-updates>
- Froman, Michael B.: The strategic logic of trade. New rules of the road for the global market. *Foreign Affairs*, 2014. november–december. Online: <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/strategic-logic-trade>
- Gardner, Anthony: A US trade agenda with Europe for a Biden administration. *Brunswick Group*, 2020. július 10. Online: <https://www.brunswickgroup.com/a-us-trade-agenda-with-europe-for-a-biden-administration-116350/>
- Jean, Sébastien: How the COVID-19 pandemic is reshaping the trade landscape and what to do about it. *Intereconomics*, 55. (2020), 3. 135–139. Online: <https://doi.org/10.1007/s10272-020-0890-4>
- Keohane, Robert O.: *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton (US–NJ), Princeton University Press, 1984. Online: <https://doi.org/10.1515/9781400820269>
- Király Béla: A koronavírus miatt fejre állhat az autóipar. *Menedzsment Fórum*, 2020. február 5. Online: <https://mfor.hu/cikkek/vallalatok/a-koronavirus-miatt-fejre-allhat-az-autoipar.html>
- Krugman, Paul R. – Maurice Obstfeld: *Nemzetközi gazdaságtan. Elmélet és gazdaságpolitika*. Budapest, Panem, 2003.

- Kutasi Gábor: A Regionális Átfogó Gazdasági Partnerség és a koronavírus hatása a világereszkedelemlre. *KKI Elemzések*, E-2020/54. (2020) Online: https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/05/54_KKI-elemzes_RCEP_Kutasi_20200529.pdf
- Mankiw, Gregory N.: *Makroökonómia*. Budapest, Osiris, 2002.
- Mishkin, Frederik S.: *Makroökonómia. Gazdaságpolitika és gyakorlat*. Budapest, Alinea, 2020.
- Office of The United States Trade Representative: *Fact sheet: The President's 2020 Trade Agenda and Annual Report*. (2020. február 28.) Online: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2020/february/fact-sheet-presidents-2020-trade-agenda-and-annual-report>
- Office of The United States Trade Representative: *Section 301 Investigations – Digital services taxes*. (2020) Online: <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-digital-services-taxes>
- Office of The United States Trade Representative: *Section 301 Investigations – Large civil aircraft* (2020). Online: <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-large-civil-aircraft>
- Palánczai Tibor – Kengyel Ákos – Kutasi Gábor – Benczes István – Nagy Sándor Gyula: *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai, 2011.
- Pinzler, Petra: How to free trade. And still protect democracy. *Foreign Affairs*, 2016. április 6. Online: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-04-06/how-free-trade>
- Plummer, Michael: The US-China trade war and its implications for Europe. *Intereconomics*, 54. (2019), 3. 195–196. Online: <https://doi.org/10.1007/s10272-019-0822-3>
- Robinson, Sherman – Karen Thierfelder – Jeffrey J. Schott – Euijin Jung – Zhiyao (Lucy) Lu: Trump's proposed auto tariffs would throw US automakers and workers under the bus. *PIIE*, 2018. május 31. Online: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-proposed-auto-tariffs-would-throw-us-automakers-and>
- Rodriguez, Sabrina: What a Biden presidency would mean for trade. *Politico*, 2020. április 17. Online: <https://www.politico.com/newsletters/morning-trade/2020/04/17/what-a-biden-presidency-would-mean-for-trade-786947>
- Swanson, Stacy A. – Christina Economides – Ludmilla L. Kasulke: Transatlantic trade: US and European trade talk update – July 27, 2020. *The National Law Review*, 10. (2020), 258. Online: <https://www.natlawreview.com/article/transatlantic-trade-us-and-european-trade-talk-update-july-27-2020>
- Swanson, Stacy A. – Christina Economides – Laura Delap: Transatlantic trade: US and European trade talk update – August 7, 2020. *The National Law Review*, 10. (2020), 258. Online: <https://www.natlawreview.com/article/transatlantic-trade-us-and-european-trade-talk-update-august-7-2020>
- U. S. Bureau of Labor Statistic: *U. S. import and export price indexes summary* (2020). Online: <https://www.bls.gov/news.release/ximpim.nr0.htm>
- Whitten, Reid – Sarah Ben-Moussa: A trade war on two fronts: U.S. considers more tariffs on European goods. *Global Trade Law Blog*, 2020. július 2. Online: <https://www.globaltradelawblog.com/2020/07/02/tariffs-european-goods-ustr>

Kozma Klementina

Az Amerikai Egyesült Államok versenyfutása a koronavírussal

Az évszázadok során számtalan járvány tört az emberiségre, amelyek az élet minden területén éreztették a hatásukat. Elegendő, ha csak az alig 100 évvel ezelőtt tomboló spanyolnáthára gondolunk, amelynek okozója a 20. század legnagyobb számú emberáldozatokat követelő vírusának számított. A pusztító járvány az Egyesült Államok-béli Kansas államból indult el 1918 tavaszán, és amerikai katonák révén jutott el Európába is.¹ A 100 évvel ezelőtti járvány megközelítőleg 50 millió ember halálát okozta világszerte, az Egyesült Államokban pedig több mint félmillióan veszítették életüket.² Az élet-halál tusa mellett azonban a járványügyi helyzeteknek számos egyéb vonzata is van, ezért érdemes megfigyelnünk azokat a politikai, társadalmi, gazdasági és technológiai következményeket, amelyeket egy vírus megjelenése válthat ki. A 2019 telén kezdődő, majd fokozatosan terjedő koronavírus-járvány eddigi pusztításainak eredményei alapján joggal állíthatjuk, hogy beírta magát a 21. század történelmi eseményei közé. A továbbiakban átfogó képet kívánok adni a vírusválság kezelésének és hatásainak a kezdeti állapotoktól napjainkig is tartó főbb mozzanatairól. Mivel a jelenlegi járvány olyan helyzetben ütötte fel a fejét, ahol a nagyhatalmi erőviszonyokban – leginkább az Egyesült Államok és Kína között – fokozódó ellentétek tapasztalhatók, még inkább komplex helyzettel kell számolnunk. 2019 decemberében ismerte el hivatalosan Kína annak a tényét, hogy a Hupej tartományban található Vuhan városát érintő tömeges megbetegedések okozója egy gyorsan terjedő, súlyos légzési nehézségeket okozó vírus, az úgynevezett SARS-CoV-2.³ Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) hivatalosan elfogadott megnevezésén COReNaVIrus Disease-19, vagyis COVID-19. A kezdetben még csak Kínára kiterjedő járványból néhány hét leforgása alatt nemzetközi kérdés vált. A járványt a WHO 2020. március 11-én ismerte el világjárványnak, mára (2020 szeptemberéig) pedig a megbetegedések száma globális szinten meghaladta a 29 millió főt.⁴

Versenyfutás a vírussal

A legújabb statisztikák alapján az Egyesült Államokban több mint 6,5 millió megbetegedést regisztráltak 2020 márciusától 2020 szeptemberéig, amellyel az USA

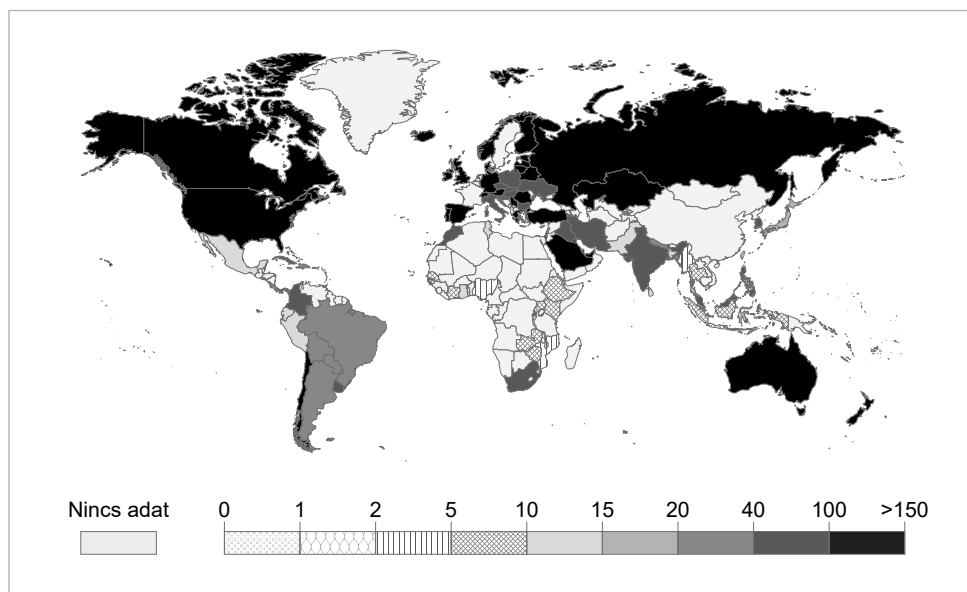
¹ Hornyák Árpád: A 20. század legnagyobb tömeggyilkosa: A spanyolnátha. *Újkor*, 2020. május 27.

² Center for Disease Control and Prevention: *1918 Pandemic (H1N1 virus)* (2019. március 20.).

³ Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2. Annak érdekében, hogy a 2000–2004 között megjelenő SARS-vírussal ne tévessze össze a közvélemény az újonnan kialakult vírust, a COVID-19 megnevezést irányozta elő a WHO.

⁴ Ian Bickle – Daniel J. Bell et al.: COVID-19. *Radiopaedia* (2020); JHU Coronavirus Resource Center: *The Johns Hopkins 30-minute COVID-19 briefing* (2020).

az első helyen áll a fertőzöttek listáján. A halálos áldozatok száma is az Államokban a legmagasabb, eddig 193 ezer fő feletti számmal.⁵ Ugyanakkor, amennyiben a fertőzöttek számáról beszélünk, azt is érdemes figyelembe vennünk, hogy az Egyesült Államok egyike azon országoknak, ahol a tesztelések aránya is magas. Így amikor értékelésre kerül a sor, csak azokhoz az államokhoz tudjuk viszonyítani, amelyek szintén hasonló gyakorisággal végeznek tesztek, és azok eredményeit nyilvánosságra is hozzák.



1. ábra Ezer főre jutó tesztek száma világszerte, 2020. szeptember 14.

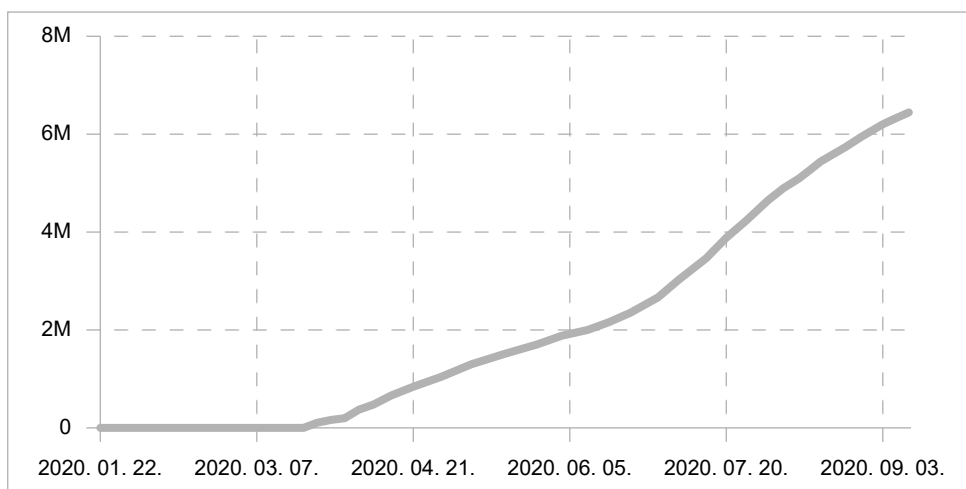
Forrás: a szerző szerkesztése az alábbi felhasználásával: Our World in Data: *Daily COVID-19 tests per thousand people* (2020. szeptember 14.)

Ahogy a 2. ábra is mutatja, 2020 márciusának végétől drasztikusan elkezdett növekedni a fertőzöttek száma, ezért némi késéssel ugyan, de a Trump-adminisztráció 2020. május 15-én bejelentette a Fénysebesség Művelet (*Operation Warp Speed* – OWP) tervét, amelynek célja, hogy 2021. január 1-jére 300 millió koronavírussal szemben hatékony és biztonságos vakcinát állítsanak elő az Egyesült Államokban.⁶ Mindez azt jelenti, hogy az átlagos kísérleti és fejlesztési szakaszhoz képest, amely megközelítőleg 73 hónapos időtartamot ölel fel – azaz több mint 6 éves folyamatot –, a jelenlegi helyzetben 14 hónapos keret között kívánják a kísérleti és fejlesztési fázist megvalósítani.⁷

⁵ JHU Coronavirus Resource Center: *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)* (2020).

⁶ HHS: *Fact Sheet: Explaining operation Warp Speed* (2020. szeptember 7.).

⁷ US DoD: *Operation Warp Speed. Accelerated vaccine process* (2020).



2. ábra Koronavírus-fertőzöttek száma az Amerikai Egyesült Államokban

Forrás: a szerző szerkesztése az alábbi felhasználásával: JHU Coronavirus Resource Center: *COVID-19 United States Cases* (2020)

Még ha sikerül is kivitelezni az ambiciózus tervet, a vírus terjedésének mértéke az előrejelzések alapján 2021 januárjáig megtriplázódik az Államokban.⁸ A Védelmi Minisztérium (DoD),⁹ szoros együttműködésben az Egészségügyi Minisztériummal (HHS),¹⁰ az állami és a magánszféra érintett szegmenseit is bevonva¹¹ a szó szoros értelmében versenyt fut az idővel. A szakértők korábbi kutatásaikra alapozva – mint például a zikavírus kezelése volt a 2000-es évek közepén – igyekeznek behozni azt az időt, amely az eddigi gyakorlatok szerint szükséges volt egy hatékony ellenszer kikísérletezéséhez, teszteléséhez, előállításához és használatba helyezhetőségéhez. A hatóanyag előállítására több szerződést is kötött az USA kormánya, többek között az AstraZenecával, a Pfizer, Moderna, illetve Johnson & Johnson vállalatokkal is.

Noha még csak a folyamat elején járnak a tudományos kísérletek a hatékony ellenszer előállítására, ez idáig több mint 10 Mrd dollárt¹² költöttek ilyen célokra az OWP keretében. A WHO és egyéb globális ügynökségek sikeres ellenszer előállítása esetén elsősorban az egészségügyi dolgozók oltását szorgalmaznák globális

⁸ IHME: *COVID-19 projections* (2020).

⁹ US DoD: *Coronavirus: DOD Response* (2020).

¹⁰ HHS (2020): i. m.

¹¹ Élelmiszer- és Gyógyszerellenőrző Hatóság (FDA), Járvány Megelőzési és Kezelési Központ (CDC), Nemzeti Egészségügyi Intézet (NIH) és BARDA (*Biomedical Advanced Research and Development Authority*). Forrás: <https://www.hhs.gov/about/news/2020/06/16/fact-sheet-explaining-operation-warp-speed.html>

¹² Helen Branswell et al.: Operation Warp Speed promised to do the impossible. How far has it come? *Statnews.com*, 2020. szeptember 8.

szinten, de az Egyesült Államok elsősorban a saját állampolgárai számára kívánja biztosítani az oltást, és csak elegendő vakcina esetén hajlandó a világ többi részére is juttatni belőle.¹³

Negatív hatások

A Fénysebesség Művelet alapjaiban változtatja meg a kormányzat fejlesztési támogatásainak ütemét és lefolyását. Az idővel és a vírussal való versenyfutás immáron stratégiai jelentőségű kérdéssé vált. Míg 2020 márciusában, a járvány kezdetén, úgy vélekedtek Washingtonban a kormányzati szervek, hogy az Egyesült Államok világszerte vezető szerepet fog betölteni a járvány humanitárius és egészségügyi kezelésében, addig napjainkra a köztudat egyre inkább csalódottá vált, és a járványhelyzet kezelésének sikertelenségéről tanúskodik.¹⁴ A Pew Research Center által végzett kutatásból az derül ki, hogy az amerikai állampolgárok 77%-a úgy gondolja, hogy a járványhelyzet óta megosztottabb az ország, mint korábban volt, és csak 18%-uk gondolja azt, hogy egységesebb, mint a járvány előtt volt. Mindez szoros összefüggésben áll azzal is, hogy a válaszadók 52%-a negatívan ítéli meg a járványkezelés sikerességét is.¹⁵ A járványhelyzet – mondhatni – felélénkített olyan feszültségeket és kielezett olyan problémákat is az Államokban, amelyek már régóta jelen voltak. Egyrészt az egészségügyi ellátás rendszere magára hagyta azokat, akik anyagi fedezet hiányában képtelenek voltak a megfelelő orvosi ellátás igénybevételére, másrészt még inkább szembetűnővé vált az egyes etnikai, faji csoportok (hispan, afroamerikai, kaukázusi) közötti életszínvonal-különbség. Harmadrészt pedig figyelembe kell vennünk azokat a negatív gazdasági hatásokat, amelyek konkrét iparágak leállását (mint például a légi közlekedés, hajózás, turizmus és vendéglátás),¹⁶ továbbá több millió munkahely megszűnését eredményezték.¹⁷ A gazdasági hatásait tekintve az Egyesült Államokat a nagy gazdasági világválság óta (1929–1933) a koronavírus érintette a leginkább érzékenyen. GDP-je 32,9%-kal csökkent, míg megközelítőleg 30 millió ember maradt munka nélkül.¹⁸ Ez utóbbiak megsegítésére az amerikai kormány bevezetett egy heti 600 dolláros munkanélküli segélyt mindazok számára,

¹³ Jon Cohen: Unveiling 'Warp Speed', the White House's America-first push for coronavirus vaccine. *Sciencemag.org*, 2020. május 12.

¹⁴ David P. Carter – Peter J. May: Making sense of the U.S. COVID-19 pandemic response: A policy regime perspective. *Administrative Theory & Praxis*, 42. (2020), 2. 265.

¹⁵ Kat Devlin – Aidan Connaughton: Most approve of national response to COVID-19 in 14 advanced economies. *Pew Research Center*, 2020. szeptember 27.

¹⁶ Grant Suneson: Industries hit hardest by coronavirus in the US include retail, transportation, and travel. *USAToday*, 2020. március 20.

¹⁷ NCSL: *National employment monthly update* (2020).

¹⁸ Lucia Mutikani: What to know about the report on America's COVID-hit GDP. *World Economic Forum*, 2020. július 31.

akik március óta veszítették el az állásukat. Ez azt jelenti, hogy nagyjából 75 milliárd dollárt folyósítottak havonta.

Az egyének szintjén a járvány lényegesen megváltoztatja a személyes kapcsolatokat alakulását. Az amerikai lakosság mindennapi életére nézve a legújabb kutatások szerint jelentős negatív hatást gyakorolt a vírus. 10-ből majdnem 9 amerikai lakos gondolja úgy, hogy a vírus megjelenése óta megváltozott a mindennapi élete.¹⁹ A fertőzések magas arányának pszichés hatása, illetve a családtagok, rokonok, barátok elvesztése és az egyre személytelenebbé váló, elmagányosodó életforma, amelyet a járványhelyzet által megkövetelt távolságtartás eredményez, fokozza a depresszió és stressz kialakulásának veszélyét. A Népszámlálási Hivatal (U.S. Census Bureau) szerint az amerikai lakosság egyharmada szenved ezektől a tünetektől.²⁰ A társadalom szélére szoruló csoportokat egyaránt érzékenyebben érinti a vírusválság. Az egyes munkaterületeken (mint például a vendéglátás, utazás, személyi szolgáltatások) többnyire nők dolgoznak, és az ő köreikben is az afroamerikaiak és latinók vannak többségben, ami azt jelenti, hogy az amúgy is hátrányos helyzetben levők a munkájuk elvesztésével még inkább kiszolgáltatottá válnak.²¹

A hatékony válságkezelés alapja három pilléren nyugszik: elveken, intézményi megállapodásokon és érdekeken, amelyek egymásra gyakorolt kölcsönhatása lényegesnek számít.²² Az elvek mentén fogalmazzák meg a politikai célokat, míg az intézményi keretek segítenek az információáramlás, az autoritás és a struktúrák kialakításában, illetve az érdekek befolyásolják a politikai törekvések irányvonalait. Az Egyesült Államokkal szemben megfogalmazott kritikák között a helytelenül felmért kezdeti veszélyértékelés szerepel, miszerint a Trump-adminisztráció a kezdetek kezdetén elmulasztotta a kellő komolysággal kezelni a járványt, és ehelyett a területén kívüli „kínai vírus”-ként kezelte a kérdést.²³ Később, a helyzet komolyodásával, egyre élesebb kritikák fogalmazódtak meg az amerikai fél részéről Kínával szemben, olyannyira, hogy Trump elnök szerint Kína bármit bevetne annak érdekében, hogy ő elveszítse a novemberben esedékes választásokat.²⁴

Időközben – a koronavírusról függetlenül – számos egyéb probléma is felütötte a fejét, amelyet az Egyesült Államoknak valamilyen módon kezelnie kell. Egyrészt a rendőri intézkedés során életét veszítő George Floyd halála miatt a „Black Lives Matter” jelmondat alatt közel félmillióan vonultak az utcákra államok-

¹⁹ Pew Research Center: *Most Americans say coronavirus outbreak has impacted their lives* (2020. március 30.).

²⁰ Massachusetts General Hospital: *Depression on the rise during COVID-19: Resources for patients and their families* (2020. június 25.).

²¹ Neeta Kantamneni: *The impact of the COVID-19 pandemic on marginalized populations in the United States: A research agenda*. NCBI, 2020. május 8.

²² Peter J. May – Ashley E. Jochim: *Policy regime perspectives: Policies, politics, and governing*. *Policy Studies Journal*, 41. (2013), 3. 426–452.

²³ Carter–May (2020): i. m.

²⁴ BBC News: *Coronavirus: Trump says China wants him to lose re-election* (2020. április 30.).

szerte, óriási zűrzavart és pusztítást hagyva maguk után.²⁵ A mozgalom több nyugat-európai államra is áterjedt, ahol tömeges megmozdulások sorozata vette kezdetét egy amúgy is veszélyes járványidőszakban. A tüntetések mellett tovább nehezítették a helyzetet a különféle természeti csapások is. A nyugati államokban dúló erdőtüzek 1,8 millió hektár területet érintenek 10 állam területén,²⁶ illetve az Atlanti-óceán felől több hurrikán is végigsöpört az Államokon, több milliárd dolláros kárt hagyva maguk mögött.²⁷

A számos egyéb nehezítő tényező mellett a járványügyi válságkezelés immáron presztízskérdéssé is vált, ahol az Egyesült Államok a nemzetközi és a hazai megítélések alapján egyaránt kudarcot vallott. Egyrészt a kirívóan magas fertőzési arányok miatt, másrészt a negatív gazdasági hatások és jelentős veszteségek miatt, harmadrészt pedig a párhuzamosan jelentkező társadalmi feszültségek eredménytelen kezelése végett. Francis Fukuyama azzal érvel, hogy az egyes államok vírus elleni sikeres védekezését nem a politikai berendezkedésük határozta meg (tehát az, hogy demokráciákról vagy diktatúrákról beszélünk-e), hanem az, hogy az állam milyen képességekkel, társadalmi bizalommal és vezetői képességgel rendelkezett. Az USA-val és Európával szemben a kelet-ázsiai államok, élükön Kínával, úgy tűnik, sikeresen tudták kezelni a helyzetet. A nyugati világ számára ez a helyzet meglehetősen kedvezőtlen, és rossz fényt vet a megítélésükre, hiszen a fejlett nyugati államokkal szemben már-már elvárás, hogy a rendelkezésükre álló képességeik birtokában hatékonyan tudjanak fellépni a kihívásokkal szemben. Ázsia, különösképpen pedig Kína számára azonban kedvező helyzetet teremt a nyugati államok, köztük az USA sikertelensége a globális hatalommegosztás újraértékelése szempontjából. Olybá tűnik, hogy a liberális világrend pilérei meginogtak, és egyre hangsúlyosabb lesz a nemzeti szerep, az elszigeteltség és védekezés kérdése, azaz a túlélésért való küzdelem. A válságok ugyanakkor nemcsak megoszthatják a nemzetközi közösséget, hanem együttműködésre is sarkallhatják őket.²⁸

Összegzés

A koronavírus-járvány elleni küzdelem igen hosszas és súlyos következményekkel járó folyamatnak néz továbbra is elébe, amely egyes államokat, illetve állami és magánvállalatokat is együttműködésekre ösztönözhet, másokat viszont éles

²⁵ Larry Buchanan – Quoc Trung Bui – Jugal K. Patel: Black Lives Matter may be the largest movement in U.S. history. *The New York Times*, 2020. július 3.

²⁶ Center for Disaster Philanthropy: *2020 North American wildfire season* (2020. december 7.).

²⁷ Uo.

²⁸ Francis Fukuyama: The pandemic and political order. It takes a state. *Foreign Affairs*, 2020. július–augusztus.

rivalizálásra. Az idő ebben az esetben a milliárd tételes összegeknél is fontosabb tényezővé válik, hiszen emberek életének megmentéséről van szó. Nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt komoly etikai vitákat válthat ki, hogy a sikeres fejlesztő hajlandó-e megosztani az információt, és ha igen, milyen árat fog kérni. Az Egyesült Államok hosszú távon abban érdekelt, hogy képes legyen visszanyerni a nemzetközi presztízsét, ezért egy sikeres koronavírus elleni szer elsőként történő előállítás és forgalomba helyezése valamelyest javítana a megítélésén. Ugyanakkor az egyéb belpolitikai harcok és különböző problémás kérdések rendezésének mikéntje szintén befolyásoló tényezőnek számítanak azzal összefüggésben, hogy mit gondol majd a világ az Egyesült Államokról. Kína immáron egyértelműen az USA kihívójának számít a nagyhatalmi versenyben, és egyelőre úgy tűnik, hogy kisebb sérülések árán veszeli át a Covid-19-járványt, mint bármely vetélytársa, legfőképpen az Egyesült Államok.

Felhasznált irodalom

- BBC News: *Coronavirus: Trump says China wants him to lose re-election* (2020. április 30.). Online: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52482109>
- Bickle, Ian – Daniel J. Bell et al.: COVID-19. *Radiopaedia*, 2020. Online: <https://bit.ly/3d4SCiC>
- Branswell, Helen – Matthew Herper – Lev Facher – Ed Silverman – Nicholas Florko: Operation Warp Speed promised to do the impossible. How far has it come? *Statnews.com*, 2020. szeptember 8. Online: <https://bit.ly/3vSIL95>
- Buchanan, Larry – Quoc Trung Bui – Jugal K. Patel: Black Lives Matter may be the largest movement in U.S. history. *The New York Times*, 2020. július 3. Online: <https://nyti.ms/3fevikO>
- Carter, David P. – Peter J. May: Making sense of the U.S. COVID-19 pandemic response: A policy regime perspective. *Administrative Theory & Praxis*, 42. (2020), 2. 265–277. Online: <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1758991>
- Center for Disaster Philanthropy: *2020 North American wildfire season* (2020. december 7.). Online: <https://disasterphilanthropy.org/disaster/2020-california-wildfires>
- Centers for Disease Control and Prevention: *1918 Pandemic (H1N1 virus)* (2019. március 20.). Online: <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/1918-pandemic-h1n1.html>
- Cohen, Jon: Unveiling 'Warp Speed', the White House's America-first push for coronavirus vaccine. *Sciencemag.org*, 2020. május 12. Online: <https://doi.org/10.1126/science.abc7056>
- Devlin, Kat – Aidan Connaughton: Most approve of national response to COVID-19 in 14 advanced economies. *Pew Research Center*, 2020. szeptember 27. Online: <https://pewrsr.ch/3rdeJlz>
- Fukuyama, Francis: The pandemic and political order. It takes a state. *Foreign Affairs*, 2020. július–augusztus. Online: <https://fam.ag/3cawbci>
- HHS: *Fact Sheet: Explaining operation Warp Speed* (2020. szeptember 7.). Online: <https://bit.ly/2OQ4ooV>
- Hornyák Árpád: A 20. század legnagyobb tömeggyilkosa: A spanyolnátha. *Újkor*, 2020. május 27. Online: <http://ujkor.hu/content/20-szazad-legnagyobb-tomeggyilkosa-spanyolnatha>
- IHME: *COVID-19 projections* (2020). Online: <https://bit.ly/316VHsR>
- JHU Coronavirus Resource Center: *The Johns Hopkins 30-minute COVID-19 briefing* (2020). Online: <https://coronavirus.jhu.edu>
- JHU Coronavirus Resource Center: *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)* (2020). Online: <https://bit.ly/3cRx3BG>
- JHU Coronavirus Resource Center: *COVID-19 United States Cases* (2020). Online: <https://bit.ly/3cdfTRG>
- Kantamneni, Neeta: The impact of the COVID-19 pandemic on marginalized populations in the United States: A research agenda. *NCBI*, 2020. május 8. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2020.103439>
- Massachusetts General Hospital: *Depression on the rise during COVID-19: Resources for patients and their families* (2020. június 25.). Online: <https://bit.ly/3tL5Vet>
- May, Peter J. – Ashley E. Jochim: Policy regime perspectives: Policies, politics, and governing. *Policy Studies Journal*, 41. (2013), 3. 426–452. Online: <https://doi.org/10.1111/psj.12024>
- Mutikani, Lucia: What to know about the report on America's COVID-hit GDP. *World Economic Forum*, 2020. július 31. Online: <https://bit.ly/396jJZp>
- NCSL: *National employment monthly update* (2020). Online: <https://bit.ly/31bwU70>
- Our World in Data: *Daily COVID-19 tests per thousand people* (2020. szeptember 14.). Online: <https://ourworldindata.org/coronavirus-testing>
- Pew Research Center: *Most Americans say coronavirus outbreak has impacted their lives* (2020. március 30.). Online: <https://pewrsr.ch/3ccMHse>
- Suneson, Grant: Industries hit hardest by coronavirus in the US include retail, transportation, and travel. *USAToday*, 2020. március 20. Online: <https://bit.ly/3cf9dkx>
- US DoD: *Coronavirus: DOD Response* (2020). Online: <https://bit.ly/316sRss>
- US DoD: *Operation Warp Speed. Accelerated vaccine process* (2020). Online: <https://bit.ly/2PjNC18>

Sándor Lénárd

Az amerikai bíróságok működése a koronavírus-járvány idején

Alexis de Tocqueville fogalmazott egykoron úgy, hogy az Egyesült Államokban alig van olyan politikai kérdés, amely előbb vagy utóbb ne válna jogi kérdéssé. A bíróságok működésének ezért kiemelkedő jelentősége van az amerikai alkotmányos rendszeren belül. Jelen tanulmány arról kíván áttekintést nyújtani, hogy az Egyesült Államok szövetségi és tagállami bíróságaira, azok működőképességére milyen hatást gyakorolt a járvány, illetve milyen innovatív megoldásokat találtak a kihívások leküzdésére. A tanulmány ennek megfelelően beszámol arról, hogy az amerikai bíróságok hogyan tudták fenntartani a működésüket a betegség terjedése idején, hogy milyen alkotmányos dilemmákat vetett fel a járvány a bíróságok eljárásához kapcsolódóan, illetve milyen hosszú távú hatásai lehetnek az eme időszakban alkalmazott módszereknek és megoldásoknak. A tanulmányban ezek mellett szó esik olyan érdekes kérdésekről is, mint például hogy a Legfelsőbb Bíróság hogyan lépett túl egy évszázados hagyományon, vagy milyen történelmi összefüggés lelhető fel a bírósági épületek kialakítása és a járványok között.

Bevezetés

A koronavírus okozta járvány az Egyesült Államokban csakúgy, mint szerte a világban szinte példa nélkül való közegészségügyi válsághelyzetet okozva forgatta fel az emberek hétköznapijait. Hamar nyilvánvalóvá vált azonban, hogy a járvány a közegészségügyi válságon túlmenően olyan csapás, amely az egyes embereket és a társadalmat egyaránt tartós kihívás elé állítja.¹ Az embereket egymástól elválasztva bénította meg ugyanis a gazdasági és az üzleti világot, nehezítette meg a munkavégzést, valamint zavarta meg az oktatást, a kulturális életet és a társadalmi kapcsolatok valamennyi formájának a fenntartását.² Emellett a járvány komoly próbatétel elé állította az Államokat, illetve azon belül is különösen a kormányzatok működését, miközben azokkal szemben a lakosság kettős elvárást támasztott: azt, hogy az emberek életének és egészségének megóvása mellett igyekezzenek fenntartani a gazdaság működőképességét is.³ Számos európai ország a járvány jelentette elemi csapás elhárítása érdekében – a saját közjogi-alkotmányos berendezkedésével

¹ Horkay Hörcher Ferenc: Politikafilozófia járvány idején. *Országút*, 2020. március 26.

² A járványvész hatásairól lásd többek között: Sándor Lénárd: Erős gazdaságot termelésre lehet építeni. Beszélgetés Lynn A. Fish professzorral. *Mandiner*, 2020. szeptember 3.; Sándor Lénárd: Csalódás a globalizáció csodavárásában. *Mandiner*, 2020. május 5.

³ Horkay Hörcher (2020): i. m.

és államszerkezetével összhangban – különleges jogrendet és rendeleti kormányzást vezetett be.⁴ Az Egyesült Államokban ugyanez a megoldás nem volt egyszerűen alkalmazható. Komoly kihívást jelentett ugyanis a szövetségi kormányzat és a tagállamok közötti hatalommegosztás, az úgynevezett *federalism* doktrínája, amelynél fogva a rendészeti és közegészségügyi intézkedések elsődlegesen a tagállamok hatáskörébe tartoznak. Ennek következtében a tengerentúlon inkább a tagállamok kormányzói, nem pedig a szövetségi kormányzat játszotta a főszerepet a járvánnyal szembeni védekezés terén.⁵

A járvány következményei alól nem jelentettek és nem jelentenek kivételt a bíróságok sem. A bíróságok működőképességének megőrzésével biztosítható számos alapvető jog, mint például a bírósághoz fordulás joga, az eljárások észszerű időben történő befejezése vagy akár – a jogállamiság fontos részeként – az alkotmányos felülvizsgálat lehetőségének folyamatos garantálása. Mindezek érvényesítése azonban a járvány elhatalmasodása miatt veszélybe sodródott. A szövetségi bíróságokhoz kapcsolódó kutatásokkal és továbbképzéssel foglalkozó, washingtoni székhelyű Federal Judicial Center 2020 tavaszán nemzetközi felmérést végzett a bíróságok és alkotmánybíróságok körében arról, hogy miként biztosítják az alapvető bírósági működést úgy, hogy eközben megóvják a bírák, a bíróságokon dolgozók, valamint az ügyfelek egészségét.⁶ A bíróságok működőképességük fenntartását célzó stratégiái változatos formákat öltöttek, és leginkább a rendelkezésre álló technológiai eszközöktől, valamint az adott közösség fertőzöttségének mértékétől váltak függővé.⁷ Jelen tanulmány arról kíván áttekintést nyújtani, hogy az Egyesült Államok szövetségi és tagállami bíróságaira, azok működőképességére milyen hatást gyakorolt a járvány, illetve arról is, hogy ehhez képest milyen innovatív megoldásokat találtak a kihívások leküzdésére. Szó esik a járvány által felvetett alapjogi dilemmákról, valamint arról, hogy milyen hosszú távú hatásai lehetnek

⁴ Ungvári Álmos – Hojnyák Dávid: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályokra. *Miskolci Jogi Szemle*, 15. (2020), 1. 122–138.

⁵ Mark Perry: Are we entering a new era of state nullification? *The American Conservative*, 2020. április 10.; Sándor Lénárd: Arra intem az európai népeket, hogy legyenek résen. Beszélgetés Renée Lettow Lerner amerikai jogtörténész professzorral. *Mandiner*, 2020. szeptember 19.

⁶ A Federal Judicial Center nemzetközi felméréséről lásd FJC: *Judiciaries around the world rally and innovate to meet the challenge of COVID-19* (2020. május 26.).

⁷ Akadtak olyan országok, mint például Jordánia vagy Egyiptom, ahol kizárólag a kritikus jelentőségű, jórészt büntetőügyek folytak tovább, míg voltak olyan országok is, mint például Argentína vagy Nigéria, ahol a személyes jelenlétet igénylő eljárások csak sürgős esetben haladtak. A japán legfelsőbb bíróság országos hatályú döntésével valamennyi eljárást felfüggesztett. A Federal Judicial Center felmérése említést tesz a magyar Alkotmánybíróságról is, amelynek elnöke a testület folyamatos működőképességének fenntartása és a bírók egészségének védelme érdekében a videokonferencia útján történő ülésezést rendelt el. A magyar Alkotmánybíróság elnökének közleménye a testület veszélyhelyzetben történő működéséről lásd Alkotmánybíróság: *A veszélyhelyzet az Alkotmánybíróság működését és felelősségét is érinti* (2020. március 31.).

az ebben az időszakban alkalmazott módszereknek és megoldásoknak. Ennek során a tanulmány olyan érdekes kérdéseket is tárgyal, mint hogy miként lépett túl a Legfelsőbb Bíróság egy évszázados hagyományon, illetve milyen korábbi történelmi összefüggés lelhető fel a bírósági épületének kialakítása és a járványok, betegségek között.

Az évszázados tabukat ledöntő Legfelsőbb Bíróság

A tengerentúli alkotmányos berendezkedést vizsgálva Alexis de Tocqueville úgy fogalmazott egykoron, hogy alig van olyan politikai kérdés az Egyesült Államokban, amely előbb vagy utóbb ne válna jogi kérdéssé.⁸ S minthogy Amerikában a szövetségi bíróságok gyakorolják az alkotmányos kontrollt,⁹ ennek fényében válik érthetővé, hogy a washingtoni székhelyű Legfelsőbb Bíróság miért játszik egyre inkább meghatározó szerepet az amerikai jogi és politikai életben.¹⁰ Ilya Shapiro egészen találó megfogalmazása szerint ezt világosan igazolja, hogy a jogot alkalmazó Legfelsőbb Bíróság előtt ma már több tüntetést látni, mint a közpolitikát alakító Kongresszus épülete előtt.¹¹ Az ország közjogi és politikai életében játszott kiemelkedő jelentőségének dacára a Legfelsőbb Bíróság eljárási és ülésezési szabályai meglehetősen csekély teret biztosítottak a nyilvánosságnak – egészen a közelmúltig. Az ügyek meghallgatása (az úgynevezett *oral argument*) során a – pár tucatnyi hallgató elhelyezését biztosító – „tárgyalóteremnyi nyilvánosság” volt engedélyezett, ami azt jelentette, hogy sem kép-, sem pedig hangfelvételt nem lehetett sem sugározni, sem pedig készíteni az ülésről.¹² Egy-egy ügyben a Legfelsőbb Bíróság üléseinek hangulatát és a bírók arcvonásait így leginkább az intézmény hivatalos rajzolója, Arthur Lien munkája

⁸ Alexis de Tocqueville: *Az amerikai demokrácia*. Budapest, Európa, 1993.

⁹ Az amerikai szövetségi bíróságok egyszerre járnak el vitarendező és az alkotmánybíróági (*judicial review*) szerepkörben, amelyet a John Marshall bíró által jegyzett *Marbury v. Madison* ügy alapozott meg 1803-ban. Erről lásd Randy E. Barnett: *An introduction to constitutional law: 100 Supreme Court cases everyone should know*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019.

¹⁰ A Legfelsőbb Bíróság szerepének történeti fejlődéséről lásd Melvin I. Urofsky: *Dissent and the Supreme Court: Its role in the Court's history and the nation's constitutional dialogue*. New York, Vintage Books, 2017. A szövetségi bíróságok megnövekedett szerepéről többek között lásd Mark Tushnet: *Taking the constitution away from the courts*. Princeton (US-NJ), Princeton University Press, 1999; William B. Glidden: *The Supreme Court versus Congress. Disrupting the balance of power, 1789–2014*. Westport (US-CT), Praeger, 2015.

¹¹ Sándor Lénárd: „A túlzott centralizáció és a bürokrácia könnyen demokratikus deficithez vezet”. Beszélgetés Ilya Shapiróval, a Cato Intézet Robert A. Levy Alkotmányjogi Tanulmányok Központ elnökével. *Mandiner*, 2019. április 30.

¹² Erről lásd a Legfelsőbb Bíróság épületének és üléseinek látogatási szabályzatát: Supreme Court of the United States: *Visitor's guide to oral argument*. Az ülésről készített jegyzőkönyvet és hanganyagot később, jellemzően az ülés hetének péntekjén azonban nyilvánosságra hozzák.

nyomán ismerheti a világ.¹³ Az egyesek által középkorinak vélt módszert mind a Kongresszus, mind a közvélemény részéről hosszú évek óta kritika övezi.¹⁴ Hangoztatói a nagyobb átláthatóság jegyében szeretnék elérni az ülések televíziós vagy rádiós élő közvetítését.¹⁵ Ugyanakkor a nyilvánosság szélesítésére tett kísérletek mindannyiszor zátonyra futottak, mert a bírák álláspontja szerint az élő közvetítés kedvezőtlenül befolyásolhatja az ügyek megítélését.¹⁶

Amit azonban a Kongresszus évtizedeken keresztül nem tudott elérni, az a járvány kényszerűsége miatt válhatott valósággá.¹⁷ Figyelemmel arra is, hogy a bírák jelentős része járványügyi szempontból veszélyeztetett korú, a testület 2020. március 16. napján azt jelentette be, hogy a már kitűzött üléseket törli, majd később egy újabb bejelentésben halasztást rendelt el, és végül egy harmadik bejelentésben rendelkezett az ülések telefonos konferencián történő megtartásáról.¹⁸ Történelmi jelentőségűnek volt tekinthető, hogy a telefonkonferencián tartott üléseket – az évszázados hagyományokkal szakítva – ezúttal élőben közvetítették. Az első ízben élőben közvetített ülésezés a közvélemény-kutatások felmérései szerint pártállástól függetlenül sikert aratott, és a megkérdezettek többségének az volt a véleménye, hogy a bíróságnak folytatnia kell ezt a gyakorlatot.¹⁹ Tanulva az alsóbb fokú bíróságok előzetesen megkezdett gyakorlatából is, a Legfelsőbb Bíróság sikeresen folytatta a működését májusban is. Az ülések dinamikája persze jelentősen megváltozott,²⁰ lévén, hogy csak hallották, de nem láthatták egymást a bírák, illetve a felek képviselői, valamint csak szenioritás elvét tiszteletben tartva kérdezhettek.²¹ Fontos eredmény ugyanakkor, hogy a bíróság a tagjai és a peres felek egészségének megóvása mellett, ráadásul a nyilvánosság elvének maradéktalan biztosításával

¹³ A Legfelsőbb Bíróság hivatalos karikaturistájáról, Arthur Lienről lásd Art Lien: December SCOTUS Sketches. *Courtartist.com*, 2020. december 20.

¹⁴ A Legfelsőbb Bíróság meghallgatásának nyilvánosságát övező vitákról lásd pl. Tony Mauro: Justices double down on resistance to broadcasting SCOTUS arguments. *Law.com*, 2017. október 4.

¹⁵ Ugyanakkor emellett szükséges megjegyezni, hogy a Legfelsőbb Bíróság általában akkor is ülésezik, és tartja magát az ítélkezési naptárához, amikor más állami intézmények a költségvetési viták vagy a kemény időjárás miatt éppen leállásra kényszerülnek.

¹⁶ Erről lásd John G. Roberts legfőbb bíró tanácsadója, Jeffrey P. Minear által 2017. október 2. napján jegyzett levelet. David Kravets: Supreme Court says live streaming would „adversely affect” oral arguments. *Arstechnica*, 2017. május 10.

¹⁷ Korábban ilyen az 1918-ban kitört spanyolnátha ideje alatt következett be, amikor a bíróság több mint egy teljes hónapra bezárta kapuit, erről lásd Tom Goldstein: Holding oral arguments during the coronavirus pandemic. *SCOTUSblog*, 2020. március 15.

¹⁸ Amy Howe: Courtroom access: Faced with a pandemic, the Supreme Court pivots. *SCOTUSblog*, 2020. április 16.

¹⁹ Kalvis Golde: Public approves of live access to Supreme Court arguments, polls show. *SCOTUSblog*, 2020. május 21.

²⁰ A Legfelsőbb Bíróság ülésein a bírák rendszerint sokat és nem előre meghatározott sorrendben kérdeznak a peres felek képviselőitől.

²¹ Erről lásd a Federal Judicial Center nemzetközi felmérést. FCJ (2020): i. m.

fejezhette be a jelentős ügyeket is napirendre vett, 2019 októberében megnyitott ítélkezési évét (2019 October Term).²²

Amint arra a Ludovika blogtér oldalán megjelent elemzésekben részletesen kitértem,²³ a Legfelsőbb Bíróság nemcsak hogy rendhagyó módon folytatta a működését, hanem az ítélkezési év aktív, a nyári szünetet megelőző szakasza jócskán ki is tolódott.²⁴ Az utolsó döntéseket ugyanis a testület rendszerint június végén hozza meg, ezúttal azonban még július második hetében is várhatók és olvashatók voltak friss határozatok.²⁵ Emellett ugyanakkor az elmúlt 100 évben nem hozott a legfőbb bírói fórum olyan kevés (összesen 53) döntést, mint ebben az ítélkezési évben, ami a leginkább szintén a járvány okozta rendhagyó körülményeknek tudható be.²⁶ A relatív értelemben kevesebb befejezett ügy dacára a 2019-es ítélkezési év végül fontosnak bizonyult a testület gyakorlatában, mivel ideológiai szempontból nehezebb döntések is a napirenden szerepeltek.²⁷ Kiemelkedő jelentőségűnek tekinthető, hogy a Legfelsőbb Bíróság az alkotmányossági vizsgálatot nemcsak a 2019-es évben napirendre vett, általános jellegű ügyekben biztosította, hanem azokban is, amelyekben az alkotmányjogi kérdés kifejezetten a járványhoz vagy a járvány miatt bevezetett közegészségügyi korlátozások alkotmányosságának megítéléséhez kapcsolódott. Erre 2020 tavaszán a Wisconsin államban rendezett – többféle, demokrata elnökjelölti és különféle állami tisztségekre kiírt – választás előre meghatározott rendjétől való eltérés alkotmányossági felülvizsgálata volt a legjobb példa.²⁸ A Legfelsőbb Bíróság emellett szintén meg tudta vizsgálni, és elbírált azoknak az egyházaknak, illetve vallási felekezeteknek a fellebbezési kérelmeit, amelyek Kalifornia és Illinois kormányzói által bevezetett és a templomi szertartásokat is érintő korlátozásokat

²² Howe (2020): i. m.

²³ Sándor Lénárd: Mérlegen az amerikai Legfelsőbb Bíróság idei ítélkezési éve. 1., 2. rész. *Ludovika.hu*, 2020. július 23. és 2020. július 24.

²⁴ Az utolsó olyan ítélkezési év, amikor a bíróság több döntést is hozott júliusban több mint 30 évvel korábbra, egészen 1986-ra nyúlik vissza, még – a legendásan lassú – Warren Burger elnökségének idejére. Erről lásd Adam Feldman: Final Stat Pack for October Term 2019. *SCOTUSblog*, 2020. július 10.

²⁵ Itt szükséges megjegyezni, hogy a testület a járvány miatt bevezetett közegészségügyi korlátozó intézkedések alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló kérelmeket, azok időszerű és hatékony felülvizsgálata érdekében gyakorlatilag egész nyáron folyamatosan fogadta és bírálta el.

²⁶ Ilyen kevés döntést eddig az 1862-es ítélkezési évben, az amerikai polgárháború során, valamint azt megelőzően az 1849-es ítélkezési évben hoztak. Erről részletesebben lásd Adam Feldman: Empirical SCOTUS: Something we haven't seen in the Supreme Court since the Civil War. *SCOTUSblog*, 2020. április 16.

²⁷ A nehezebb ügyek közül terítéken volt többek között a vallásszabadság kérdése, az abortusz lehetőségének korlátozása, a még gyermekként jogellenesen az országba érkezőkről szóló elnöki rendelet megítélése, az adminisztratív állam dilemmája és a tagállamok fegyelmezési jogosítványa az elektorok „hütlensége” esetén. Sorra került továbbá Donald Trump elnök személyes pénzügyi beszámolóinak nyilvánossága, valamint az oklahomai indián területeket megillető autonómia és mentességek kérdése is. Erről lásd részletesen: Sándor (2020. július 23–24.): i. m.

²⁸ Republican National Committee v. Democratic National Committee, No. 19A1016 (U.S. Apr. 6, 2020).

kifogásolva indítottak pert.²⁹ Végül érdemes megemlíteni, hogy a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálta a büntetés-végrehajtási intézményekben a járványra tekintettel alkalmazott szigorúbb és így alapjogokat is erőteljesebben korlátozó egészségügyi és biztonsági intézkedések alkotmányosságát.³⁰

Jól látható, hogy a Legfelsőbb Bíróság folyamatos működésének fenntartása 2020 őszen és telén nemcsak azért kulcsjelentőségű alkotmányjogi garancia, mert a közegészségügyi korlátozások mellett megtartott amerikai elnökválasztási eljárást várhatóan jogviták fogják övezni, hanem azért is, mert a járvány miatt bevezetett, akár tagállami, akár szövetségi intézkedésekből fakadó olyan, alapjogokat korlátozó rendelkezések felülvizsgálatát jelentő ügyek is folyamatosan napirendre kerülnek, mint például a templomokban való jelenlétnek, a vallásgyakorlás céljából történő gyülekezéseknek, a fegyvert árusító üzletek nyitvatartásának vagy éppen az abortuszt végző egészségügyi intézmények működésének a korlátozása.³¹ Végso soron pedig a Legfelsőbb Bíróság bírőira hárul az a garanciális jelentőségű feladat, hogy az alapjogok közegészségügyi célú korlátozásának alkotmányossági ellenőrzését teljesítsék.

A szövetségi és a tagállami bíróságok erőfeszítései

A szövetségi és tagállami bíróságok, közülük is kiemelten azok, amelyek elsőfokú fórumként – bizonyítás helyszínéeként – is szolgálnak, részben eltérő kihívásokkal szembesülnek a járvány miatt.³² Miközben alkotmányossági szempontból valamennyi bíróság működésének folyamatos fenntartására kulcsfontosságú, több eljárástípust egyáltalán nem vagy kizárólag videokonferencia, illetve a távolságtartás alkalmazásával és védőfelszerelések viselésével lehet folytatni.³³ Az egyes bíróságok vezetői jellemzően külön-külön hozták meg intézkedéseiket az eljárások rendjének, a felek egészségének

²⁹ South Bay United Pentacostal Church et al. v. Gavin Newsom, Governor of California et al. (2020. május 29., 590 U. S. [2020]), illetve Elim Romanian Church et al. v. J. B. Pritzker, Governor of Illinois, amelyben a testület egy rövid elutasító átiratban rendelkezett. Forrás: <https://www.supremecourt.gov/docket/docketfiles/html/public/19A1046.html>

³⁰ Don Barnes, Sheriff, Orange County, California et al. v. Melissa Ahlman et al. (2020. augusztus 5., 590 U. S. [2020]).

³¹ Az amerikai alkotmány, illetve bírósági gyakorlat a vallás szabad gyakorlását, a fegyverviselést, valamint az abortusz lehetőségét alkotmányos alapjogként ismeri el, így korlátozásuk bírósági felülvizsgálatra adhat okot. Ilyen jellegű kérelemről szóló híradások pl. David Crary: California churches sue to challenge COVID-19 restrictions. *Desert Sun*, 2020. augusztus 14.; Tucker Higgins: Supreme Court expected to weigh in on Texas' emergency coronavirus abortion restriction. *CNBC*, 2020. április 8.

³² A fellebbviteli bíróságok azért vannak könnyebb helyzetben, mert a jogi képviselők írásban terjeszthetik elő beadványukat, majd pedig a saját irodáikból videokonferencia segítségével adják elő érveiket. Mindezek alapján pedig a fellebbviteli bíróság meg tudja hozni a döntését.

³³ Erről lásd a Federal Judicial Center által végzett nemzetközi felmérést. FCJ (2020): i. m.

és eljárási jogainak védelme érdekében.³⁴ A bíróságok általában már korábban kidolgoztak egy esetleges szükséghelyzet esetére szóló olyan intézkedési tervet, amely a bírák és a többi munkatárs távolsági munkavégzésével is lehetővé teszi a bírósági működés fenntartását, és amely a járvány kitörésekor a rendelkezésükre állt. Ugyan ezeknek az intézkedési terveknek az összeállításakor elsősorban olyan természeti katasztrófák lehetőségét tartották szem előtt, mint a hurrikánok, tornádók, hóviharak, illetve áradások, de elképzeléseik a járvány alatt is működőképesnek bizonyultak.³⁵

A videó- vagy telefonkonferencia segítségével könnyebben folytatható polgári és közigazgatási eljárások mellett a büntetőügyek lefolytatása jelentette a nagyobb kihívást, azon belül is – a *Law360* című jogi szakfolyóirat által végzett felmérés szerint – az alkotmányjogi garanciát jelentő vádesküdszékek és esküdszékek összehívása.³⁶ Ezt erősítette meg a Minnesotai Szövetségi Körzeti Bíróság elnöke, John R. Tunheim is egy áprilisban adott interjújában. Elmondása szerint a büntetőügyek csak azon szakaszaival, így a például a büntetőbíróságok előtti meghallgatásokkal tudtak előre haladni, amelyek nem igényelték az esküdtek jelenlétét, és videokonferencia útján is teljesíthetők voltak. A szövetségi jognak megfelelő, törvényes vádemeléshez elengedhetetlen és éppen ezért garanciális jelentőségű vádesküdszék működését pedig úgy állították helyre, hogy az esküdteket külön tárgyalótermekben különítették el, ahol a tanúk vallomását, valamint az ügyész érvelését videokonferencián keresztül követhették figyelemmel.³⁷

A büntetőeljárások lefolytatásának akadozása miatt kulcsjelentőségű kérdésként merült fel a terheltet megillető jogok védelmének megóvása is.³⁸ A büntetőeljárások időszerűségének megőrzése az Egyesült Államok alkotmányához fűzött hatodik alkotmánykiegészítés alapján alkotmányjogi követelmény. A szövetségi jog alapján folyó eljárások tekintetében ezt az alkotmányjogi szabályt részletezi az 1974-es úgynevezett *Speedy Trial Act* (vagyis az időszerű tárgyalásokról szóló törvény), amelynek megtartása a járvány idején talán az egyik legnagyobb kihívás. A videokonferencia útján folytatott büntetőbíróság előtti meghallgatások hozzájárulnak az időszerűség követelményének a teljesítéséhez. Ugyanakkor egy büntetőeljárásban számos olyan eljárási cselekményt szükséges végrehajtani, amelyek esetében a videokonferencia nem alkalmazható. Ezek vonatkozásában pedig általánosnak tekinthető felfogás, hogy a bírósági személyzet és a terhelték egészségének megóvásához fűződő érdek,

³⁴ Az egyes szövetségi bíróságok vezetőinek utasításai elérhetők: United States Courts: *Court orders and updates during COVID-19 pandemic*.

³⁵ Sándor Lénárd: Járvány idején a bíróságnak is innovatívnak kell lennie – beszélgetés John Tunheim szövetségi bíróval. *Mandiner*, 2020. május 12.

³⁶ A szövetségi és tagállami bíróságok működésének folyamatosan frissülő helyzetéről és benne az esküdszéki működések felfüggesztéséről lásd. Sarah Jarvis: Coronavirus: The latest court closures and restrictions. *Law360*, 2020. március 12.

³⁷ Erről lásd Sándor Lénárd: Járvány idején a bíróságnak is innovatívnak kell lennie – beszélgetés John Tunheim szövetségi bíróval. *Mandiner*, 2020. május 12.

³⁸ Lásd pl. Jody Godoy: Defendants' rights hang in the balance amid pandemic. *Law360*, 2020. március 17.

valamint az elővigyázatosság nagyobb súllyal esik latba, mint az, amely a törvényben meghatározott határidős követelményeinek maradéktalan megtartásához fűződik.³⁹ Ennek megfelelően, mint ahogyan arra Tunheim főbíró rámutatott, a szükség-helyzetre irányadó szabályokat alkalmazva a bírósági vezetők kizárták a szükség-helyzettel érintett időszakokat az – eljárási szabályokban a vádesküdszék összehívására, valamint a tárgyalás megkezdésére – irányadó határidőből.⁴⁰

Alkotmányjogi szempontból egy másik jelentős kérdés a fogva tartott terheltek védőikkel történő konzultációjának elősegítése.⁴¹ A fogvatartási intézményeket a fertőzés megelőzése érdekében országszerte igyekeztek minél hatékonyabban elszeparálni a külvilágtól, így azokat a védelmet ellátó ügyvédek sem látogathatták.⁴² Tunheim főbíró a szövetségi intézmények tapasztalatait megosztva arra mutatott rá, hogy a védővel való érintkezés alkotmányos jogának érvényesülését táblagépek telepítésével igyekeztek elősegíteni. Annak használatát pedig a terhelteknek egy külön erre a célra kialakított helyiségben biztosították azért, hogy védőikkel elektronikus úton érintkezhessenek anélkül, hogy ezt bárki hallgathatná.⁴³

Összegzésként elmondható, hogy a járvány és a közegészségügyi korlátozások miatt a polgári és közigazgatási ügyek csekélyebb, míg a büntetőügyek jóval nagyobb kihívást jelentenek az amerikai bíróságok működésében. A legnagyobb nehézséget a büntetőeljárások időszerű lefolytatása, különösen pedig a vádesküdszéki meghallgatások és esküdszéki tárgyalások biztonságos megszervezése jelentik. Ugyanakkor jól látható, hogy az amerikai bíróságok a modern technológia felhasználása révén innovatív megoldásokkal keresik a lehetőségeket az alkotmányos előírásokkal összhangban álló teljes működőképességük helyreállításához és folyamatos fenntartásához. Emellett pedig jelentős eredményként könyvelhető el, hogy egyetlen szövetségi bíróság sem zárta be a kapuit, és ha csak virtuális formában is, de tovább működött.

³⁹ United States Courts: *Judiciary preparedness for coronavirus (COVID-19)*.

⁴⁰ Erről lásd Sándor (2020. május 12.): i. m.

⁴¹ A védelemhez, valamint a védő igénybevételéhez való alapvető jogot az Egyesült Államok alkotmányához fűzött ötödik és hatodik alkotmánykiegészítések tartalmazzák, amelyeket a Legfelsőbb Bíróság gazdag gyakorlattal erősített meg (*Gideon v. Wainwright*, 372 U.S. 335 [1963]; *Escobedo v. Illinois*, 378 U.S. 478 [1964]; *Miranda v. Arizona*, 384 U.S. 436 [1966], majd végül *Dickerson v. United States*, 530 U.S. 428 [2000]) és emelt az egyik legfontosabb alkotmányos jog rangjára (*Olmstead v. United States* 277 U.S. 438 [1928]).

⁴² E körben szükséges megjegyezni ugyanakkor, hogy a koronavírusos fertőzés a meghozott óvintézkedések dacára felütötte a fejét némely fogvatartási intézményben, ezért a legfőbb ügyész engedélyezte, hogy a szövetségi büntetés-végrehajtási parancsnokság (*Federal Bureau of Prisons*) a veszélyeztetett fogvatartottakat házi őrizetbe engedje. A tagállami fogvatartási intézmények is hasonló politikát folytattak és intézkedéseket foganatosítottak. Erről lásd Marshall Project: *How prisons in each state are restricting visits due to coronavirus* (2020. március 17.).

⁴³ Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a technikai feltételek, így például a kellő sávszélességű internetes kapcsolat, a különálló helyiség, valamint a kellő börtön személyzet előteremtése nagy kihívásnak bizonyult. Erről lásd Sándor (2020. május 12.): i. m.

Érdekességek és következtetések

Az elmúlt század elején élt neves amerikai legfelsőbb bírósági bíró, Louis Brandeis egyik híressé vált különvéleményében fogalmazott úgy, hogy az Egyesült Államok alkotmányjogi berendezkedésének, államszervezetének egyik nagy előnye a szövetségi kormányzat és a tagállamok közötti hatalommegosztás. Ez teszi lehetővé, hogy a tagállamok viszonylagos önállóságban cselekedve mindig a jobb és tökéletesebb megoldások fellelése érdekében kísérletezhessenek úgy, hogy közben nem kockáztatják az egész nemzetet.⁴⁴ A koronavírus okozta járvány a bíróságok működőképességének fenntartása terén igazolta Brandeis bíró véleményének helytállóságát, ugyanis a tagállami és a szövetségi bíróságok egymással párhuzamosan és sok esetben egymástól függetlenül „kísérleteztek” olyan innovatív megoldásokkal, amelyek szükség esetén különleges körülmények között is hatékonyan segítik elő a bíróságok működőképességének fenntartását és az eljárások alkotmányosságának biztosítását. Nem minden kísérlet volt zökkenőmentes vagy hibátlan, de összességében valamennyi hozzájárult a szükséges és elégséges megoldások felleléséhez és alkalmazásához. Így például a Legfelsőbb Bíróság az alsóbb fokú szövetségi bíróságok és a tagállami legfelsőbb bíróságok videokonferenciával kapcsolatban szerzett kezdeti tapasztalataira figyelemmel alakította ki a saját, telefonos konferencia útján történő ülésezést.⁴⁵

Bár a járvány következtében bevezetett innovatív megoldások minden bizonnyal hosszú távú hatást fognak gyakorolni az amerikai és más bíróságok működésére is, meg kell jegyezni, hogy a technológiai fejlődés sok esetben már korábban is megkérdőjelezte a személyes jelenlét mellett zajló eljárások szükségességét. Elisabeth Ross és Christopher Hennessy közös tanulmányukban arra mutatnak rá, hogy a személyes részvételt nem igénylő, távoli hozzáféréssel megtartott tárgyalások elgondolása szinte egyidős az arra lehetőséget biztosító technológia kifejlesztésével.⁴⁶ A szerzők emellett hozzáteszik, hogy akad olyan szövetségi bírósági körzet – így például éppen Minnesota –, ahol a járvány kitörését megelőzően is biztosított volt, hogy a felek képviselői videó- vagy telefonkonferencia útján kapcsolódhassanak be a tárgyalásba abban az esetben, ha a személyes megjelenéshez jelentős távolságra kellene utazniuk. A járvány hosszú távú hatásai között említendő, hogy minden bizonnyal meg fognak erősödni azok a vélemények, amelyek a modern technológia szélesebb körű használatát szorgalmazzák a bírósági eljárásokban történő részvétel és kommunikáció során – annak minden

⁴⁴ Louis Brandeis bíró a *New State Ice Co. v. Liebmann* ügyhöz fűzött különvéleménye (*New State Ice Co. v. Liebmann* 285 U.S. 262 [1932]). Forrás: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/285/262>

⁴⁵ Howe (2020): i. m.

⁴⁶ Elisabeth Ross – Christopher Hennessy: How COVID-19 might uproot centuries of litigation traditions. *Law360*, 2020. április 21.

előnyével és hátrányával együtt.⁴⁷ Ezenkívül Ross egy másik tanulmányában arra az érdekességre is felhívja a figyelmet, hogy a jelenlegi járvány (csakúgy, mint a korábbiak) a bírósági épületek építészetére és belső kialakítására is komoly hatást gyakorolhat.⁴⁸ Ennek során könnyen elképzelhető, hogy a méretüket tekintve kisebb, ugyanakkor olyan tulajdonságokkal és felszereltséggel rendelkező tárgyalótermeket fognak kialakítani, amelyek a technológia segítségével nagyszámú résztvevő virtuális jelenlétéhez képesek megfelelő helyszínt biztosítani. Sokan vélik úgy, hogy a Legfelsőbb Bíróságon is nehéz lesz a szellemet visszatuszkolni a palackba, és a járvány elmúltával felhagyni a meghallgatások nagy népszerűségnek örvendő élő hangközvetítésével. Ahogyan Tunheim főbíró találóan fogalmazott, talán éppen ezek a fejlesztések, a munkavégzés új, hatékonyabb módszerei jelentik a koronavírus okozta járványvész által ránk kényszerített innováció kedvező oldalát.⁴⁹

⁴⁷ A szerzők értékelése szerint a virtuális részvétellel zajló bírósági eljárások a hozzáférés miatti esélyegyenlőtlenségek és az összejátszás veszélyén túl azzal kecsegtetnek, hogy a személyes jelenlét mellett alkalmazott különféle megfélemlítési és rendezavarási taktikák visszaszorulhatnak, miközben az eljárás tisztességessége erősödik.

⁴⁸ Elizabeth Ross: Pandemic may change the way we design our courthouses. *Law360*, 2020. július 21.

⁴⁹ Erről lásd Sándor (2020. május 12.): i. m.

Felhasznált irodalom

- Alkotmánybíróság: *A veszélyhelyzet az Alkotmánybíróság működését és felelősségét is érinti* (2020. március 31.). Online: <https://bit.ly/3rdI0CO>
- Barnett, Randy E.: *An introduction to constitutional law: 100 Supreme Court cases everyone should know*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019.
- Crary, David: California churches sue to challenge COVID-19 restrictions. *Desert Sun*, 2020. augusztus 14. Online: <https://bit.ly/3ILRbJF>
- Feldman, Adam: Empirical SCOTUS: Something we haven't seen in the Supreme Court since the Civil War. *SCOTUSblog*, 2020. április 16. Online: <https://bit.ly/3tHinMs>
- Feldman, Adam: Final Stat Pack for October Term 2019. *SCOTUSblog*, 2020. július 10. Online: <https://bit.ly/3fhdPbR>
- Glidden, William B.: *The Supreme Court versus Congress. Disrupting the balance of power, 1789–2014*. Westport (US-CT), Praeger, 2015.
- Godoy, Jody: Defendants' rights hang in the balance amid pandemic. *Law360*, 2020. március 17. Online: <https://bit.ly/2NKdO4K>
- Golde, Kalvis: Public approves of live access to Supreme Court arguments, polls show. *SCOTUSblog*, 2020. május 21. Online: <https://bit.ly/3lFpaDJ>
- Goldstein, Tom: Holding oral arguments during the coronavirus pandemic. *SCOTUSblog*, 2020. március 15. Online: <https://bit.ly/2OZrhWX>
- FJC: *Judiciaries around the world rally and innovate to meet the challenge of COVID-19* (2020. május 26.). Online: <https://bit.ly/3lGtTVK>
- Higgins, Tucker: Supreme Court expected to weigh in on Texas' emergency coronavirus abortion restriction. *CNBC*, 2020. április 8. Online: <https://cnb.cx/3tNn3jI>
- Horkay Hörcher Ferenc: Politikafilozófia járvány idején. *Országút*, 2020. március 26. Online: <https://bit.ly/3c9qrj6>
- Howe, Amy: Courtroom access: Faced with a pandemic, the Supreme Court pivots. *SCOTUSblog*, 2020. április 16. Online: <https://bit.ly/3r4rTHO>
- Jarvis, Sarah: Coronavirus: The latest court closures and restrictions. *Law360*, 2020. március 12. Online: <https://www.law360.com/articles/1252836>
- Kravets, David: Supreme Court says live streaming would 'adversely affect' oral arguments. *Ars-technica*, 2017. május 10. Online: <https://bit.ly/2P0xkKJ>
- Lien, Art: December SCOTUS Sketches. *Courtartist.com*, 2020. december 20. Online: <https://bit.ly/3rc0GTq>
- Marshall Project: *How prisons in each state are restricting visits due to coronavirus* (2020. március 17.). Online: <https://bit.ly/2Pk3X5P>
- Mauro, Tony: Justices double down on resistance to broadcasting SCOTUS arguments. *Law.com*, 2017. október 4. Online: <https://bit.ly/3lI40F0>
- Perry, Mark: Are we entering a new era of state nullification? *The American Conservative*, 2020. április 10. Online: <https://bit.ly/392iZEE>
- Ross, Elizabeth: Pandemic may change the way we design our courthouses. *Law360*, 2020. július 21. Online: <https://www.law360.com/articles/1293953>
- Ross, Elizabeth – Christopher Hennessy: How COVID-19 might uproot centuries of litigation traditions. *Law360*, 2020. április 21. Online: <https://bit.ly/3cV9Q1D>
- Sándor Lénárd: Beszélgetés Ilya Shapiróval, a Cato Intézet Robert A. Levy Alkotmányjogi Tanulmányok Központ elnökével. *Mandiner*, 2019. április 30. Online: <https://bit.ly/3cQOa6Q>
- Sándor Lénárd: Csalódás a globalizáció csodavárásában. *Mandiner*, 2020. május 5. Online: <https://bit.ly/3sbRNL4>
- Sándor Lénárd: Járvány idején a bíróságnak is innovatívnak kell lennie – beszélgetés John Tunheim szövetségi bíróval. *Mandiner*, 2020. május 12. Elérhető: <https://bit.ly/2OP9fGY>

- Sándor Lénárd: Mérlegen az amerikai Legfelsőbb Bíróság idei ítélkezési éve. 1., 2. rész. *Ludovika.hu*, 2020. július 23. és 2020. július 24. Online: <https://bit.ly/3IEbjNE>
- Sándor Lénárd: Erős gazdaságot termelésre lehet építeni. Beszélgetés Lynn A. Fish vállalatgazdaságtan és logisztika professzorral. *Mandiner*, 2020. szeptember 3. Online: <https://bit.ly/3vPwv8o>
- Sándor Lénárd: Arra intem az európai népeket, hogy legyenek résen. Beszélgetés Renée Lettow Lerner amerikai jogtörténész professzorral. *Mandiner*, 2020. szeptember 19. Online: <https://bit.ly/3f3zJ1T>
- Tocqueville, Alexis de: *Az amerikai demokrácia*. Budapest, Európa, 1993.
- Tushnet, Mark: *Taking the constitution away from the courts*. Princeton (US-NJ), Princeton University Press, 1999. Online: <https://doi.org/10.1515/9781400822973>
- Ungvári Álmos – Hojnyák Dávid: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályokra. *Miskolci Jogi Szemle*, 15. (2020), 1. 122–138. Online: <https://bit.ly/3vSg1fM>
- United States Courts: *Court orders and updates during COVID-19 pandemic*. Online: <https://bit.ly/3raqI9G>
- United States Courts: *Judiciary preparedness for coronavirus (COVID-19)*. Online: <https://bit.ly/3tHi5Fm>
- Urofsvy, Melvin I.: *Dissent and the Supreme Court: Its role in the Court's history and the nation's constitutional dialogue*. New York, Vintage Books, 2017.
- Supreme Court of the United States: *Visitor's guide to oral argument*. Online: <https://bit.ly/3ca5C7f>

Bírósági döntések

- A Legfelsőbb Bíróság döntése az *Olmstead v. United States* ügyben (277 U.S. 438 [1928]).
- A Legfelsőbb Bíróság döntése a *New State Ice Co. v. Liebmann* ügyben (285 U.S. 262 [1932]).
- A Legfelsőbb Bíróság döntése a *Gideon v. Wainwright* ügyben (372 U.S. 335 [1963]).
- A Legfelsőbb Bíróság döntése az *Escobedo v. Illinois* ügyben (378 U.S. 478 [1964]).
- A Legfelsőbb Bíróság döntése a *Miranda v. Arizona* ügyben (384 U.S. 436 [1966]).
- A Legfelsőbb Bíróság döntése a *Dickerson v. United States* ügyben (530 U.S. 428 [2000]).
- A Legfelsőbb Bíróság döntése a *Republican National Committee v. Democratic National Committee* ügyben (No. 19A1016 [U.S. Apr. 6, 2020]).
- A Legfelsőbb Bíróság döntése a *South Bay United Pentacostal Church et al. v. Gavin Newsom, Governor of California et al.* ügyben (May 29, 2020; 590 U. S. [2020]).
- A Legfelsőbb Bíróság döntése a *Don Barnes, Sheriff, Orange County, California et al. v. Melissa Ahlman et al.* ügyben (Aug. 5, 2020; 590 U. S. [2020]).

Háda Béla

A koronavírus-járvány gazdasági, társadalmi és politikai hatásai Indiában

2020 júliusában – Európa országainak döntő többségével szemben – Indiában a koronavírus-járvány első hulláma még semmi jelét nem mutatta a „lecsengésnek”. Noha az újdelhi kormányzat mindennek ellenére a normális élet helyreállításán fáradozott, azt figyelembe kell venni, hogy a válság gazdasági, társadalmi és közéleti következményeinek egésze a dél-ázsiai óriásállam tekintetében még nem mérhető fel. Mindennek ellenére már levonhatunk alapvető tanulságokat az indiai járványkezelésből. Utóbbiak azért különösen fontosak, mert India igen jó példa azon államok körére, amelyek világ-gazdasági és politikai jelentősége relatíve nagy, társadalmi ellátórendszerük ugyanakkor fejletlen, szociális tradícióik pedig az eddig alkalmazott járványügyi védekezés egy részének hatékonyságát legalábbis megkérdőjelezi. Indiában tehát megfigyelhető az elhúzódozó és elharapózott járványügyi veszélyhelyzet hatásainak teljes spektruma. Így a bekövetkezett fejlemények mellett, hogy komolyan befolyásolják az indiai társadalom életét az előttünk álló években, általános példával is szolgálhatnak egy váratlan válsághelyzet lehetséges hatásaira egy nagy, feltörekvő országban. Minthogy azonban jelenleg még lezáratlan folyamatokról beszélünk, elkerülhetetlen, hogy további elemzésünknek világos időkorlátokat szabjunk. Jelen tanulmány ennek megfelelően a Covid-19-járvány 2020. január 30-i indiai megjelenésétől 2020. augusztus 31-ig kíséri figyelemmel a járványhelyzet, illetve az annak nyomán kibontakozó válság fejleményeit és következményeit.

A járványhelyzet társadalmi fogadtatása

A globális koronavírus-járvány kirobbanása az indiai politikai életet és társadalmat éppúgy váratlanul érte, mint a világ országainak döntő többségét. Igaz ez annak ellenére, hogy Kína, a pandémia forrása szomszédos állam. Ám a közvetlen érintkezések a két társadalom tagjai között mégsem annyira intenzívek, hogy ebből a dél-ázsiai ország számára automatikusan nagyobb kitettség következett volna, mint például egyes nyugati országok számára. Kissé előreszaladva: a kezdeti tendenciák igazolták is ezt a tételt.

Ha Dél-Ázsia, illetve azon belül India vonatkozásában járványosan terjedő fertőzésekről mint egészségügyi és társadalmi kihívásokról teszünk említést, a többségi reakció az, hogy a világnak ezen a részén az ilyen jelenségek egyrészt az éghajlati, másrészt a kedvezőtlenebb higiéniai viszonyok miatt voltaképpen szokványosnak tekinthetők. A Covid-19-járvány esetében ez a sztereotípiát nem igazolódt: a betegség társadalmi hatásai, a nagy ellátórendszerek, valamint a döntéshozók erre adott válaszai nem különböztek érdemben a világ más részein tapasztaltaktól. Egyszerűbben szólva: az indiai lakosság nem volt ellenállóbb a betegséggel szemben,

mint mások, az egészségügyben nem állt rendelkezésre nagyobb tudás és tapasztalat a kezelésében, mint máshol, és a kormányzat sem vehette könnyebben a védekezést. Miután pedig az is világossá vált, hogy a koronavírus több egy „erősebb influenzánál”, az indiai populáció adottságaiból az a logikus feltevés következett, hogy a helyzet itt sokkal súlyosabban is alakulhat, mint más, adott esetben a fertőzéssel korábban szembekerült országok esetében.

Indiára is igaz ugyanakkor, hogy a járvány nagyon gyorsan eluralta a tömegtájékoztatás napirendjét, lényegében két hónapon át a vezető médiumok alig foglalkoztak mással, mint a járvány aktuális hazai és nemzetközi fejleményeivel. A kormányzat külön honlapot indított az adatok közlése és az állampolgári tájékoztatás érdekében, és az Egészségügyi Minisztérium is folyamatosan közölte az aktuális tudnivalókat.¹ Általánosságban a járvány alakulásával összefüggő transzparencia a dél-ázsiai országban az európaihoz hasonlóan alakult. Mint később még utalunk rá, persze a helyzet pontos felmérése elé számottevő korlátot állított a rendelkezésre álló információk minősége. Ezt azonban az egészségügyi ellátórendszer és a fertőzötték felkutatására mozgósítható kapacitások hiányosságai eredményezték, tudatos manipulációról (amilyen például Irán, Észak-Korea vagy Kína esetében felmerült) e sorok lezárásáig nincs információnk.

Az indiai lakosság egy jól látható részének reakciói a válsághelyzetre lényegében a megelőző évek világszemléletétől, közhangulatot formáló trendjeitől meghatározva alakultak. Mint sok más helyen, itt is felmerült a közgondolkodásban, hogy az egész veszélyhelyzet „kívülről jött” probléma, amely mások felelőtlensége miatt sújtja az országot. A külső erők hibáztatása a helyzetért összekapcsolódott az indiai társadalom gondolkodásában egyébként is jelen lévő, az utóbbi években tovább erősödött negatív sztereotípiákkal. Várható volt, hogy ez a helyzet az egyének szintjén zajló feldolgozásán is nyomot hagy majd. Így a bizonytalanság és váratlanul támadt egzisztenciális nehézségek miatti frusztrációját több helyi azokon a személyeken vezette le, akiket vétkesnek érzett. Ez kezdetben a külföldi (főleg nyugati) turistákkal szembeni barátságtalan megnyilvánulásokban, majd egyes muszlim csoportokkal szembeni erőszakos cselekményekben öltött testet. A külföldiek nyilvános inzultálása azonban akkor sem felelt meg az indiai kormánypárt érdekeinek, ha egyébként maga is hozzájárult a bűnbakképzés folyamatához. Emellett az ilyen atrocitások rontották az idegenforgalom helyreállításának várható dinamikáját is, ami szintén nemkívánatos volt. A muszlim vallású indiaiakat pellengérre állító összeesküvés-elméletek terjedése (miszerint egyes muszlim csoportok szándékosan törekszenek megfertőzni más vallású honfitársaikat) ugyanakkor logikusan kapcsolódott az indiai társadalom elmúlt években tapasztalható belső ellentéteihez, amelyek a hindu nacionalista eszmei alapon álló kormány intézkedéseiből táplálkoztak. A muszlimok, illetve a velük szolidáris, szekuláris beállítottságú csoportok tiltakozásai a járványhelyzetet

¹ Forrás: <https://www.mygov.in/covid-19>; <https://www.mohfw.gov.in>

megelőzően állandósultak a kormányzat vallási kisebbségeket negatívan érintő politikája miatt. A muszlim vallású indiaiakat ellenszenvvel kezelő csoportok e konfliktusos légkörben könnyen találtak megerősítést az előítéleteikre, még ha Naréndra Módi miniszterelnök igyekezett is csillapítani ezeket az indulatokat, és a nemzeti egység fontosságát hangsúlyozta.² A „koronaterrorizmus”, illetve „koronadzsihád” fogalmai³ különösen a közösségimédia-felületeken terjedtek, és a korlátozó intézkedések idején a fizikai karantén mellett az érintett csoportok mentális elszigetelődését is fokozták. Persze az sem segített, hogy egyes iszlám bázisú szélsőséges szervezetek a járványt Allah büntetéseként interpretálták, ráerősítve az összeesküvés-elméletekre.⁴

Érdemes megjegyezni, hogy az indiai szociális kultúrában nem ismeretlen a világtól való elvonulás jelensége. Már a helyi műveltség alapvető részét képező, legnépszerűbb ókori eposzokban (*Mahábhárata*, *Rámajána*) is helyet kapott a rendkívüli életű, nagyra hivatott emberek elszigetelődése, száműzetése addigi társadalmi közegükből, ami lehetővé tette vallási és filozófiai elmélyedésüket is, végső soron pedig jellemük és hitük megerősödéséhez vezetett. Példájuknak azóta is akadnak követői a hindu vallású társadalomrész szentéletűnek tekintett tagjainak sorában. Egy dolog azonban az ideál és egy másik a modern közegben tömegesen megvalósítható gyakorlat. Ezért, bár a kényszerű visszavonulásnak, mint a köz érdekében hozott személyes áldozatnak, Indiában is volt egyfajta erőltetett romantikája, elviselhetősége a tömegek számára igen kérdéses volt. Ennek okairól kicsit később részletesen is szólunk. Általánosságban a korlátozó intézkedések tényét Indiában is egyfajta szükséges rosszként fogadta a lakosság többsége. A „karanténfáradtság” jelenségére azonban korábban lehetett számítani, mint sok más társadalomban, és ez lényegileg határozta meg a védekezés lehetséges módozatait és a betegség terjedésének dinamikáját is.

A Covid-19-megbetegedések terjedésének sajátosságai

Indiában az első (Kínából származtatott) koronavírus-fertőzöttet globális összevetésben viszonylag korán, 2020. január 30-án jelentették. Ugyanakkor még március 23-án is mindössze 467 volt az ismert fertőzöttek (aktívak és gyógyultak) száma.⁵

² Murali Krishnan: Indian Muslims face renewed stigma amid COVID-19 crisis. *DW*, 2020. május 14.

³ Roshni Kapur: Covid-19 in India and Sri Lanka: New forms of islamophobia. *Middle East Institute*, 2020. július 7.; Hannah Ellis-Petersen – Shaikh Azizur Rahman: Coronavirus conspiracy theories targeting Muslims spread in India. *The Guardian*, 2020. április 13.

⁴ Lásd pl. Ulf Laessing: Islamic State calls COVID-19 God's punishment for foes: tape. *Reuters*, 2020. május 28.

⁵ J. Jagannath: Number of Covid-19 cases in India climbs to 467, death toll rises to nine. *Livemint.com*, 2020. június 23.

Eleinte úgy látszott tehát, hogy az indiai közösségek nem annyira kitettek a járvány terjedésének. E ponton azonban rögtön tisztáznunk kell néhány fontos dolgot az adatok háttéréhez.

A kezdetben szerencsésnek tűnő járványügyi tendencia ugyanis nyilvánvalóan összefüggött a lakosság életmódjával – aminek következtében sokan nem, vagy nagyon ritkán érintkeznek külföldiekkel –, illetve nem mellesleg a csekély tesztelési intenzitással is. Utóbbi különösen fontos tényező, mivel India még július végén is az egyik legalacsonyabb tesztelési potenciált mutatta a 20 legtöbb fertőzöttel rendelkező állam között.⁶ Noha dél-ázsiai viszonylatban alapvetően jól teljesített a tekintetben, és Latin-Amerika vagy különösen Afrika országainak döntő többségénél is magasabb arányban vizsgálta lakosságát, az elvégzett tesztek abszolút száma még július 26-án is mindössze nagyjából 2 millióval haladta meg a brit adatot,⁷ ahol kevesebb mint huszadannyi ember él, mint a szubkontinensnyi országban. A relatíve kevés elvégzett teszt miatt tehát érdemes fenntartásokkal kezelni a vírus indiai elterjedtségéről szóló adatokat, beleértve az alábbiakban ismertetetteket is. Fontos ugyanakkor, hogy ezek a megismerhető információk jelentették a hivatkozási alapját az országon belüli járványügyi intézkedéseknek, valamint az indiai helyzet külső megítélésének egyaránt, aminek következtében nyilvánvaló gyengeségeik ellenére is politikaformáló tényezőt képviseltek.

Visszatérve a publikus adatok alapján rekonstruálható dinamikákhoz, a kezdeti szerény esetszám után május második hetétől indult robbanásszerű növekedésnek az ismertté vált megbetegedések száma Indiában. Lényegében azonos és egyidőben alakuló tendenciát mutatott ez Dél-Ázsia meghatározó részével, fontos ugyanis rámutatnunk, hogy Pakisztánban és Bangladesben nagyon hasonló jelenségek bontakoztak ki. Mindennek következtében június elejére a dél-ázsiai világrész statisztikai szemszögből az amerikai kontinens után a járvány második számú globális gócpontjává vált.

2020. június második felére India az ismertté vált összes esetszámot figyelembe véve a negyedik legfertőzöttebb ország lett a világon az Egyesült Államok, Brazília és Oroszország után. A hónap utolsó hetére némileg megtört a régió nagy államaival addig fennálló „együtt haladás” is. Míg Pakisztánban és Bangladesben a regisztrált új fertőzöttek számának hétnapos mozgó átlaga csökkenésnek indult, addig India hasonló mutatói elszakadtak a szomszédjaiétól, és továbbra is dinamikus emelkedést mutattak.⁸ 2020. június végére a 24 órán belül újonnan diagnosztizált esetek számát

⁶ Ez a 2020. július 26-i adat szerint 12 171 tesztelést jelentett 1 millió főre vetítve, amely arányt csak Banglades, Mexikó és Pakisztán múlta alul.

⁷ Ekkora hivatalos adatok szerint India 16 806 803, míg az Egyesült Királyság 14 794 369 tesztet végzett el. Worldometer: *COVID-19 coronavirus pandemic, reported cases and deaths by country, territory, or conveyance* (2020. július 27.).

⁸ Portfolió: *12 ábra, ami képbe hoz a nyár közepén, hogyan áll most a koronavírus-járvány a világban* (2020. július 5.).

illetően India már az Egyesült Államokkal, a napi halálozások számát illetően pedig Brazíliával állt szomorú versenyben. Számszerűsítve: ez június 20-tól naponta 15–20 ezer fő közé eső új esetet jelentett, míg az áldozatok száma 307–506 fő között mozgott.⁹ Az újonnan azonosított fertőzöttek napi száma azonban a rákövetkező hónapban is dinamikus növekedést mutatott, aminek következtében július 26-án átlépte az 50 ezres lélektani határt (egészen pontosan 50 525 volt).¹⁰ Ugyanezen a napon az ismert aktív esetek száma már félmillió körül volt. Viszont a mortalitás 1 millió főre vetítve július 1-jén továbbra is messze a legalacsonyabb (13) maradt a 10 legfertőzöttebb ország között, de még a 20 legtöbb fertőzöttet regisztráló ország közül is csak a szomszédos Banglades rendelkezett nála kicsit kedvezőbb arányszámmal (12).

Itt persze azonnal hozzá kell tenni két dolgot: egyrészt hogy ennek az adatnak a megbízhatósága India esetében még kisebb volt, mint a többi érintett vonatkozásában.¹¹ Másrészt pedig, hogy az esetek számának dinamikus növekedése egyúttal a halálozások növekedését is maga után vonja. Ennek megfelelően augusztus közepére már 1000 fő feletti napi halálozási adatok is érkeztek. Indiában a halálesetek túlnyomó része – a világ más országaihoz hasonlóan – nem közvetlenül a koronavírus-megbetegedés, hanem valamilyen már meglévő betegség felerősödésének, illetve szövődményei miatt következett be. Sajátosság viszont, hogy – különösen a nélkülöző társadalmi csoportok nagy lélekszáma miatt – az indiai népességen belül fiatalabb korban jelennek meg a krónikus, nem fertőző betegségek, amelyeket a Covid-19 könnyen felerősíthet.¹² Emiatt az áldozatok alacsonyabb átlagéletkorára számítanak, mint a nyugati országokban.

Augusztus 6-án több mint 60 ezer új esettel újabb lélektani határt lépett át a 24 órán belül regisztrált megbetegedések száma. A hónap végére az is látszott viszont, hogy a terjedés növekedésének üteme lassult valamennyire, miután a járványgörbe 2020 augusztusára vetítve már nem volt olyan meredek, mint július hónapban. Szerény javulás volt ez, de a korábbi megfékezhetetlennek tűnő terjedés után mégis eredményként volt elkönnyelhető. Ezzel párhuzamosan a napi halálozások száma augusztusban már a napi 900–1090 fős tartományba került, innen azonban nem emelkedett tovább a hónap végére, ami legalábbis szintén óvatos bizakodásra adott okot.¹³

Mindemellett 2020. július 6-ra az azonosított és nyilvános statisztikákban megjelent koronavírus-fertőzöttek összlétszáma Indiában meghaladta Oroszországét,

⁹ Worldometer: *Coronavirus – India* (2020).

¹⁰ Uo.

¹¹ Uo.

¹² Hema S. Gopalan – Anoop Misra: COVID-19 pandemic and challenges for socio-economic issues, healthcare and National Health Programs in India. *Diabetes & Metabolic Syndrome: Clinical Research & Reviews*, 14. (2020), 5. 757–759.

¹³ Mint később egy gondolat erejéig visszatérünk még rá, ez a remény végül elhamarkodottnak bizonyult.

amivel a dél-ázsiai ország feljött a harmadik helyre a képzeletbeli világranglistán.¹⁴ A megbetegedések száma tehát továbbra is igen magas volt, mindössze a terjedés sebességében és a társadalomhoz viszonyított arányokban tapasztalhattunk pozitív jelenségeket. A járvány megfékezését Indiában sem sikerült elérni, mindössze annyit lehetett a védekezés javára írni, hogy legalább nem gyorsult tovább a folyamat.

Végezetül, visszacsatolva a tanulmány elején megtett észrevételeinkhez, azt is érdemes kiemelni, hogy az indiai kormány is felismerte a tesztelés fontosságát, és új tesztközpontok szervezésével július végére igyekezett jelentősen növelni a kapacitásokat.¹⁵ Mindez persze – legalább egy ideig – a korábban említett pozitív tendenciákat is új megvilágításba helyezheti, hiszen több fertőzött azonosításához vezet, amely újfent nagyobb esetszámok regisztrálását jelenti.

Járványkezelési intézkedések és azok korlátai

Dacára annak, hogy az első ismert fertőzött megjelenése viszonylag korán bekövetkezett, az indiai kormány egyáltalán nem sietett a komolyabb járványügyi korlátozó intézkedések bevezetésével. Ennek okait a már említett, relatíve lassan növekedő regisztrált esetszám, illetve az előre látható gazdasági és társadalmi károk miatti vonakodásban érdemes keresnünk. Az első nagyobb visszhangot kiváltó intézkedésként végül március 22-én egynapos országos kijárási tilalmat vezettek be.¹⁶ Jóllehet, egy ilyen szerény időtartamú zárlat aligha lehetett elegendő a terjedés megfékezéséhez, arra megfelelt, hogy a lakosság elkezdje megtapasztalni egy hasonló élethelyzet hatásait és követelményeit, illetve hogy a kormányzat is információkhoz jusson a lebonyolítás kezdeti nehézségeit, illetve a társadalmi fogadtatást illetően is. Ilyen előzmények után március 25-én a nemzeti katasztrófavédelmi törvény alapján a központi kormányzat országos zárlatot rendelt el, amelynek részét képezte az államhatárok lezárása (a nemzetközi és tagállamok közötti határoké egyaránt), valamint a tömegközlekedés leállítása is.¹⁷ Felfüggesztette a működését a termelő és szolgáltató létesítmények többsége is. A személyek elvben engedéllyel mozoghattak a lezárt határokon keresztül, tevékenységüknek főként a nemzetgazdaság működőképességének megőrzését (például szállítmányozás) és a kritikus jelentőségű létesítmények, illetve intézmények (például erőművek, kórházak, katonai létesítmények) ellátását kellett

¹⁴ TNN: India's Covid count world's 3rd highest; nearly 25,000 cases on Sunday. *The Times of India*, 2020. július 6.

¹⁵ The Hindu: PM Modi to launch COVID-19 testing facilities in Noida, Mumbai and Kolkata on July 27 (2020. július 26.).

¹⁶ Nirmala Ganapathy: India's PM Modi orders one-day nationwide curfew to combat virus. *The Straits Times*, 2020. március 19.

¹⁷ Karan Deep Singh et al.: India, Day 1: World's largest coronavirus lockdown begins. *The New York Times*, 2020. március 25.

szolgálnia. Az ellenőrzés eszközei persze igen korlátozottan álltak rendelkezésre. Függetlenül a későbbi fejleményektől, pusztán járványügyi szempontból vizsgálva az intézkedések sem elkésették, sem túl felületesek nem voltak. Éppen ellenkezőleg, az adott időszakban ezek a legszigorúbb korlátozó rendszabályok voltak a világon. India kormánya tehát tisztában volt azzal, hogy az ország adottságai miatt a járvány terjedésének fékezésére csak drasztikus eszközökkel van remény. Ugyanakkor a humanitárius következmények több esetben a korlátozások sokszzerű bevezetésének átgondolatlanságát sugallották, és komoly kritikákat váltottak ki. A helyi hatóságok felkészületlensége különösen szembeötlő volt a külföldiek evakuációjának támogatása, illetve a lezárás kivitelezése terén.¹⁸

Április folyamán a járványügyi veszélyeztetettség szempontjából az ország területét 733 zónára osztották fel. Eszerint vörös, narancs és zöld zónákat határoztak meg aszerint, hogy milyen mértékű a fertőzöttség az adott területen. A vörös zónákban járványgócok alakultak ki, a narancs zónákban szórványos fertőzések vannak, míg a zöld zónák fertőzésmentesek. India valamennyi nagyobb városa vörös zónának minősült, míg a zöld zóna elméleti kategória volt. A színkódolás bevezetésekor egy ilyen sem létezett az országban.¹⁹

Indiában is számolni kellett azzal, hogy a korlátozó intézkedések fenntartása huzamosabb ideig nem szavatolható. Az úgynevezett „karanténfáradtság” világszerte tapasztalható, természetes pszichológiai jelensége mellett figyelemmel kellett lenni a túlnépesedett indiai városok sajátosságaiból, illetve a vidéki lakosság jövedelemszerzési stratégiáiból fakadó specifikus problémákra is. Indiában a városokban élő népesség jórészt kis alapterületű otthonokban hajtja álomra a fejét, a fizikai szűkösöget pedig tovább fokozta az indiai családok átlagosan nagy létszáma. A 2001. évi népszámlálás szerint egy indiai háztartás átlagosan 5,3 személyből áll (vidéken 5,4, városban 5,1 ez az adat).²⁰ Jóllehet, ezek a számok szerény mérséklődést mutattak az elmúlt évtizedek folyamán, az egymással rendszeres napi érintkezésben lévő személyek száma így is nagy. Ez lehetetlenné tette a szociális távolságtartás szigorú betartását, eleve korlátozva egy ilyen intézkedés hatékonyságát. Nem mellőzhető a gócpontok kialakulásának esélyeit számba véve az sem, hogy Indiában több mint 70 olyan város van, amelynek lakossága meghaladja az 1 millió főt.²¹ Márpedig a nemzetközi tapasztalatok azt mutatták, hogy a hasonló urbanizációs központok jelentik a legkedvezőbb közeget a vírus terjedésének.

Emellett az országon belüli jelentős munkaerő-migráció jelensége is komoly anomáliákhoz vezetett. Indiában az államon belüli (illetve a tagállamok közötti) munkavállalási célú népmozgásban rendszeresen részt vevők számát 2017-ben

¹⁸ Lásd pl. Shanker Arnimesh: Called corona, beaten up, left on road: Foreign tourists recall Goa lockdown horrors. *The Print*, 2020. április 3.

¹⁹ BBC News: *India coronavirus: All major cities named Covid-19 'red zone' hotspots* (2020. április 16.).

²⁰ Census India: *Data highlights*.

²¹ UN Department of Economic and Social Affairs: *Country Profiles – India*.

mintegy 139 millió főre becsülték.²² Utóbbiakról alább még szólunk majd, ehelyett azt érdemes megemlíteni, hogy az állásukat és szállásukat egyaránt elvesztő munkások milliós tömegei indultak meg otthonaik felé, hogy családjuk körében vészeljék át a lezárás időszakát. A tömegközlekedés sokat kritizált leállításának fő oka a szociális távolságtartás mellett az volt, hogy a nagy létszámú utazóközönséget lehetőség szerint helyben tartsák, a vendégmunkások jelentős része azonban erre nem vállalkozott. Vándorlásuk nyomán az egyéb kockázatok mellett felmerült annak a veszélye, hogy elhurcolják a fertőzést a városi közegből az otthonukul szolgáló vidéki térségekbe is, ahol a rosszabb higiéniai körülmények, átlagosan nagyobb létszámú családok és gyengébb egészségügyi ellátás miatt a járvány terjedésének új, nehezen ellenőrizhető színterei alakulnak ki.

Indiában az általános helyzetre igen jellemző volt, hogy a Covid-19 terjedésének visszaszorítására tett erőfeszítések az Európában tapasztaltaknál is erősebb versenybe kerültek a lakosság tűrőképességével, az intézkedések következményei pedig az addigi „békeidős” kormányzati politika eredményeit, ezáltal a szövetségi kormány megítélését is érintették. Naréन्द्रa Módí miniszterelnök ugyanis kormányzásának talán legtöbbet emlegetett célkitűzésévé emelte, hogy új korszakot nyit India gazdasági fejlődése előtt. A zárlat gazdasági következményei nem voltak összeegyeztethetők ezzel a céllal, ezért a társadalmi nyomás mellett a kormányzat saját megfontolásai is a korlátozások feloldása vagy legalább jelentős enyhítése felé hatottak. Mindennek nyomán az indiai kormány június 1-jével megkezdte az országos zárlat felszámolását,²³ ami a gyakorlatban lépésről lépésre haladó, többfázisú nyitási folyamatot jelentett. Tagállami hatáskörben emellett további korlátozó intézkedések maradtak hatályban. Utóbbi változtatott helyzeteket teremtett az ország polgárai számára, ugyanakkor elvben lehetővé tette a területileg differenciált reagálást a megbetegedések számának alakulására, valamint persze azt is, hogy a szövetségi kormány egyes népszerűtlen intézkedésekért megossza a politikai felelősséget a tagállami szintű döntéshozókkal.

Május átmeneti periódusnak számított, amikor a korábban említett, eltérő helyzetű zónákat létrehozó besorolási rendszert oly módon változtatták meg, hogy a terjedési mutatókat, a vírus helyi reprodukciós rátáját vették alapul az összes azonosított megbetegedés helyett. Így már egy kissé kedvezőbbé vált az országos összkép, mivel azon térségek, ahol három hete nem azonosítottak új megbetegedést, zöld besorolást kaphattak.²⁴ Mindez azért lényeges, mert így realitásabb kép rajzolódott ki a fertőzés terjedésének regionális szintű tendenciáiról, ezáltal világosabban fel lehetett mérni

²² Krishnavatar Sharma: India has 139 million internal migrants. They must not be forgotten. *World Economic Forum*, 2017. október 1.

²³ Talib Khan: Unlock 1.0: What will open and when; know about the three phases of lockdown upliftment. *Dainik Jagran*, 2020. május 31.

²⁴ Teenna Thacker: Centre issues state-wise division of Covid-19 red, orange & green zones. *The Economic Times*, 2020. május 8.

a nyitás kockázatait, egyúttal differenciált megközelítést alapozott meg a korlátozások feloldásának tekintetében. A vörös és narancs zónákat ezzel összhangban pufferezónákkal kellett körülvenni, ahol intenzív megfigyeléssel akadályozták meg a járvány tovább terjedését. A zónák besorolását hetente vizsgálták felül. Az országos zárlat feloldása tehát a korábbi kijárási korlátozások enyhítését jelentette, miközben az újonnan kialakuló járványgócokat elszigetelési zónák fenntartásával szándékozott kezelni. Ezek a gócok lényegében a vörös besorolású zónákat jelentették, ahol a lazítás feltételeit még nem érezték adottnak.

Mindezzel együtt a nyitási folyamat tovább folytatódott a nyári hónapokban, mégpedig három, egyenként egy-egy hónapos fázisra osztva. Ez egyúttal a gazdaság újraindításának fázisait is jelentette.²⁵ Az első fázisban, amely június elején vette kezdetét, a vallási kegyhelyek, szállodák, éttermek, egyéb vendéglátóipari létesítmények és bevásárlóközpontok újraindítását vezényelték le. A második, júliusi fázisban a belső repülőjáratokat és vonatközlekedést,²⁶ míg a harmadik, augusztusi fázisban a nemzetközi repülőjáratokat, nagy kapacitású városi tömegközlekedési eszközöket, illetve a szabadidős foglalkozások különböző tereit vehették újra használatba.²⁷ Az élet normalizálásának folyamata e tanulmány vizsgálatának időkeretén túlmutatva, szeptemberben is folytatódott.

A problémát leginkább az jelentette, hogy noha hivatalos közlés szerint a zárlatot megelőző időszakra jellemző, ötnapos mozgó átlagban 24,3%-os terjedési arányt sikerült a nyitás időszakára 3,8%-ra csökkenteni,²⁸ ez még nem garantálta, hogy a járvány mindenhol ellenőrzés alatt marad, és nem kaphat új erőre. Indiában még egyértelműbben látszott – ami egyébként valamennyi érintett államra igaz volt –, hogy a járványügyi intézkedésekről való döntés nem tisztán tudományos ismereteken nyugvó, hanem tudományos háttérrel támogatott politikai folyamat. Újdelhi májusra értékelte úgy, hogy a korlátozások egyéni és közösségi szintű hatásainak további elviselése nem reális elvárás. Politikai nézőpontjából logikus döntést hozott, ám járványügyi szempontból a zárlat feloldása túl korai volt. A nyári hónapokra az egyre nagyobb fertőzésszám mellett tehát a terjedési arány szerényebb mértékével érveltek a nyitás folytatása érdekében. Az indiai kormány számára ezáltal nem a betegek számának csökkenése, hanem a járvány relatíve alacsonyabb intenzitású terjedése vált eredménnyé. Az abszolút számok – mint az előzőekben láthattuk – ettől még időről időre rekordokat döntöttek.

²⁵ Times of India: *First of 3-phase 'unlock' plan begins today: What's open & from when* (2020. június 1.).

²⁶ Deeptiman Tiwary: *Unlock 2: More flights, trains, but no schools and colleges till July 31. The Indian Express*, 2020. június 30.

²⁷ Express Web Desk: *Unlock 3.0 guidelines: Here is what's allowed, what's not. The Indian Express*, 2020. július 30.

²⁸ Moushumi Das Gupta – Abantika Ghosh: *India reduced Covid growth rate from 24.3% in pre-lockdown to 3.8% in Unlock 1.0: Govt data. The Print*, 2020. június 18.

Önmagában az, hogy India nem volt képes a szükséges ideig fenntartani a korlátozásokat, azt a veszélyt idézte fel, hogy az addigi zárlat nyomán keletkező károk is felesleges áldozattá válnak, mivel nem vezettek a járvány kordában tartásának kívánt eredményéhez. További dilemmát jelentett, hogy szinte kilátástalannak tűnt a lakosság és a gazdasági szereplők rábírása egy újabb, hasonló kellemetlenségekkel járó lezárás elviselésére, így a meglévő eszközökre támaszkodva kellett a további védekezést megvalósítani. A kórházi ellátórendszer ennek megfelelően Delhiben, Mumbaiban és több más urbanizációs centrumban is túlterhelődött a nyári hónapokra. Történt mindez annak ellenére, hogy minden létező becslés szerint az indiai betegek nagy többsége – különösen a vidéki térségekben – soha nem jut el a kórházba. India nagyjából GDP-jének 1,5%-át költi egészségügyre, ami ugyan több mint a megelőző évtizedekben, ám még mindig az egyik legkisebb részarány a világon.²⁹ Tovább differenciálja a képet, hogy az egészségügyi ellátás szervezése és fenntartása a föderatív berendezkedésű Indiában valójában a szövetségi államok feladata.³⁰ Így térségenként igen eltérő színvonalú ellátás és szűrési kapacitás állt rendelkezésre, ami összekapcsolódva a helyi lakosság egészségtudatosságával eltérő eredményekhez vezetett mind a megelőzés, mind pedig a gyógyítás tekintetében.

Gazdasági és társadalmi anomáliák

Hasonlóan a világ más országaihoz, a járvány társadalmi és gazdasági hatásai Indiában is azonnal az értelmiség vizsgálódásának homlokterébe kerültek. Ugyanakkor a helyzet egyedisége és dinamikusan változó jellege komoly korlátokat állított az elemzések útjába, miközben a szakértők érthető módon feladatuknak érezték, hogy hozzászóljanak a fejleményekhez, és prognózisokkal lássák el az elitet és a lakosságot egyaránt. Mindezt noha a tárgyalt korszakban rendre születtek az elemzések a válság következményeiről, ezek az idő előrehaladtával gyorsan változó képet rajzoltak a lehetséges jövőről. Nem meglepő módon ez a változás gazdasági dimenzióit illetően egyértelműen negatív irányt mutatott.

India vidéki, illetve a városi szegénynegyedekben, telepeken, komoly anyagi szűkösségekben élő százmilliók tömegeinek körében csak elvétve akadtak olyan családok, akiknek érdemi tartalékjaik voltak a munkajövedelmek kiesésének időszakára. Erre a népességre nehezedtek rá a jóval fejlettebb országokénál is szigorúbb járványügyi korlátozások. Mindezt a zárlat gazdasági és társadalmi kárai szinte az első napokban nyilvánvalóvá váltak mindenki számára, ami tehát komoly nyomást képezett a korlátozó intézkedésekkel szemben.

²⁹ Reuters: Hospitals overwhelmed as coronavirus cases explode in India. *Al-Jazeera*, 2020. május 26.

³⁰ Ronojoy Sen: Politics and COVID-19: Will the pandemic result in state power expanding? *The Wire*, 2020. május 11.

Különösen nehéz helyzetbe kerültek azok a vidékről fejlettebb térségekbe munkavállalási céllal vándorló emberek, akik a családjuktól távol, jobbra bérelt szállásokon éltek. Az India-szerre jelen lévő alkalmazotti réteg e tagjai az építőiparban, háztartási kisegítőként, a textiliparban, a szállítmányozásban, a bányászatban és a mezőgazdaságban vállaltak munkát. Az országos lezárás eredményeképpen e vendégmunkás-tömeg mintegy 92,5%-a vesztette el legalább egyheti munkáját.³¹ Számukra a tömegközlekedés leállítása okozott nem várt nehézséget, amikor állásuk megszűntével nem tudták/kívánták tovább finanszírozni a szállásukat, és elindultak haza, nemritkán több száz kilométeres távolságban élő családjaikhoz. Ők adtak széles nyilvánosságot az indiai járványvédekezés egyik sajátosságának, miszerint a vészhelyzet nemcsak a megbetegedésekből vagy az egészségügyi rendszer túlterheléséből fakadóan követelhet halálos áldozatokat, hanem a korlátozó intézkedések nem várt következményei nyomán is. Több alkalommal előfordult ugyanis, hogy az otthonuktól elvágott belső vendégmunkások éhezés, illetve végelgyengülés következtében lelték a halálukat, ami a kényszerintézkedések nélkül nyilvánvalóan elkerülhető lett volna. Jelenleg nincs pontos információ arról, hogy hány ember szenvedett hasonló sorsot. Különböző nyilvános fórumokon 200 és 300 közé teszik a tavasz folyamán nem koronavírus-megbetegedésben, de a járványhelyzettel összefüggésbe hozhatóan elhunytak számát.³² További problémát jelent, hogy a vándorló munkások nagy része hosszú ideig nem térhet vissza korábbi munkahelyére, amivel késedelmet szenved a termelés helyreállása is.

Érdemes rámutatni továbbá, hogy az országon belül állástalanul maradt belső migráns munkaerő mellett a külföldön dolgozó indiaiak is nehézségekkel néznek szembe. Családjaik számára a hazaküldött jövedelem alapvető megélhetési forrás,³³ amelynek hiányában – egyébként hasonlóan a belföldön jövedelem nélkül maradt csoportokhoz – sok szegény háztartás folyamodhat uzsorakölcsönök felvételéhez a megélhetés biztosítása érdekében. Az uzsoratevékenységnek nagy múltja van Indiában, a járványhelyzet nyomán kialakult megélhetési válság pedig főként a vidéki térségek és a szegénynegyedek lakóit teszi még kiszolgáltatottabbá a szervezett bűnözés számára. E tekintetben India voltaképpen hasonló jelenségekkel néz szembe, mint a fejlődő világ országainak jelentős része, de a társadalom sajátosságai miatt az érintettek köre sokkal szélesebb.

A gazdaság szereplőinek megnyugtatója érdekében az indiai kormányzat is a másutt megszokott kommunikációs üzenetekhez folyamodott. Hangsúlyozták,

³¹ Monika Chaudhary – P. R. Sodani – Shankar Das: Effect of COVID-19 on economy in India: Some reflections for policy and programme. *Journal of Health Management*, 22. (2020), 2. 173.

³² Mithilesh Dhar Dubey: More than 300 people have died during the lockdown, but not because of coronavirus. *Gaon Connection*, 2020. május 6.; Shivam Vij: More than 300 Indians have died of the coronavirus, and nearly 200 of the lockdown. *The Print*, 2020. április 13.

³³ Vincent Guermond – Kavita Datta: How coronavirus could hit the billions migrant workers send home. *World Economic Forum*, 2020. április 19.

hogy a válság egyúttal lehetőség is, amelyből megerősödve kell kikerülni. A kínáló lehetőségek megragadása rendre felmerült a közszereplők retorikájában, ám még ha nyílnak is ilyenek az indiai gazdaság szereplői előtt, az akut problémákat aligha orvosolják. Hasonlóan a nyugati társadalmakhoz, jobb híján Indiában is sokan a „V” alakú gazdasági tendenciákban, azaz a válság utáni gyors felpattanásban reménykednek.

Legerősebben az indiai GDP 9,2%-át (2018-ban) kitevő utazási és idegenforgalmi ágazatot „ütötte meg” a válság.³⁴ Ebben az ágazatban mintegy 26,7 millió ember dolgozik, és az évtized végére e létszám több mint 100%-os emelkedését várták. Noha ennek megvalósulása még bizonytalan, az idegenforgalom helyreállása várhatóan csak 2021-ben indulhat meg. Jobb helyzetben van a GDP több mint 10%-át kitevő kiskereskedelmi szektor, amely várhatóan gyorsan helyreáll majd az év végére. Hasonlóan a fejlett országokhoz, az online kereskedelem India egyes részein is segített az ágazat veszteségeinek csökkentésében a lezárás alatt.³⁵ A kormányzat szempontjából nem is a lezárást közvetlenül megszenvedő ágazatok helyreállása, hanem sokkal inkább a gazdasági válság foglalkoztatottságra gyakorolt hatásai jelentik az igazi problémát.

Valójában a 2020-as válság egy már évek óta jelen lévő munkaerőpiaci feszültséggel kapcsolódik össze. Érdeemes felidézni, hogy az indiai munkaerőpiac helyzete már a válságot megelőzően sem alakult kedvezően. Az állástalanok száma 2019 áprilisában 45 éves rekordot döntött, mintegy 7,6%-os munkanélküliségi rátával.³⁶ A belső vendégmunkások helyzetének drasztikus romlása éppen azt a több mint 870 milliós lélekszámú³⁷ vidéki társadalmat sújtotta a leginkább, amely évek óta jelentős megélhetési krízissel néz szembe. Sajátos vonás, hogy noha a gazdaság 2010 és 2019 között évi átlagban 6,7%-kal növekedett,³⁸ ezt nem kísérte a munkahelyek számának érezhető bővülése. Voltaképpen a dinamikus indiai GDP-növekedéssel párhuzamosan az élőmunka-optimalizáció és a magasabb szintű gépesítés miatt csak aránylag kevés új munkahely létesült. Mindez a munkaképes korú népesség növekedése mellett praktikusán a munkanélküliség növekedését társította a folyamathoz, kialakítva az ország fejlődésének sajátos kettős tendenciáját. Módi jelentős iparfejlesztésre irányuló, Indiát egyfajta globális termelési központtá szervezni kívánó politikája (persze a nagyhatalmi építkezésen túl) egyfajta részleges megoldást kínált volna a munkahelyhiányra is. Ám e program eredményei mostanáig felemásnak bizonyultak, és ma is leginkább a multinacionális vállalatok kínai termelésének Indiába való átcsábítása adhat lendületet neki.

³⁴ Chaudhary et al. (2020): i. m. 171.

³⁵ Uo.

³⁶ Reuters: Slowdown Blues: India's unemployment rate in April rises to 7.6%, says CMIE. *Business Today*, 2019. május 8.

³⁷ World Bank: *Rural population (% of total population)*.

³⁸ World Bank: *GDP growth (annual %) – India*.

Egy másik kézenfekvő stratégia volt a munkanélküli fiatalok egzisztenciális problémáinak rendezésére a külföldi munkavállalás. Indiaiak tömegei dolgoznak az Öböl-térség és Délkelet-Ázsia fejlettebb régióiban, azonban a Covid-19 gyors terjedése miatt a fogadó országokban értelemszerűen biztonsági kockázatként tekinthetnek rájuk a járvány elfojtásáig. Noha a tömegesen rendelkezésre álló, nagyon olcsón foglalkoztatható indiai munkaerő eme országok gazdasági szereplői számára is fontos, kérdés, hogy a járványhelyzet további mélyülése miatti aggodalom meddig és milyen mértékben rombolja majd a külföldi munkavállalás perspektíváit az indiaiak számára. A migráns munkavállalók jövedelmi viszonyainak változását már érzékeltettük, érdemes azonban még kitérni a teljes indiai társadalom körében keletkező hatásokra is. Még 2020 májusában az indiai háztartások mintegy 84%-a számolt be a jövedelmének csökkenéséről a zárlat következményeképpen. Május végéig nagyjából 100 millió fő vált újonnan munkanélkülivé, amit már tisztán a koronavírus-válság hatásának tulajdonítanak.³⁹

Egyértelműnek tűnik ugyanakkor, hogy a jelentős élők munkát igénylő termelési tevékenységek – amelyek Indiában a munkahelyteremtés célkitűzésének alárendelve évtizedek óta kifejezetten támogatottak – gyakran nem teszik lehetővé a szociális távolságtartást, ami kedvez a járvány terjedésének. Hasonló helyzetben a megélhetést jelentő munka és az egészség megőrzése között feszül a választás kényszere, az indiaiak döntő többsége pedig – általában a gazdasági mutatókra érzékeny döntéshozók támogatása mellett – az előbbit választja. Az egzisztenciális félelmek hamar felülkerekedtek a megbetegedés veszélye miatt érzett aggodalmon, és ezt a folyamatot az érezhető gazdasági problémák is elősegítették.

E sorok születésekor még nem jósolható meg pontosan az indiai gazdaság 2020-as teljesítményének számszerű alakulása, az viszont elmondható, hogy a nagy elemzőközpontok a tavasz folyamán általában még a kisebb gazdasági károkat szenvedő országok közé várták a dél-ázsiai óriást. Ekkor még az első negyedéves 5%-os növekedésből lehetett kiindulni, és nem volt ismert a második negyedév 9,3%-os visszaesése.⁴⁰ Augusztusra azonban megjelentek olyan előrejelzések, amelyek éves szinten már 4,5%-os GDP-visszaesésről szóltak.⁴¹ Ha ez megvalósul, akkor 1979 óta ez a legrosszabb 12 havi gazdasági teljesítményt jelentené a szubkontinensnyi országban.⁴² Ehhez persze azonnal újra fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a járvánnyal való folyamatos küzdelem közepette a növekedési becslések is állandóan változnak, és forrásonként is nagy szórást mutatnak. Nem kétséges azonban a lefelé tartó

³⁹ Web Desk: What do Indians feel about COVID-19 lockdown, economy? Some interesting findings. *The Week*, 2020. május 25.

⁴⁰ Sandhya Keelery: Estimated quarterly impact from the coronavirus (COVID-19) on India's GDP growth in 2020. *Statista.com*, 2020. augusztus 10.

⁴¹ Sachin Dave: India GDP to shrink by 4.5% in 2020 due to Covid-19 pandemic: Dun & Bradstreet report. *The Economic Times*, 2020. augusztus 11.; IMF: *World Economic Outlook Update* (2020. június).

⁴² World Bank: *GDP growth (annual %) – India*.

tendencia, amelyet az indiai közgazdászok a világgazdaság recesszióba fordulásával is összekötnek. A kép teljességéhez az is hozzátartozik, hogy az indiai GDP növekedése évek óta mérséklődött, noha a nagy gazdaságok között még mindig jelentős dinamikát mutatott.⁴³

Mint láthatjuk, az indiai gazdaságban egyszerre vannak jelen a mélyreható modernizációs igények és a munkaintenzív struktúrák fenntartására, valamint a folyamatos új munkahelyteremtésre irányuló társadalmi nyomás. A lakosság elvárásai a válság hatásai alatt ugyanakkor aligha teljesíthetők. Legkevésbé sem biztató a megélhetési nehézségek enyhítése szempontjából, hogy várankozások szerint a tartósan magas infláció és magas munkanélküliség hosszabb távon terheli meg az indiai gazdaságot.

Pozitív várankozásként fogalmazódott meg ugyanakkor indiai részről, hogy a multinacionális vállalatok elveszíthetik bizalmukat a Kínai Népköztársaságban annak válság alatt tanúsított magatartása miatt, és ez lehetőséget teremt hazájuk számára ahhoz, hogy mélyebben integrálódjon a globális ellátóláncokba. Ehhez azonban reformokra van szükség, különösen a munkaerő alkalmazásának feltételeit illetően.⁴⁴ Kedvező jel viszont, hogy néhány gyártó részéről valóban komoly szándék látszik az áttelepülésre, jöllehet ebben az amerikai–kínai kereskedelmi háború hatásainak is lényeges szerepük van.

Politikai reakciók és következmények

India államigazgatási és katasztrófavédelmi intézményrendszere a közelmúltban viszonylag eredményesen kezelte az olyan – többé-kevésbé lokális jellegű – válsághelyzeteket, amelyeket természeti katasztrófák (viharok, áradások) idéztek elő. Ezek ugyanakkor rövid lefolyású és következményeikben hamar számba vehető események voltak. A jelenlegi válság azonban minőségileg más, és ez jelentősen megterheli az ország közigazgatását. A tartós korlátozások fenntartása, ellenőrzése, valamint az ország fokozatos újraindítása Indiában is merőben újszerű feladat volt. A politikai elit számára persze a hosszabb távú következmények érdekeseek, amelyek hatást gyakorolnak a közvélemény alakulására, ezáltal a belpolitikai erőviszonyokra.

India járványkezelése jelen sorok lezárásáig az alapvető célkitűzéseket (azaz az emberéletek megóvását, az egészségügyi ellátás működőképességének megőrzését és a társadalom ellenálló képességének biztosítását) szem előtt tartva nem tekinthető egyértelműen sikeresnek, a kormányzat megítélésére azonban ez egyelőre nem gyakorolt érezhető negatív hatást. Módí hindu nacionalista kormánya végig igyekezett a határozottan cselekvő erő képét nyújtani

⁴³ Uo.

⁴⁴ Chaudhary et al. (2020) i. m. 169–180.

magáról. A hasonló helyzetek pszichológiai hatásai, ha időlegesen is, de általában a hatalmat gyakorlóknak kedveznek – Indiában sem volt ez másként. A kormányfő elfogadottsága a Morning Consult elemzése szerint április 21-én (83%) hét ponttal állt magasabban a januári adathoz képest (76%).⁴⁵ Június 30-án ez az adat 74%-os volt,⁴⁶ a csökkenésében valószínűleg a válság negatív gazdasági hatásainak mélyülése játszott közre. Más közvélemény-kutatások is a kormányfő népszerűség-növekedését mutatták ki. A Bháratíja Dzsanaatá Párt által megfogalmazott és kormánypolitika szintjére emelt indiai nemzeti ethosz a közös erőfeszítés és küzdelem jelszavaival társult. Módi miniszterelnök több alkalommal intézett beszédet az ország lakosságához a koronavírus-válssággal összefüggésben, felvonultatva a hazafias retorikai fogások teljes eszköztárát. Más államokban is bevett mintát követve háborúként ábrázolta például a vírus elleni védekezést, amikor a Mahábháratá eposz kuruksétrai csatájára hivatkozva⁴⁷ igyekezett lelkesíteni a polgárokat.

Nem mellőzendő fejlemény továbbá, hogy a válság ellehetetlenítette azokat a kormánykritikus tiltakozó megmozdulásokat, amelyek a hindu nacionalista kabinet egyes, főként a muszlimok egyenjogúságát sértő lépései miatt minden napossá váltak az országban 2019 második felétől. Mindezzel párhuzamosan a központi kormány saját tekintélyének fokozására és hatásköreinek kiterjesztésére használta fel a járványt a szövetségi államok kormányaival szemben. A hagyományos indiai konzultációs csatornák az országos lezárás idején kevésbé működtek. Mindez persze már a járványt megelőzően is megfigyelhető volt: a hindu nacionalista kormányzat igyekezett a maga javára módosítani a központi kormány és a tagállami kormányok közötti hatáskörmegosztást annak érdekében, hogy biztosítsa a maga számára az anyagi és jogi kereteket a társadalomátalakító ambícióihoz, egyúttal minél hatékonyabbá tegye a kabinet szakpolitikai elképzeléseinek megvalósítását.

A koronavírus-válság e tekintetben tehát újat nem hozott, mindössze a kormányfő karizmatikus tekintélyének erősödését tette lehetővé, és új hivatkozásokat társított a már korábban is meglévő központosító törekvésekhez. A folyamat lehetséges végpontját azonban ma még nem mérhetjük fel, különösen, mivel annak társadalmi támogatottsága is lényeges kérdés. A válságkezelés sikerei, illetve kudarcai pedig kritikus mértékben befolyásolhatják ezt.

⁴⁵ Bloomberg: PM Modi's popularity soars amid India's Covid fight. *The Times of India*, 2020. április 30.

⁴⁶ Amy Kazmin – Jyotsna Singh: Indians maintain faith in messianic Modi. *Financial Times*, 2020. július 7.

⁴⁷ Times of India: *Mahabharata battle won in 18 days, war against coronavirus will take 21 days: PM Modi* (2020. március 25.).

Konklúziók

Ha mérleget kívánunk vonni India járványügyi védekezéséről, legalábbis felemás következtetésekre jutunk. Egyrészt láthattuk: az ország igen drasztikus, a maga idejében a legszigorúbbnak számító intézkedéseket hozott a koronavírus terjedésének megfékezésére. Lépései a jelek szerint nem voltak megkésették, és a társadalom védelmének érdekében annak dacára sem enyhítettek rajtuk, hogy azok az egyes csoportok számára egyik napról a másikra súlyos szociális károkat okoztak. Mint a hasonló drasztikus intézkedéseket általában, a maguk idejében az indiai országos zárlat előírásait és végrehajtását is kritikák kísérték. Utóbbiak különös értelmet leginkább a későbbi fejlemények tükrében nyertek. A bénító zárlat feloldására ugyanis minden jel szerint túl korán került sor. Persze ennek okai is érthetők: a „karanténfáradtságtól” kezdve a súlyos gazdasági károkig és ezek kormánypolitikára gyakorolt hatásaiig terjednek. Ám következményeképpen a járvány terjedése új erőre kapott, ami megkérdőjelezhetővé teszi a tavaszi hónapok során hozott áldozatok értelmét. Magától értetődő, hogy a korlátozások az indiai társadalomra is nyomasztóan hatottak. Reakcióik több, nagy nyilvánossághoz jutó esetben is a lakosság körében már meglévő ellentéteket (például a muszlimokkal szembeni ellenséges érzéseket) erősítették fel, amire a politikai elit egy része is rájátszott. Ennek következtében a járvány elleni közös erőfeszítés a vezető indiai politikusok kommunikációja ellenére sem válhatott össznemzeti élménnyé, ehelyett sokak számára újabb sérelmek ürügét jelentette.

Ugyanakkor jelenleg még nem becsülhetők fel teljes mélységükben az egymással összekapcsolódó gazdasági és társadalmi következmények. Különösen kritikus tényezők e szempontból a külföldön, illetve belföldön vendégmunkásként dolgozó és a járványügyi intézkedések miatt állásukat veszített tömegek munkába állásának rövid és középtávú kilátásai, valamint az indiai gazdaság fejlődésének várható üteme. A válságot megelőzően is jelentős munkanélküliséggel küzdő ország talpra állásának egyik legfontosabb feltétele a munkahelyteremtő növekedés beindítása. 2020 nyarának végére úgy tűnt, hogy e törekvés még az egészségvédelemnél is fontosabbá vált az indiai kormányzat számára, amely annak ellenére folytatta a korlátozó intézkedések feloldását, hogy a dél-ázsiai ország lett az egyik góca a Covid-19 terjedésének a világon.

Az indiai központi kormányzat 2020 tavaszától érezhetően igyekszik kihasználni, hogy a válság háttérbe szorította a közélet napirendjén mindazokat az ügyeket (például Kasmír státuszának megváltoztatása vagy az állampolgársági törvény módosítása), amelyeknek a hindu nacionalista erők igényei szerint való rendezése belső feszültségekhez és utcai megmozdulásokhoz vezettek. A központi kormány hatáskörének bővülése a szövetségi köztársaságot alkotó államok kormányaival szemben évek óta tartó folyamat, és a válság ehhez csak új politikai hivatkozási alapokat teremtett. Ugyanakkor Módí miniszterelnök karizmatikus vezetői szerepét nagyban erősítették a körülmények, ami népszerűségének leg-

alább ideiglenes jellegű növekedésében is tetten érhető. Hosszabb távon azonban komoly veszélyt jelentenek belpolitikai helyzetére az Indiában is érezhetően mélyülő gazdasági válság társadalmi hatásai. A megélhetési krízisbe került tömegek a kormánnyal szembeni elégedetlenség új bázisát képezhetik. Megnyerésük azért is nehéznek ígérkezik, mert Módí gazdaságpolitikája eddig sem tudta biztosítani a munkaerőpiacra belépő fiatal indiaiak számára a megfelelő számú álláslehetőséget.

Végezetül a járványügyi helyzet tekintetében is érdemes egy gondolat erejéig kitekintenünk e tanulmány bevezetőben vázolt időkeretéből. Noha – ahogy említettük – augusztus hónapban a koronavírus terjedési üteme a júliussal összevetve lassult, és a halálozások napi számát illetően is stagnálásközei állapot alakult ki, az óvatos remények szeptemberre szertefoszlani látszanak. A megbetegedések számának emelkedése újra meredekebb trendvonalat mutatott, míg a halálozások száma esetenként napi 1200 fő fölé emelkedett. Szeptember második hetére pedig India átvette Brazíliától a második helyet az ismert fertőzöttek abszolút számát illetően.

Felhasznált irodalom

- Arnimesh, Shanker: Called corona, beaten up, left on road: Foreign tourists recall Goa lockdown horrors. *The Print*, 2020. április 3. Online: <https://theprint.in/india/called-corona-beaten-up-left-on-road-foreign-tourists-recall-goa-lockdown-horrors/394847>
- BBC News: *India coronavirus: All major cities named Covid-19 'red zone' hotspots* (2020. április 16.). Online: <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-52306225>
- Bloomberg: PM Modi's popularity soars amid India's Covid fight. *The Times of India*, 2020. április 30. Online: <https://timesofindia.indiatimes.com/india/pm-modis-popularity-soars-amid-indias-covid-fight/articleshow/75466935.cms>
- Census India: *Data highlights*. Online: https://censusindia.gov.in/Data_Products/Data_Highlights/Data_Highlights_link/data_highlights_hh1_2_3.pdf
- Chaudhary, Monika – P. R. Sodani – Shankar Das: Effect of COVID-19 on economy in India: Some reflections for policy and programme. *Journal of Health Management*, 22. (2020), 2. 169–180. Online: <https://doi.org/10.1177/0972063420935541>
- Dave, Sachin: India GDP to shrink by 4.5% in 2020 due to Covid-19 pandemic: Dun & Bradstreet report. *The Economic Times*, 2020. augusztus 11. Online: <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/indicators/india-gdp-to-shrink-by-4-5-in-2020-due-to-covid-19-pandemic-dun-bradstreet-report/articleshow/77483208.cms>
- Dubey, Mithilesh Dhar: More than 300 people have died during the lockdown, but not because of coronavirus. *Gaon Connection*, 2020. május 6. Online: <https://en.gaonconnection.com/more-than-300-people-have-died-during-the-lockdown-but-not-because-of-coronavirus-who-is-responsible-for-these-deaths>
- Ellis-Petersen, Hannah – Shaikh Azizur Rahman: Coronavirus conspiracy theories targeting Muslims spread in India. *The Guardian*, 2020. április 13. Online: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/13/coronavirus-conspiracy-theories-targeting-muslims-spread-in-india>
- Express Web Desk: Unlock 3.0 guidelines: Here is what's allowed, what's not. *The Indian Express*, 2020. július 30. Online: <https://indianexpress.com/article/india/unlock-3-0-guidelines-rules-whats-allowed-whats-not-6529596>
- Ganapathy, Nirmala: India's PM Modi orders one-day nationwide curfew to combat virus. *The Straits Times*, 2020. március 19. Online: <https://www.straitstimes.com/asia/south-asia/indias-pm-modi-orders-one-day-nationwide-coronavirus-curfew>
- Gopalan, Hema S. – Anoop Misra: COVID-19 pandemic and challenges for socio-economic issues, healthcare and National Health Programs in India. *Diabetes & Metabolic Syndrome: Clinical Research & Reviews*, 14. (2020), 5. 757–759. Online: <https://doi.org/10.1016/j.dsx.2020.05.041>
- Guermond, Vincent – Kavita Datta: How coronavirus could hit the billions migrant workers send home. *World Economic Forum*, 2020. április 19. Online: <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/how-coronavirus-could-hit-the-billions-migrant-workers-send-home>
- Gupta, Moushumi Das – Abantika Ghosh: India reduced Covid growth rate from 24.3% in pre-lockdown to 3.8% in Unlock 1.0: Govt data. *The Print*, 2020. június 18. Online: <https://theprint.in/health/india-reduced-covid-growth-rate-from-24-3-in-pre-lockdown-to-3-8-in-unlock-1-0-govt-data/444058>
- IMF: *World Economic Outlook Update* (2020. június). Online: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>
- Jagannath, J.: Number of Covid-19 cases in India climbs to 467, death toll rises to nine. *Livemint.com*, 2020. június 23. Online: <https://www.livemint.com/news/india/number-of-covid-19-cases-in-india-climb-to-467-death-toll-rises-to-8-11584977451791.html>

- Kapur, Roshni: Covid-19 in India and Sri Lanka: New forms of islamophobia. *Middle East Institute*, 2020. július 7. Online: <https://www.mei.edu/publications/covid-19-india-and-sri-lanka-new-forms-islamophobia>
- Kazmin, Amy – Jyotsna Singh: Indians maintain faith in messianic Modi. *Financial Times*, 2020. július 7. Online: <https://www.ft.com/content/c35c840c-89ae-48d5-8814-9f2ac0acf3ed>
- Keelery, Sandhya: Estimated quarterly impact from the coronavirus (COVID-19) on India's GDP growth in 2020. *Statista.com*, 2020. augusztus 10. Online: <https://www.statista.com/statistics/1103120/india-estimated-impact-on-gdp-growth-by-coronavirus-epidemic>
- Khan, Talib: Unlock 1.0: What will open and when; know about the three phases of lockdown upliftment. *Dainik Jagran*, 2020. május 31. Online: <https://english.jagran.com/india/religious-places-hotels-restaurants-and-malls-to-open-from-june-8-as-centre-issues-phase-wise-guidelines-for-lockdown5-10012421>
- Krishnan, Murali: Indian Muslims face renewed stigma amid COVID-19 crisis. *DW*, 2020. május 14. Online: <https://www.dw.com/en/indian-muslims-face-renewed-stigma-amid-covid-19-crisis/a-53436462>
- Laessing, Ulf: Islamic State calls COVID-19 God's punishment for foes: tape. *Reuters*, 2020. május 28. Online: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-islamicstate/islamic-state-calls-covid-19-gods-punishment-for-foes-tape-idUSKBN2343B9?il=0>
- Portfolio: 12 ábra, ami képbe hoz a nyár közepén, hogyan áll most a koronavírus-járvány a világban (2020. július 5.). Online: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20200705/12-abra-ami-kepbe-hoz-a-nyar-kozepen-hogyan-all-most-a-koronavirus-jarvany-a-vilagban-440020>
- Reuters: Slowdown Blues: India's unemployment rate in April rises to 7.6%, says CMIE. *Business Today*, 2019. május 8. Online: <https://www.businesstoday.in/sectors/jobs/unemployment-rate-in-india-april-data-number-of-jobless-in-india-unemployment-in-india-april-7-per-cent/story/342811.html>
- Reuters: Hospitals overwhelmed as coronavirus cases explode in India. *Al-Jazeera*, 2020. május 26. Online: <https://www.aljazeera.com/indepth/features/hospitals-overwhelmed-coronavirus-cases-explode-india-200526044032685.html>
- Sen, Ronojoy: Politics and COVID-19: Will the pandemic result in state power expanding? *The Wire*, 2020. május 11. Online: <https://thewire.in/politics/india-politics-coronavirus-state-power>
- Sharma, Krishnavatar: India has 139 million internal migrants. They must not be forgotten. *World Economic Forum*, 2017. október 1. Online: <https://www.weforum.org/agenda/2017/10/india-has-139-million-internal-migrants-we-must-not-forget-them/>
- Singh, Karan Deep – Vindu Goel – hari Kumar – Jeffrey Gettleman: India, Day 1: World's largest coronavirus lockdown begins. *The New York Times*, 2020. március 25. Online: <https://www.nytimes.com/2020/03/25/world/asia/india-lockdown-coronavirus.html>
- Thacker, Teena: Centre issues state-wise division of Covid-19 red, orange & green zones. *The Economic Times*, 2020. május 8. Online: <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/centre-issues-state-wise-division-of-covid-19-red-orange-green-zones/articleshow/75486277.cms>
- The Hindu: PM Modi to launch COVID-19 testing facilities in Noida, Mumbai and Kolkata on July 27 (2020. július 26.). Online: <https://www.thehindu.com/news/national/pm-to-launch-covid-19-testing-facilities-in-noida-mumbai-and-kolkata-on-july-27/article32196216.ece>
- Times of India: Mahabharata battle won in 18 days, war against coronavirus will take 21 days: PM Modi (2020. március 25.). Online: <https://timesofindia.indiatimes.com/india/mahabharata-battle-won-in-18-days-war-against-coronavirus-will-take-21-days-pm-modi/articleshow/74813107.cms>
- Times of India: First of 3-phase 'unlock' plan begins today: What's open & from when (2020. június 1.). Online: <https://timesofindia.indiatimes.com/india/lockdown-5-guidelines-whats-open-and-from-when-in-mha-phase-wise-reopening-plan/articleshow/76109536.cms>

- Tiworthy, Deeptiman: Unlock 2: More flights, trains, but no schools and colleges till July 31. *The Indian Express*, 2020. június 30. Online: <https://indianexpress.com/article/coronavirus/unlock-2-guidelines-july-coronavirus-6482179/>
- TNN: India's Covid count world's 3rd highest; nearly 25,000 cases on Sunday. *The Times of India*, 2020. július 6. Online: <https://timesofindia.indiatimes.com/india/indias-covid-count-worlds-3rd-highest-nearly-25000-cases-on-sunday/articleshow/76804480.cms>
- UN Department of Economic and Social Affairs: *Country Profiles – India*. Online: <https://population.un.org/wup/Country-Profiles>
- Vij, Shivam: More than 300 Indians have died of the coronavirus, and nearly 200 of the lockdown. *The Print*, 2020. április 13. Online: <https://theprint.in/opinion/more-than-300-indians-have-died-of-the-coronavirus-and-nearly-200-of-the-lockdown/400714>
- Web Desk: What do Indians feel about COVID-19 lockdown, economy? Some interesting findings. *The Week*, 2020. május 25. Online: <https://www.theweek.in/news/india/2020/05/25/what-indians-feel-modi-covid-19-handling-lockdown-study.html>
- World Bank: *GDP growth (annual %)* – India. Online: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=IN>
- World Bank: *Rural population (% of total population)*. Online: <https://data.worldbank.org/indicator/sp.rur.totl.zs>
- Worldometer: *Coronavirus – India*. Online: <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/india>
- Worldometer: *COVID-19 Coronavirus pandemic, reported cases and deaths by country, territory, or conveyance* (2020. július 27.). Online: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>

A szubszaharai térség fiskális és monetáris politikai intézkedései a koronavírus-járvány árnyékában

Jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy a 2020 tavaszán a szubszaharai térségben is megjelenő új típusú koronavírus-járvány kapcsán hozott fiskális és monetáris politikai intézkedéseket csokorba gyűjtse és értékelje. A következetesség azt kívánja, hogy elsőként a régió pandémia előtti gazdasági növekedésének eredményeit árnyalja, majd a járvány lehetséges gazdasági hatásait feszegetse. Az áttekintés rámutat arra a tényre, hogy a térség országaiban 2020 előtt már kifulladás látszott a gazdasági növekedés, és a látványos makromutatók ellenére nem készültek fel az országok a pandémia által kiváltott keresleti és kínálati sokkok kezelésére. A járványra adott válaszok kapcsán a tanulmány öt esettanulmányt tartalmaz, és ezekben a választott országok gazdaságpolitikai intézkedéseinek mozgásterét is bemutatjuk. Az elemzésből jól látható, hogy eltérő és alapvetően minden esetben szerényebb lehetőségei vannak a térség országainak a válságkezelésben, ami más szempontból is megerősíti a tény: az elmúlt időszakban leginkább csak mennyiségi alapú és legkevésbé sem transzformatív gazdasági növekedés következett be a térségben. Az új típusú koronavírus-járvány gazdasági hatásai számottevőek lesznek a régióban, és nagy valószínűséggel új gazdaságtörténeti fejezet íródik a szubszaharai országokban. A korábbi látványos növekedési mutatók visszaesnek, a szubszaharai térség külső piacoktól való függősége még látványosabbá válik, és nagy valószínűséggel megváltozik az az Afrika felemelkedését vizionáló narratíva is, amely túlzottnak ítélte a gazdasági növekedés transzformatív jellegét.

Bevezető gondolatok

2020 márciusa óta számos elemzést olvashattunk a fejlett országok által hozott fiskális és monetáris intézkedésekről a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak enyhítése kapcsán. Ma már jól ismerhetjük azokat az öntőmintákat, amelyek például az amerikai és az európai uniós döntéshozókat is irányították, viszont a hazai kontextusban viszonylag kevés szó esett a fejlődő világ, és ezen belül a szubszaharai térség válságkezeléséről.

Afrika Szaharától délre fekvő országaiban nagyjából az 1990-es évek közepe óta tartós és sok esetben kétszámjegyű a gazdasági növekedés. A nemzetközi szakirodalomban sokak szemében felértékelődött a kontinens, mások viszont a függőség újratermelődéséről és a fenntarthatóságot nélkülöző gazdasági növekedésről szólnak. Jelen tanulmány nem kívánja nyugvópontonra helyezni ezt a vitát, viszont sietve rámutat, hogy a látványos gazdasági átalakulás(ok) eredményeként a szubszaharai térség nominális GDP-jének részesedése a világ GDP-jéből szinte alig változott, ugyanis a megfelelő mutató 1990-ben 1,5%, míg 2019-ben

2,0% volt.¹ A régió marginalitását jól illusztrálja az a tény is, hogy 2019-es adatok szerint a térség nominális GDP-je 1,76 billió USD volt, amely nagyjából a kanadai hasonló mutatónak (1,74 billió USD) felel meg.² Ennek ellenére a Szaharától délre eső országok gazdasági folyamatainak és gazdaságpolitikai intézkedéseinek áttekintése azért fontos, mert a régióban jelentős demográfiai átalakulás zajlik. Az ENSZ 2019-es elemzése szerint az elkövetkező évtizedekben a szubszaharai térség adja majd a világ népességnövekedésének döntő hányadát, míg számos más régióban jelentősen csökken a népességszám. 2019 és 2050 között várhatóan 2 milliárd fővel gyarapszik a Föld népessége, és ebből nagyjából 52%-ot (1,05 milliárd fő) a szubszaharai térség országai adnak majd.³ 2100-ra a Föld népességének közel 25%-a szubszaharai térségben fog élni, Európa népességének aránya pedig 2100-ra a 6%-ot sem fogja elérni.⁴ Ennek tükrében pedig kimondottan fontos lehet azoknak a gazdaságpolitikai eredményeknek a nyomon követése, amelyek a robbanásszerűen növekvő számú népesség mindennapjait és áttételesen más országokat és kontinenseket is befolyásolhatnak. Ráadásul e népességrobbanás epicentrumában találjuk az egyre több formában artikulációra képes afrikai középíráteget, amely összességében a megújulás képességét hordozza magában.⁵

Jelen írás leginkább az OECD, az IMF és a World Bank forrásaira támaszkodva éppen ezért arra vállalkozik, hogy röviden bemutassa a térség közvetlenül válság előtti és alatti gazdasági teljesítményét és kilátásait. Ezen túl vázlatosan öt jellegadó ország (Ghána, Nigéria, Etiópia, Kenya és a Dél-afrikai Köztársaság) fiskális és monetáris intézkedéseit mutatja be. Végezetül néhány általános következtetést von le a régió gazdaságpolitikai mozgásterére vonatkozóan, és azt igyekszik kiemelni, hogy a látványos gazdasági növekedés ellenére a térség országai nem feltétlenül rendelkeznek kellő mozgástérrel a koronavírus-járvány által keltett keresleti és kínálati sokkok leküzdésére, ezért nagy valószínűséggel a régióban egy olyan új gazdaságtörténeti fejezet kezdődik, amelynek sajátja a szerény, de leginkább a recesszióba hajló növekedés lehet.

Néhány gondolat a koronavírus-járvány előtti gazdasági növekedésről és annak kérdőjeleiről

A tanulmány jelen egysége nem kíván részletekbe menő áttekintést adni az egyes országok több évtizedes gazdasági teljesítményéről és gazdaságpolitikai intézkedéseiről,

¹ World Bank: *GDP (current USD)* (2020).

² Érdemes azonban kiemelni, hogy az Afrikából származó statisztikai adatokat fenntartásokkal kell kezelni. Lásd: Pásztor Szabolcs: Ahol a számbavétel lohol a növekedés után – Módszertani észrevételek az afrikai-GDP adatokhoz. *Statisztikai Szemle*, 99. (2020), 1. 80–105.

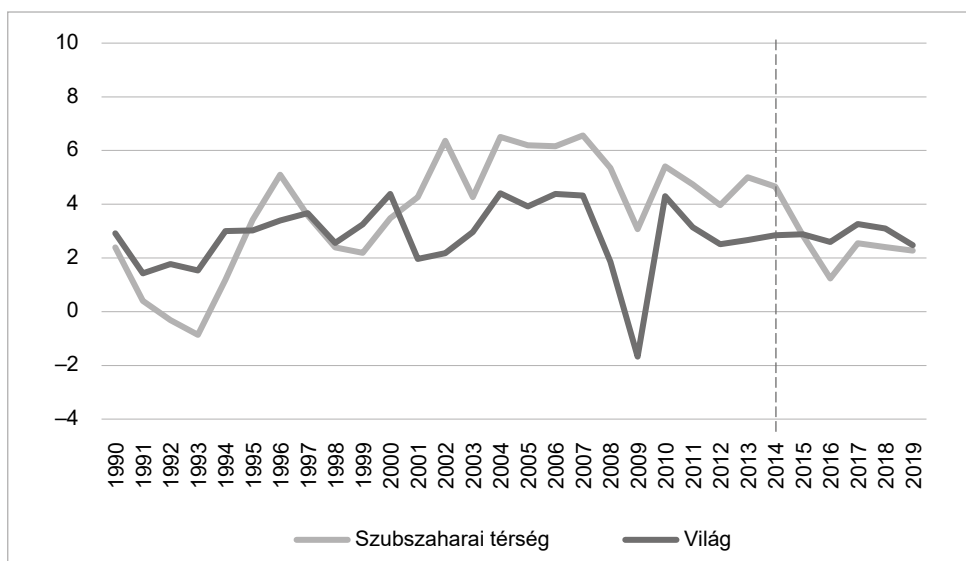
³ UN DESA: *World population prospects 2019*. New York, United Nations, 2019.

⁴ Uo.

⁵ Tarrósy István: Afrikai perspektívák egy új világrendben. In Grünhut Zoltán – Vörös Zoltán (szerk.): *Az átalakuló világrend küszöbén*. Pécs, Publikon, 2013. 275–298.

sokkal inkább arra próbálja ráirányítani a figyelmet, hogy az afrikai gazdaságok az utóbbi évtizedekben leginkább mennyiségi és külső tényezőktől függő növekedést tapasztaltak. Ebben az időszakban valós gazdasági struktúraváltás csak szerény mértékben indult el, és a gazdaságpolitika nem tudott és talán nem is akart felkészülni az esetleges keresleti és/vagy kínálati sokkok kezelésére.

Széles körben ismert tény, hogy a térségben az 1980-as és az 1990-es évek első felében a növekedési mutatók jellemzően a negatív tartományban mozogtak, és erre reflektálva például Norman és Stiglitz⁶ Afrikáról mint a reménytelenség kontinenséről beszélt. Az 1980 és 2000 közötti időszakot pedig elvesztegetett periódusként tartották számon. Ezzel szemben, amikor 2000 után az egy főre eső növekedés mutatója közel 3%-ra ugrott, sokan Afrika reneszánszát vizionálták.⁷ Rodrik⁸ például arra is felhívta a figyelmünket, hogy a térség az 1970-es évek eleje óta először ismét képessé vált a teljes tényezőtermelékenység mutatójának növelésére. Hosszú éveken keresztül a régió fejlődési üteme pedig jelentősen meghaladta a világ GDP-növekedésének mutatóját (1. ábra).



1. ábra A világ és a szubszaharai térség éves GDP-növekedése 1990 és 2019 között (%)

Forrás: a szerző szerkesztése a World Bank: *GDP (current USD)* (2020) adatai alapján

⁶ Akbar Norman – Joseph E. Stiglitz: Economics and policy: Some lessons from Africa's experience. In Célestin Monga – Justin Yifu Lin (szerk.): *The Oxford Handbook of Africa and economics*. Vol. 2. *Policies and practices*. Oxford, Oxford University Press, 2015. 830–840.

⁷ Paul Collier: Africa's new economic opportunities. In Célestin Monga – Justin Yifu Lin (szerk.): *The Oxford Handbook of Africa and economics*. Vol. 1. *Context and concepts*. Oxford, Oxford University Press, 2015. 473–482.

⁸ Dani Rodrik: An African growth miracle? *Journal of African Economies*, 27. (2018), 1. 1–18.

Az ábrából is jól látható, hogy a szubszaharai térségben valóban látványos gazdasági növekedés kezdődött,⁹ amelynek jellemző sajátossága azonban a strukturális átalakulás hiánya és a gazdaság feldolgozóipar irányába történő szerény elmozdulása volt.¹⁰ Megközelítőleg 20 éven keresztül az afrikai térség számára a külső környezet a nyersanyagok magas világpiaci ára és az alacsony kamatlábak miatt kifejezetten kedvezőnek bizonyult. Talán kevésbé ismeretes azonban, hogy az exogén tényezők igazából kárpótolták a térség országait a korábbi évtizedek gazdasági visszaesése miatt. A magánbefektetések jól kiegészítették a növekvő nemzetközi fejlesztési segélyeket (*Official Development Aid* – ODA), és a kínai gazdaság látványos növekedése fokozatosan növelte a térség nyerstermékei iránti keresletet. Ez a vonás pedig befektetési szempontból is vonzóbbá tette a régiót. A növekedési tendenciákat a 2007–2009-es globális pénzügyi válság sem tudta érdemben megtörni, ugyanis a térség országainak a fejlett országokkal való pénzügyi kapcsolatai gyengék voltak, és a pénzügyi piacok mélysége is szerényebbnek bizonyult (1. ábra).

A koronavírus-járványt megelőző időszakban azonban sokan kizárólag a nyers növekedési mutatókra koncentrálnak nem tulajdonítottak kellő jelentőséget a növekedés minőségi jegyeinek. Kizárólag a látványos GDP-mutatók alapján értékelték az afrikai gazdaságok teljesítményét, így többségében téves következtetéseket vontak le annak fenntarthatóságára vonatkozóan. Ténylegesen a külső környezet tovább erősítette a világpiacoktól való függőséget és fejletlenséget, növelte az egyenlőtlenségeket, és dezindusztrializációhoz is vezetett.¹¹ A fenntartható növekedést lehetővé tévő tényezők igazából nem voltak jelen a térségben, így már a koronavírus-járvány megjelenése előtt is nagyjából 2%-os egy főre eső növekedést várhattunk.¹² Ma már pedig jól látható, hogy a többször kétszámjegyű növekedési mutatók (gyakran számbavételi torzításokkal terhelt) az ideiglenes fellendülés jelei voltak.

A hazai szerzők közül Kiss Judit¹³ részletes áttekintést nyújt a harmadik évezred fordulóján bekövetkezett növekedésről, és számba veszi a növekedés fenntarthatóságának kérdőjeleit. Azzal érvel, hogy a gazdasági növekedés közép- és hosszú távú fenntarthatóságát egészen sok tényező (a nyersanyagok árának csökkenése, szerény világgazdasági kereslet, alacsony megtakarítási ráta, a fejlett országok szigorodó bevándorlási politikája, klímaváltozás stb.) kérdőjelezi meg. Dani Rodrik megállapításaival egyetértve rámutat, hogy az utóbbi évtizedekben az afrikai kontinensen egy úgynevezett növekedést generáló strukturális változásnak (*growth-enhancing structural change*) lehettünk a szemtanúi. Ennek során a munkaerő (kis mértékben

⁹ Ismét érdemes azonban felhívni a figyelmet a gazdaságstatisztikai adatok megbízhatóságára.

¹⁰ Rodrik (2018): i. m.

¹¹ Ian Taylor: Dependency redux: why Africa is not rising? *Review of African Political Economy*, 43. (2016), 147. 8–25.

¹² Rodrik (2018): i. m.

¹³ Kiss Judit: Fejlődik, vagy csak növekszik Afrika gazdasága? In Biedermann Zsuzsanna – Kiss Judit (szerk.): *Szubszaharai Afrika gazdasága a 21. században*. Budapest, Akadémiai, 2017. 96–124.

egyéb termelési tényezők is) a kevésbé termelékeny területekről és szektorokból a termelékenyebbek felé vándorolt. Afrikában azonban nem minden esetben áramlott a munkaerő a valóban termelékenyebb feldolgozóiparba, sokkal inkább az alacsonyabb termelékenyséű, informális jellegű szolgáltató szektorokat célozta meg.¹⁴ A jellemzően vidéki mezőgazdasági dolgozók, de a feldolgozóipar munkavállalói is, a szolgáltatások piacán kezdek megjelenni, ami az úgynevezett koraszülött dezindusztrializációhoz (*premature deindustrialisation*) vezetett.¹⁵ A nyersanyagok világpiaci árának 2014–2016 közötti csökkenése az alapvetően nyersanyagexportra termelő gazdaságok strukturális problémáit ugyancsak felszínre hozta, ami 2014 után szinte azonnal mérsékeltebb növekedési mutatókat eredményezett (lásd 1. ábra). Ebből is jól látható, hogy az ezredforduló környékén gyorsuló ütemet vett gazdasági növekedés leginkább csak a kedvező külső körülményeknek volt betudható, és a strukturális átalakulás hozzájárulása a látványos GDP-növekedéshez rendkívül mérsékelt volt.

A koronavírus-járvány afrikai megjelenése előtt tehát a szubszaharai térség országainak gazdasága a korábbi évtizedekhez hasonlóan nagyban függött a külső piacoktól, és a régió országai, az infláció mérséklését ugyan nem feledve,¹⁶ kevésbé gyarapították a fiskális és monetáris mozgásterüket az esetleges keresleti és/vagy kínálati sokkok mérséklése érdekében. Ráadásul azt is hangsúlyoznunk kell, hogy a politikai, vallási és törzsi feszültségek, az esetleges katonai puccsok sem kedveztek a következetes gazdaságpolitika kialakításának. A pandémia így 2020 tavaszán felkészületlen és egyre inkább kifulladásos gazdasági teljesítményű országokat talált a szubszaharai térségben.

A koronavírus-járvány lehetséges gazdasági hatásai a szubszaharai térségben

A szubszaharai térség fejlődési pályáját követők számára jól ismert tény, hogy a régió országai 25 éve szinte folyamatosan pozitív és sokszor kétszámjegyű GDP-növekedési mutatókat produkálnak. Ahogyan azt korábban jeleztük, 2014-től kezdődően már a koronavírus-járványtól függetlenül számos gazdaságban lelassult a növekedés üteme, és a pandémia valójában egyre inkább szerényebb teljesítményű országokat talált az afrikai kontinensen. Mára már megállt a szegénység csökkenése, a jelenlegi válság pedig egyértelműen a korábbi évek fejlődésének eredményeit sodorhatja veszélybe.¹⁷ Fontos megjegyeznünk, hogy a járvány külső és belső csatornákon keresztül is érinti az afrikai gazdaságokat,

¹⁴ Dani Rodrik: *Premature deindustrialisation* (2015); Kiss (2017): i. m.

¹⁵ Rodrik (2015): i. m.

¹⁶ Pásztor Szabolcs: Monetáris politikai kihívások a szubszaharai régióban: rövid számvetés és jövőbetekintés. *Afrika Tanulmányok*, 13. (2019), 1–2. 58–73.

¹⁷ OECD: *COVID-19 and Africa: Socio-economic implications and policy responses* (2020. május 7.).

ugyanis az egyszerre jelentkező kínálati és keresleti sokk eredményeképpen milliók megélhetése válik kérdésessé.

2020 tavasza óta folyamatosan romlanak a vállalkozások és a kormányok mérlegeinek mutatói, és szinte teljes egészében ellehetetlenülnek az előttünk álló időszak növekedési lehetőségei. A World Bank szerint a járvány csak 2020-ban nagyjából 37 és 79 milliárd USD közötti kibocsátásvesztést eredményez,¹⁸ és figyelembe véve a szubszaharai térség fiatal demográfiai struktúráját, sokak számára elsőként válik valóssá a szélsőséges szegénység (*extreme poverty*) fogalma. Ennek elsődleges oka az, hogy a pandémia leginkább azt az informális szektort sújtja, amely meghatározó jövedelmi és foglalkoztatási szerepet tölt be a térségben.

A régió legtöbb kormányzata gyors és alapvető intézkedéseket hozott a fertőzések számának csökkentése érdekében, számos kérdés azonban komoly (gazdasági) kockázatot jelent. A sérülékeny és konfliktusok által sújtott államok pedig különösen nehéz helyzetben vannak. A magánszférában az értékláncok anomáliái a legfeszítőbbek, hiszen a globális hálózatokhoz kötődő nyersanyagexportőrök és vállalatok az alapanyagok beszerzésének és a késztermékek értékesítésének problémáival néznek szembe. A régióban használt termelő berendezések beszerzése komoly akadályokba ütközik, ugyanis az afrikai országok több mint 50%-ban a kontinensen kívülről (35% Európa, 16% Kína, 14% Ázsia) szerzik be a feldolgozóipari berendezéseket, ipari gépeket és a közlekedési eszközöket. Az értékláncoknál tapasztalható fennakadások miatt beszűkül a félkész és késztermékek afrikai országokba irányuló exportja.¹⁹ A kínai, az európai és a szélesebb értelemben vett világszerte kereslet beszűkülésével pedig komoly exportbevételektől eshet el a térség. Másrészt a korlátozó intézkedések az Afrikán belüli kereskedelmet is nagyban befolyásolhatják,²⁰ és várhatóan a nyersanyagérzékeny gazdaságok szenvedik meg a legjobban a kereskedelem beszűkülését és az árfolyamok instabilitását. A kőolajat exportáló országok számára a kőolajárak markáns csökkenése miatt jelentős bevételekiesés várható. A koronavírus-járványnak továbbá már most is jelentős hatása van a turizmusból és az exportból származó bevételek elapadása miatt. Ezen tényezők együttes hatásának eredményeképpen egyrészt tovább lassulhat a gazdasági növekedés, másrészt pedig a folyó fizetési mérleg gyors ütemű romlásnak indulhat a szubszaharai afrikai országokban.

Fontos még kiemelni a hazautalásokból, a turizmusból és a külföldi tőkebefektetésekből származó bevételek csökkenését is. A korlátozó intézkedések miatt nehéz helyzetbe kerülnek a kis- és középvállalkozások, és néhány országban az élelmiszerellátás annyira ellehetetlenül, hogy az már az élelmiszer-biztonságot is veszélyezteti. Az afrikai országok nagyjából kétharmada ugyanis importra szorul

¹⁸ World Bank Group: *Africa's pulse. No. 21, Spring 2020: An analysis of issues shaping Africa's economic future*. Washington, D. C., World Bank, 2020.

¹⁹ COMESA: *Macroeconomic impacts of COVID-19 in Sub-Saharan Africa. Special report* (2020).

²⁰ OECD (2020): i. m.

az alapvető élelmiszerekből, és a pandémia okozta hiányjelenségek a már meglévő problémák (aszály, klímaváltozás, kelet-afrikai sáskajárás) mellett új nehézségeket is jelentenek.²¹ Másrészt a gyógyszeripari és a védekezéshez használt eszközöket döntő többségben (90%) Európából vagy más koronavírus által sújtott országokból importálják. E termékek globális keresletének növekedése miatt már most is jelentős árnövekedés tapasztalható, és ennek eredményeképpen a szubszaharai térség számára beszűkül az eszközök elérhetősége. Az inflációs félelmeket az élelmiszerellátás akadózása ugyancsak növeli.

Mindezen túl a gazdasági tevékenységek visszaesése az afrikai kormányok adóból és nem adóból származó bevételeit is megnyirbálhatja, és azok csökkenése a GDP-arányos visszaesésnél is nagyobb lehet. Már most is jól látható, hogy számos ország költségvetésének adóbázisa szűkül be, és csökkennek a különböző adónemek GDP-arányos mutatói is. Emellett a kormányzati bevételek ugyancsak csökkenhetnek, aminek elsődleges okai között a gazdaság újraindítása kapcsán bevezetett adócsökkentéseket és az adóbevételek befizetésének moratóriumát emelhetjük ki.

A külföldi, illetve a hazai magánberuházások kapcsán sem lehetünk túlzottan optimisták, hiszen azok volumenét mind az afrikai, mind pedig a befektető országok aktuális gazdasági helyzete is befolyásolja majd. A magas jövedelmű országok esetében nagy valószínűséggel kevesebb forrás áll rendelkezésre az afrikai befektetésekre, az alacsonyabb növekedési kilátások vagy éppen a recesszió miatt pedig a szubszaharai térség is veszít vonzerejéből. A portfólióbefektetők biztonságosabb eszközöket keresve inkább eladják az afrikai államkötvényeiket, részvényeiket és az egyéb pénzügyi eszközeiket, amivel közvetlenül hozzájárulnak a térség jelentős tőkekiáramlásához.²²

Fontos még szólnunk a külföldön élő afrikaiak hazautalásairól, amelyek az afrikai térség esetében a legnagyobb külső pénzügyi forrást jelentik (2018-ban 82,8 milliárd USD volt az értéke, míg a hivatalos fejlesztési támogatásoké 55,1 milliárd USD), és 13 ország esetében a GDP 5%-ánál is nagyobb mértékben járulnak hozzá a pénzügyi forrásokhoz. A hazautalt jövedelmek elapadhatnak, ha az OECD-országokban az afrikai diaszpóra jövedelme csökkenésnek indul. Ezt valószínűsíti a World Bank becslése, amely szerint a szubszaharai térségbe érkező hazautalások 2020-ban 23%-kal csökkennek majd, ami a globális átlagnál (20%) is nagyobb visszaesést jelent.²³ A hivatalos fejlesztési támogatások és egyéb pénzügyi források kilátásai bizonytalanok, azt viszont sejthetjük, hogy a donorországokban tapasztalt gazdasági visszaesés és a költségvetési terhek növekedése kedvezőtlenül hat majd a szubszaharai térségre is.

Végezetül, a korábban említettek összefoglalásaként, érdemes figyelembe vennünk az African Union elemzését, amely szerint a legtöbb afrikai országban nincs

²¹ OECD (2020): i. m.

²² OECD (2020): i. m.

²³ COMESA (2020): i. m.

meg a megfelelő fiskális mozgástér a válság kezelésére. Alacsony a hazai megtakarítási ráta, szerény a belső erőforrások mobilizálásának lehetősége, gyakoriak az illegális pénzáramlások, a tőkemekenkülés, hullámzóak a nyersanyagárak, jellemzően magasak a költségvetési hiányok, és stagnál a nemzetközi fejlesztési segélyek szintje. Becslések szerint az afrikai kontinens a költségvetési bevételek 20–30%-át (500 milliárd USD) is elveszítheti a járvány miatt, így a kormányok kénytelenek a nemzetközi piacok felé fordulni, ami növelheti a külső eladósodottságuk szintjét. A válság jellegéből adódóan a hiteleket nem beruházásokra fogják fordítani, ezért az African Union előrejelzései arról tanúskodnak, hogy az infrastrukturális fejlesztésekre fordított kiadások legkevesebb 25%-kal csökkenhetnek az alacsonyabb adóbevételek és a külső erőforrások mobilizálásának nehézsége miatt.²⁴

Monetáris politikai tekintetben az afrikai országoknak az árstabilitás célkitűzését ugyan megtartva, de elsődlegesen a válságkezelésre kell fókuszálniuk, és meg kell birkózniuk a sokoldalú válsaggal. A pénzügyi szektorra elsődlegesen a koronavírus-járvány a következő csatornákon keresztül hathat: a keresleti és a kínálati tényezők miatt a banki hitelezés elapadása, a banki szektor megnövekedett hitelkockázata, a világkereskedelem és a kereskedelem finanszírozásának visszaesése. Emellett érdemes még kiemelni a kis- és középvállalkozások csődjének nagyobb kockázatát, az adósok törlesztési lehetőségeinek beszűkülése miatt néhány prudenciális mutató rugalmasabb kezelését, illetve a nem teljesítő hitelek arányának növekedése miatt a jövedelmezőség csökkenését is. Ráadásul a tőkeáramlás meredek visszaesése miatt beszűkül a magán- és az állami szektor által használható források nagysága is, és néhány országban a bankrendszer rekapitalizációjára és átstrukturálására is szükség lehet.

A jelzett neuralgikus pontokat érzékelve a nemzetközi szervezetek és a kutató-intézetek már 2020 tavaszától kezdődően igyekeztek megbecsülni a szubszaharai térség GDP-növekedésének mutatóit, és előrejelzéseikben nem adtak túlzottan sok okot a bizakodásra (1. táblázat).

Az összeállításból jól látható, hogy ugyan az előrejelzések nagyobb szórásokat mutatnak, a korábbi intenzív növekedési teljesítményekkel azonban egyetlen becslés sem számol. Valójában a megelőző évtizedek kiugróan magas növekedési ütemei ma már biztosan nem reálisak, és valós kérdésként merül fel, hogy kellő fiskális és monetáris mozgástér áll-e rendelkezésre a válság(ok) enyhítésére abban a szubszaharai térségben, amelynek a teljes nominális GDP-je egyébként szinte alig nagyobb, mint Kanadáé.²⁵ Joggal tehetjük fel azt a kérdést is, hogy a 2020 tavaszán Afrikában megjelenő koronavírus-járvány egy új gazdaságtörténeti fejezet kezdete-e, amelyet ismét a vontatottabb növekedés vagy éppenséggel a gazdasági visszaesés jellemez. A folytatásban öt ország esete következik.

²⁴ African Union: *Impact of the Coronavirus (COVID 19) on the African economy* (2020).

²⁵ World Bank: *GDP (current USD)* (2020).

1. táblázat A koronavírus-járvány hatásának előrejelzései az afrikai GDP növekedésére

Intézményi előrejelzés	A térség növekedési kilátásai
African Development Bank (AfDB): <i>African Economic Outlook 2020 – Supplement: Amid Covid-19</i> . Készült: 2020. július 7.	Abban az esetben, ha a koronavírus-járványnak ugyan jelentős, de rövid lefutása van, akkor az afrikai reál GDP 2020-ban várhatóan 1,7%-kal csökken, ami még a január előtti előrejelzéshez képest 5,6%-os csökkenést jelent. Ha a járvány hatásai 2020 második feléve után is érezhetők, akkor nagyobb, mintegy 3,4%-os GDP-visszaesés várható, amely már 7,3%-os visszaesést jelent a vírus megjelenése előtti időszakhoz képest (AfDB 2020).
World Bank: <i>Africa's Pulse No. 21., Spring 2020</i> . Készült: 2020. április 8.	A szubszaharai térség gazdasági növekedése várhatóan a 2019-es 2,4%-os szintről –2,1 és –5,1%-os szintre esik vissza 2020-ban. A régióban az utóbbi 25 évben ez lesz az első receszsió (World Bank 2020a).
International Monetary Fund (IMF): <i>Sub-Saharan Africa: A cautious reopening</i> , IMF Press Release, no. 20/249. Készült: 2020. június 29.	A regionális kilátások még a 2020 áprilisában készített <i>Regional Economic Outlook</i> jelentéséhez képest is romlottak. A szubszaharai térség gazdasága várhatóan 3,2%-kal szűkül majd 2020-ban, ami az áprilisban előre jelzettnek a duplája (IMF 2020d).
African Union (AU): <i>Impact of the Coronavirus (COVID-19) on the African economy</i> . Készült: 2020. április 6.	A 2020-as évben –0,8% és –1,1% közötti GDP-csökkenés várható a korábbi 3,4%-os növekedéshez képest (AU 2020).
Brookings Institute: <i>Strategies for coping with the health and economic effects of the COVID-19 pandemic in Africa</i> . Készült: 2020. március 18.	A szubszaharai térség GDP-növekedése a korábban jósolt 3,6% helyett 1,5 és 2,5% között lehet 2020-ban (Brookings Institute 2020).
McKinsey & Company: <i>Tackling COVID-19 in Africa</i> . Készült: 2020. április 1.	2020-ban az afrikai GDP csökkenése 3–8% lehet. Az optimista várakozás szerint a korábbi előrejelzés szerinti 3,9%-os növekedés 0,4%-os bővülésre csökken. Egy másik forgatókönyv szerint 5%-os csökkenés eredményeként összességében 1,4%-kal csökken a GDP. A harmadik lehetséges szcenárió 2,1%-os visszaeséssel számol. A pesszimista forgatókönyv szerint pedig 3,9%-os lesz a visszaesés (McKinsey & Company 2020).
Oxford Economics, NKC African Economics: <i>Research briefing, Africa, pandemic casts doubt over long-run growth prospects</i> . Készült: 2020. június 22.	Az afrikai gazdaságok számára az utóbbi időszak egyik legrosszabb éve várható a GDP 6 és 10% közötti csökkenésével. Egyetlen országban sem lesz növekedés, és azoknál várható a legnagyobb visszaesés, ahol meghatározó a turizmus és a nyersanyag-kitermelés szerepe (Oxford Economics 2020).
United Nations Economic Commission for Africa (UNECA): <i>Policy Brief: Impact of COVID-19 in Africa</i> . Készült: 2020. május 20.	A koronavírus-járvány hatása az árfolyamok leértékelődésében és a GDP-mutatók várható csökkenésében mutatkozik meg. Az optimista forgatókönyv szerint 1,1%-os növekedés várható 2020-ban, míg a pesszimista szerint 2,7%-os visszaesés. Létezik egy semleges előrejelzés is, amelyben 0,3%-os GDP-csökkenés jelenik meg (UNECA 2020).

Forrás: a szerző összeállítása a jelzett források felhasználásával

Gazdaságpolitikai mozgásterek: öt ország rövid esettanulmánya

A gazdaságpolitikai mozgásterek jobb megértéséhez a teljes szubszaharai térség fiskális és monetáris politikai csomagjainak bemutatására egyrészt területi okok miatt nem vállalkozhatunk, másrészt pedig kimondottan olyan válságkezelési stratégiákat szeretnénk ismertetni, amelyek regionális, gazdasági vagy éppen politikai szempontból meghatározó országokban születtek.

Választásunk elsőként a nagyjából 31 milliós nyugat-afrikai Ghánára esik, amely az utóbbi években, leginkább a szolgáltató szektor bővülésének köszönhetően, 6–8%-os GDP növekedési ütemet ért el, és részben ennek eredményeként fiskális konszolidációra tett kísérletet. Ghána mellett a régióban érdemes még áttekintnünk a közel 207 milliós és a kontinens második legnagyobb gazdaságának számító kőolajexportőr Nigéria válságkezelését is. Az országban az 1990-es évek közepén indult gazdasági növekedés látványosan kifulladás (a kőolajárak csökkenésének köszönhetően 2016-ban például 1,6%-os recesszió volt), így annak körüljárása, hogy marad-e tartaléka a fiskális és monetáris politikának, kulcsfontosságú kérdés.

Kelet-Afrikában Etiópia és Kenya válságkezelését ismerhetjük meg. Etiópiára azért esik a választásunk, mert a ma már 110 millióra becsült országban a kormányzat a fejlesztő állam koncepciója mellett kötelezte el magát, és részben ennek eredményeként az utóbbi évek gazdasági növekedése rendre 8–10%-os volt. A látványos gazdasági, politikai és társadalmi átalakulás mellett az ország regionális szerepe is egyre meghatározóbb. (Ennek elismerése volt, hogy 2019-ben a béke Nobel-díjat az etióp miniszterelnök, Abij Ahmed kapta.) A szubszaharai térség ma már harmadik legnagyobb gazdaságának számító és nagyjából 48 milliós Kenyában a növekedés üteme az etiópnál ugyan mérsékeltebb (átlagban 5%) volt, ennek ellenére az ország számos vonatkozásban nemcsak a régióban, hanem az egész afrikai térségben is úttörőnek számít. Kenya makrogazdasági helyzete alapvetően stabil, erős a befektetői bizalom és lendületesen növekszik a szolgáltatói szektor. A gazdaság 2019-ben is több mint 5%-kal tudott növekedni.

A tanulmányból természetesen nem maradhat ki a dél-afrikai régió és afrikai térség gazdasági erőközpontjának, a Dél-afrikai Köztársaság válságkezelésének bemutatása sem. A nagyjából 60 milliós országot a 2007–2009-es válság a nagyobb világgazdasági beágyazottság miatt a kontinens többi országához képest jobban érintette: 2009-ben például 1,5%-os recesszió volt. Ezután egy rövid fellendülés következett, a gazdaság azonban ismét lejtmenetet vett, és az egy főre jutó GDP növekedése 2014 óta a nullához közelít. Ilyen esetben szűk mozgástér marad a szegénység csökkentésére, ráadásul a nyersanyagok árának volatilitása is sérülékennyé teszi az országot.

Elemzésünkéből kiderül majd, hogy az öt ország esetében is jellegadó gazdasági, növekedési különbségek jelentkeznek, és az egyes gazdaságok intézkedéseinek megismerése után egyrészt arra tehetünk kísérletet, hogy megalkossuk a szubszaharai térség fiskális és monetáris politikai intézkedéseinek vázlatos képét. Másrészt pedig

tovább árnyaljuk azt a kérdést, hogy a korábbi látványos növekedési mutatók ellenére mely országokban maradt mozgásteret a fiskális és monetáris politikának.

A tartós növekedési pályán mozgó ghánai gazdaság 2018-ban és 2019-ben is 6% feletti mértékben bővült, amit nagyban magyaráz a nem kőolajhoz kapcsolódó szektorok és ezen belül a szolgáltató szektor jó teljesítménye. A kormányzat annak ellenére folytatta a fiskális konszolidációra vonatkozó erőfeszítéseit, hogy idő közben a költségvetési bevételek célkitűzései kapcsán erős kihívások merültek fel. 2019-re a költségvetés hiánya a 2,9%-os tervezet helyett a GDP 3,3%-a volt, amit leginkább a GDP 1,6%-át kitevő bevételek hiánya okozott. A kormányzat ugyan a GDP 1%-a értékében hajtott végre kiadáscsökkentést, azonban ez kevésnek bizonyult a tervezett hiány tartásához. A koronavírus-válság előtti várakozások szerint a fiskális konszolidáció üteme gyengült és a teljes hiány nagy valószínűséggel megközelíthette a maximális értéként kijelölt GDP 5%-át. Az elszaladó deficit pedig nagyban hozzájárult ahhoz, hogy az országban az államadósság nagysága 2019-ben elérje a GDP 68,7%-át.²⁶

Ghánában az infláció továbbra is egyszámjegyű, és nagyjából a 9,1–9,5%-os sávban mozog, a jegybank középtávú célkitűzésének (6–10%) megfelelő sávon belül marad. A ghánai folyó fizetési mérleg 2019-ben a GDP nagyjából 0,1%-át kitevő többletet mutatott, ami leginkább a kőolaj, az arany és a kakaó kedvezőbb világpiaci árának betudható. A kereskedelmi mérlegnél szufficit jelentkezett, amelynek nagysága a GDP 2,8%-a volt. A fizetési mérleg többlete a GDP közel 2%-ára rúgott 2019-ben, ami mögött a folyó fizetési mérleg, a tőkemérleg és pénzügyi mérleg pozitív értékei húzódtak meg. Ghána 2019 márciusában 3 milliárd USD értékben bocsátott ki eurókötvényeket, aminek eredménye június végére az ország bruttó devizatartalékának (*gross international reserves*) 8,6 milliárd USD-re való emelkedése lett. A devizatartalékból az ország nagyjából 4,3 hónapig képes fedezni az importfogyasztását. A ghánai fizetőeszköz, a cedi (GHS) a nagyobb kereslet miatt intenzívebb nyomás alá került, ugyanis az importőrök megpróbálták feltölteni készleteiket. Összességében a tavalyi évben a fizetőeszköz 8,2%-ot gyengült.²⁷

2020 elején Ghánát, mint kőolajat exportáló országot, a koronavírus-járvány mellett a kőolaj világpiaci árának meredek csökkenése is érintette. A kormányzat 100 millió USD értékben vállalt kötelezettséget a pandémiára való felkészülésre és az arra adandó válaszokra. Ezen túl mintegy 210 millió USD áll rendelkezésre az úgynevezett *Coronavirus Alleviation Programme* keretein belül, amelynek célja néhány iparág (például gyógyszerészeti szektor), a kis- és középvállalkozások és a foglalkoztatottság támogatására. Cél volt még a garanciavállalás és az első veszteség-instrumentumok létrehozása is. A kiadások ellensúlyozására nagyjából a GDP 0,3%-a értékében a kormányzat visszafogja a kiadásait a kormányzati vásárlások, a transzferek és a tőkeberuházások területén. Megegyezés született továbbá a befektetőkkel

²⁶ IMF: Ghana. *IMF Country Report*, no. 19/367 (2019. december).

²⁷ Uo.

az állami intézmények kezében lévő nem forgalomképes hazai kötvények kamatfizetésének elhalasztásáról, ami révén a pénzügyi szektor rendbetételéhez nagyjából a GDP 0,3%-os értékével történik hozzájárulás. A finanszírozási szükségletek csökkentése érdekében a kormányzat 218 millió USD-t vesz igénybe a stabilizációs alapból, és mintegy 10 milliárd ghánai cedit kölcsönöz a Bank of Ghanától.²⁸

A ghánai jegybank 2020. március 18-án 150 bázispontos vágást hajtott végre, és 14,5%-ra vitte le az alapkamatot. Emellett pedig számos, a járvány hatását enyhíteni kívánó intézkedést jelentett be: a kötelező tartalékrátát 10%-ról 8%-ra mérsékelte, a tőkefenntartási puffert 3-ról 1,5-ra csökkentette, bizonyos kölcsönkategóriákban felülvizsgálta a folyósítási és osztályozási szabályokat, és lépéseket tett a mobilfizetési lehetőségek támogatása és azok költségeinek csökkentése irányában. A jegybank később új kötvényvásárlási programot jelentett be annak érdekében, hogy a korábban vártnál nagyobb hiány miatt sürgősségi finanszírozást biztosítson a kormánynak. 10 éves 5,5 milliárd cedi névértékű kötvények vásárlására került sor (a GDP 1,4%-a), és a jegybank jelezte, hogy a jövőbeli vásárlások értéke elérheti a 10 milliárd cedit is.²⁹

Nigéria gazdasági teljesítményét továbbra is erősen befolyásolja a kőolaj árának volatilitása, és a 2014–2016-os időszak meredek áresésének a hatására, 25 év után először, a gazdaság 2016-ban recesszióba fordult. A növekedés azóta is vontatott, és 2018-ban és 2019-ben is nagyjából 2%-os a bővülés. Ghánával ellentétben Nigériában már kétszámjegyű az infláció, és 2019 első félévében 11%-ot ért el, amihez stagnáló magánfogyasztás társul.³⁰ A koronavírus-válság előtt a növekedést a szolgáltató, ezen belül is a telekommunikációs szektor adta, a szegénység további csökkentéséhez azonban a teljesítmény nem bizonyult elegendőnek. Az ország politikai szempontból kevésbé stabil, mint Ghána, és ez az agrárszektor teljesítményét is markánsan befolyásolja. Nigéria északkeleti részén folyamatosak a konfliktusok a gazdálkodók és az állatokat tartók között. A foglalkoztatási lehetőségek szerények, és a munkanélküliség mutatója 2018-ban is 23% volt, a munkaerő további 20%-a pedig az alulfoglalkoztatott kategóriába esett. Komolyabb strukturális reformok nélkül az ország középtávú növekedési kilátásai várhatóan 2% körül maradnak, ami a gyorsan növekvő népesség tükrében az életszínvonal romlásához vezet. Gyenge a makrogazdasági keretrendszer, magas az infláció, többféle árfolyamablak létezik, és devizaváltási korlátozások is érvényben vannak. Emellett a jegybank tevékenysége sokszor torzítja a gazdaságot (példaként többek között a magánszektor hitelezését lehet kiemelni), és hiányoznak a bevételoldali fiskális konszolidáció eredményei is. Jelentős probléma a növekvő államadósság, a külső egyensúly a forró pénzek áramlásának köszönhetően törekeny, a költségvetési pufferek kiürültek, így a nigériai gazdaság kifejezetten kitett a külső gazdasági sokkoknak.

²⁸ IMF: *Policy responses to COVID-19 – Policy tracker by country* (2020).

²⁹ Uo.

³⁰ IMF: *Nigeria. IMF Country Report*, no. 19/92 (2019. április).

2019-ben az optimista költségvetési célok a bevételek nagymértékű hiányához (a célkitűzés nagyjából 58%-a) vezettek, ami a GDP 4,8%-ára szélesítette a szövetségi kormányzat hiányát. Sajnálatos módon ezt a hiányt a nigériai jegybank finanszírozta. A nigériai devizatartalékok szintje a romló folyó fizetési mérleg és a tőkekivonás eredményeképpen 2020 januárjára 36,7 milliárd USD-re esett vissza. A folyó fizetési mérleg jelenleg tekintélyes hiányt (a GDP 5,5%-a) mutat az áru- és szolgáltatáskereskedelem mérlegének romlása miatt. 2020. augusztusi adatok szerint az ország importfogyasztását a devizatartalékok nagyjából 6 hónapig tudják fedezni. Az államadósság aránya a GDP-vel való összevetésben viszont csak 29%-ot ért el 2019-ben.³¹

Ghánához hasonlóan Nigériát mind a koronavírus gyors terjedése, mind pedig az ezzel összefüggésbe hozható kőolajár-csökkenés is sújtotta. Az ország 984 millió nairás (NGN) (2,6 millió USD) készletléti alapot hozott létre, amelyet a *Center for Disease Control* kapott. Ezt később 6,5 milliárd naira (18 millió USD) forrással toldották meg. Lagos állam 10 milliárd nairás (28 millió USD) támogatásban részesült, amelyet a járvány megfékezésére használhatott fel. A gyógyszeripari cégek behozatali vámmentességet kapnak. A szabályozott üzemanyagárakat csökkentették, és bevezettek egy automatikus üzemanyagár-formulát, amellyel biztosítják az üzemanyagár-támogatások kiküszöbölését.³²

Az elnök a hátrányos helyzetű családok úgynevezett szociális nyilvántartását 1 millió háztartással emelte meg, így az országban már 3,6 millió család kap olyan támogatást, amely a kijárási és egészségügyi korlátozások negatív hatásait igyekszik enyhíteni. A szövetségi kormányzat 2020-ra korrigált költségvetést fogadott el, amelyben egy 500 milliárd nairás (a GDP 0,3%-a) intervenció alap is helyet kapott. A cél az egészségügy és a közmunkaprogramokkal kapcsolatos pótlólagos kiadások fedezése és a veszélyeztetettek jövedelmének támogatása. A feltételes készpénzátutalási programot kiszélesítették, és a költségvetésen keresztül egy 150 milliárd nairás támogatás áll rendelkezésre a központi és a helyi kormányzatok kiadási szükségleteire. Bejelentettek egy 2,3 billió naira összegű fiskális ösztönző programot, amely az olyan munkaintenzív területekre fókuszál, mint a mezőgazdaság, az út- és a lakásépítési szektor. A program nagy részét a jegybank által biztosított hitelkeret, a szuverén befektetési alapok és más alapok biztosítják.³³

A nigériai jegybank a koronavírus-járvány gazdasági hatásaira válaszul még májusban 100 bázisponttal csökkentette az irányadó kamatot, és a nem banki pénzügyi intézmények számára bővítette az elérhető likviditási bázist. Ennek eredménye az állampapírok piaci hozamának látványos csökkenése lett. A kiegészítő intézkedések pedig a következők voltak: minden alkalmazható jegybanki intervenció eszköz kamata 9-ről 5%-ra csökkent, és egyéves moratóriumot vezettek be a jegybanki inter-

³¹ Uo.

³² IMF: *Policy responses to COVID-19...*

³³ Uo.

vencióes eszközökre. 50 milliárd nairás (138 millió USD) célzott hitelkeretet hoztak létre, és likviditási injekcióhoz nyúltak (3,6 billió, a GDP 2,4%-a) a bankrendszer esetében, 100 milliárd naira támogatást kapott az egészségügyi szektor, 2 billiót a feldolgozóipar, 1,5 billiót a reálszektor és a veszélyeztetett iparágak.

Az érintett gazdasági szektorokban a hitelek átalakításánál felpuhult a szabályozási keret. A jegybank továbbá egy magánszektorbeli speciális intervenció kezdeményezést is koordinál 120 milliárd naira (333 millió USD) értékben a koronavírus elleni küzdelem részeként. Április közepén 42,6 milliárd naira érkezett az országba, amiből 50 millió USD volt az Európai Unió támogatása. A hivatalos árfolyamot 15%-kal igazították ki, emellett pedig a különböző árfolyamok egyesítése történik a befektetői és exportőri ablak, a pénzváltó és a kis- és nagykereskedelmi ablakok esetében.³⁴

Nigéria után Etiópia a kontinens második legnépesebb országa, és 2020-ig a gazdasági növekedés tekintetében az első helyen állt a régióban. Jelenleg azonban a maga 790 USD egy főre jutó jövedelmével még mindig a legszegényebb országok közé tartozik, így talán nem véletlen, hogy a jelenlegi kormányzat eltökélt szándéka, hogy 2025-re Etiópiát a közepes jövedelmű országok alsó sávjába emelje. Az ország 2008 és 2018 között éves szinten közel kétszámjegyű GDP-növekedést ért el, amely jelentősen felülmúlta az 5,4%-os regionális átlagot. A szubzaharai térséget érintő lassulás azonban Etiópiát is elérte, és 2018-ban már „csak” 7,7%-kal növekedett a bruttó hazai termék.³⁵ A növekedési mutatók mögött leginkább az ipar, ezen belül is az építőipar, illetve a szolgáltató szektor emelhető ki. A magán fogyasztás és az állami beruházások magyarázzák a keresletoldali növekedést, és az utóbbi hatása a fejlesztő állam koncepcióján keresztül különösen erős. A tartós és régiós átlagnál is magasabb gazdasági növekedés mind a városi, mind pedig a vidéki lakosság esetében hozzájárult a szegénység csökkenéséhez. 2011 és 2016 között a nemzeti szegénységi küszöb alatt élők aránya 30%-ról 24%-ra esett vissza. A kormányzat bejelentette az úgynevezett *Growth and Transformation Plan* (GTP) megújítását (GTP II), amelynek keretében folytatni kívánják az állami beruházásokat, és feldolgozóipari központtá kívánják alakítani az országot.³⁶

Etiópiában, jóllehet a bevételek elmaradtak a várakozásoktól, a kiadások visszafogása eredményeként a költségvetési deficit a GDP 2,5%-ára esett vissza a 2018/2019-es évben. Az inflációs ráta növekedése 2017-ben kezdődött, amit a nemzeti fizetőeszköz 2017. októberi leértékelése tovább súlyosbított. Az infláció 2019 novemberében 20,8%-os szintet ért el, aminek elsődleges oka az élelmiszerek árának jelentős emelkedése, másodlagos oka pedig a szállítmányozási rendszerek fejletlensége és a magas szállítási díjak voltak. Az utóbbi két évben az élelmiszereket nem

³⁴ Uo.

³⁵ IMF: The Federal Democratic Republic of Ethiopia. *IMF Country Report*, no. 20/29 (2020. január).

³⁶ Uo.

tartalmazó inflációs mutató is kétszámjegyűre váltott, így Etiópiában egyre komolyabb problémát jelentenek a kétszámjegyű és gyorsuló ütemben növekvő árak. Kedvező jel azonban, hogy az általános kormányzati hiány a GDP 3%-áról (2017–2018) a GDP 2,5%-ára szűkült 2018–2019-ben, viszont a bruttó hazai össztermék arányában az adó-bevételek 10%-ra estek vissza. A folyó fizetési mérleg hiánya 2018–2019-ben a GDP 4,5%-ára szűkült, aminek elsődleges oka, hogy a kormányzati és a kormányzat által garantált adósságot a GDP 57%-ára csökkentették. Az országban immáron harmadik éve csökkent az áruk importja, így a kereskedelmi mérleg javult. Az áruimport meredekebb visszaesése ugyanis kellőképpen kompenzálta az áruexport csökkenését. Jelenleg az ország külső adósság/GDP-mutatója közel 40%-os értéket mutat, amivel az alacsony jövedelmű országok átlaga alatt marad. A devizatartalékok szintje 2019 júniusában 3,4 milliárd USD-re emelkedett (közel két hónapnyi import), ami a korábbi 2,8 milliárd USD- (2017–2018) szinthez képest érdemi javulást jelent. Fontos ugyanakkor hangsúlyoznunk, hogy a tartalékok nagysága mind elméleti, mind pedig gyakorlati megközelítés szerint szerénynek mondható. Ráadásul 2019 szeptemberére a tartalékok szintje 2,6 milliárd USD-re esett vissza, amit leginkább az import kőolaj növekvő számlája és a vártnál szerényebb tőkebeáramlás okozott.³⁷

Etiópia több tényező miatt is ki volt/van téve a koronavírus-járvány hatásának. Az exportban magas a légi szállítás részaránya, és az Afrikában a legnagyobb flottával rendelkező nemzeti légitársaság, az Ethiopian kezdetben mintegy 80 útvonalon függesztette fel a járatait. Az Európába tartó vágott virág exportja a kereslet visszaesése és a repülőterek lezárása miatt drámaian csökkent. A fő exporttermékek (kávé, olajos magvak) ára is mérséklődött, ugyanakkor az ország számára kedvező az alacsonyabb világpiaci kőolajár.³⁸

Talán első helyen kell kiemelnünk, hogy Etiópia szinte azonnal 411 millió USD értékben kapott segítséget az IMF-től a koronavírus-járvány hatásait enyhítendő. Ezen túl az ország kezdetben egy nagyjából 300 millió birres (ETB) csomagot jelentett be az egészségügyi kiadások támogatására még március elején, amelyet az ország miniszterelnöke 5 milliárdra (15 millió USD és a GDP 0,15%-a) emelt. A programról azonban további részletek nem derültek ki. Később Abij Ahmed bejelentette az úgynevezett *COVID-19 Multi-Sectoral Preparedness and Response* kezdeményezést (nagyjából 1,64 milliárd USD, a GDP 1,6%-a), amelynek bevezetésére három hónapos időkeretet adott. A rendelkezésre álló forrásokból sürgősségi élelmiszerosztás (a GDP 0,6%-a), az egészségügy felkészítése (a GDP 0,4%-a), menedékhelyek kialakítása és eszközvásárlás történik majd (a GDP 0,3%-a). A fennmaradó, nagyjából 300 millió USD összegből (a GDP 0,3%-a) pedig többek között az agrárágazat és a veszélyeztetett csoportok megsegítése, kiegészítő oktatási kiadások, a menekültek támogatása valósul meg.³⁹

³⁷ Uo.

³⁸ IMF: *Policy responses to COVID-19...*

³⁹ Uo.

Április végén a miniszterek tanácsa a vállalkozások és a foglalkoztatás támogatásáról szóló intézkedéscsomagot fogadott el. Ezek között a 2014–2015 előtti adótartozások elengedéséről, a 2015–2016 és 2018–2019 közötti időszak adótartozásaira háruló kamatok és büntetések eltörléséről van szó. Négy hónapnyi személyijövedelemadó-mentesség jár továbbá azoknak a vállalkozásoknak, amelyek annak ellenére megtartották az alkalmazottaikat, hogy igazából a koronavírus-járvány alatt a működésük ellehetetlenült.⁴⁰ Mindezekén túl Abij Ahmed április 30-án felhívást intézett a nemzetközi közösség Afrikának hitelek, kölcsönöket biztosító szereplőihöz az adósságtörlések lehetőségéről.⁴¹

2020 júniusában a miniszterelnök hivatala bejelentette, hogy továbbra is ösztönözni kívánja az országba való külföldi közvetlen tőkebefektetéseket, szándékai között a logisztikai lehetőségek fejlesztése és a koronavírus-járvány kapcsán használt eszközök előállításához szükséges importált alapanyagok adójának eltörlése szerepel. Lényeges még, hogy az etióp nemzeti bank az exportra szánt kertészeti termékek esetében a minimális kiviteli ár megemeléséről is döntött.

A további intézkedésekben pedig a nemzetközi donorközösség bevonásával a vállalkozások, a városi lakosság és az ipari parkok munkahelyeinek támogatása szerepel. A 2020–2021-es pénzügyi év első két hónapjában a világbanki együttműködéssel készülő és nagyjából 88 millió USD összértékű, úgynevezett *Urban Productive Safety Net Programme* számos nagyvárosra terjed majd ki.⁴²

A monetáris politikai intézkedések mérsékeltek maradtak, ugyanis az ország központi bankja egyrészt 15 milliárd birr (a GDP 0,45%-a) kiegészítő likviditást nyújtott adósságátütemezésre a csődhullám megelőzésére a kereskedelmi bankok számára. Másrészt pedig 33 milliárd birr kiegészítő likviditást kínált nyújtott a Commercial Bank of Ethiopia részére.⁴³

2019-ben a kenyai gazdaság növekedése átlagosan 5,7% volt, amivel az ország a szubszaharai térség leggyorsabban növekvő országai közé került. A folyamatosan bővülő szolgáltatói szektor ellensúlyozta a kedvezőtlen időjárás által sújtott mezőgazdasági termelést. A hitelkínálat bővült (2020 februárjában 7,7%-os éves növekedés volt megfigyelhető) a hitelek maximált nagyságának eltörlése óta. Keresleti nyomás és inflációs félelmek hiányában a kenyai jegybank lazításokhoz nyúlt, és 2019 novemberében 50 bázisponttal csökkentette az alapkamatot, amit 2020 januárjában újabb 25 bázispontos vágás (ezáltal 8,25% lett az alapkamat) követett.⁴⁴

Ahogy az korábban is említettük, a gazdaság bővülése a stabil gazdasági környezetnek, a szilárd befektetői bizalomnak és a lendületesen bővülő szolgáltatási szektornak volt köszönhető. A kormányzat gazdaságpolitikai kezdeményezései

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Tarrósy István: Afrika a COVID-19 pandémia szorításában. *KKI Elemzések*, E-2020/47. (2020).

⁴² IMF: *Policy responses to COVID-19...*

⁴³ Uo.

⁴⁴ IMF: Kenya. *IMF Country Report*, no. 20/2 (2020. január).

a középtávú növekedési ütem javítását és a sérülékenység fokának mérséklését célozták meg. Az inflációs ráta 2019-ben átlagosan 5,2% volt, amely a kenyai jegybank által meghatározott tartományon belül marad. A költségvetési hiány a GDP 7,8%-ára növekedett 2018–2019-ben, és ennek is köszönhetően a bruttó államadósság mutatója 62,4%-ra ugrott 2019 júniusára. Az IMF becslései szerint a folyó fizetési mérleg hiánya a GDP 4,5%-ára szűkül 2019-ben, ami az előző év 5%-os értékéhez képest egyértelmű javulás. A devizatartalékok állománya 2020. márciusában 8 milliárd USD-t tett ki, ami nagyjából 4,4 hónapnyi importfogyasztásnak felel meg. Fontos ennek kapcsán megjegyeznünk, hogy 2019 májusában az ország eurókötvényt bocsátott ki 2,1 milliárd USD értékben.⁴⁵

A kenyai kormányzat a 2019–2020-as pénzügyi év költségvetésének részeként mindegy 40 milliárd kenyai shillinget (KES) (a GDP 0,4%-a) tartalékolta a koronavírus-hoz kapcsolódó (egészségügyi szektor, szociális védelem) kiadásokra, a meglévő kötelezettségek kifizetésének felgyorsítására. Cél volt továbbá a vállalkozások folyamatos cash flow-jának biztosítása is. A 2020–2021-es költségvetésben egy 56,6 millió shillinges (a GDP 0,5%-a) gazdasági ösztönző csomag kapott helyet, amelynek része egy új, a fiatalok foglalkoztatását megcélzó program, hitelgarancia-biztosítás, az áfa-visszatérítések és más kormányzati kötelezettségek gyors kifizetése, a készpénzáttutalások esetében megnövelt finanszírozás és számos egyéb kezdeményezés is. Emellett pedig egy adóintézkedési csomagot is elfogadtak, amelynek része a havi 225 USD-nél kevesebbet keresők számára a személyijövedelemadó-mentesség. A szociális hozzájárulási adó legfelső szintje 30%-ról 25%-ra, a vállalati adó kulcsa 30%-ról 25%-ra, a kisvállalkozások esetében a forgalmi adó 3-ról 1%-ra, a sztenderd áfa pedig 16-ról 14%-ra csökkent.⁴⁶

Március végén a jegybank az irányadó alapkamatot 100 bázisponttal 7,25%-ra csökkentette. A központi bank a bankok készpénztartalék-arányát ugyancsak 100 bázisponttal 4,25%-ra mérsékelte, a visszavásárlási megállapodások időtartamát 28 napról 91 napra növelte. A kereskedelmi bankok számára a 2020 márciusában is élő, de a járvány miatt átalakított hitelek besorolása és folyósítása kapcsán nagyobb rugalmasságot adott. A jegybank továbbra is bátorítja a bankokat, hogy bővítsék a hitelfelvevők hitelfeltételeinek mozgásterét a koronavírus-járvány okozta körülmények miatt. A készpénzes fizetések számának csökkentése érdekében javasolta a mobiltelefonról történő pénzfizetés díjainak eltörlését vagy csökkentését. Április közepén a jegybank felfüggesztette azoknak az adósoknak a negatív besorolását, akiknek a hitelei április 1-je után nem teljesítőkké váltak. Április végén pedig a jegybank 25 bázisponttal 7%-ra csökkentette a jegybanki alapkamatot.⁴⁷

A Dél-afrikai Köztársaság gazdasága 2017-ben 1,3%-kal, 2018-ban pedig csak 0,8%-kal növekedett. 2014 óta azonban a népesség növekedése miatt valójában

⁴⁵ Uo.

⁴⁶ IMF: *Policy responses to COVID-19...*

⁴⁷ Uo.

nincs egy főre jutó GDP-növekedés az országban, és a szegénység csökkentésének lehetőségei is beszűkültek. 2019-re is szerény maradt a gazdasági növekedés, és nagyjából 0,5%-os értéket ért el. Visszaesés volt tapasztalható a bányászati, feldolgozóipari és szállítmányozási szektorokban, és ez nagyobbban bizonyult, mint a kereskedelem, a kormányzati szolgáltatások és a pénzügyi szektorok növekedése. Az országban a munkanélküliség az egyik legnagyobb probléma, ugyanis 2019 első negyedévi adatok szerint a munkaképes korúak 27,6%-a volt munkanélküli. A fiatalok esetében ugyanez a mutató 55,2%-ot tett ki. A Dél-afrikai Köztársaság gazdasága továbbra is erős dualitásra utaló jegeket mutat, és nem mehetünk el az egyenlőtlenség magas szintje mellett sem: a népesség leggazdagabb 10%-a a nettó vagyon nagyjából 71%-át birtokolta.⁴⁸

Az IMF becslései szerint a költségvetési hiány a GDP 6,5%-át is eléri majd a 2019–2020-as költségvetési évben, ami 2 százalékponttal magasabb, mint a korábbi hasonló mutató. Sajnálatos módon a növekedés felét az állami vállalatoknak nyújtott transzferek értéke adja, a másik része pedig kompenzációhoz, egyéb transzferekhez és a költségvetési kiadások leggyorsabban növekvő eleméhez, a kamatfizetési kötelezettségekhez köthető. Az országban egyébként a költségvetési hiány tartósan magas, és az államadósság jelentős növekedéséhez vezet. 2019-re az államadósság GDP-arányos mutatója vélhetően átlépi a GDP 60%-át, így a Dél-afrikai Köztársaság költségvetési mozgástere meglehetősen szűk. 2018-ban a fogyasztói árak növekedése átlagosan 4,7%-ot ért el, és az inflációs várakozások szerényebbek maradtak 2019-re is. 2019 novemberére az árak átlagosan 3,6%-kal növekedtek, és az élelmiszerek árának csökkenése, ismerve az etióp esetet, sokak számára meglepőnek bizonyult. 2019-re a folyó fizetési mérleg deficitje a 2018-as GDP 3,5%-áról 3,3%-ra szűkült, aminek az alacsonyabb importbehozatal volt az elsődleges oka. A Dél-afrikai Köztársaság devizatartalékai a 2018-as 51,6 milliárd USD-szintről 2019 decemberére 55,1 milliárd USD-re emelkedtek, amely 5 hónapnyi importfogyasztásnak megfelelő érték. A korábbi előrejelzések szerint a befektetői bizalom helyreállításával a folyó fizetési mérleg romlása volt prognosztizálható.⁴⁹

A Dél-afrikai Köztársaságot, Afrika legnagyobb gazdaságát, a járvány elsőként érte el a kontinensen. Március óta a nettó tőkekiáramlás nagyjából 8 milliárd USD-t (a GDP közel 3%-a) ért el, és az állam szuverén dollárhiteleinek felára több mint 50%-kal, 296,7 bázispontra emelkedett. A rand (ZAR) pedig nagyjából 11%-ot veszített az értékéből a dollárral szemben.⁵⁰

A kormányzat a nehézségekkel szembenező vállalkozásoknak és munkavállalóknak az úgynevezett *Unemployment Insurance Fund* és az *Industrial Development Corporation* speciális programjain keresztül igyekszik segíteni. A kis-

⁴⁸ IMF: South Africa. *IMF Country Report*, no. 20/33 (2020. január).

⁴⁹ Uo.

⁵⁰ IMF: *Policy responses to COVID-19...*

és közép vállalkozások számára rendelkezésre álló forrás nagyjából 56,3 millió USD. Egy meghatározott jövedelemszint alatt kereső munkavállalók négy hónapig kisebb adótámogatást kapnak, és a legveszélyeztetettebb családok hat hónapig ideiglenes szociális támogatásban részesülnek. Új, hat hónapos Covid-19-támogatást vezettek be azon munkanélküliek részére, akik nem kapnak egyéb támogatást, és az ételosztás során kiosztott csomagok mennyiségét is megemelték. Többletforrások érhetők el a krízishelyzetben lévő turizmus és vendéglátóipari kis- és közép vállalkozások és azon kisüzemi gazdálkodók megsegítésére is, akik a szárnyas, élőállat és zöldség szektorban tevékenykednek. Május közepe óta új hitelgarancia-program segíti azon vállalatokat, ahol a forgalom nem ér el egy bizonyos küszöbértéket. Ezek a vállalatok banki finanszírozást is kaphatnak a működési kiadásaik fedezésére.⁵¹

A hatóságok felgyorsítják a visszatérítések és az adójóváírások kifizetését, és lehetővé teszik a kis- és közép vállalkozások számára bizonyos adókötelezettségek megfizetésének elhalasztását is. Ezen túl lista készült olyan alapvető fontosságú termékekről, amelyeknél a vámok és az import áfájának teljes visszatérítése is lehetséges. Négy hónapig nem kell továbbá illetéket fizetni az átképzést és a munkavállalók készségfejlesztését célzó tevékenységek után.⁵²

A jegybank a járvány kezdete óta számos alkalommal csökkentette az irányadó kamatlábat. Elsőként március 19-én 100 bázisponttal 5,25%-ra, majd áprilisban 4,25%-ra, májusban 3,75%-ra, végül július 23-án 3,5%-ra. Március közepén a likviditási feltételek könnyítésének intézkedéseit is bejelentették. Emellett a kormányzat bejelentette a bankok hitelei számára az adósságcsökkentés egységes megközelítését. Március végén a központi bank további intézkedéseket hozott a finanszírozási piacokon megfigyelhető likviditási korlátok enyhítésére. A program a másodlagos piacon a teljes hozamgörbe mentén állampapírok vásárlását célozza meg és kiterjeszti a legfőbb refinanszírozási eszközt a 3 és 12 hónapos lejáratok esetében. A központi bank márciusban a banki ügyfelek adósságcsökkentése kapcsán irányelveket is kidolgozott. Mindemellett a banki tőkekövetelmények ideiglenes könnyítését is bejelentette. A kiegészítő likviditás biztosítása és a pénzügyi rendszer kockázatainak mérséklése érdekében a likviditási fedezeti arány 100-ról 80%-ra csökkent.⁵³

Következtetések és összegző gondolatok

Rövid áttekintésünkéből láthattuk, hogy a harmadik évezred fordulóján elindult gazdasági növekedés nem volt kellően transzformatív hatású, és 2020 tavaszára

⁵¹ Uo.

⁵² Uo.

⁵³ IMF: Kenya. *IMF Country Report*, no. 20/2 (2020. január).

a koronavírus-járvány az afrikai kontinensen már kifulladásban lévő gazdaságokat ért el. A nemzetközi szervezetek és a kutatóintézetek szerint a pandémia a legjobb szcenárió szerint is jelentősen csökkenti a gazdasági növekedés ütemét, azonban a legvalószínűbb forgatókönyv a gazdasági teljesítmény tartós visszaesése. A járvány negatív gazdasági hatásainak leküzdésére hozott fiskális és monetáris politikai intézkedések sokszínűek ugyan, és sokszor a fejlett világ mintáit követik, közös jellemzőjük azonban, hogy a lehetséges, de általában szerény, fiskális és monetáris mozgásteret kihasználva igyekeznek segíteni az érintett iparágakon és szektorokon. A szubszaharai térségben a historikusan magas és egyoldalú külpiacoktól való függés, a gazdaságpolitikai intézkedések vérszegénysége miatt azonban nem várhatjuk a fejlett világ válságkezelési eredményeit. Ugyan a belső kereslet jelentősen növekedett az utóbbi évtizedekben, azonban a külpiacoktól való függés nem enyhült, sokkal inkább erősödött. Ennek tükrében pedig nagy a valószínűsége annak, hogy 20–25 évnyi tartós növekedés után, még a fejlett világ gyors kilábalása esetén is, új gazdaságtörténeti fejezet és növekedési periódus kezdődik a szubszaharai térségben, amely a korábbi évtizedek eredményeit moshatja el.

Felhasznált irodalom

- AfDB: *African Economic Outlook 2020 – Supplement Amid COVID–19* (2020. július 7.). Online: <https://www.afdb.org/en/documents/african-economic-outlook-2020-supplement>
- African Union: *Impact of the Coronavirus (COVID 19) on the African Economy* (2020). Online: <https://www.tralac.org/documents/resources/covid-19/3218-impact-of-the-coronavirus-covid-19-on-the-african-economy-african-union-report-april-2020/file.html>
- Collier, Paul: Africa's new economic opportunities. In Célestin Monga – Justin Yifu Lin (szerk.): *The Oxford Handbook of Africa and economics*. Vol. 1. *Context and concepts*. Oxford, Oxford University Press, 2015. 473–482. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199687114.013.2>
- COMESA: *Macroeconomic impacts of COVID–19 in Sub-Saharan Africa. Special report* (2020). Online: <https://www.comesa.int/wp-content/uploads/2020/06/Macroeconomic-Impacts-of-COVID-19-in-Sub-Saharan-Africa.-3.pdf>
- Coulibaly, Brahim Sangafowa– Payce Madden: Strategies for coping with the health and economic effects of the COVID-19 pandemic in Africa. *Brookings Institute*, 2020. március 18. Online: <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2020/03/18/strategies-for-coping-with-the-health-and-economic-effects-of-the-covid-19-pandemic-in-africa>
- IMF: Ghana. *IMF Country Report*, no. 19/367 (2019. december). Online: <https://doi.org/10.5089/9781513523347.002>
- IMF: Kenya. *IMF Country Report*, no. 20/2 (2020. január). Online: <https://bit.ly/3jKOoiJ>
- IMF: Nigeria. *IMF Country Report*, no. 19/92 (2019. április). Online: <https://bit.ly/2ZoODXL>
- IMF: South Africa. *IMF Country Report*, no. 20/33 (2020. január). Online: <https://doi.org/10.5089/9781513528502.002>
- IMF: The Federal Democratic Republic of Ethiopia. *IMF Country Report*, no. 20/29 (2020. január). Online: <https://bit.ly/2Zdo7jY>
- IMF: Sub-Saharan Africa: Cautious reopening. *IMF Press Release*, no. 20/249 (2020. június 29.). Online: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/27/pr20249-sub-saharan-africa-a-cautious-reopening>
- IMF: *Policy responses to COVID–19 – Policy tracker by country* (2020). Online: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>
- Jayaram, Kartik – Acha Leke – Amandla Ooko-Ombaka – Ying Sunny Sun: Tackling COVID-19 in Africa. *McKinsey & Co.*, 2020. április 1. Online: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/middle-east-and-africa/tackling-covid-19-in-africa>
- Kiss Judit: Fejlődik, vagy csak növekszik Afrika gazdasága? In Biedermann Zsuzsanna – Kiss Judit (szerk.): *Szubszaharai Afrika gazdasága a 21. században*. Budapest, Akadémiai, 2017. 96–124.
- NKC African Economics: *Research Briefing: Africa. Pandemic casts doubt over long-run growth prospects* (2020. június 22.). Online: <https://resources.oxfordeconomics.com/hubfs/Africa-Research-Briefings/Africa-Research-Briefings-0000051.pdf>
- Norman, Akbar – Joseph E. Stiglitz: Economics and policy: Some lessons from Africa's experience. In Célestin Monga – Justin Yifu Lin (szerk.): *The Oxford Handbook of Africa and economics*. Vol. 2. *Policies and practices*. Oxford, Oxford University Press, 2015. 830–840. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199687107.013.052>
- OECD: *COVID–19 and Africa: Socio-economic implications and policy responses* (2020. május 7.). Online: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-africa-socio-economic-implications-and-policy-responses-96e1b282>
- Pásztor Szabolcs: Monetáris politikai kihívások a szubszaharai régióban: rövid számvetés és jövőbetekintés. *Afrika Tanulmányok*, 13. (2019), 1–2. 58–73. Online: http://www.africa.pte.hu/wp-content/uploads/at/2019_1-2/4_pasztor.pdf

- Pásztor Szabolcs: Ahol a számbavétel lohol a növekedés után – Módszertani megjegyzések az afrikai GDP-adatokhoz. *Statisztikai Szemle*, 99. (2021), 1. 80–105. Online: <https://doi.org/10.20311/stat2021.1.hu0080>
- Rodrik, Dani: An African growth miracle? *Journal of African Economies*, 27. (2018), 1. 1–18. Online: <https://doi.org/10.1093/jae/ejw027>
- Rodrik, Dani: *Premature deindustrialisation* (2015). Online: <https://doi.org/10.3386/w20935>
- Tarrósy István: Afrika a COVID-19 pandémia szorításában. *KKI Elemzések*, E-2020/47. (2020). Online: https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/05/47_KKI-elemzes_Africa_Tarrosy_20200508.pdf
- Tarrósy István: Afrikai perspektívák egy új világrendben. In Grünhut Zoltán – Vörös Zoltán (szerk.): *Az átalakuló világrend küszöbén*. Pécs, Publikon, 2013. 275–298.
- Taylor, Ian: Dependency redux: why Africa is not rising? *Review of African Political Economy*, 43. (2016), 147. 8–25. Online: <https://doi.org/10.1080/03056244.2015.1084911>
- UN: *Policy brief: Impact of COVID-19 in Africa* (2020. május 20.). Online: https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/sg_policy_brief_on_covid-19_impact_on_africa_may_2020.pdf
- UN DESA: *World population prospects 2019*. New York, United Nations, 2019. Online: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf
- World Bank: *GDP (current USD)* (2020). Online: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>
- World Bank Group: *Africa's pulse. No. 21, Spring 2020: An analysis of issues shaping Africa's economic future*. Washington, D. C., World Bank 2020. Online: <http://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33541>

A koronavírus-járvány bukaresti alulnézetből

A koronavírus-járvány romániai lefolyásáról számos kimutatás, elemzés áll az érdeklődők rendelkezésére, a legkülönbébb statisztikákkal és adatokkal.¹ Sőt, a magyar nyelvű romániai médiának köszönhetően még Magyarországról is napi szinten követhető a járványhelyzet, illetve a kezelésére hozott intézkedések.² Az alábbi szöveg azonban az elemzések száraz megállapításai és a folyamatosan áramló hírek bősége és változatossága mögött a hétköznapiakra koncentrál: arra, hogy miképp élték meg a válságos helyzetet az „egyszerű emberek”. Ráadásul a járvány Romániát egy meglehetősen zaklatott időszakban találta: a gyakorlatilag 2017 eleje óta tartó politikai válságot, amely a szociáldemokrata kormány bukásával végződött 2019 őszén, nem oldotta meg a – parlamenti többséggel nem rendelkező – nemzeti liberális párti kormány beiktatása, amely az idei év elején a járvány gyors terjedésével szembesült. Az eleve átmeneti helyzet – az év folyamán helyhatósági és parlamenti választások is esedékesek – így gyakorlatilag állandósult.

Jelen szöveg alapját egy 2020 augusztusában készített interjú alkotja. A kérdéseket egy központi kormányhivatalban dolgozó, 35–40 év közötti, középosztálybeli férfinak tettem fel, aki Bukarestben él feleségével és gyermekükkel. A kérdések arra irányultak, hogyan élték meg a román fővárosban ezt az időszakot, milyen tapasztalataik voltak a hatóságokkal, egy olyan kontextusban, amelyet – a pártpolitikai küzdelmeken túl – az állami egészségügy folyamatos válsága jellemez, az intézmények vonatkozásában pedig általánossá vált a bizalomhiány. A 12 kérdésre adott válaszokat magyarra fordítottam, megszerkesztettem, és összefüggő szöveggé alakítottam.

A karantén³ egy olyan időszakban ért minket, amikor éppen új lakásba költöztünk az egyik újonnan emelt lakóparkban, amelyet Bukarest északi részén húztak fel a város „dinamikus” fejlesztői. Így mindez hirtelen leállást jelentett számunkra egy rövid, meglehetősen intenzív nyüzsgést követően, amely általában a költözésekkel, a személyes tárgyak ide-oda szállításával jár. Ezért a karantén által okozott elszigetelődést – ráadásul egy két és fél éves gyermekkel – erőteljes változásként éltük meg, amely az életminőségünkre is kihatott. Dobozok között éltünk, számos dolog még befejezetlen volt, keresgelnünk kellett a különféle nélkülözhetetlen használati tárgyainkat, megpróbálva egy új helyen visszaállítani a mindennapok rutinját, anélkül,

¹ Ezek az alábbi linkeken érhetők el: <http://insp.gov.ro/sites/cnepss/wp-content/uploads/2020/07/Analiza-evolutiei-epidemiei-Covid-19-in-Romania-Final-13-iulie.pdf>, illetve <https://datelazi.ro/about>, magyar nyelven pedig lásd Székelyhon: *Átfogó elemzés a hazai koronavírus-járványról* (2020. április 10.).

² Lásd például a *Krónika* napilap vagy a *Transindex.ro* portál cikkeit.

³ 2020. március 16-án Klaus Iohannis román elnök szükségállapotot hirdetett ki Románia területén. Președintele României: *Decret semnat de Președintele României, domnul Klaus Iohannis, privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României* (2020. március 16.).

hogy lehetőségünk lett volna akár csak egy egyszerű kimozdulásra is. Ezért gyakran feszegettük a karantén határait, és bár nem csináltunk semmi törvénytelen, a lakás elhagyása korántsem volt annyira korlátozott.

Ugyanakkor azt is meg kell említenem, hogy ebben az időszakban folytatnom kellett a munkát, és gyakran voltam kénytelen bejárni a munkahelyemre. Egyes dolgokat ugyanis nem lehetett elvégezni távolról vagy elektronikus eszközök segítségével. Ezt pedig csak bizonyos feltételekkel lehetett megtenni (egy saját felelősségről szóló nyilatkozat megírásával, az akkor nem igazán hozzáférhető maszkok beszerzésével), ami további stresszt jelentett. Értelemszerűen mindezt egy olyan időszakban éltük meg, amikor maximális volt a vírussal és a veszélyességével kapcsolatos általános bizonytalanság, a hírcsatornák követése pedig egy szüntelen készültségi állapottal járt az elszigeteltség közepette. Ez ugyancsak egy fontos stresszfaktor volt. Mindazonáltal az, hogy a közelben voltak elérhető zöld területek, ahol lehetett sétálgatni, mégis lehetővé tette a tartalmas időtöltést. Mindez magyarázatot kínál arra nézve, hogy a családban felerősödtek bizonyos, a stressz és a jövőre vonatkozó bizonytalanság miatti feszültségek. Nem volt könnyű megoldani a munkavégzés módját, illetve hogy a gyerek napi programját úgy kellett megszervezni, hogy ne legyen teljesen felzaklatva, egészségügyi szempontból viszont biztonságban legyen. Tisztán emlékszem, hogy megerősödött az a hajlamom, hogy figyelmes elemzésnek vessem alá az egészségi állapotomról áruklódó bármilyen tünetet, és hogy olyan dolgokat kezdtem el csinálni, amelyeket normális esetben nem szoktam: a kéz és a bőrfelületek fertőtlenítése, az elérhető területek klórral történő megmosása a lakásban, a gyerek szigorúbb felügyelete a kívülről jövő hazatérés esetén, és így tovább.

A karantén hétköznapijai eléggé különböztek a megszokottaktól. Voltak olyan négy-öt napos időszakok is, amikor ki sem léptem a lakásból, és meg kellett osztanom az időmet a gyerekekkel való foglalkozás, az irodai munka és a gyakoribb főzés között, illetve hogy szakítsak nyugodt pillanatokat saját magam számára is. De az is igaz, hogy a tartós elszigetelődés időszaka gyorsabban lezárult, és úgy döntöttem, kötelező élnem a sétálás lehetőségével, hogy kezeljem a kisfiam mozgásigényét, aki enélkül rendkívül ingerlékennyé és nyugtalanná vált. Így a karantén második felében kevésbé voltunk elszigeteltek, hosszú sétákat tettünk, amelyek viszont az irodai munkára fordítható idő rovására mentek.

Ami a hatósági intézkedéseket illeti, nem hiszem, hogy lett volna olyan, amely komolyabban és azonnali hatállyal befolyásolta volna az életemet – eltekintve a kijárási korlátozásától, de alapjában véve még ez az intézkedés is elég rugalmas volt, és nem volt akkora hatása. A hétköznapijainkat inkább az az önkéntes döntésünk befolyásolta, hogy a karantén első részében minél jobban elszigetelődjünk. Közép- és hosszú távon valószínűleg inkább a kormány által a pandémia kezelésére hozott döntések társadalmi-gazdasági következményeit lehet majd érezni, amelyek gazdasági visszaesést, munkahelyi bizonytalanságot és más, ma még nem tiszta lélektani-társadalmi kockázatokat fognak eredményezni.

A hatóságok eléggé összehangoltan léptek fel, a helyiek a központi szerveknek alárendelve. Így intézkedéseikre együtt, „egységes csomagként” lehet tekinteni. A foganatosított eljárások, csakúgy, mint a romániai hatóságok egyéb normatív-törvényhozói intézkedései, nem tunket formálisan szigorúaknak, ám a gyakorlatuk, amelyeket inkább az általában véve autoriter és aktuálpolitikai intézményi és politikai kultúra határoz meg, már problematikusabbnak nevezhető. Ekképp egyes homályos és általános jellegű rendeletek betartatását a rendőrség sokszor erőszakos és önkényes módon biztosította, a konkrét helyzet súlyossága és a körülmények kellő figyelembevétele nélkül. Bár jómagam nem voltam elszenvedője ilyen visszaéléseknek, néhány esetben tanúja lehettem egyes előírások önkényes alkalmazásának. Ez pedig lehetővé tette, hogy reflektáljak a rendőrség és a köztisztviselők mentalitásának fejlődésére a kommunista rendszer bukása óta eltelt 30 éves időszakban, csakúgy, mint a premodern, antiliberalis politikai kultúra elemeire, amelyek jelen vannak a román intézményi ethoszban. A formálisan enyhe intézkedés és a kemény gyakorlat közötti ellentmondás számomra annyira tipikusnak tünik Romániára nézve, hogy a karantén időszaka kiváló alkalom volt mindennek közvetlen, antropológiai és politikai-szociológiai tanulmányozására.

A helyi hatóságok viszont kevésbé artikulálták az intézkedéseiket, sokszor sebtében hozták őket, anélkül, hogy komolyabban is tájékoztatták volna az állampolgárokat. Hasonló volt a helyzet központi szinten is. Általában véve eléggé nyilvánvaló, hogy az aggodalmakra építettek, a félelem gerjesztésére, mint a társadalmi ellenőrzés fő eszközére. Ám itt nem a kemény intézkedések, hanem a hiányos, riogató tájékoztatás által gerjesztett félelelmről van szó, annak a paradigmának megfelelően, hogy az állampolgárnak nem kell tudnia, mi miért történik, és hogy minél kevesebbet tud, annál jobb. Egyébként ez a félelemkeltési hajlam tökéletesen megfelel annak a vágnak is, hogy lehetőleg mindent elrejtünk az intézmények működésével kapcsolatban, arra ugyanis az állam és az intézményi struktúrák sebezhetőségeként tekintenek. Ez ugyancsak egy régi romániai reflex: egy gyenge államé, amely törekény, még ha állítólag demokratikusnak is számító legitimitásra épül, ahol minden válság az „állam megmentésének” az alapjává válik, megelőzve az „állampolgár megmentését”. Ez a reflex valószínűleg egy, a szó legteljesebb értelmében vett közösség valódi hiányáról tanúskodik.

Egyébként az intézkedések általában a tiltások, a büntetések és a bírságok kategóriájába tartoztak, nem pedig az idősök, a többgyermekes családok vagy a jövedelmüket hirtelen elvesztők felé irányuló támogatások voltak. Történtek ugyan lépések a kényszerszabadság („technikai munkanélküliség”) anyagi fedezésére, de nem léteztek koherens tervek az elszigetelt vagy karanténba került lakosság támogatására. Nem világos, hogy a szigorú karantén alá vett településeken, mint például Suceavában,⁴ hoztak-e komoly intézkedéseket a népesség megsegítésére a táplálkozás,

⁴ A bukovinai (északkelet-romániai) Suceava városát 2020. március 30-án helyezték karantén alá. Forrás: <https://stirioficiala.ro/informatii/ordonanta-militara-nr-6-din-30-03-2020>

egészségügyi ellátás stb. terén. A sajtóban és a közösségi médiában megjelent információkból elég világos, hogy a támogatások egyáltalán nem voltak elégségesek.

Egészségügyi szempontból a bizonytalanság érzése nyilvánvaló, és meglehetősen akut volt egyes pillanatokban. Különösen akkor, amikor a családban megjelentek bizonyos egészségi problémák, amelyeket nem lehetett egyszerűen kezelni, mivel hiányoztak az egyértelmű információk azzal kapcsolatban, hogy mi a teendő ilyen, az új vírushoz nem kötődő esetekben. A közbiztonság nem jelentett gondot, bár terjedtek bizonyos fejtegetések arról, hogy az incidensek száma növekedhet az elszigetelődés és a bezártság következtében. Ennek ellenére nem hiszem, hogy a közbiztonsággal probléma lett volna – egy olyan helyzetben, amikor a kormány az utcára vezényelte a hadsereget, és az adott esti óra után kijárási tilalom volt érvényben. A vidéktől való elzártság minket – mivel a családjaink elsősorban Bukarestben vannak – nem érintett. Ezzel szemben gond volt az ebben az időszakban elhunyt nagyszüleimmel. Ők egy idősoththonban voltak elszigetelve, és egészen haláluk pillanatáig nem lehetett velük másképp kommunikálni, mint telefonon. Ez problémát jelentett, ám az idősök szigorú elkülönítése szükségszerű, mindenki által elfogadott intézkedés volt.

Ami az egészségügyi rendszert illeti, azt mondanám, hogy széles körű konszenzus van a tekintetben, hogy az – legalábbis az állami rendszer – gyakorlatilag összemolnófélben van Romániában. A magánellátás pedig nem jelenthet alternatívát, még középtávon sem. A Colectiv⁵ esete számomra nem volt meglepő. Az egészségügyben uralkodó korrupció mértékének, a nyilvánvaló félrekezeléseknek és egyes magas beosztású egészségügyi hivatalnokok hihetetlen cinizmusának napvilágra kerülése mégis kellemetlen meglepetés volt. Arra készítem, hogy még komolyabban fontolgassam a kivándorlást, mint eddig. A bizalom hiánya mind az egészségügyi rendszer, mind a hatóságok irányába folyamatos a társadalomban, és az ember idővel hozzá is szokik. Az akut válság pillanataiban viszont ez a bizalomhiány erőteljesen érződik, és az embernek gyakorlatilag az az érzése, hogy nem létezik társadalmi szerződés, hanem csak a „meneküljön, aki tud” elve érvényesül. Ez pedig egészen elképesztő egy európai társadalomban, amely ugyanakkor ennyi elérhető erőforrással rendelkezik.

Ugyanakkor azt gondolom, a romániai közbeszéd alapvetően nem változott meg. Továbbra is hisztérikus, hiányzik a hatékony közpolitika megteremtése és megkövetelése, csakúgy, mint a hatékony dolgokra való odafigyelés, és előnyben részesítik a bulvárt, a megszemélyesítést stb. Mindazonáltal a politikába bekapcsolódott új nemzedék Európa-párti diskurzusa továbbra is erősödik, és elkezdett egyes közpolitikai témák köré strukturálódni, mint amilyen az állam működési módjának megváltoztatása. Mégis úgy tűnik, hogy a gyakorlati javaslatok híján még mindig túlságosan is moralizáló maradt.

⁵ A Colectiv nevű bukaresti klubban 2015-ben történt, számos halálos esettel végződő tüzeset és következményei megrázták a román belpolitikai életet, mivel számos visszaélésre derült fény az egészségügy területén. Lásd pl. Zahorán Csaba – Patakfalvi-Czirják Ágnes: Az egészségügy áldozatai – a Colectiv című film néhány tanulsága. *Keki.uni-nke.hu*, 2020. április 27.

Világosan látszik, hogy a pandémia az első fázisában – a karantén időszakában – szinte minden más témát és ügyet elnyomott, legfeljebb az egészségügyi rendszerrel és reformjával kapcsolatos kérdések maradtak napirenden. A második szakaszban azonban elkezdtek visszajönni az egyéb ügyek, ám jóval zaklatottabb formában, erőteljesen, hajthatatlanul. A gazdasági témák érthető módon szintén aktuálissá váltak, a közpénzek helyzete és a munkanélküliség pedig gyakran heves, de kevésbé ideologikus vitákat gerjesztett. A gazdaságpolitikát ráadásul egy volt libertariánus politikus irányítja,⁶ akit a helyzet arra kényszerít, hogy állami segítséggel operáló intézkedéseket hozzon a gazdaság jelentős szegmensei számára. A beavatkozások bírálói közben inkább a szocialista eszmék környékéről jönnek, és csak személyeskedő érveket tudnak felhozni, nem pedig olyanokat, amelyek alapján kritizálni lehetne az intézkedések nagy részét.

Olybá tűnik, hogy a jelenlegi időszak más válsághelyzeteihez hasonlóan (Collectiv, a Liviu Dragnea⁷ és a Szociáldemokrata Párt által szorgalmazott új büntető törvénykönyv stb.) a pandémia különösen az aktív fiatalokat sarkallja arra, hogy alaposabban odafigyeljenek bizonyos témákra – jelen esetben egyértelműen az egészségügyről, a közpolitikákról, az egészségügy gyakorlatairól és normatív keretéről stb. van szó –, hogy olvassanak és tájékozódjanak, és utána kapcsolódjanak be szinte szenvedélyesen a vitákba. Ez a fiatalokra jellemző gyakorlat, ahogy tudatosítják a társadalmi élet vagy a politika bizonyos kérdéseit, az előző századforduló – az 1880–1914 közötti korszak – egyes dolgait másolja, és jelzi a nyilvánosság érési folyamatát. Egyúttal viszont azt is mutatja, hogy egyelőre még a folyamat elején tartunk. Mindenesetre olyan információk és tények kerülnek napvilágra, amelyeknek már régóta közismerteknek kellene lenniük; olyan helyzetek váltanak ki megbotránkozást, amelyek nem változtak az utóbbi időben, és radikális változásokról van szó, de anélkül, hogy az alapvető változás konkrét eszközeiről is szó esne. Egy olyan forradalmi lelkületet tapasztalok, amely keresi a medrét és az irányát, és most leginkább az egészségügy területén vált láthatóvá.

Közben más ügyek is megjelennek (a kétes roma klánok felbukkanása és az a szerep, amelyet ebben a rendőrség játszik), a valóság ugyanis mindig képes szállítani újabb és újabb „botrányokat”, amelyek elhomályosítják a nemrég megjelenteket. Úgy vélem, hogy a közvélemény ilyen hullámmzó, szinuszvonalra emlékeztető működése ebben az időszakban is érvényesült, azaz nem mondanám, hogy az egészségügy tartósabban foglalkoztatta volna az embereket, mint a máskor felbukkant és elfelejtett egyéb ügyek.

Ami pedig a pandémia esetleges visszatérését illeti: sajnálatos módon az utóbbi hetekben a fertőzöttek száma ténylegesen nő, vagyis a visszatérés már szinte tény.

⁶ Florin Cițu nemzeti liberális párti pénzügyminiszterről van szó.

⁷ Liviu Dragnea román politikus, több alkalommal miniszter és a képviselőház elnöke, 2015–2019 között a Szociáldemokrata Párt (PSD) elnöke. Egy több évig húzódó eljárást követően, 2019-ben letöltendő börtönbüntetésre ítélték hivatali visszaélésért.

Aggasztónak tartom, hogy hiányzik a pandémia kezelésének szándéka a választások előtti időszakban,⁸ amelyben a kormány nem mer keményebb korlátozó intézkedéseket hozni. Ezért félek, hogy a hidegebb idővel, az iskolák újbóli megnyitásával és a nyári üdülések és szabadságolások végével a számok még jobban megugranak a kormányzati tétlenség következtében. De remélem, hogy tévedek – ebben egyébként gyakran reménykednek a románok.

Felhasznált irodalom

- Președintele României: *Decret semnat de Președintele României, domnul Klaus Iohannis, privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României* (2020. március 16.). Online: <https://www.presidency.ro/ro/media/decret-semnat-de-presedintele-romaniei-domnul-klaus-iohannis-privind-instituirea-starii-de-urgenta-pe-teritoriul-romaniei>
- Székelyhon: *Átfogó elemzés a hazai koronavírus-járványról* (2020. április 10.). Online: <https://szekelyhon.ro/aktualis/atfogo-elemzes-a-hazai-koronavirus-jarvanyrol>
- Zahorán Csaba – Patakfalvi-Czirják Ágnes: *Az egészségügy áldozatai – a Colectiv című film néhány tanulsága*. *Keki.uni-nke.hu*, 2020. április 27. Online: <https://keki.uni-nke.hu/hirek/2020/04/27/az-egeszsegugy-aldozatai-a-colectiv-cimu-film-nehany-tanulsaga>

⁸ Romániában 2020. szeptember 27-re írták ki a helyhatósági választásokat, míg a parlamenti választásokat az év végén vagy 2021 elején tervezik megtartani.

Lukács B. György

Az 1972-es feketehimlő-járvány Jugoszláviában

Az új koronavírus okozta járvány kitörését követően az egykori Jugoszlávia utódállamainak sajtóiban sorra emlékeztek meg az 1972-es jugoszláviai feketehimlő-járványról. Az utolsó nagy európai himlő-járvány okozta pánik, a szigorú intézkedések, az elrendelt tömeges oltás minden tagköztársaságban általános riadalmat keltett, az Jugoszlávia-szerte a második világháború utáni időszak első kollektív félelmet kiváltó eseménye volt.¹ A hatóságok hathatós beavatkozásának köszönhetően a járvány végül csak Szerbiát, annak is leginkább autonóm tartományát, Koszovót érintette, illetve Montenegró területén egy fertőzöttet regisztráltak.² Az egész Európára potenciális veszélyt jelentő járványon két hónap alatt sikerült úrrá lenni. Végso mérlege 175 regisztrált fertőzött és 35 halott volt.³

A világszerte aggodalommal figyelt jugoszláviai vírusjárvány nem hagyott ugyan mély nyomot az egykori Jugoszláviát alkotó nemzetek kollektív emlékezetében,⁴ a sikeres kezelésében szerzett tapasztalatok azonban közel 50 évvel később, minden utódállamban hasznosnak bizonyultak. Az 1970-es évek elején már aktív járványügyi szakemberek közül többen 2020-ban is segítettek a védekezést, illetve több alkalommal fejtették ki a véleményüket, osztották meg a tapasztalataikat a nyilvánosság előtt.

A feketehimlő-járvány kitörésekor a titói vezetés éppen a második Jugoszlávia legnagyobb belső kihívását jelentő politikai válság megoldásának utolsó manővereit hajtotta végre. Az 1960-as évek második felében kibontakozó reformkorszak a soknemzetiségű állam jelentős gazdasági, majd politikai és társadalmi átalakulását hozta el. A gazdasági konfliktusokra, az eltérő történelmi fejlődésű tagköztársaságok különböző fejlettségi szintjéből eredő érdeellentétek miatt jelentkező feszültségekre a föderáció reformjával, a tagállamok és az autonóm tartományok szuverenitásának növelésével, decentralizációval igyekeztek megoldást találni, ám a szabadabb politikai légkörben más komoly konfliktusok is a felszínre bukkantak. A horvát és a szerb értelmiség kulturális ügyekben folytatott vitái addig elhallgatott kérdéseket érintettek, így a horvátok egyenjogúságát és a szerb tagköztársaságon kívül élő szerb lakosság jogait. Az ország további sorsát nagyban befolyásolták a Horvátországban, Szlovéniában, valamint Szerbiában és annak déli autonóm

¹ Lásd Miljenko Jergović: *Variola vera*. *Bhdani*, 2000.

² Elizabeta Ristanović et al.: Smallpox as an actual biothreat: lessons learned from its outbreak in ex-Yugoslavia in 1972. *Annali dell'Istituto superiore di sanita*, 52. (2016), 4. 589.

³ Ristanović et al. (2016): i. m. 587.

⁴ Vesna Trifunović: Temporality and discontinuity as aspects of smallpox outbreak in Yugoslavia. *Glasnik Etnografskog instituta SANU*, 65. (2017), 1. 128.

tartományában, Koszovóban, illetve Bosznia-Hercegovinában végbemenő folyamatok, amelyek kezelése a jugoszláv kommunista vezetés számára komoly kihívást jelentett. Az események a dezintegráció irányába mutattak, és az 1971-es év folyamán érték el csúcspontjukat, mígnem az év végén a belgrádi legfőbb vezetés, Tito elnökkel az élen, a szövetségi hatalom leépítésének követelésében és a köztársasági önállóság érvényesítésében a leghatározottabban fellépő horvát reformkommunista vezetés eltávolítása mellett döntött. A horvátországi nacionalizmus terjedése elleni erőtlén fellépéssel vádolt horvát reformszárny eltávolítása után letörték a horvát értelmiséget és az ottani hallgatói mozgalmat, ami után világossá vált, hogy a többi tagköztársaság reformereinek menesztése is csak idő kérdése. A Tito vezette legfelsőbb vezetés erőszakkal zárt le egy korszakot, hatalmi szóval fojtotta el a diktatúra lazulása következtében felszínre törő erőket.

Ilyen kaotikus politikai állapotok uralkodtak, amikor az országban felütötte fejét az 1930 óta nem diagnosztizált fekete himlő. A járvány történetének rekonstruálásához rendelkezésre állnak a vészterhes események szemtanúi által írott visszaemlékezések. Többen újságcikkekben osztottak meg a járvánnyal kapcsolatos információkat, és számos tanulmány jelent meg. Zoran Radovanović szerb epidemiológus professzor 2017-ben adta ki *Variola vera: vírus, járvány, emberek* című informatív kötetét, amelyben olvasmányos történeti áttekintést nyújt a fekete himlőről, bemutatva az azzal kapcsolatos tudományos kutatások eredményeit, viszonylag röviden tárgyalva a jugoszláviai eseményeket.⁵ A vírust sikeresen izoláló Ana Gligić szerb virológus tanulmányai mellett rendkívül hasznos forrást jelent az eseményeket szintén megélt Nikola Bura belgrádi orvosprofesszor *Boncolás nélkül* című, 2012-ben kiadott műve,⁶ amelyben Radovanovićnál részletesebben mutatja be a fekete himlő jugoszláviai terjedését, a hatóságok által annak megfékezésére elrendelt intézkedések végrehajtását, amelyhez korabeli fényképeket is mellékel. A járványról 1982-ben *A fekete himlő* (Variola vera) címmel, Goran Marković rendezésében játékfilmet is forgattak, melynek több mozzanata ugyan nem egyezik a szemtanúk visszaemlékezéseiben említettekkel, ám széles rétegeket emlékeztetett az egy évtizeddel azt megelőző jugoszláviai eseményekre.

A veszedelmes betegséget egy mekkai zarándoklatáról hazatért koszovói, Ibrahim Hoti hurcolta be Jugoszlávia területére. A muszlim gyökerű jugoszláv állampolgárokat nem akadályozták abban, hogy felkeressék vallásuk szent helyeit. A második világháborút követő represszió után már az 1950-es évek közepétől Jugoszlávia-szerte javulni kezdtek a muszlim vallásgyakorlás lehetőségei, ebből a szempontból további előrelépést hozott a titói külpolitika alakulása. Jugoszlávia muszlim közösségei a Szovjetunióval való szakítást követően az egyre inkább új utakat kereső jugoszláv külpolitika eszközévé váltak. Ezt mutatták a látványos

⁵ Zoran Radovanović: *Variola vera: vírus, epidemija, ljudi*. Smederevo, Heliks, 2017.

⁶ Nikola Bura: *Bez obdukcije: knjiga o epidemiji velikih boginja u Srbiji 1972. godine: verna rekonstrukcija događaja*. Novi Sad, Prometej, 2012.

gesztusok: Nasszer egyiptomi és Sukarno indonéz elnököt belgrádi látogatásuk alkalmával a legfőbb muszlim vallási vezetőnek is bemutatták. A muszlim gyökerekkel rendelkezők előnyt kezdtek élvezni a jugoszláv diplomáciában. Az arab és más muszlim országokban szolgáló nagykövetek közül sok volt a muszlim felmenőkkel rendelkező diplomata. A hatalom az 1960-as évek közepétől a jó-részt muszlim gyökerű koszovói albánok emancipációját is támogatta, Bosznia-Hercegovinában pedig éppen az 1970-es évek legelején kapott hivatalosan elismert státuszt a muszlim nemzet.

Hotinak, a tehetős 35 éves gabonakereskedőnek tehát nem kellett különösebb akadályokat leküzdenie ahhoz, hogy ellátogathasson a Közel-Keletre. Útja előtt meg kellett ugyanakkor kapnia a fekete himlő (és a kolera) elleni védőoltásokat, hiszen Jugoszlávia is elfogadta a WHO ezzel kapcsolatos ajánlásait.⁷ Hoti el is utazott Szkopjébe, ahol 1971. december 20-án beadták ugyan neki a fekete himlő elleni úgynevezett emlékeztető oltást, ám azt egy másik kórházi páciens tanácsára minden bizonnyal alkohollal megpróbálta kimosni. Hoti attól tarthatott, hogy az oltás hatására megjelenő esetleges kiütések hátrányos hatással lehetnek az üzleti tárgyalásaira.⁸ Az oltásról szóló nemzetközi tanúsítványt ugyanakkor átvehette. A WHO a szaúd-arábiai zarándoklatra való utazást kizárólag repülőgéppel javasolta. A jugoszláv szövetségi szervek továbbították ugyan a javaslatot a tagköztársaságiaknak és a tartományiaknak, az mégsem jutott el a mekkai és medinai utakat szervező utazási irodákhoz. A Hoti útját megszervező bitolai Transkopot sem akadályozta meg semmi abban, hogy szárazföldön indítsa útnak Hotit és 24 útítársát, akik január második felében hagyták el Jugoszláviát. A zarándokok úgy döntöttek, hogy meghosszabbítják közel-keleti útjukat, felkerestek több iraki szent helyet, Kerbelát, Najafot, Bagdadot.⁹ Bura beszámolója szerint a járványügyi jelentésből kiderült, hogy Hoti számos ajándékot, szőnyeget, fejfedőket, különféle szuveníreket vásárolt, illetve szert tett két furulyára, amelyet Koszovóba visszatérve, február második felében sokaknak kölcsönadott.¹⁰ A korabeli beszámolók szerint a járvány elterjedésében nagy szerepük lehetett a hangszereknek, ahogyan azt filmjében Marković is megörökítette.

Hoti 1972. február 15-én tért vissza koszovói falujába, ahol másnapra ugyan rosszul lett, minden bizonnyal a részben ható oltásnak köszönhetően azonban a betegség számára nem bizonyult súlyosnak, mégis terjesztőjévé vált. Viszonylag gyors felépülése miatt a kórt nála nem is diagnosztizálták, a faluközösség aktív tagja maradt. Zarándokútja miatt sokan keresték fel, meghallgatva a muszlim szent helyek felkeresése közben szerzett élményeit.

⁷ Ristanović et al. (2016): i. m. 590.

⁸ Jasmina Lazić: Upozorenje na koje niko nije obratio pažnju. *Vreme*, 2012. március 15.

⁹ Željko Cvetnić: Strah od bolesti i smrti – od variola virusa nekad do COVID-19 danas. *Veterinarska stanica*, 51. (2020), 3. 244.

¹⁰ Bura (2012): i. m. 17.

Nikola Bura rekonstrukciója szerint Hoti éppen egy étteremben tartott élménybeszámolója során fertőzhette meg Latif Mumdzić 28 éves Novi Pazar-i tanítót, akit erős hasfájás miatt penicillinnel kezdtek kezelni a közép-szerbiai Čačak kórházában.¹¹ Állapotának romlása miatt 1972. március 9-én mentő szállította tovább a szerb fővárosba, testét ekkor már gennyes kelések borították, és 40 fokos láza volt. Ötfős szobába került, ahol éppen orvostanhallgatók végezték gyakorlatukat. Az újonnan érkező beteget összetett penicillinallergiás esetként mutatták nekik be.¹² Mumdzićot még arra is megkérték, hogy menjen le az aulába, hogy a hallgatók ismét szemügyre vehessék. A beteg állapota ezt követően kezdett rohamosan romlani: vért hányt, majd a mellékhelyiségben ájultan rogyott a földre. A traumatológiai osztályra került, ahol átmenetileg javult az állapota, másnap, 1972. március 10-én, 29. születésnapján azonban szervezete feladta a küzdelmet. A halál okát ekkor még senki sem sejtette, holott a vele való közvetlen érintkezéssel igazolhatóan 38 embert fertőzött meg.¹³

A fiatal tanító belgrádi haláltusája idején Koszovó autonóm tartomány területén tovább terjedt a fekete himlő: Prizrenben hasonló tünetek jelentkeztek Ibrahim Hoti unokahúgánál, a hatéves Sadetánál.¹⁴ A szerb tagköztársaság és az ahhoz tartozó autonóm tartomány vezetése azonban tévesen úgy ítélte meg, hogy csak néhány esetről van szó, ezért halogatták a járvány kihirdetését. A belgrádi szövetségi hatóságokat március 14-én értesítették a fekete himlő koszovói megjelenéséről, másnap pedig a már említett Ana Gligić, a többek között a fekete himlővel foglalkozó országos referencialaboratórium vezetője felé is jelezték. Ő ekkor még hitetlenkedve fogadta a hírt, hiszen korábban már több alkalommal is sor került téves riasztásra, ám három óra alatt mind a nyolc koszovói mintában azonosították a veszedelmes kórokozót.¹⁵

Március 16-án Koszovó területén elrendelték az általános oltást, azt azonban még mindig nem tudták, hogy a fertőzés ekkor már Belgrádban is megjelent. A szerb fővárosban csak két nappal később, 18-án rendelték el minden ottani egészségügyi dolgozó és a közintézmények alkalmazottainak oltását. Koszovóban és Belgrádban már folyt az oltás, amikor Latif Mumdzić testvére, Nedžib Mumdzić is megbetegedett, érte speciális orvosi küldöttség utazott Novi Pazarba.¹⁶ Miután a Latifot ápoló két nővérnél is diagnosztizálták a kórt, karantént rendeltek el az érintett klinikán,¹⁷ Gligić javaslatára pedig a politikai vezetés rövid huzakodását követően kihirdette a járványt. Az ezt követő napokban Belgrádban 727 ponton mintegy 1,8 millióan,

¹¹ Bura (2012): i. m. 18.

¹² Ristanović et al. (2016): i. m. 590.

¹³ Uo.

¹⁴ Bura (2012): i. m. 31.

¹⁵ Radovanović (2017): i. m. 69.

¹⁶ Lazić (2012): i. m.

¹⁷ Bura (2012): i. m. 52.

Jugoszlávia-szerre pedig összesen végül mintegy 18 millióan kapták meg a védőoltást.¹⁸ A hatóságok mintegy 10 ezer embert (néhol teljes falvakat) küldtek karanténba, lezárták a külső határokat, minden külföldről érkezőtől oltási tanúsítványt kértek.¹⁹ Megtiltották a nyilvános helyeken való gyülekezést, korlátozták az utazást. Amennyiben a karanténhoz és a kezelésekhöz nem álltak rendelkezésre felszabadítható egészségügyi épületek, hoteleket és egyéb szálláshelyeket, gyógyfürdőket ürítettek ki. A legszigorúbb előírásokat Koszovó területén rendelték el, az autonóm tartományt senki sem hagyhatta el, illetve oda nem engedtek be olyan személyt, aki nem tudta igazolni, hogy beoltották.²⁰ A rendelkezések hatására ezt követően már nem is került ki fertőzés az autonóm tartományból.

A beazonosított nagyszámú (25) gócpont 175 regisztrált fertőzöttjéből 105-en (60%) kaptak korábban fekete himlő elleni védőoltást, 66-an (37,7%) nem, míg négy esetben (2,3%) ezt nem tudták megállapítani. A fertőzés következtében elhunytak esetében az arányok egészen máshogy alakultak: a beoltottak esetében a halálozási arányszám 8, az oltást nem kaptak esetében 35%-os volt.²¹ A jugoszláviai feketehimlő-járvány halálos áldozatai közül mindannyian egy héten belül hunytak el.

A védekezés részleteiről a jugoszláv sajtó nap mint nap tájékoztatta a hazai nyilvánosságot. A hatóságok képviselői a járvánnyal kapcsolatos információkkal látták el a WHO szakembereit, rájuk bízva a világ nyilvánosságának tájékoztatását.²² A sikeres járványkezelést Európa-szerre a titói Jugoszlávia sikereként érték meg.²³ A szigorúan betartatott intézkedéseknek köszönhetően a fertőzés nem terjedt át a többi jugoszláv tagköztársaságra, és a szomszédos országokban sem ütötte fel a fejét. Az utolsó esetet április 11-én regisztrálták.²⁴ A WHO szakembereinek aktív közreműködésével elfojtott járvány végét 1972. május 1-jén hirdették ki.

A járvánnyal kapcsolatban az 1970-es évektől napjainkig több összeesküvés-elmélet kapott szárnyra, amelyek többsége a kórokozó szándékos elterjesztését feltételezi. Ana Gligić és kollégái *A fekete himlő mint bioterrorizmus* című kutatási projektjükkel ugyanakkor bizonyították, hogy nem szándékos behurcolásról van szó.²⁵ Az ország gazdaságát hosszú hetekre megbénító járvány komoly anyagi károkat okozott, a kezdeti sokkhatás, az állam teljes felkészületlensége okozta gondok, a bürokratikus akadályok legyőzését követően azonban sikerült áthidalni a szervezeti és technikai hiányosságokat, a jugoszláv hatóságok embereinek nemzetközi segítséggel, a lakosság fegyelmezett együttműködésével sikerült megfékeznie a kórt.

¹⁸ Ristanović et al. (2016): i. m. 593.

¹⁹ Radovanović (2017): i. m. 70–71.

²⁰ Sabina Ferhabd begović: Past and present health crises: How Yugoslavia managed the smallpox epidemic of 1972. *Cultures of History Forum*, 2020. július 22.

²¹ Ristanović et al. (2016): i. m. 591, 594.

²² Ristanović et al. (2016): i. m. 594.

²³ Miljenko Jergović: S malim boginjama u Torinu. *Jergovic.com*, 2017. február 26.

²⁴ Ristanović et al. (2016): i. m. 589.

²⁵ Uo.

Felhasznált irodalom

- Bura, Nikola: *Bez obdukcije: knjiga o epidemiji velikih boginja u Srbiji 1972. godine: verna rekonstrukcija događaja*. Novi Sad, Prometej, 2012.
- Cvetnić, Željko: Strah od bolesti i smrti – od variola virusa nekad do COVID-19 danas. *Veterinarska stanica*, 51. (2020), 3. 241–253. Online: <https://doi.org/10.46419/vs.51.3.2>
- Ferhadbegović, Sabina: Past and present health crises: How Yugoslavia managed the smallpox epidemic of 1972. *Cultures of History Forum*, 2020. júlíus 22. Online: <https://www.cultures-of-history.uni-jena.de/focus/kleio-in-pandemia/past-and-present-health-crises-how-yugoslavia-managed-the-smallpox-epidemic-of-1972>
- Jergović, Miljenko: S malim boginjama u Torinu. *Jergovic.com*, 2017. február 26. Online: <https://www.jergovic.com/ajfelov-most/s-malim-boginjama-u-torinu>
- Jergović, Miljenko: Variola vera. *Bhdani*, 2000. Online: <https://www.bhdani.ba/portal/arhiva-67-281/160/citanka160.htm>
- Lazić, Jasmina: Upozorenje na koje niko nije obratio pažnju. *Vreme*, 2012. március 15. Online: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1484062&print=yes>
- Malcolm, Noel: *Bosnia: A Short History*. London, Papermac, 1996.
- Malcolm, Noel: *Kosovo: A Short History*. New York, NYU Press, 1998.
- Petranović, Branko: *Istorija Jugoslavije 1918–1978*. Beograd, Nolit, 1980.
- Radelić, Zdenko: *Hrvatska u Jugoslaviji 1945–1992*. Zagreb, Školska knjiga, 2006.
- Radovanović, Zoran: *Variola vera: virus, epidemija, ljudi*. Smederevo, Heliks, 2017.
- Repe, Božo: *Rdeča Slovenija: Tokovi in obrazi iz obdobja socializma*. Ljubljana, Založba Sophia, 2003.
- Ristanović, Elizabeta – Ana Gligić – Sonja Atanasievska – Vesna Protić-Djokić – Dragutin Jovanović: Smallpox as an actual biothreat: lessons learned from its outbreak in ex-Yugoslavia in 1972. *Annali dell'Istituto superiore di sanita*, 52. (2016), 4. 587–597. Online: <https://annali.iss.it/index.php/anna/article/view/444>
- Rusinow, Dennison: *The Yugoslav Experiment 1948–74*. Berkeley (US-CA), University Of California Press, 1977.
- Trifunović, Vesna: Temporality and discontinuity as aspects of smallpox outbreak in Yugoslavia. *Glasnik Etnografskog instituta SANU*, 65. (2017), 1. 127–145. Online: <https://doi.org/10.2298/GEI1701127T>
- Vodopivec, Peter: *Od Pohlinove slovnice do samostalne države: Slovenska zgodovina od konca 18. stoletja do konca 20. stoletja*. Ljubljana, Mladinska knjiga, 2005.

A járvány társadalomtudományi vizsgálata többszörösen is összetett feladat. Egyrészt mivel a koronavírus társadalmi életünk minden szegmensében érezteti hatását, valamennyi tudományterület szakértelmére és szempontjaira szükségünk van a hatások azonosításához és a következők levonásához. Másrészt a világjárvány terjedése, a leküzdéséért vívott küzdelem és következményeinek kezelése globális szinten zajlik, ezért a nemzetállami folyamatok értékelését regionális és nemzetközi kitekintéssel kell teljessé tennünk.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem oktatóinak és kutatóinak szerzői közreműködésével készült kötet ebben az összetettségben elemzi a járvánnyal összefüggő társadalmi folyamatokat. A könyv tükrözi és visszaigazolja az egyetem közszolgálati életpályákra integráns módon tekintő filozófiáját: a koronavírus szerteágazó hatásait együtt elemzik az állam-, a politika-, a rendészet-, a hadtudomány és a katasztrófavédelem szakemberei. Mindemellett e rendkívüli időszak magyar tapasztalatain túl számba veszi a számunkra releváns európai és nemzetközi következményeket is. Ma már azt is tudjuk, hogy a világjárvánnyal kapcsolatos tapasztalatainkat a második és a harmadik hullám is elmélyítette. A kötetben közölt tanulmányok kéziratai az első hullám után készültek, de következtetéseik érvényét a későbbi történések csak erősítették.