

AKTUÁLIS TÁRSADALMI KÉRDÉSEINK

Dr. Simicskó István

ÁLLAMI KOMPETENCIÁK VILÁGJÁRVÁNY KEZELÉSÉRE

DOI 10.25116/kozelitesek 2020.3.6

Abstract

The pandemic created by the new type of coronavirus (COVID-19) has caused a worldwide catastrophe. Summarizing the experience, we can say that not the international community but the nation-states played the key role in controlling the epidemic, despite decades of spreading globalization trends and common ideas for the supremacy of supranational organizations.

This global crisis put health care systems to the proof. The biggest challenge was the sudden increase in the number of people in need of care due to the nature of the disease. Besides the sorrow of losing those who have died of the disease, serious economic consequences are to be expected, as complete industries have been shut down, such as tourism and important segments of the world economy seem to be reanimated only flickering even in months. Humanity has suffered not only damage of lives and material, but in short-term the affected countries have to face social and political consequences, and they can only rely most on their national institutions to deal with the problems of the future.

Keywords: pandemic, national institutions, special legal order

Bevezetés

Az új típusú koronavírus (COVID-19) okozta pandémia egy világméretű katasztrófahelyzetet idézett elő, és az eddigi tapasztalatokat összefoglalva ki tudjuk jelenteni, hogy az évtizedek óta egyre nagyobb teret nyerő globalizációs trendek és a nemzetek feletti szervezetek szupremáciáját hirdető elképzelések ellenére mégsem a nemzetközi közösség, hanem a nemzetállamok játszották a főszerepet a járvány elleni védekezésben.

A világot sújtó válság próbára tette az egészségügyi ellátórendszereket. A legnagyobb kihívást az ellátásra szoruló embereknek a betegség sajátosságai miatt hirtelen megnövekedett száma jelentette. A betegségben elhunytak elvesztése miatt érzett fájdalom mellett komoly gazdasági következményekkel kell számolni, hiszen komplett iparágak – mint például a turizmus – álltak le teljesen, és hónapok múltán is csak pislákolva látszanak beindulni a világgazdaság fontos szegmensei. De nem csak emberéletben és anyagi javakban kifejezhető károkat szenvedett el az emberiség, közvetett módon a már rövid távon is jelentkező társadalmi és politikai következményekkel is szembe kell néznie az érintett országoknak, amelyek leginkább csak nemzeti intézményeikre támaszkodhatnak a jövőbeli problémák kezelése során.

Az állami szerepvállalás keretei

A közfeladatok, tehát az állam és a különböző alrendszerei által ellátandó feladatok meghatározása az egyes országok jogrendjére hárul. Az állami teendők tengerében foglal helyet azoknak az alkotmányos jogoknak a védelme, amelyek válsághelyzetben, tehát egy speciális körülmények által meghatározott szituációban leginkább veszélynek vannak kitéve, és éppen ezért védelmük is speciális eszközöket igényel.

A legtöbb nép esetében a nemzeti alkotmányok a saját történeti és demokratikus hagyományaikból építkezve világosan kijelölik azt a jogi keretet, amely egy koronavírus-járványhoz hasonló válsághelyzetben a fennálló társadalmi berendezkedés sérelme és tartós megváltoztatása nélkül biztosítja a megelőzéshez, illetőleg a védekezéshez szükséges döntési potenciált, valamint egyúttal biztosítja a meglévő intézményrendszer működőképességét.

Magyarország Alaptörvénye az állampolgárok védelmét állami feladatként határozza meg,¹ a testi és lelki egészséghez való jog alkotmányos jogként védelemben részesül, amellyel kapcsolatban a betegségek megelőzésében (pl. az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával), illetőleg a betegek kezelésében (pl. az egészségügyi ellátás megszervezésével) is kötelezettségek terhelik az államot.²

Mint fentebb említettük, egy elsősorban egészségügyi karakterrel bíró tragédiának azonban nem csak orvosilag megfogalmazható hatásai vannak, hanem gazdasági, politikai, sőt lelki következményei is. Éppen ezért egy világjárvány kezelésével kapcsolatban az állam feladata nem szűkíthető le sem a megelőzés, sem pedig a kezelés kérdéskörében magára a betegségre. Ahogy a vírus maga is a legyengült védekezőképességgel rendelkező szervezeteket tudja leghamarabb térdre kényszeríteni, a pandémia mint jelenség a destabilizálódott, valamely állami kompetencia területén ideiglenesen vagy tartósan, leginkább kezeletlen belső feszültségek következményeként megfelelő erő kifejtésre nem képes társadalmakat érintette a legsúlyosabban.

Válságkezelési intézkedések

A világjárvány előrehaladtával – és remélhetőleg hosszabb távon csitulásával – kapcsolatban jelen cikk közzétételkor már napvilágot láttak kutatások, amelyek egyik legfontosabb megállapítása a tapasztalatok feldolgozását követően az lett, hogy „a válságkezelés hatékonyságát nem a politikai rendszer, hanem a világgazdaságba való integráció és a kormányzati cselekvés gyorsasága határozta meg; az új koronavírus nem önmagában, hanem más krónikus válságokkal együtt képes politikai destabilizációt okozni.”³

¹ Magyarország Alaptörvénye, G. cikk (2) bekezdés

² Magyarország Alaptörvénye, XX. cikk. (1)-(2) bekezdés

³ Baranyi–Ilyash–Szalai–Varga: Az új koronavírus nemzetközi hatásai – esettanulmányok (1.), Külgazdasági és Külügyi Intézet, 2020

Az európai országokat tekintve a Századvég Alapítvány készített elemzést az életbe léptetett rendkívüli jogrendi intézkedésekről. Megállapította, hogy „az európai országok többségének alkotmánya a veszélyhelyzet körülményeinek fennállása esetén rendkívüli döntések meghozatalára hatalmazza fel az adott kormányt, vagyis az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető következmények elhárítása érdekében egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, eltérhet tőle, valamint egyéb rendkívüli intézkedést hozhat.”⁴ Több esetben fogadtak el olyan jogszabályokat, amelyek a rendkívüli jogrend mellett, vagy helyett kiterjesztették a végrehajtó hatalom, tehát az adott ország kormányának jogkörét annak érdekében, hogy az hatékonyan tudjon reagálni a járvány támasztotta kihívásokra. Ezen intézkedések a szükséges mozgástér mellett biztosítják a jogállam működését azáltal, hogy a nemzeti kormányok továbbra is a parlamentnek felelnek.

Az Európai Bizottság 2020. április 2-án közleményt adott ki a koronavírussal kapcsolatos válaszin intézkedésekről, amelyben különböző források igénybevételének megkönnyítését és támogatási alapok létrehozását helyezte kilátásba, ugyanakkor ez a hivatalos nyilatkozat egyértelműen a pandémia gazdasági és szociális hatásainak enyhítését tűzte zászlajára, a tagállamok részére nem szolgált olyan iránymutatással, amely egységes közösségi védelmi politika kialakítását tette volna lehetővé.⁵

Mivel sem az ENSZ, sem a WHO, sem pedig más mérvadó nemzetközi szervezet részéről nem állt rendelkezésre olyan részletesen kidolgozott forgatókönyv, amelyet követve a járvány elleni védekezés internacionális karaktert kaphatott volna, jobb híján a nemzetállamok a saját tapasztalataik, kultúrájuk, habitusuk, valamint rendelkezésre álló gazdasági és jogi lehetőségeik szerint alakították ki védelmi stratégiájukat, és saját, vagy esetleg szomszédjaiktól, szövetségeseiktől átvett módszerekkel igyekeztek meggátolni a járvány terjedését.

A jelenlegi ismereteink szerint a járvány kiindulópontjának számító Kínában a járvány első hullámát már 2020. január végétől komolyan vették. Intézkedéseikkel nem csupán egy szegmensre koncentrálva törekedtek a járvány megfékezésére, hanem különböző egészségügyi, technikai, jogi, rendészeti és kommunikációs eszközökkel, összehangoltan léptek fel ellene. Az egészségügyi szakemberek a védekezés sikerességét a gyors és kiterjedt tesztelésben, a betegek azonnali izolációjában, a megbetegedettek kapcsolatainak precíz feltérképezésében és a karantén bevezetésében látják. A kínai közjogi és politikai rendszer sajátosságai, valamint a múltban ezen a területen jelentkező járványok (pl. SARS) élénken élő tapasztalatai minden bizonnyal hozzájárultak a védelmi intézkedések hatékony végrehajtásához.

Donald Trump, az Amerikai Egyesült Államok elnöke már 2020. január végén létrehozott egy munkacsoportot a koronavírus-helyzet kezelésére, és egyúttal a Kínával szembeni utazási korlátozásokról

⁴ Európa-szerzte különleges jogrend segíti a járvány elleni védekezést, Századvég Alapítvány, 2020. 03. 27. (forrás: <https://szadveg.hu/hu/hirek/europa-szerzte-kulonleges-jogrend-segiti-a-jarvany-elleni-vedekezest>)

⁵ Az Európai Bizottság Közleménye: Válaszintézkedések a koronavírus ellen, Brüsszel, 2020. 04. 02. (forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0143>)

döntött. Az Európa irányából érkező beutazásokat jóval később, március 11-én állította le, és 2020. március 13-án országos vészhelyzetet hirdetett. Az országban kijárási korlátozások léptek életbe, illetőleg felerősödött a járvánnyal kapcsolatos tájékoztató kommunikáció. Az elmúlt időszakban óriási összegeket költött az amerikai kormányzat az egészségügyre és gazdaságélénkítésre, azonban minden erőfeszítés ellenére az USA könyvelheti el a legtöbb emberveszteséget, és a világ talán legsúlyosabb helyzetben lévő válsággóca New York lett.

Az európai országok közül az egyik legsúlyosabban érintett Olaszországban 2020. március 24-én vezettek be járványügyi szükséghelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedéseket. Ez magában foglalta a miniszterelnök rendeleti kormányzását, az egészségügyért felelős miniszter saját határozattal hatályba léptethetett a fertőzés megfékezésével kapcsolatos intézkedéseket, továbbá önkormányzati vezetők is jogot kaptak korlátozó intézkedések elfogadására. Olaszországban országos karantén lépett érvénybe, amelynek hatálya alatt a lakosság kizárólag létfontosságú célból hagyhatta el otthonát. Az oktatási intézmények bezártak, a gyülekezési szabadságot is korlátozták a rendezvények betiltásával, továbbá a közlekedést és az áruforgalmat is érintették megszorítások, bizonyos esetekben belföldön is, bizonyos régiókat megjelölve.

Franciaországban a Parlement français 2020. március 22-én hatalmazta fel a francia kormányt egészségügyi veszélyhelyzet kihirdetésére, amely a kapott felhatalmazással felfüggesztette a köznevelési és felsőoktatási intézmények látogatását, betiltotta a közösségi rendezvényeket és kijárási tilalmat vezetett be, továbbá korlátozta és egészségügyi ellenőrzéshez kötötte a határokon átívelő forgalmat.

Izrael eredményesebben birkózott meg a koronavírussal, mint a világ legtöbb országa. A siker betudható többek között a forró klímának és a szigorú karanténszabályoknak is. Az izraeli kormány intézkedései szerint a járvány elején senki sem hagyhatta el otthona 100 méteres körzetét, csupán élelmiszer vásárlás, egészségügyi szolgáltatás igénybevétele, vagy nemzetbiztonsági szempontból létfontosságú foglalkozás ellátása érdekében. Az oktatási intézmények – kötelező maszkhasználat mellett – már május elején kinyitottak. Kisebb rendezvényeket, zsinagógákat, istentiszteleteket, strandokat és parkokat is már májusban lehetett látogatni. A vendéglátás is újraindult a Magyarországon is alkalmazott 1,5 méteres távolság betartásával.

Magyarország kormánya gyorsan reagált. Amint a járvány elérte hazánkat, 2020. március 11-én „az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére” vészhelyzetet hirdetett ki,⁶ amely egy alkotmányosan szabályozott különleges jogrend életbe lépését jelentette. Magyarország Alaptörvénye hat minősített időszakot

⁶ 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről

határoz meg: rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet. Az első öt jogrend kizárólag az ország fegyveres védelme érdekében léphet életbe, a veszélyhelyzet viszont lényegesen szélesebb körben alkalmazható, ennek ellenére az említett kormányzati döntésig nem volt precedens arra a rendszerváltást követően, hogy Magyarországon ilyen különleges állapot kerüljön kihirdetésre. A magyar kormány által bevezetett intézkedések repertoárja meglehetősen széles, hiszen a külföldi példákban kimutatható korlátozások (pl. kijárási és határforgalmi szigorítás, rendezvények tiltása) mellett az oktatás folytonosságát digitális tanrend bevezetésével, és az érettségi speciális feltételek közötti, sikeres lebonyolításával oldotta meg. A legveszélyeztetettebb idős korosztályt vásárlási idősáv bevezetésével, illetve a tömegközlekedési eszközökön bevezetett kötelező maszkviseléssel igyekezett óvni a közvetlen kontaktusoktól. A fertőzésnek leginkább kitett egészségügyi dolgozók védőfelszereléssel való folyamatos ellátása, illetve megfeszített munkájuk illetményben is megjelenő honorálása pedig sikeresen biztosította az ellátórendszer működését a legnehezebb időszakban is. A járványhelyzet mérséklődésével az Országgyűlés 2020. június 18-ával megszüntette a veszélyhelyzeti jogrendet, és átmeneti szabályozásként járványügyi készültség került kihirdetésre.⁷

A fenti intézkedéseken túl meg kell említeni, hogy az egész világon rendkívül fontos eleme volt a járvány elleni védekezésnek a lakosság széleskörű tájékoztatása a probléma komolyságáról az általános pánikhangulat elkerülésével, az egészség megőrzésének és a fertőzés elkerülésének lehetőségeiről, továbbá a gyorsan változó jogszabályi környezetről, hogy minél inkább biztosítható legyen az önkéntes jogkövetés. A kommunikáció sikerességében nagymértékben közrejátszik a következetes és hiteles kormányzati cselekvés, a társadalom sajátosságai, valamint az adott ország politikai stabilitása is.

Védekezést befolyásoló egyéb körülmények

Ha az egyes országok népességéhez viszonyítva vizsgáljuk a koronavírus okozta halálos esetek számát, láthatjuk, hogy az adott ország mennyire volt képes elkerülni a legsúlyosabb következményeket. Európában Olaszország, Spanyolország, Nagy-Britannia és Franciaország esetében, Európán kívül az Amerikai Egyesült Államok, illetve Oroszország esetében mutatható ki lakosságárányosan a legtöbb áldozat. Ezekben az országokban nagyságrendileg 1 millió főből 600 ember vesztette életét.⁸

A világjárvány tapasztalatai megmutatták, hogy az egészségügyre költött pénz és az ország fejlettsége önmagában nem elégséges egy jövőbeli hasonló fenyegetéssel szembeni hatékony fellépéshez. Megfigyelhető, hogy a nyugati civilizációt képviselő legfejlettebb és leggazdagabb országokat érintette legsúlyosabban a járvány, mind egészségügyi, mind társadalmi szempontból. Minden bizonnyal fontos

⁷ 2020. évi LVII. törvény a veszélyhelyzet megszüntetéséről

⁸ Forrás: Johns Hopkins University (<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>)

az egészségügyi ellátás minősége, de a kulturális és társadalmi eltérések is jelentősen befolyásolhatták a védekezés hatékonyságát. A lakosság átlagéletkora, a nagyvárosias környezet, a magasabb népsűrűség, a turisztikai és külkereskedelmi aktivitás, a bevándorlási kitettség mellett az ország belső stabilitása, az állampolgárok fegyelmezettsége, valamint a kormányzati helyzetfelismerés, a kellő időben meghozott és megfelelően hatékony járványelleni intézkedések befolyásolhatták legjobban a járvány terjedését.

Konklúzió

A szükséges intézkedések meghozatalában a késelem azt jelentette, hogy a vírus terjedése felgyorsult, az exponenciálisan növekvő betegszám túlterhelte az egészségügyi ellátórendszert, és a kapacitásokat többszörösen meghaladó igény kielégítésének lehetetlenülése halálesetekben öltött testet. A járvány személyes tragédiákon túl komoly társadalmi feszültséget generált, eltérő mértékben ugyan, de a világ szinte minden szegletében.

Tekintettel arra, hogy a koronavírusnak engedélyezett gyógymódja jelenleg még nem létezik, a sikeres védekezés egyik legfontosabb, elengedhetetlen pillére a szigorú korlátozások bevezetése, amelyek a fizikai kontaktusok minimalizálásával érik el a fertőzés lassítását. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a társadalom fegyelmét és türelmét próbára tevő, nyilvánvaló gazdasági nehézségeket hordozó korlátozások bevezetése nem volt elkerülhető, ezért azok az országok döntöttek jól, amelyek időben felismerték ezt a szükségszerűséget. A gazdasági következményektől tartó, saját technológiai fejlettségükben bízó, illetőleg a járvány következményeivel nem kalkuláló nemzetek rekordszámú halálos áldozattal, még nehezebben viselhető és nagyobb gazdasági károkkal, valamint jobban elhúzódó korlátozásokkal kénytelenek szembesülni.

Magyarországon nem maradt koronavírusos beteg ellátás nélkül, és senki nem halt meg azért, mert nem volt elég kórházi férőhely vagy lélegeztetőgép. Magyar orvos nem kényszerült olyan döntés elé, hogy kényszerűségből emberéletekről döntsön azáltal, hogy a szűkös keretek miatt melyik páciensnek biztosítsa az intenzív ellátást.

A hazai és nemzetközi tapasztalatokat összegezve tanulságul szolgálhat a jövőre nézve, hogy nem minden ország védelmi rendszere volt hatékony és működképes. A gyorsuló és globalizálódó világban jelentkező újabb kihívások, más típusú, a jelenleginél adott esetben veszélyesebb járványok, a hibrid hadviselés társadalmakat bomlasztó, kiber-, vagy éppen biológiai alapú fegyverei olyan fenyegetést jelentenek, amelyekkel szemben érdemes felkészülni. Az utóbbi hónapokban megszerzett ismeretek ebben a felkészülésben létfontosságúak lehetnek.

A koronavírus-járvány tapasztalatait vizsgálva, a lehetséges és látható veszélyek tükrében véleményem szerint át kell tekintenünk a különleges jogrendi szabályozást. A ma felismerhető tendenciák sajnos mindenképpen abba az irányba mutatnak, hogy az államoknak gyakrabban lesz szükségük a

különleges jogrendi jogintézmények alkalmazására a jövőben, emiatt indokolt lehet akár egy „válságügyi” kódex megalkotása is, amely a jelenleginél szerteágzóbban és részletesebben szabályozza a polgári védelem egész rendszerére vonatkozó feladatokat, és kellő mozgásteret ad a végrehajtó hatalom számára a minél gyorsabb reagálás érdekében.

Felhasznált irodalom:

- Baranyi Tamás Péter–Ilyash György–Szalai Máté–Varga Gergely (2020): Az új koronavírus nemzetközi hatásai – esettanulmányok (1.), Külgazdasági és Külügyi Intézet
- Hannah Ritchie–Max Roser–Esteban Ortiz-Ospina–Joe Hasell (2020): Hungary – Coronavirus Pandemic, Our World in Data (forrás: <https://ourworldindata.org/coronavirus/country/hungary?country=~HUN>)
- Az Európai Bizottság Közleménye: Válaszintézkedések a koronavírus ellen, Brüsszel, 2020. 04. 02. (forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0143>)
- Az Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága által közzétett összefoglaló dokumentum: A koronavírus terjedésével és hatásaival szembeni intézkedésekről, Brüsszel, 2020. 05. 28. (forrás: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_policy_measures_28_may_0.pdf)
- Európa-szerte különleges jogrend segíti a járvány elleni védekezést, Századvég Alapítvány, 2020. 03. 27. (forrás: <https://szadveg.hu/hu/hirek/europa-szerte-kulonleges-jogrend-segiti-a-jarvany-elleni-vedekezest>)