

Friedery Réka

A szabad mozgás tagállamok közötti korlátozásának kérdései a COVID-19 idején

Bár a világban időről időre felütik fejüket korábban ismeretlen járványok, a COVID-19 új helyzet elé állított mindenkit elsősorban azért, hogy nem behatárolt területen terjedt el, hanem igen rövid időtáv alatt pandémiává terebélyesedett. Világszerte soha nem látott védelmi intézkedéseket vezettek be, amelyek negatív hatásokkal jártak számos alapvető jogra, így a szabad mozgás jogára. Az Európai Unió tagállamai közötti szabad mozgás és ennek korlátozása többretegű. A tanulmányban a jogi keretek bemutatásával arra mutatunk rá, hogy bár az uniós eszközrendszer lehetővé teszi a tagállami lépések összehangolását, egy váratlan és az Unió egészét érintő pandémia ismét hangsúlyossá teszi a tagállamok és az Európai Unió közötti együttműködés hiányát.

1. Szabad mozgás: jog és szabadság

„Vigyázzunk egymásra, segítsük át egymást ezen! Mert, ha van valami, ami ennél a vírusnál is fertőzőbb, az a szeretet és az együttérzés. És az európaiak megmutatják, hogy ez milyen erős lehet a nehézségekkel szemben” – mondta Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke az Európai Parlament 2020. március 26-i plenáris ülésén, amikor az EU szembesült a járvánnyal. Bármennyire is biztatóak voltak ezek a szavak, a szabad mozgás veszélyei jól láthatóak, és a COVID-19 terjedésének megakadályozása a vészhelyzeti kockázatok szabályozásának példátlan mértékű gyakorlatát jelenti.¹ Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957. évi szerződés eredetileg a tagállamokon belüli határok szabad átjárhatóságát szem előtt tartva, gazdasági célként tűzte ki a munkavállalók szabad mozgásának előmozdítását, amely így a munkavállalók – és ezáltal az egyének, mint alkalmazottak vagy szolgáltatók – szabad mozgására és a letelepedés szabadságára vonatkozott.

A személyek szabad mozgása a belső határok nélküli piac négy pillérének az egyike. A szabad mozgás lehetősége tovább erősödött, amikor az 1992-es Maastrichti Szerződés bevezette az uniós polgárság fogalmát, vagyis a tagállamok valamennyi polgára uniós polgárként olyan alapvető jogokkal rendelkezik, mint a szabad mozgás és tartózkodás joga a tagállamok területén. A szabad mozgás mint alapvető jog az Alapjogi Charta 45. cikkében került rögzítésre. Ennélfogva az Európai Unió Szerződés (EUSZ) 3. cikkének (2) bekezdése, az Európai Unió Működési Szerződés (EUMSZ) 20. és 21. cikke, valamint a Charta 45. cikke az építőkövei annak, hogy a tagállamok területén az Unió minden polgárának joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz, figyelembe véve a Szerződésekben és az azok alkalmazására elfogadott rendelkezésekben megállapított korlátozásokat és feltételeket.

2. Közegészségügy

Az EUMSZ 168. cikke szerint a közegészségügy az Európai Unió és a tagállamok között megosztott hatáskör.² Vagyis az uniós fellépések kiegészítik a nemzeti politikákat, az EU elsődleges szándéka a tagállamok intézkedéseinek támogatása, mint például a határokon átnyúló súlyos, egészséget fenyegető veszélyek megfigyelése, az azokra vonatkozó korai figyelmeztetés és a küzdelem ellenük. A tagállamok összehangolják egymással a politikáikat és programjaikat az uniós fellépés által érintett területeken, így a közegészségügy területén. A

¹ Paccs – Weimer 2020.

² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – Harmadik rész: Az Unió belső politikái és tevékenységei - XIV. CÍM: Népegészségügy - 168. cikk (az EKSz. korábbi 152. cikke) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12008E168#>

mostani világjárvány kapcsán ezt hangsúlyozta a Bizottság, kijelentve, hogy a felkészültség és a reagálás kulcsfontosságú területeinek megerősítéséhez szoros koordinációra és információcserére lesz szükség a tagállamokon és a társadalmi közösségeken belül és azok között, valamint elkötelezettségre e nemzeti hatáskörbe tartozó intézkedések végrehajtása iránt.³

Az EU emellett egészségügyi jogszabályokat fogadhat el a közegészség védelme érdekében, például határokon áttérjedő súlyos egészségügyi veszélyek esetén. E tekintetben fontos lépés volt az 1082/2013/EU határozat⁴ a határokon áttérjedő súlyos egészségügyi veszélyekről,⁵ amely többek között a fertőző betegségekre⁶ is érvényes. A határozat az epidemiológiai megfigyelésre, a nyomon követésre, a korai előrejelzésre és a határokon átnyúló súlyos egészségügyi fenyegetések elleni küzdelemre vonatkozó szabályokat tartalmazza. A nemzeti politikák összehangolását és kiegészítését szem előtt tartva kitér a fent említettekre való felkészültségre és reagálási tervre. Ezenkívül az úgynevezett EU Egészségügyi Biztonsági Bizottság biztosítja azt a szervezeti formát, amelynek keretében a tagállamok kötelesek összehangolni a COVID-19 miatti intézkedéseiket. Ugyanis a bizottság tagjai a nemzeti egészségügyi miniszterek, az elnöki teendőket pedig az Európai Bizottság egy képviselője látja el.⁷

Az EU Bizottság bármilyen hasznos kezdeményezést megtehet a tagállami politikák és programok összehangolásának előmozdítása érdekében, különös tekintettel az iránymutatások és mutatók létrehozására, a bevált gyakorlatok cseréjének megszervezésére, valamint az időszakos ellenőrzéshez és értékeléshez szükséges elemek előkészítésére, és a Tanács ajánlásokat is elfogadhat.⁸

3. Az elsődleges és a másodlagos jog korlátozásai

Noha a szabad mozgáshoz való jog korlátozásokhoz és feltételekhez köthető, az elsődleges jogban nincs más rendelkezés a korlátozásokról azon kívül, hogy az EUMSZ 45. cikk részletezi a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog korlátozásának okait, amelyek a közrend, a közbiztonság vagy a közegészségügy. A másodlagos jogszabályok foglalkoznak a korlátozások kérdésével, de bizonyos követelmények teljesítéséhez kötik őket. E tekintetben – miközben a tagállamok lényegében megtartják azt a szabadságot, hogy nemzeti igényeiknek megfelelően határozzák meg a közrend és a közbiztonság követelményeit, amelyek tagállamonként és korszakonként eltérőek lehetnek – tény, hogy közösségi összefüggésben és különösen a személyek szabad mozgásának alapelvétől való eltérés igazolásaként ezeket a követelményeket

³ Rövid távú uniós egészségügyi felkészültség a Covid19-járványokra. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f6fbab84-c749-11ea-adf7-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2013/EU határozata (2013. október 22.) a határokon áttérjedő súlyos egészségügyi veszélyekről és a 2119/98/EK határozat hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1082&from=EN>

⁵ A határozat 3. cikk g) pontja szerint a „határokon átnyúló súlyos egészségügyi fenyegetés” definíciója: „olyan, életveszélyt eredményező vagy más szempontból súlyos, biológiai, vegyi, környezeti vagy ismeretlen eredetű egészségügyi veszély, amely áttérjed a tagállamok nemzeti határain, illetve amelynél jelentős az ilyen áttérjedés kockázata, és amely uniós szintű koordinációt tehet szükségessé az emberi egészség magas szintű védelmének biztosítása érdekében”.

⁶ A határozat 3. cikke b) pontja szerint a „fertőző betegség” definíciója: „fertőző kórokozó útján terjedő betegség, amely a fertőzött személlyel való közvetlen érintkezés nyomán vagy közvetett módon, például a fertőző kórokozó által megfertőzött vírushordozónak, állatnak, fertőzőshordozónak, terméknek vagy környezetnek való kitettség vagy folyadékcsere útján terjed egyik emberről a másikra”.

⁷ A határozat 11. cikke.

⁸ Lásd az EUMSZ 168. cikkét.

szigorúan kell értelmezni, így azok hatályát az egyes tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan a közösségi intézmények ellenőrzése nélkül.⁹

A korlátozások kérdésével foglalkozó másodlagos jogszabályok közül a 2004/38/EK irányelv¹⁰ az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogára vonatkozik. Ez a gazdasági tevékenységet folytató személyek szabad mozgását is szabályozza, korlátozásokat és feltételeket tartalmaz. Ennek értelmében az uniós polgárokat vagy családtagjaikat közrendi, közbiztonsági, vagy közegészségügyi okokból kiutasíthatják a fogadó tagországból. Az irányelv azonban kifejezetten kimondja, hogy ezek nem eredhetnek a tagállamok belső gazdasági okokból. Az irányelv azt is meghatározza, hogy milyen típusú betegségek indokolhatják a korlátozásokat. Ezek olyan betegségek, amelyekből az Egészségügyi Világszervezet vonatkozó okiratai által meghatározottak szerint járvány alakulhat ki, vagy más fertőző betegségek, vagy paraziták által terjesztett ragályos betegségek, ha a fogadó tagállam állampolgáira vonatkozó védelmi rendelkezések vonatkoznak rájuk.

4. Határellenőrzés

A határbiztonságot garantáló politika, mint a külső fenyegetésre adott megfelelő válasz irányította a COVID-19 esetében is sok tagállam válaszlépését. Ebből a szempontból a határpolitika mint eszköz ugyanúgy bevetett a járványok esetében, mint a migrációs hullámok, vagy a terrortámadások alatt.¹¹

Az (EU) 2016/399 rendelet,¹² más néven a Schengeni határ-ellenőrzési kódex (SHK) tartalmazza azokat a szabályokat, amelyek szabályozzák a személyek külső határokon történő ellenőrzését, a belépési feltételeket és a határellenőrzések ideiglenes visszaállításának feltételeit a belső határokon a schengeni térségben.¹³

A rendelet 25., 28. és 29. cikke lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető súlyos veszély esetén a belső határokon ideiglenesen visszaállítsák a határellenőrzést.¹⁴ Bár a közegészségügy nyilvánvalóan nem szerepel ebben, a közpolitikát tágra értelmezik ebben az esetben. Így a jelenlegi járvány idején a tagállamok közötti határellenőrzés visszaállításának oka az, hogy a határellenőrzésnek hozzá kell járulnia a közegészséget fenyegető közvetlen vagy jövőbeli veszélyek leküzdéséhez. Ugyanakkor számos követelménynek meg is kell felelni: az intézkedést kivételként, és végső megoldásként kell alkalmazni, figyelembe véve az arányosság és a szükségesség elvét. A Bizottság kinyilváníthatja a véleményét az intézkedés szükségességéről és arányosságáról, de nem vétőzhat meg egy ilyen döntést, ha azt egy tagállam hozza meg.

⁹ Lásd a C 33/07. Sz. Jipa ügy EBHT [2008], I-5157, 23. bekezdését.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről

¹¹ Kenwick – Simmons 2020.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN>

¹³ Az SHK szerint a belső határok a tagállamok közös szárazföldi határai, beleértve a folyó- és tóhatárokat is; a tagállamok repülőtereit a belső repülésekhez, valamint a tagállamok tengeri, folyami és tavi kikötőit a rendszeres belső kompjáratokhoz.

¹⁴ A 29. cikk kivételes körülmények között alkalmazható, amikor a schengeni övezet általános működését a külső határellenőrzéssel kapcsolatos tartós és súlyos hiányosságok veszélyeztetik, és amennyiben ezek a körülmények a belső határellenőrzés nélküli térségben vagy annak bizonyos részein komoly veszélyt jelentenek a közrendre vagy a belső biztonságra, a Tanács – a Bizottság javaslata alapján – javasolhatja, hogy egy vagy több tagállam döntsön a határellenőrzés visszaállításáról belső határainak teljes hosszán vagy bizonyos részein.

Érdekes módon a tagállamok eltérően közelítik meg a határellenőrzés alkalmazásának kérdését, hivatkoznak az SHK 25., illetve a 28. cikkére is.¹⁵ A két rendelkezés a hatálybalépés, az időtartam és az értesítési kötelezettség tekintetében eltér egymástól. Egyrészt a 25. cikk alkalmazható előre látható eseményekre, amelyek komoly veszélyt jelentenek a közrendre vagy a belső biztonságra. Ez az intézkedés felhasználható a határellenőrzés (a határon végzett tevékenység, amely határellenőrzésből és határőrizetből áll) visszaállítására a belső határok egészén vagy annak egyes részein. Az időkeret korlátozott időtartamra szól, legfeljebb 30 napra, vagy a súlyos fenyegetés előrelátható időtartamára, ha az meghaladja a 30 napot. Megújítható, legfeljebb 30 napos időszakokra meghosszabbítható, de a teljes időtartam nem haladhatja meg a hat hónapot.

Másrészt a 28. cikk azokra az esetekre vonatkozik, amelyek azonnali intézkedést igényelnek a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető súlyos veszély miatt. Itt az intézkedés azonnal visszaállítja a határellenőrzést a belső határokon, korlátozott, legfeljebb tíz napos időtartamra, azzal a lehetőséggel, hogy a belső határokon történő határellenőrzést meghosszabbíthatják legfeljebb 20 napos megújítható időtartamokra. A teljes időtartam azonban nem haladhatja meg a két hónapot.

Az intézkedések közötti másik különbség az, hogy a 25. cikk (és a 26. cikk) szerint a tagállamoknak kötelességük a tervezett visszaállítás előtt legalább négy héttel értesíteni a Bizottságot és a többi tagállamot. De még mindig van kivétel, ha a visszaállított határellenőrzés alapjául szolgáló körülmények kevesebb, mint négy héttel a tervezett újbóli bevezetés előtt válnak ismertté. Ezzel ellentétben, mivel az intézkedés azonnali jellegű, a 28. cikk nem ír elő előzetes bejelentési kötelezettséget, inkább azonnal tájékoztatni kell a Bizottságot és a tagállamokat az azonnali intézkedés végrehajtásával párhuzamosan.

5. A soft law alkalmazása

Az EUMSZ 288. cikke szerint az Unió hatáskörének gyakorlásához az intézmények rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket fogadnak el, amennyiben az ajánlásoknak és a véleményeknek nincs kötelező erejük. Ezeket az eszközöket alkalmazhatja a közegészségügy terén is. De a jelenlegi pandémia esetében azt láthattuk, hogy az Unió késlekedett a nem kötelező erejű jogi eszközök alkalmazásával, megkésett lépéseket tett a tagállamok sürgős, a szabad mozgást korlátozó intézkedéseinek összehangolására.

A tagállamok által bevezetett korlátozások gazdasági és társadalmi okokból mentességekkel társultak bizonyos munkavállalói kategóriákra, mint például az idegnyomkásokra Németországban. Az Európai Bizottság, elismerve a mentességek fontosságát tette közzé irányelvét a munkavállalók szabad mozgásának gyakorlásáról a COVID-19 járvány idején.¹⁶ Ebben a Bizottság hangsúlyozta a belső piac integritását, és azokat a kritériumokat (szükségesség, arányosság, objektivitás és megkülönböztetés-mentesség), amelyeknek meg kell felelni, amikor közegészségügyi alapon korlátozzák a munkavállalók szabad mozgásának jogát. Bár elkészült egy lista azokról a kritikus foglalkozást gyakorló munkavállalókról, akiknek a foglalkozása rendkívül fontos, a szabad mozgása pedig elengedhetetlen, ez a felsorolás nem teljes. A dokumentum többek között tisztázta, hogy a tagállamoknak lehetővé kell tenniük a határ menti ingázók számára, hogy folytathassák a

¹⁵ Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf

¹⁶ COVID-19: A munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának gyakorlására vonatkozó iránymutatások (2020/C 102 I/03)

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0330(03)&from=EN)

határátlépést akkor, ha a fogadó tagállamban továbbra is megengedett az érintett ágazatban végzett munka, és a határmentén ingázó munkavállalókkal ugyanúgy eljárni, mint a belföldi munkavállalókkal. A Bizottság hangsúlyozta az idénymunka rendkívül fontos és alapvető jellegét is.

A fenti irányelv egy másik, az egészségvédelemre, valamint az áruk és az alapvető szolgáltatások elérhetőségének biztosítására irányuló határigazgatási intézkedésekről szóló Irányelvet¹⁷ egészítette ki, amelynek célja egy integrált megközelítés kidolgozása volt a tagállamok által alkalmazott mentességek esetében, biztosítva a hatékony határigazgatást az egészség védelme érdekében, s megőrizve az egységes piac integritását. A tagállamokat arra kérték, hogy jelöljenek ki a szállítmányozásban dolgozók számára „zöld sávos”¹⁸ határátkelőket a szárazföldi (közúti és vasúti), a tengeri és a légi közlekedésben. Itt ismét arra ösztönözték a tagállamokat, hogy tegyék lehetővé és könnyítsék meg a határ menti ingázók határátlépését is, ne csak az egészségügyi, élelmiszeripari és más alapvető ágazatokban dolgozók számára.

A korlátozások időtartama alatt a Bizottság hangsúlyozta a megkülönböztetés-mentesség és az arányosság elvét. Előbbi azt célozza, hogy az intézkedések nem tehetnek különbséget a tagállamok saját állampolgárai és a lakóhellyel rendelkező uniós polgárok között, és a tagállamok nem tagadhatják meg a területükön lakó uniós polgárok, vagy harmadik országok állampolgárai belépését, valamint elő kell segíteniük a hazatérő más uniós polgárok és lakosok határátlépését. Az arányosság elve alapján pedig a tagállamok konzultálnak az egészségügyi hatóságokkal, és jóváhagyatják, hogy adott intézkedés megfelelő és szükséges a közegészségügyi célkitűzés eléréséhez. A gyakorlatban ezt több állam sem teljesítette, például Magyarország 2020. március 17-től csak a magyar állampolgárokat és az az állandó tartózkodási engedéllyel rendelkező EGT (Európai Gazdasági Térség) állampolgárokat engedte be a területére.¹⁹ Egyértelműen diszkriminatív volt, amikor a magyar kormány mentességet adott a cseh, a szlovák és a lengyel (V4) állampolgároknak arra az esetre, ha negatív koronavírus-tesztet mutatnak be, de más uniós állampolgárok még negatív teszttel sem léphettek be Magyarország területére.

Egy újabb irányelvben hangsúlyozták az idénymunkások fontosságát,²⁰ amely szerint bizonyos esetekben a mezőgazdasági idénymunkások rendkívül fontos betakarítási, ültetési vagy gondozási funkciókat látnak el, és a tagállamoknak ugyanúgy kell eljárniuk ezekkel a munkavállalókkal, mint a fent említett kiemelten fontos foglalkozásokat gyakorló munkavállalókkal.

Nagyon fontos, hogy bár a tagállamok szelektáltak a személyek esetében foglalkozási kategóriák alapján, tehát a személyek szabad mozgása bizonyos foglalkozást végző személyek szabad mozgására korlátozódott, a Bizottság ezt nem tekintette uniós jogsértésnek, csak a közös megközelítésre szólított fel e munkavállalók besorolásánál.

¹⁷ COVID-19 Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások (2020/C 86 I/01) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0316%2803%29&qid=1606636743571>

¹⁸ Elsőbbségi sávok a határátkelőhelyeknek, amelyeknek minden áruszállító jármű számára nyitva kell állniuk, függetlenül attól, hogy milyen árut szállítanak. A határátlépés, beleértve mindenfajta ellenőrzést és egészségügyi vizsgálatot, legfeljebb 15 percet vehet igénybe. Lásd: A Bizottság Közleménye a zöld sávoknak az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások szerinti végrehajtásáról (2020/C 96 I/01) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0324\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0324(01)&from=EN)
https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/2020-03-23-communication-green-lanes_en.pdf

¹⁹ 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről, http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=218814.382932

²⁰ Iránymutatás a COVID19-járvány kontextusában az EU-ban dolgozó idénymunkásokról (2020/C 235 I/01) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0717\(04\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0717(04)&from=EN)

Az EU prioritását a Bizottság által közzétett, a COVID-19 korlátozási intézkedéseinek feloldására irányuló közös európai ütemterv²¹ hangsúlyozta. Ebben a Bizottság felszólította a tagállamokat, hogy koordinálják az intézkedések megszüntetését, ugyanakkor megjegyezte, hogy a tagállamok döntéseinek elsődleges célja továbbra a közegészségügy rövid és hosszú távú védelme kell, hogy maradjon, és továbbra is alapvető fontosságú a tagállamok közötti tisztelet és szolidaritás. Továbbá október 13-án elfogadták a COVID-19 világjárványra reagálva bevezetett szabad mozgás korlátozásának összehangolt megközelítéséről szóló tanácsi ajánlást.²² Eszerint minden, a közegészség védelme érdekében hozott, a szabad mozgást korlátozó intézkedésnek arányosnak és megkülönböztetés-mentesnek kell lennie, és azonnal fel kell oldani azokat, amint a járványügyi helyzet ezt lehetővé teszi. Az ajánlás négy kulcsfontosságú területet határoz meg, ahol a tagállamok összehangolják erőfeszítéseiket: színkódon (zöld, narancs, piros, szürke) alapuló közös térképészeti rendszer; közös kritériumok a tagállamok számára az utazási korlátozások bevezetésének eldöntésekor; a magasabb kockázatú területekről érkező utazókra alkalmazott intézkedések világosabbá tétele (tesztelés és önkéntes karantén); egyértelmű és időszerű tájékoztatás a nyilvánosság számára.

Az ajánlás kitért arra, hogy a tagállamok ne korlátozzák a zöld területekre érkező, vagy onnan érkező személyek szabad mozgását, és tartsák tiszteletben a narancssárga és a vörös területek közötti járványügyi helyzet különbségeit, az arányosság elvét szem előtt tartva járjanak el, és elvileg nem tagadhatják meg a belépést a más tagállamokból beutazó személyek számára. Azok a tagállamok, amelyek korlátozás bevezetését tartják szükségesnek, megkövetelhetik, hogy a nem zöld területekről beutazó személyek érkezés után karanténba vonuljanak, vagy teszteljék őket.

6. Összegzés

A belső határok ellenőrzésének felállítását utoljára a 2015-ös migrációs hullám okozta politikai eszköz alkalmazásaként tapasztalhattuk. A tagállamok autonómiát élveznek, ha korlátozni akarják a személyek szabad mozgását a tagállamok között, ebben a tekintetben a közegészség védelme is törvényes cél. A közegészségügy megosztott hatáskör az Európai Unió és a tagállamok között. Ezen a területen az uniós fellépés elsősorban az egyes tagállamok által tett intézkedések támogatására és kiegészítésére irányul, például a határokon áttérjedő egészségügyi veszélyek leküzdésére vonatkozó nemzeti politikák esetében. A 2020-as pandémiás helyzet lehetővé teszi az eltérést az általában alkalmazott jogszabályoktól, ám a tagállamok gazdaságának védelme (pl. turisztikai szektor megsegítése) nem eredményezhet a szabad mozgás korlátozását célzó intézkedéseket. A közegészség védelme különböző intézkedésekhez vezethet, de a határellenőrzés visszaállításának – akár előreláthatónak tekintjük a veszélyt, akár olyan, ami azonnali intézkedést igényel – meg kell felelnie a szükségesség, a legvégső megoldás, az arányosság és a megkülönböztetés-mentesség kritériumainak. Fontos azt is felismerni, hogy adminisztratív akadályok (pl. megbízható adatok hiánya a betegség mértékének megértéséhez) is vezethetnek ahhoz, hogy a betegséget később minősítik világjárvánnyá (ne feledjük, hogy az Egészségügyi Világszervezet nyilatkozatára van szükség a tagállamok közötti szabad mozgás korlátozásának megindokolásához), ami pedig a lehetőségek kihagyását okozhatja a veszély leküzdésében. Végezetül megjegyezendő, hogy a

²¹ A COVID-19-járvány megfékezésére irányuló intézkedések fokozatos megszüntetését célzó közös európai ütemterv (2020/C 126/01) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2020.126.01.0001.01.HUN&toc=OJ:C:2020:126:TOC

²² Tervezet – A Tanács ajánlása a szabad mozgásnak a Covid19- világjárvány miatti korlátozására vonatkozó koordinált megközelítésről, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_11689_2020_INIT&from=EN

szükséges járványügyi intézkedések összehangolását célzó uniós lépések megkésztettek voltak, mivel a tagállamok (korlátozó) intézkedéseinek életbe lépése után születtek.

IRODALOM

- Kenwick, Michael R. – Beth A. Simmons, Beth A.: Pandemic Response as Border Politics, *International Organization*, 2020, doi:10.1017/S0020818320000363
- Paccès, Alessio M. – Maria Weimer, Maria: From Diversity to Coordination: A European Approach to COVID-19, *European Journal of Risk Regulation*, 11 (2020) 2: 283–296.
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – Harmadik rész: Az Unió belső politikái és tevékenységei - XIV. CÍM: Népegészségügy - 168. cikk (az EK Sz. korábbi 152. cikke) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12008E168#>
- Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2013/EU határozata (2013. október 22.) a határokon áttérjedő súlyos egészségügyi veszélyekről és a 2119/98/EK határozat hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1082&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), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32004L0038>
- A Bizottság Közleménye a zöld sávoknak az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások szerinti végrehajtásáról (2020/C 96 I/01) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0324\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0324(01)&from=EN)
- Tervezet – A Tanács ajánlása a szabad mozgásnak a Covid19- világjárvány miatti korlátozására vonatkozó koordinált megközelítésről, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_11689_2020_INIT&from=EN
- COVID-19 A munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának gyakorlására vonatkozó iránymutatások (2020/C 102 I/03) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0330(03)&from=EN)
- COVID-19 Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások (2020/C 86 I/01) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0316%2803%29&qid=1606636743571>
- A COVID-19-járvány megfékezésére irányuló intézkedések fokozatos megszüntetését célzó közös európai ütemterv (2020/C 126/01) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2020.126.01.0001.01.HUN&toc=OJ:C:2020:126:TOC

81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről, http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=218814.382932

Iránymutatás a COVID19-járvány kontextusában az EU-ban dolgozó idénymunkásokról (2020/C 235 I/01)

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0717\(04\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0717(04)&from=EN)

Rövid távú uniós egészségügyi felkészültség a Covid19-járványokra. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f6fbab84-c749-11ea-adf7-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf