

# 3. A Covid-járvány uniós szintű kezelése – A hatáskörök hálójának elmélete

MARINKÁS GYÖRGY

## 1. Az EU különleges jogrendi szabályozásra vonatkozó szabályainak áttekintése

### 1.1. Egy új kihívás

2020 tavaszán világhossá vált, hogy az új típusú koronavírus-járvány kezelése – amely január óta mind a közvéleményt, mind a tagállami és uniós döntéshozókat is foglalkoztatja – nem korlátozódik kizárólag járványügyi kérdésekre, azaz egy olyan területre, amelyben az EU gyakorlatilag semmilyen kompetenciával nem rendelkezik kötelező erejű döntések meghozatalára. A járvány ugyanis a lakosság egészsége mellett komolyan veszélyezteti az állami költségvetések egyensúlyát és a gazdaság működőképességét,<sup>1</sup> ily módon az egy-

---

<sup>1</sup> Egyrészt az állami költségvetésekben komoly összeget szükséges átcsoportosítani a védekezés közvetlen költségeire – egészségügyi és védőfelszerelések –, másrészt közvetlenül a gazdasági szereplők állami szubszidiálást igényelnek annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a gazdaság teljes összeomlása és a munkanélküliségi ráta egekbe szökkenése. Mindezt egy olyan helyzetben, amikor az államnak a gazdasági szereplők elmaradt jövedelmei miatt magának is elmaradó adóbevételekkel kell számolnia (részletesen lásd az IMF elemzését: Deb et al., 2020).

Dr. Marinkás György, PhD  
gyorgy.marinkas@mfi.gov.hu  
kutató (Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet)  
adjunktus (Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet)

Marinkás, Gy. (2021) 'A Covid-járvány uniós szintű kezelése – A hatáskörök hálójának elmélete' in Nagy, Z., Horváth, A. (szerk.) A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, 52–76. o. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet.



[https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4\\_3](https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_3)

séges belső piac működését is fenyegeti. Ennek megfelelően az Európai Unió intézményei – az Európai Bizottsággal az élen – az alapító szerződések által lehetővé tett keretek között fellépve különböző akciótervekkel és javaslatokkal álltak elő a belső piac működképességének fenntartása érdekében, ideértve a személyek szabad mozgásának korlátozása esetén alkalmazandó egységes szempontokat. A jelen fejezet ennek megfelelően arra koncentrál, hogy megvizsgálja, milyen alapító szerződésbeli – eredeti rendeltetésük szerint az egységes belső piac működését biztosítani hivatott – rendelkezések állnak az uniós intézmények rendelkezésére a koronavírus-járvány okozta problémák leküzdésére. Az Európai Bizottság ezzel egyidejűleg jogállamisági szempontból ellenőrizte a tagállami kormányok által bevezetett válságkezelő intézkedéseket, ideértve az egyes államokban kihirdetett különleges jogrendi állapotot. Ily módon a koronavírus-járvány egyes országok esetében egy régóta zajló vitát is újból feltűzelt, amelyre azonban e helyütt nem kívánunk kitérni. Végül, de nem utolsósorban a járvány olyan folyamatokat is felgyorsított, mint a különböző digitális technológiák alkalmazása a döntéshozatali eljárásokban. Ahogyan a tavasz során a magyar oktatási rendszernek is villámgyorsan kellett átállnia a digitális oktatásra, úgy az EU intézményeinek is adaptálódniuk kellett az új helyzethez. Az e téren hozott rendelkezések és azok eredménye szintén bemutatásra kerül.

### 1.2. A különleges jogrend szabályozására vonatkozó uniós hatáskörök hiánya

Az alapító szerződések<sup>2</sup> alapján a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos és törvényi szabályok meghozatala kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozik. Az Európai Uniónak és intézményeinek nincs hatásköre<sup>3</sup> kötelező erejű döntések meghozatalára e téren. Árnyalja ugyanakkor a képet, hogy egyrésztől annak ellenére megfigyelhetők bizonyos szabályozási tendenciák<sup>4</sup> a különleges jogrendi szabályozás terén, hogy az uniós jog nem fogalmaz meg előírást arra nézve, hogy a szabályozásnak alkotmányos vagy törvényi szinten kell-e rögzí-

2 Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C 326, 2012. 10. 26. 13–390. o.); Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) egységes szerkezetbe foglalt változata (HL C 326, 2012. 10. 26., 47–390. o.).

3 Érdemes megemlíteni az *Egyemillió aláírás a szolidáris Európáért* nevű, európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot, tekintve, hogy a kezdeményezés egy uniós szintű szükségállapot-fogalom bevezetésére irányult. Jóllehet az a különleges jogrend elrendelésére alapot adó okok közül csak egy szűk körre – jelesül az európai válsághoz kapcsolódó államcsőd esetére – korlátozódott volna. Lásd: Az Európai Unió Bíróságának 93/17. sz. sajtóközleménye a C-589/15. P. sz. *Alexios Anagnostakis kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet kapcsán (Luxembourg, 2017. szeptember 12.).

4 Ilyen tendencia, hogy a legtöbb államban a parlament feladata dönteni a szükségállapot elrendeléséről. Kivételt képeznek ez alól azon államok, amelyek – az operativitás szempontját előtérbe helyezve – az államfőt ruházzák fel e jogkörrel. Emellett több államnál is megjelenik a kormányfő mint a különleges jogrend bevezetésének jogával felruházott alkotmányos tényező (Till, 2019; Ságvári, 2016; Kelemen, 2019, 9–34. o.).

tettnek lennie.<sup>5</sup> Másrésztől a terror elleni háború jegyében hozott uniós intézkedések tagállami végrehajtása során – amely adott esetben alapjogi korlátozást követelhet meg – a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük egyes, az uniós jogban garantált alapjogokra, illetve a vonatkozó bírósági gyakorlatra.

### **1.3. Az alapjogok korlátozhatóságának kérdése rendkívüli helyzetekben az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata nyomán**

Tekintve, hogy az Európai Unió elődje – az Európai Gazdasági Közösség – elsősorban gazdasági jellegű szervezetként jött létre, az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés<sup>6</sup> nem tartalmazott utalást az emberi vagy alapvető jogokra,<sup>7</sup> az alapjogok védelme az Európai Unió Bíróságának (EuB) – korábbi nevén Európai Közösségek Bírósága – joggyakorlatában jött létre.<sup>8</sup> Az alapjogokra való első utalást a maastrichti szerződés<sup>9</sup> tartalmazta, amelyet az amszterdami szerződés finomított. Az alapító szerződésbeli rendelkezések értelmében az Európai Unió a közösségi jog általános elveként tiszteletben tartja az alapvető jogokat, ahogyan azokat az Emberi Jogok Európai Egyezménye<sup>10</sup> (EJEE) tartalmazza; továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból következnek.

Hiányzott ugyanakkor egy írott alapjogi katalógus, amely végül az Európai Unió Alapjogi Chartája<sup>11</sup> (a továbbiakban: Charta) formájában öltött testet. A fogadtatása azonban nem volt egyöntetűen pozitívnek nevezhető: egyrészt nem kevesen ellenezték a Charta jogi erővel történő felruházását,<sup>12</sup> másrészt egészen 2006-ig az EuB is tartózkodott attól, hogy hivatkozzék rá.<sup>13</sup> A Chartát végül a lisszaboni szerződés<sup>14</sup> 6. cikke ruházta fel jogi kötőerővel, és nyilvánította az uniós jogrend szerves részévé. A Charta által garantált jogok nagyrészt átfedésben vannak az EJEE által garantált jogokkal, figyelembe véve ugyanakkor a közösségi jog speciális jellemzőit, példának okáért az európai polgársághoz kapcsolódó jogokat. Megállá-

5 Érdemes megjegyezni, hogy az EU-ból azóta már kilépett Egyesült Királyság esetében az alkotmányos szintű szabályozás megkövetelése – tekintve, hogy az ország nem rendelkezik írott alkotmánnyal – egyenesen értelmezhetetlen lett volna.

6 Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (Róma, 1957. március 25.).

7 Voltak ugyan rendelkezései, amelyek elsőre akár emberi jogi indítatásúaknak tűnhetnek – mint például a férfi és női munkavállalók közti különbségtételt tiltó „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvének deklarálása, valamint a munkavállalók szabad mozgása és a diszkrimináció tilalma –, e rendelkezések ugyanakkor gazdasági érdekekről, mintsem önzetlen humánus megfontolásokról szóltak.

8 Részletesen lásd: Kiss, 2010.

9 Maastrichti szerződés (HL C 191, 1992. 07. 29., 1–112. o.).

10 Emberi Jogok Európai Egyezménye (Róma, 1950. november 4.) ETS No. 005.

11 Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 326, 2012. 10. 26., 391–407. o.).

12 Defeis, 2012, 1211. o.

13 Első említésére a C-540/03. számú, az *Európai Parlament kontra Európai Unió Bizottsága* ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet 4. és 31. pontjában került sor.

14 Lisszaboni szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306, 2007. 12. 17., 1–271. o.).

pítható ugyanakkor, hogy a Charta egyes általa garantált jogok tekintetében túlszárnyalja az EJEE által garantált jogvédelmet.<sup>15</sup>

A Charta 51. cikk (1) bekezdése értelmében: „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.” A (2) bekezdés értelmében: „[A] Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.” Tekintve, hogy az alapító szerződésekben nincs rendelkezés a rendkívüli jogrendet illetően, a Charta által garantált jogok legfeljebb akkor hívhatók fel rendkívüli jogrend kihirdetése idején, amennyiben a rendkívüli jogrend azért került bevezetésre, mert a tagállam valamely uniós jog végrehajtásának kikényszerítése érdekében azt szükségesnek látta. Példának okáért a terrorizmus elleni harc során.

A koronavírus-járvány kapcsán kettő, a Charta által rögzített alapjog, a gyülekezési jog – ideértve az egyébként békés tüntetések elleni aránytalan rendőri fellépéseket –, illetve a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása körül folyt különösen élénk társadalmi, politikai és jogi vita.

A gyülekezéshez való jogot a Charta 12. cikke garantálja. A járvány európai megjelenését követően mind a 27 EU-tagállam korlátozásokat vezetett be a gyülekezési jog vonatkozásában. A tagállami korlátozások szigorúságukat tekintve széles skálán mozogtak. Jóllehet egészségügyi szempontból a korlátozások léte kétségkívül indokolható,<sup>16</sup> azok mértéke, illetve az egészségügyi megfontolások és a gyülekezés szabadságának egymással szembeni súlyozása megfontolt mérlegelést igényel.<sup>17</sup> A társadalmi távolságtartás szabályainak biankó cseként – a gyülekezési jog korlátozásának megkérdőjelezhetetlen indokául – történő alkalmazása nyilvánvalóan nem felel meg az arányosság követelményének. A tagállamok közül mindössze három vezetett be differenciált szabályozást: Dánia, Csehország és Hollandia. Utóbbi 2020. április 28-án azonban megszüntette a differenciált szabályozást, és a többi tagállamhoz hasonlóan általános, a differenciálást nélkülöző tilalmat vezetett be. A tilalmak több országban is alkotmánybírói – vagy más felsőbb bíróság általi – felülvizsgálat tárgyát képezték. A német alkotmánybíróság – az állandó joggyakorlatának megfelelően<sup>18</sup> – a 2020. április 15-i döntésében<sup>19</sup> leszögezte, hogy a közegészségügyi megfontolások

15 Marinkás, 2013, 103. o.

16 ECDC, *Guidelines for the Implementation of Nonpharmaceutical Interventions against COVID-19*

24 September 2020. Elérhető: [www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Covid-19-guidelines-non-pharmaceutical-interventions-september-2020.pdf](http://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Covid-19-guidelines-non-pharmaceutical-interventions-september-2020.pdf) (Letöltve: 2020. október 31.).

17 *Civil Liberties Union for Europe and Greenpeace European Unit: Locking Down Critical Voices. How Governments' Responses to the Covid-19 Pandemic Are Unduly Restricting Civic Space and Freedoms Across the EU Civil* (September 2020), 11–14. o.

18 Kommers, 2007.

19 BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 15 April 2020. – 1 BvR 828/20.

nem szolgálhatnak mindent felülíró érvként a gyülekezéshez való jog korlátozása kapcsán. Hasonlóképpen, Franciaország kvázi alkotmánybírósága, az Államtanács a gyülekezési jog aránytalan korlátozásának minősítette a tíz főnél több ember részvételével megtartott demonstrációk tilalmát.<sup>20</sup> A szlovén alkotmánybíróság a 2020. augusztusi döntésében a szükségesség és az arányosság szempontjából a különleges intézkedések elrendelésére alapot adó indokok heti rendszerességgel történő felülvizsgálatát látta szükségszerűnek.<sup>21</sup> Jóllehet bírósági ügy nem származott belőle, a felülvizsgálat elmaradása Belgium esetében is problémaként merült fel: míg az esetszámok csökkenésével a boltokra vonatkozó szabályok már májusban felülvizsgálatra kerültek, a bárók és az éttermek pedig júniusban újra kinyithattak, addig a gyülekezési jog felülvizsgálatára csak júliusban került sor.<sup>22</sup>

A gyülekezési jog korlátozása kapcsán azonban nemcsak a jogalkotás, hanem a jogalkalmazás vonatkozásában is felmerültek problémák, ami egyrészt a jogalkotó által kijelölt keretek bizonytalanságából adódott, másrészt a jogalkalmazó következetlenségéből. A jogalkotó által kijelölt keretek bizonytalan voltára kiváló példa a ciprusi szabályozás, amely a tömegrendezvények betiltásának feltételül a „nagy számú gyülekező” kifejezést használta, illetve az ír és a holland szabályozás, amely gyakorlatilag a rendőrség diszkrecionális jogkörébe utalta annak előzetes megbecsülését, hogy a résztvevők milyen valószínűséggel sértik majd meg a hatályos járványügyi szabályokat. Utóbbira – azaz a jogalkalmazónak a jogbiztonságot nem szolgáló következetlenségére – példa a francia rendőrség, amely bejelentette, hogy az akkor hatályos szabályokkal ellentétes voltak ellenére nem fog fellépni a *Black Lives Matter* mozgalom által szervezett demonstrációkkal szemben, majd ezt követően rendszeresen karhatalmi erő igénybevételével történő tömegoszlatás révén vetett véget a tüntetéseknek, amelyek nem egy esetben a tüntetők és a rendőrök közötti összecsapásban végződtek. A rendőri erők által alkalmazott erőszak aránytalan volta a svéd rendőrség vonatkozásában<sup>23</sup> is felmerült.<sup>24</sup>

A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága szintén az Alapjogi Chartában garantált jog. A jog magában foglalja, hogy a tömegtájékoztatás sokszínűségét – és a szabadságot, amely e sokszínűséget lehetővé teszi – tiszteletben kell tartani. A véleménynyilvánításhoz való jog kurtítása nyomós indokot feltételez. Ilyen nyomós indok lehet a dezinformációk terjesztésének visszaszorítása vagy megakadályozása. A dezinformációk ugyanis *Josep Borrell* közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő megfogalmazásában „a koronavírus-világjárvány idején életeket olthatnak ki”.<sup>25</sup> A koronavírus kapcsán, főleg a kezdeti hónapokban olyan mér-

20 Conseil d'État, *statuant au contentieux*, Nos. 440846, 440856, 441015 (13/06/2020).

21 Ustavno sodišče Republike Slovenije, U-I-83/20 (27.08.2020).

22 *Civil Liberties Union for Europe and Greenpeace European Unit*, 2020, 7. o.

23 *Civil Liberties Union for Europe and Greenpeace European Unit*, 2020, 14–15. o.

24 A rendőri erők alkalmazhatóságának elméleti kérdéseit lásd: Lee, 2020, 247. o.

25 Európai Bizottság: *Koronavírus: Az EU megerősíti a dezinformációval szembeni fellépést* (Sajtóközlemény, Brüsszel, 2020. június 10.) Elérhető: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip\\_20\\_1006](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_1006) (Letöltve: 2020. október 17.).

téket öltött a dezinformációk, áltudományos állítások és pletykák terjedése, hogy a WHO külön nevet adott a jelenségnek: *infodemic*.<sup>26</sup> A dezinformációk ilyen mértékű áramlását két tényező segítette elő:<sup>27</sup> egyrésztől az, hogy a koronavírus teljesen új betegségként jelent meg, amely érthető módon pánikot keltett a lakosság körében, másrésztől az, hogy a tudományos világ maga is megosztott volt azt illetően, hogy pontosan mivel is áll szemben az emberiség. Utóbbiból következően a járvány megjelenését követő első hónapokban a fals információkat nehéz volt megkülönböztetni a valós tényeken alapuló információktól. A kormányoknak azzal kellett szembesülniük, hogy a dezinformációk aláássák a lakosság bizalmát és együttműködő készségét, megnehezítve vagy lehetetlenné téve a védekezést. A dezinformációk visszaszorítása tehát mindenképpen szükségessé vált, a tagállami szabályozások azonban egyes esetekben a szólásszabadsághoz való jog aránytalan és szükségtelen korlátozását valósították meg. A jelenségre az Európai Bizottság is felfigyelt, és véleményt bocsátott ki *A Covid-19-cel kapcsolatos dezinformáció kezelése – lássuk a valós tényeket* címen,<sup>28</sup> amelyben a 2018-ban kiadott, *A dezinformációval szembeni cselekvési tervre*<sup>29</sup> építve látja el tanácsokkal a tagállamokat azt illetően, hogy miként lépjenek fel a dezinformációk terjedésével szemben oly módon, hogy az hatásos legyen, miközben a szükségesség és arányosság tesztjét is kiállja. A feloldandó jogi probléma az egyén egészséghez való jogának védelme és általában véve a közegészségügyi megfontolások érvényre juttatása, valamint a szólásszabadsághoz való jog összeegyeztetése. Különösen nehézé teszi e feladatot, hogy – amint az Európai Bizottság írja – az állhírek, áltudományos tézisek és félrevezető egészségügyi információk terjesztése önmagában nem feltétlenül jogsértő.<sup>30</sup> E jelenség legtöbb esetben inkább tudatlanságból és az információ mennyiségéből adódó zavarodottságból ered. Az ilyen típusú dezinformációkkal szemben az Európai Bizottság szerint a legjobb védekezés egy hatékony tájékoztató kampány megszervezése. Más a helyzet az összeesküvés-elméletekkel és a gyűlöletbeszéddel,<sup>31</sup> amelyek veszélyeztethetik az emberi egészséget, károsíthatják a társadalom kohézióját, nyilvános erőszakhoz és társadalmi zavargáshoz vezethetnek. Hasonlóképpen káros a fogyasztók csodaszerek ígéretével történő megtévesztése, valamint a koronavírussal kapcsolatos információkat csaliként használó kiberbűnözés. Végül, de nem utolsósorban komoly károkat okoznak a jellemzően

26 WHO: *Working Together to Tackle the “Infodemic”* (29.06.2020.) Elérhető: [www.euro.who.int/en/health-topics/Health-systems/digital-health/news/news/2020/6/working-together-to-tackle-the-infodemic](http://www.euro.who.int/en/health-topics/Health-systems/digital-health/news/news/2020/6/working-together-to-tackle-the-infodemic) (Letöltve: 2020. október 31.).

27 Azonkívül természetesen, hogy a közösségi média soha nem tapasztalt lehetőséget adott az átlagember számára a gondolatai minél szélesebb körben való terjesztésére.

28 Európai Bizottság: *A COVID-19-cel kapcsolatos dezinformáció kezelése – lássuk a valós tényeket*. Brüsszel, 2020. 06. 10. JOIN (2020) 8 final.

29 Európai Bizottság: *Cselekvési terv a félretájékoztatással szemben*. Brüsszel, 2018. 12. 05. JOIN (2018) 36 final.

30 Amennyiben az lenne, a Facebook-felhasználók egy jelentős részét hatósági eljárás alá lehetne vonni [a Szerző megjegyzése].

31 A járvány kezdeti szakaszában egyértelműen megfigyelhető volt a kínai származású személyekkel szembeni ellenséges attitűd: FRA, 2020, 33–35. o.

harmadik országok kormánya által pénzelt dezinformációs kampányok,<sup>32</sup> amelyek célja az Európai Unió lakosságában már így is megfigyelhető polarizáció tovább növelése, valamint saját maguk jobb színben történő feltüntetése.<sup>33</sup>

A fentieket összefoglalva tehát az Európai Bizottság szerint először is különbséget kell tenni a jogszabály által meghatározott jogellenes tartalom és a káros, ám nem jogellenes tartalom között. Másodsor meg kell határozni, hogy fennáll-e a megtévesztés vagy a közérdeknek való károkozás, illetve a gazdasági haszonszerzés szándéka. Ilyen szándék hiányában – például amikor a polgárok tudtukon kívül, jóhiszeműen oszتانak meg hamis információkat barátaikkal és családjukkal – az érintett tartalom mindössze félretájékoztatásnak tekinthető. A szándék megléte esetében azonban bűncselekményről beszélhetünk. Egyes tagállamokban e cselekmények már a járványt megelőzően is bűncselekménynek számítottak, míg más tagállamokban – például Magyarországon<sup>34</sup> – a járvány hatására vezettek be az e cselekményeket kriminalizáló szabályokat. „A Bizottság álláspontja szerint azok a jogszabályok, amelyek túl tágan határozzák meg ezeket a bűncselekményeket és aránytalan büntetéseket szabnak ki rájuk [...] különösen aggályos[ak] a véleménynyilvánítás szabadsága szempontjából.”<sup>35</sup> Habár itt az Európai Bizottság külön kiemeli Magyarországot – illetve a Bizottság a 2020. évi jogállamisági jelentéséhez fűzött munkadokumentumban is hangsúlyozta aggályait<sup>36</sup> – a magyar Büntető törvénykönyv új rendelkezései kapcsán, érdemes megjegyezni, hogy a társadalom egészének védelme és az alapjogok közötti kellő egyensúlyt több más tagállamnak sem sikerült megtalálnia, amint azt a Civil Liberties Union for Europe and Greenpeace European Unit jelentése is tanúsítja. A dokumentum szerint a legaránytalanabb intézkedést a román kormány hozta, amely saját magának adott felhatalmazást az internetes tartalmak cenzúrázására. A jelentés alapján továbbá több tagállam kormánya – nyugat- és kelet-közép-európai kormányokat is ideértve – korlátozta az újságírók kérdéshez való jogát a sajtótájékoztatón úgynevezett előzetes szűrők alkalmazása révén. Azonban pozitív példákat is találni, például a francia és a lengyel kormány hatékony együttműködést alakított ki az internetes keresőmotorokat működtető vállalkozásokkal a dezinformációk visszaszorítása érdekében.<sup>37</sup>

32 A dezinformációs műveletek tipikusan a hibrid hadviselés eszköztárába tartoznak (Resperger, 2018).

33 Lásd a következő alfejezetben a Kína és Oroszország által küldött felajánlásokkal kapcsolatos európai uniós állásfoglalásokat.

34 A 2012. évi C. törvény (Btk.) 337. § (2) bekezdését a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény iktatta be.

35 COM JOIN (2020) 8 final, 3–4., 12–14. o.

36 Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum: 2020. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, amely a következő dokumentumot kíséri [...] 2020. évi jogállamisági jelentés: A jogállamiság helyzete az Európai Unióban. Brüsszel, 2020. 09. 30. SWD (2020) 316 final, 18. o.

37 *Civil Liberties Union for Europe and Greenpeace European Unit*, 2020, 19–22. o.

#### 1.4. A különleges jogrend jogállamisági kontextusba kerülése – az Európai Bizottság megnyilvánulásai

Amint a bevezető gondolatok között említettük, a tagállamok által bevezetett intézkedéseket az Európai Bizottság jogállamisági szempontból is megvizsgálta. E téren kizárólag a koronavírus-járvány kapcsán bevezetett kormányzati intézkedések Bizottság általi vizsgálatára szorítkozunk, és – bár ez meglehetősen nehéz vállalkozás – tudatosan távol tartjuk magunkat a magyar és a lengyel jogállamisági helyzet körül évek óta tartó vita elemzésétől.

Kora tavasztól kezdve az EU-tagállamok mindegyike jogszabályi válaszlépéseket vezetett be a koronavírus-járvány teremtette helyzetre való tekintettel.<sup>38</sup> Két EU-tagállam – Románia és Litvánia – az EJEE 15. cikke által garantált lehetőséggel élve még az egyezmény egyes cikkeinek hatályát is felfüggesztette a sürgősségi helyzetre hivatkozva.<sup>39</sup> A különleges jogrendi helyzetek bevezetésének indokoltsága több országban politikai kontextusba került. Magyarország esetén például a fent említett, a szerző által kerülni kívánt jogállamisági vita kontextusába. A Bizottság márciusban kijelentette, hogy vizsgálni fogja a magyar különleges jogrendi szabályokat. Egy hónappal később *Věra Jourová*, az Európai Bizottság értékekért és átláthatóságért felelős alelnöke azt nyilatkozta, hogy a tavasszal bevezetett magyar különleges jogrendi intézkedések nem sértik az uniós jogot.<sup>40</sup> E tekintetben említést érdemel, hogy a 2020. évi jogállamisági jelentésekhez fűzött munkadokumentumokban<sup>41</sup> az Európai Bizottság számos más ország kapcsán is talált kifogásolnivalót. Romániában<sup>42</sup> az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította a karantén szabályokat megszegőkre kirótt magas bírságokat, mivel „a bírságok alapjául szolgáló szabályok az állampolgárok és az alapvető állami intézmények alapjogait és szabadságait korlátozták vagy befolyásolták, ezért azokat hivatalosan csak a parlament fogadhatja el, e célra soron kívüli kormányrendelet nem alkalmazható”.<sup>43</sup> A cseh bírósági rendszer meglehetősen aktív volt a kormány, az egészségügyért felelős minisztérium és az egyéb állami szervek által elrendelt intézkedések törvényességi

38 Cipruson példának okáért a kormány felhatalmazást kapott, hogy intézkedéseket fogadjon el a Covid-19-világjárvány leküzdésére. Ugyan nem került sor az alkotmányban szereplő sürgősségi helyzet kihirdetésére, de a kormány alkalmazta a járványok ellenőrzéséről szóló törvényt. Lásd: Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum: 2020. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Cipruson [...] Brüsszel, 2020. 09. 30. SWD (2020) 312 final, 11. o.; lásd továbbá: Ungvári–Hojnyák, 2020.

39 Council of Europe: *Notifications under Article 15 of the Convention in the Context of the COVID-19 Pandemic*. Elérhető: [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354) (Letöltve: 2020. november 8.).

40 Wanat–Eder, 2020; Kirst, 2020.

41 Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum: 2020. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Máltán [...] Brüsszel, 2020. 09. 30. SWD (2020) 317 final; Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum, 2020. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Belgiumban [...] Brüsszel, 2020. 09. 30. SWD (2020) 300 final.

42 Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum, 2020. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Romániában [...] Brüsszel, 2020. 09. 30. SWD (2020) 322 final.

43 152/2020. sz., 2020. május 6-i határozat.



és alkotmányossági felülvizsgálatában, több intézkedést is hatályon kívül helyezve,<sup>44</sup> jól lehet a szükséghelyzetet elrendelő kormányhatározat kiállta a próbát. Akad pozitív példa is a helyzet kezelésére: Írországban az Európai Bizottság szerint „a Covid-19-világjárvány kezelésére irányuló jogszabályi intézkedések elfogadása a rendes jogalkotási eljárás keretein belül, célirányos megbeszélések folytatásával történt”.<sup>45</sup>

A különleges jogrendi helyzetek fenntartásának indokoltsága a tagállamok túlnyomó többségében jellemzően júniusban került felülvizsgálatra, és a megszűnésük kihirdetése is ezen időpontra datálható. Több tagállam azonban továbbra is a készség magasabb fokát tartotta fenn: Magyarország például járványügyi készséget vezetett be 2020. június 18-án.<sup>46</sup> A bevezetett enyhébb intézkedésekkel kapcsolatosan felmerült leggyakoribb kritika az volt, hogy azok nem szolgálják a jogbiztonságot, illetve bújtatott módon továbbra is lehetővé teszik a rendeleti úton történő kormányzást. E kritikát a francia, a holland és a magyar szabályozás is megkapta. A luxemburgi szabályozás a koronavírus tüneteit mutató személyek kényszergyógykezelését lehetővé tevő szabály miatt járta meg a legfelsőbb bírói fórumot.<sup>47</sup>

Az enyhítéseket az ősz folyamán újabb szigorítások követték: egyre több tagállam vezette vissza a különleges jogrendi szabályokat, hazánk kormánya 2020. november 4-én<sup>48</sup> – ezúttal kevesebb kritikát kiváltva, mint tavasszal.

Az EuB elé 2020. május 28-án nyújtották be az első, a tagállamok által elrendelt különleges jogrendi helyzet EU-konform jellegét firtató előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.<sup>49</sup> Az előterjesztő tagállami bíróság lényegében azt kérdezte az EuB-tól, hogy a nemzeti szükségállapotot kihirdető olasz törvényerejű rendelet és az annak hatályát meghosszabbító jogi aktus, amelyek gyakorlatilag az igazságszolgáltatás leállítását – és ezzel együtt az alapeljárásban történő ítélethozatal megghiúsulását – eredményezték, sértik-e a kérdést előterjesztő bíróság függetlenségét és a tisztességes eljárás elvét. Továbbá, ezekhez kapcsolódóan sértik-e az egyén méltóságához, szabadságához és a biztonságához, a törvény előtti egyenlőséghez, a megkülönböztetésmentességhez, a méltányos és megfelelő munkakörülményekhez, a társadalombiztosítási ellátásokhoz való hozzáféréshez, valamint a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz fűződő jogait, amint azokat az Alapjogi Charta garantálja? A 2020. december 10-i végzésében<sup>50</sup> az EuB a keresetet – amint az az ítélkezési gyakorlata<sup>51</sup> alapján várható volt – elutasította, arra hivatkozva, hogy az alapeljárás tényállásának – egy közlekedési bal-

44 Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum: 2020. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Csehországban [...] Brüsszel, 2020. 09. 30. SWD (2020) 302 final.

45 Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum: 2020. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Írországban [...] Brüsszel, 2020. 09. 30. SWD (2020) 306 final.

46 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készségek bevezetéséről.

47 FRA, 2020, 16. o.

48 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.

49 C-220/20. sz. XX kontra OO ügy (a beadvány beérkezett: 2020. május 28-án).

50 C-220/20. sz. XX kontra OO ügy, a Bíróság végzése, 2020. december 10.

51 Somssich, 2018.

esetnek – nincsenek határon átnyúló elemei, és az uniós jog alkalmazására sem került sor. Utóbbi tekintetében az EuB nem találta meggyőzőnek a tagállami bíróság azon érvelését, hogy az érintett olasz jog uniós irányelveket hajt végre.

## 2. A különleges jogrendre tekintettel bevezetett, a belső piaci szabadságokat érintő tagállami korlátozások kapcsán az Európai Bizottság részleges fellépése, koordináló szerepe

### 2.1. Az EU fellépése járványügyi kérdésekben

Az EU kezdeti fellépését a koronavírus-járvány kezelésében számos kritika és vád érte, kiábrándítónak bélyegezve azt. Egyes vélemények egyenesen azzal vádolták az Európai Uniót, hogy cserbenhagyta a tagállamait;<sup>52</sup> ellentétben Kínával és Oroszországgal, ahonnan a válság kezdetén a tagállamok segítséget remélhettek és kaptak.<sup>53</sup> Olaszország esetében – ismerve a 2020 első hónapjaiban ott kialakult helyzetet – egyáltalán nem meglepő, hogy növekedett az euroszeptikusok tábora.<sup>54</sup> A francia és a német lakosság körében is nőtt az euroszeptizmus, jóllehet kisebb mértékben.<sup>55</sup>

A tisztánlátást akadályozó indulatokat hátrahagyva fel kell ismerni azonban, hogy az EU intézményeinek kezét kötötték az alapító szerződések rendelkezései. Azoknak a kialakult helyzetre tekintettel való értelmezése – adott esetben újraértelmezése – időt vett igénybe. Az alapító szerződések vonatkozó rendelkezései – többek között a hatáskör-átruházás elvét rögzítő EUSZ 5. cikk (1)–(2) bekezdése, valamint az EU-t „az emberi egészség védelme és javítása terén” támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések elfogadására felhatalmazó EUMSZ 6. cikk – értelmében az EU cselekvési lehetőségei meglehetősen korlátozottak: főszabályként kötelező erejű döntéseket nem hozhat járványügyi kérdésekben. Az egészségügy terén meglévő hatásköreit az EUMSZ 168. cikke (Népegészségügy), valamint az 1082/2013/EU határozat<sup>56</sup> rögzítik. Az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdése értelmében „[...] az Unió fellépése [...] kiegészíti a nemzeti politikákat [...]”. A (7) bekezdés pedig egyértelműen rögzíti, hogy az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás megszervezése

52 Wojtyczka, 2020.

53 Ismerve a világ működését, a millió dolláros kérdés, hogy e segítség mennyire volt önzetlen. Lásd az Európai Bizottság által kiadott, *A Covid-19-cel kapcsolatos dezinformáció kezelése – lássuk a valós tényeket* című dokumentumot, illetve az Európai Parlament Kutatószolgálatának tájékoztatóját (Bentzen, 2020).

54 Scazzieri, 2020.

55 Tidey, 2020.

56 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 (HL L 293, 2013. 11. 05., 1–15 o.) – amely a korábbi 2119/98/EK határozatot (HL L 268, 1998. 10. 03., 1–7. o.) váltotta fel.

tagállami hatáskörben van. Mindez az Alapjogi Charta 35. cikkében is megerősítésre kerül a „nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban megállapított feltételek mellett” kitétel révén. Az említett 1082/2013/EU határozat elősegíti a tapasztalatok és jó gyakorlatok megosztását a tagállamok között; továbbá segíti a különféle egészségügyi fenyegetések kivédését célzó nemzeti stratégiák kidolgozását és azok interoperabilitását.<sup>57</sup>

A fentiek alapján jól látható tehát, hogy a járványügyi védekezés az alapító szerződésben rögzítettek szerint főszabályként a tagállamok feladata, az EU-nak sem hatásköre, sem erőforrásai nincsenek az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás megszervezésére. Ugyanakkor az EU intézményeinek a kezdeti hezitálást felváltó határozott fellépése – és az azokat elemző Purnhagen és szerzőtársai által jegyzett tanulmány<sup>58</sup> is – bizonyítja, együtt, mintegy hálóként szemlélve a hatásköröket megállapítható, hogy az EU meglehetősen széles körű hatáskörökkel rendelkezik,<sup>59</sup> jóllehet e hatásköröket az egészségügyi területen kívül kell keresni.<sup>60</sup> Ennek megfelelően az EU támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedéseit – amelyek „az emberi egészség védelmét és javítását” célozzák – az egységes belső piac működése szempontjából érdemes megközelíteni. Az EUMSZ 114. cikk (1) bekezdése alapján az EU a kereskedelmet akadályozó vagy a versenyt torzító tényezők felszámolását célzó intézkedéseket fogadhat el. Ezen intézkedések közvetlenül vagy közvetetten szolgálhatják az emberi egészség védelmét és javítását:<sup>61</sup> az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése értelmében az EU egységes belső piacot érintő rendelkezéseinek kifejezetten védelemben kell részesíteniük az emberi egészséget, vagy javítaniuk kell azt. Ennek keretében, amennyiben új tudományos tények nyerne bizonyítást, az EU kötelezettsége a harmonizált intézkedéseinek kiigazítása.<sup>62</sup> Példának okáért, amennyiben bármilyen új bizonyíték merülne fel a koronavírus ételcsomagolás útján történő terjedéséről, az EU intézményeinek ki kell igazítaniuk az ételek csomagolására vonatkozó egészségügyi szabályozást. Az EU-nak ezenfelül lehetősége van ösztönző intézkedéseket elfogadni, a jelenlegi helyzetben például a Covid-19 elleni küzdelemben elért bizonyos eredményekhez kötni a plusz uniós források lehívását. Purnhagen és szerzőtársai ezenfelül – az első ránézésre – határokon átnyúló elemet nélkülöző tagállami intézkedések – amilyenek az iskolabezárások és a kijárási korlátozások – esetén is megállapíthatónak tartják az EU hatásköreit, többek között a *Dassonville*-<sup>63</sup> és a *Carpenter*-<sup>64</sup> ügyekre hivatkozva. Álláspontjukat arra alapozzák, hogy a kijárási korlátozás

57 A részleteket lásd az Európai Bizottság honlapján: [https://ec.europa.eu/health/security/overview\\_hu](https://ec.europa.eu/health/security/overview_hu) (Letöltve: 2020. október 17.).

58 Purnhagen, 2020.

59 Purnhagen, 2020, 303. o.

60 Purnhagen, 2020, 303. o.

61 Lásd: C-376/98. sz. *Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* (dohánytermékek reklámja) ügy, ítélet, 2000. október 5.

62 Lásd még a C-491/01. sz. *British American Tobacco-ügyet*.

63 C-8/74. sz. *Dassonville-ügy*, ítélet, 1974. július 11.

64 C-60/00. sz. *Carpenter-ügy*, ítélet, 2002. július 11.

példának okáért akadályozhatja a határokon keresztül ingázó munkavállalókat abban, hogy elérjenek a munkahelyükre.

Purnhagen és szerzőtársai további példákat sorolnak fel az EU koordináló szerepére, amelyeket az eltelt időben a gyakorlat is igazolt.

Először is, a 2019/98/EK határozat<sup>65</sup> óta az EU több esetben koordinálta a tagállamok járványügyi megfigyeléseit. E téren a 2005-ben felállított<sup>66</sup> Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ,<sup>67</sup> valamint az Európai Bizottságból és az egyes tagállamok illetékes közegészségügyi hatóságaiából álló Korai Figyelmeztető és Gyorsreagáló Rendszer<sup>68</sup> is jól vizsgázott a szakirodalom megítélése szerint.<sup>69</sup> A tagállamok az utóbbi keretében hangolták össze az intenzív ellátási férőhelyeket és a megfelelően képzett egészségügyi személyzetet érintő igényeket és felajánlásokat.<sup>70</sup> Az Európai Bizottság a 2020. április 3-án közzétett iránymutatásaiban<sup>71</sup> részletezte a határokon átnyúló egészségügyi segítségnyújtás koordinálása kapcsán figyelembe veendő szabályokat. Többek között arra buzdította a tagállamokat, hogy tekintsenek el egyes, a területet szabályozó uniós jogi aktusok<sup>72</sup> bizonyos rendelkezéseinek alkalmazásától: „A Bizottság felszólítja a tagállamokat, hogy pragmatikus megközelítéssel kezeljék a sürgős ellátást igénylő betegek esetét [...]”<sup>73</sup>

Másodsorban az EU több esetben bátorította a tagállamokat az együttműködésre annak érdekében, hogy azok egységes utasszűrő intézkedéseket fogadjanak el, ideértve az utasok testhőmérsékletének szűrésére vonatkozó szabályok egységessé tételét. A jogalapot az EUMSZ 168. és 100. cikk (2) bekezdése, illetve az ezek alapján elfogadott, a polgári légi közlekedés védelmének közös szabályairól szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet<sup>74</sup> biztosítja.<sup>75</sup>

65 Az Európai Parlament és a Tanács 2119/98/EK határozata (1998. szeptember 24.) a Közösségben a fertőző betegségek járványügyi felügyeleti és ellenőrzési hálózatának létrehozásáról (HL L 268, 1998. 10. 03. 1–7. o.) (hatályon kívül).

66 Az Európai Parlament és a Tanács 851/2004/EK rendelete (2004. április 21.) az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ létrehozásáról (HL L 142., 2004. 04. 30., 1–11. o.).

67 European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC).

68 Early Warning and Response System (EWRS).

69 Townend et al., 2020.

70 Lásd a német Külügyminisztérium honlapját az intenzív ellátásra szoruló olasz és holland betegek átvételéről. – German Federal Foreign Office, How Germany is Helping Europe in the Covid-19 Crisis (24. 03. 2020) [Online]. Elérhető: [www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europa/maas-corona-europe/2328352](http://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europa/maas-corona-europe/2328352) (Letöltve: 2020. október 29.).

71 Európai Bizottság: *Iránymutatások a COVID-19-válság összefüggésében folytatott, határokon átnyúló egészségügyi együttműködésre irányuló uniós sürgősségi segítségnyújtásról* (COM 2020/C 111 I/01, 2020. 04. 03.).

72 Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (HL L 166., 2004. 04. 30., 1. o.); Az Európai Parlament és a Tanács 2011/24/EU irányelve (2011. március 9.) a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről (HL L 88., 2011. 04. 04., 45–65. o.).

73 COM 2020/C 111 I/01, para. 4.

74 Az Európai Parlament és a Tanács 300/2008/EK rendelete (2008. március 11.) a polgári légi közlekedés védelmének közös szabályairól és a 2320/2002/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 97, 2008. 04. 09., 72–84. o.).

75 A légi közlekedés szabályairól részletesen lásd: Angyal, 2011.

Harmadrészt az EU-nak lehetősége van pénzügyi finanszírozást nyújtani – többek között a strukturális alapokon keresztül –, annak ellenére is, hogy az EU költségvetése arányaiban meglehetősen korlátozott.<sup>76</sup> E körben kiemelendő, hogy az EUMSZ 180. és 181. cikkei alapján az EU hatáskörrel rendelkezik orvosi kutatások finanszírozására, ideértve a vakcinafejlesztést. Purnhagen és szerzőtársai e téren is helyesen „jósolták meg” az EU hatásköreit: az Európai Unió Bizottsága 2020. október 15-én adta ki a *Felkészülés a Covid-19-oltási stratégiákra és az oltóanyagok alkalmazására* című közleményét,<sup>77</sup> amelyben a 2020 tavasza óta tartó tárgyalások eredményeit összegzi. Az Európai Bizottság a Szükséghelyzeti Támogatási Eszköz finanszírozásával<sup>78</sup> három szerződést írt alá – az AstraZeneca, a Sanofi-GSK és a Johnson&Johnson vállalatokkal –, más vakcinagyártókkal<sup>79</sup> pedig hasonló megállapodásokról folytat tárgyalásokat. Az Európai Bizottság célja a széles vakcinaportfólió kialakítása, tekintve, hogy előre lehetetlen eldönteni, hogy a potenciális oltóanyagok közül melyik fogja sikerrel zárni a fejlesztési és engedélyezési eljárást – ami az uniós piacon való forgalomba hozatal előfeltétele –, illetve melyik bizonyul hatékonynak. A változatos portfólió révén maximalizálható az európai polgárok számára a vakcinához való minél gyorsabb hozzáférés lehetősége.<sup>80</sup>

Negyedrész, az EUMSZ 122. cikk (1) bekezdése értelmében a Tanácsnak a Bizottság javaslata alapján módjában áll határozni a gazdasági helyzetnek megfelelő intézkedésekről, különösen, ha egyes termékek esetén súlyos ellátási gondok merülnek fel. A (2) bekezdés értelmében pedig a Tanács uniós pénzügyi támogatást nyújthat annak a tagállamnak, amely általa nem befolyásolható rendkívüli eseményekből eredő nehézséggel küzd, illetve ahol e nehézségek veszélye áll fenn.

Végül, de nem utolsósorban az Európai Bizottságnak módjában áll az állami támogatások tilalma alól kivételeket biztosítani.

## **2.2. Az áruk szabad mozgásának korlátozása**

Az influenza-védőoltásokra kivetett tagállami exporttilalmakra is tekintettel<sup>81</sup> érdeemesnek tartjuk *in medias res* az egészségügyi felszerelések és gyógyszerek kivételére a tag-

76 Marinkás, 2020; Marinkás, 2018.

77 Európai Bizottság: *Felkészülés a COVID-19 oltási stratégiákra és az oltóanyagok alkalmazására*. Brüsszel, 2020. 10. 15. COM (2020) 680 final.

78 A Tanács (EU) 2016/369 rendelete (2016. március 15.) az Unión belül szükséghelyzeti támogatás nyújtásáról (HL L 70., 2016. 03. 16., 1–6. o.).

79 CureVac, Moderna és Pfizer–BioNTech.

80 COM (2020) 680 final, 3. o.

81 Tekintve, hogy 2020 őszén megugrott az igény az influenzaoltásra, a többletkészletekkel még rendelkező országok – többek között Németország és Belgium – exporttilalmat vezetett be a védőoltásokra. Lásd: Portfolio.hu: *Magyarország egyelőre nem kap több influenza elleni vakcinát*. 2020. október 29. Elérhető: [www.portfolio.hu/gazdasag/20201029/magyarorszag-egyelore-nem-kap-tobb-influenza-elleni-vakcinat-454966](http://www.portfolio.hu/gazdasag/20201029/magyarorszag-egyelore-nem-kap-tobb-influenza-elleni-vakcinat-454966) (Letöltve: 2020. november 28.).

államok által bevezetett korlátozásokkal kezdeni a kérdés tárgyalását annak érdekében, hogy érzékelhető legyen, az egységes belső piac szabályai milyen mértékben hatják át az élet minden területét. E helyütt érdemes emlékeztetni, hogy az előző pontban írottaknak megfelelően járványügyi intézkedések terén az EU nem rendelkezik jogosultsággal kötelező erejű döntések meghozatalára. Amint azonban az Európai Bizottság a 2020. március 13-án kelt, *A Covid-19-járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszintézkedések* című kommunikációjában<sup>82</sup> emlékeztetett, a fent említett egészségügyi felszerelések és gyógyszerek árunak számítanak, következésképpen alkalmazandók rájuk az áruk szabad mozgásának szabályai. Továbbá az Európai Bizottság álláspontja szerint a tagállami korlátozások nem veszik figyelembe az ellátási lánc integrált voltát, és azzal a veszéllyel fenyegetnek, hogy e javak nem jutnak el azon helyekre, ahol az adott pillanatban a legnagyobb szükség van rájuk. Az Európai Bizottság álláspontja szerint az egészségügyi felszerelésekre bevezetett exportkorlátozások az arányosság elvével ellentétesek, és ennek megfelelően fogja azokat kezelni.<sup>83</sup> Purnhagen és szerzőtársai ennek kapcsán jegyzik meg, hogy itt tulajdonképpen az alapszabadságok és az azok alóli kivételek hagyományos megközelítésének megfordításáról van szó: ahelyett, hogy a tagállamok az EUMSZ 36. cikkén alapuló jogukat gyakorolva korlátoznák az alapszabadságok érvényesülését – azaz egészségügyi okokból korlátoznák az áruk szabad mozgását –, az EU korlátozza a tagállamokat az alapító szerződésből eredő joguk gyakorlásában, annak érdekében, hogy érvényt szerezzen a tagállamok közötti szolidaritásnak,<sup>84</sup> illetve biztosítsa az egészségügyi felszerelés eljutását a megfelelő célországokba.

A fuvarozási és ellátási láncok sérülékenysége egyebekben rövid úton világhossá vált: 2020 áprilisára a közúti fuvarok száma az előző évi adatokhoz viszonyítva több mint 50%-kal esett vissza Spanyolországban, 46%-kal Franciaországban és 37%-kal Olaszországban, súlyos károkat okozva a gazdaságban.<sup>85</sup> A visszaesésnek két alapvető oka volt: egyrészt a nem létfontosságú iparágak leállása miatt a kereslet drasztikusan megcsappant, másrészt a kínálatban is hiány állt be. Utóbbi amiatt következett be, hogy a külföldön dolgozó közúti fuvarozók egy része otthagya a munkáját, és elindult haza, mielőtt a lezárások és a további szigorítások miatt egy idegen országban ragadna a megélhetés lehetősége nélkül. Jóllehet a kereslet és a kínálat idővel egyensúlyba került azáltal, hogy a közúti fuvarozás átorientálódott azon iparágak irányába, ahol igény mutatkozott rá, erre jellemzően csak a nagyobb vállalkozások voltak képesek, amelyek általában széles ügyfélkörrel dolgoznak, így egy-egy ügyfél kiesése nem sodorja válságba a vállalatot. A kisebb ügyfélkörrel rendelkező vállalko-

82 Európai Bizottság: *A COVID-19-járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszintézkedések*. Brüsszel, 2020. 03. 13. COM (2020) 112 final.

83 COM (2020) 112, para. 3.1.

84 Purnhagen, 2020, 304. o.; lásd még COM (2020) 112.

85 Ez a jelen fejezet szerzőjének értelmezésében bizonyította az alapító atyák azon elképzelését, hogy a gazdasági érdekek összefonódása menthetetlenül együttműködésre kényszeríti az integrációban részt vevő államokat. Szerencse a szerencsétlenségben, hogy ennek bizonyításához nem volt szükség háborúra – elég volt egy vírus.

zások nem minden esetben voltak képesek ilyen rugalmasan reagálni.<sup>86</sup> A gazdasági károk komolyak voltak: 2020. júniusi becslések<sup>87</sup> szerint az ágazat helyreállításához hozzávetőlegesen 75 milliárd € összegű támogatásra lenne szükség.

Az Európai Bizottság az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatáshoz<sup>88</sup> kapcsolódva március 23-án elfogadta a zöld sávok végrehajtásáról szóló közleményt.<sup>89</sup> A közlemény alapkonceptiója az ellátási láncok folyamatos működésének biztosítása az egységes piacon, valamint az esetleges hiányok elkerülése. Az Európai Bizottság amellet, hogy intézkedéseket javasolt az áruszállításban dolgozók egészségének védelme érdekében, a tagállamokat a szállító járművek határon való, főleges intézkedések nélküli átengedésére szólította fel. A Bizottság álláspontja szerint az áruszállító járműveket érintő várakozási idő összességében nem haladhatja meg a 15 percet, tekintet nélkül az általuk szállított árukra.<sup>90</sup>

E zöld sávok továbbfejlesztésével kapcsolatban az Európai Bizottság október 28-án adott ki újabb közleményt a járvány újbóli felerősödésére való tekintettel.<sup>91</sup> A Bizottság a dokumentumban megerősítette a korábban kitűzött célok érvényességét, valamint az adminisztráció és az ellenőrzések elektronikus úton történő végrehajtására ösztönözte a tagállamokat. Amint az Európai Bizottság megjegyezte, a tagállamok egy része ezt már sikeresen meg is tette az első hullám idején. A Tanács 2020. október 13-i ajánlása<sup>92</sup> 19. pontjának b) alpontjára utalva emlékeztette a tagállamokat, hogy a szállítószemélyzetet minden tagállami hatóságnak kulcsfontosságú munkavállalóként és szolgáltatóként kell megjelölnie és elismernie, és az ilyen munkavállalók nem kötelezhetők karanténra, amennyiben e kulcsfontosságú feladatukat látják el.

### **2.3. A személyek szabad mozgásának korlátozása: tagállami határzárak, egészségügyi karantén elrendelése új belépőknek, ingázó munkavállalókra vonatkozó kivételek**

A személyek szabad mozgása – lánykori nevén a munkavállalók szabad mozgása – az egységes belső piac működésének másik kiemelt fontossággal bíró alapköve, amelyet számos

86 *The State of Europe's Road Freight Market – 4 Key Insights from Sixfold's Covid-19 Map* by Transport Intelligence, May 5, 2020. Elérhető: [www.ti-insight.com/briefs/the-state-of-europes-road-freight-market-4-key-insights-from-sixfolds-covid-19-map/](http://www.ti-insight.com/briefs/the-state-of-europes-road-freight-market-4-key-insights-from-sixfolds-covid-19-map/) (Letöltve: 2020. november 14.).

87 Marle, 2020.

88 Európai Bizottság: *COVID-19 – Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások*. Brüsszel, 2020. 03. 16. C (2020) 1753 final.

89 European Commission: *Coronavirus: Commission Presents Practical Guidance to Ensure Continuous Flow of Goods across EU via Green Lanes*. Brussels, 23 March 2020 IP/20/510.

90 Mindez utólag meglehetősen ambiciózus célkitűzésnek hat, tekintve, hogy márciusban a 10-15 km hosszú sorok sem voltak ritkák az egyes határátkelőknél.

91 Európai Bizottság: *A gazdaság működőképességének a COVID-19-világjárvány újbóli felerősödése során történő fenntartása érdekében a közlekedési zöld sávok fejlesztéséről*. Brüsszel, 2020. 10. 28. COM (2020) 685 final.

92 A Tanács (EU) 2020/1475 ajánlása (2020. október 13.) a szabad mozgásnak a COVID-19-világjárvány miatti korlátozására vonatkozó koordinált megközelítéséről, HL L 337., 2020. 10. 14., 3. o.

alapító szerződésbeli és egyéb elsődleges jogforrásnak tekinthető rendelkezés – EUMSZ 45. cikk (1) bekezdése, a „schengeni vívmányok”<sup>93</sup> –, valamint számos másodlagos uniós jogforrás – köztük a 2004/38/EK irányelv<sup>94</sup> – garantál. A tagállamok ezen alapszabadság tekintetében is fenntartották azon jogukat, hogy közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból – mint amilyen egy fertőző betegség – korlátozhatják azt, és ideiglenes jelleggel visszaállítsák a határellenőrzést. Amint azt Purnhagen és szerzőtársai áprilisban „megjósolták”, az EU e téren is rendelkezik a szükséges hatáskörökkel annak érdekében, hogy hatékonyan hangolja össze a tagállami intézkedéseket. A cikkben felvázoltak az ősz folyamán realizálódtak, amikor az EU egységes szabályozást vezetett be az országok besorolására, az utazási korlátozások bevezetésére és a határok lezárására.

Az áruk szabad mozgása kapcsán a 2020. március 16- i, a határigazgatási intézkedésekre vonatkozó bizottsági iránymutatásban az Európai Bizottság emlékezteti a tagállamokat, hogy bár a schengeni határellenőrzési kódex<sup>95</sup> 25. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamoknak jogukban áll ideiglenesen visszaállítani a belső határellenőrzéseket,<sup>96</sup> az egészségügyi ellenőrzések (például testhőmérséklet-mérés) és egyéb intézkedések nem feltétlenül követelnek ilyen drasztikus korlátozásokat. Sőt, a határellenőrzés visszaállítása felesleges torlódásokat okozhat a határokon, ami felgyorsíthatja a vírus terjedését,<sup>97</sup> valamint fokozza a gazdasági károkat.<sup>98</sup> Amennyiben a tagállamok mégis a határellenőrzések ideiglenes bevezetése mellett döntenek, úgy biztosítaniuk kell, hogy a kulcságazatokban dolgozó, napi szinten ingázó személyek számára a határok továbbra is átjárhatók maradjanak.<sup>99</sup> A tagállamoknak továbbá ügyelniük kell arra, hogy a bevezetett korlátozó intézkedéseket – a *Gebhard-ügyben*<sup>100</sup> lefektetett szabályoknak megfelelően – egyrészt megkülönböztetés nélkül alkalmazzák; másrészt a bevezetésüket közérdekű kényszerítő indokok tegyék szükségessé; harmadrészt alkalmasak legyenek az általuk elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására; végezetül pedig ne lépjenek túl az annak megvalósításához szükséges mértéken.

A járványhelyzet enyhülésével az Európai Bizottság 2020. május 13-án adta ki az iránymutatásait<sup>101</sup> a turisták, az utazók és a vállalkozások számára, amelyben részletezi, hogy a tagállamok milyen egészségügyi óvintézkedések tiszteletben tartása mellett oldhatják fel

93 Schengeni megállapodás (1985. június 14.); schengeni egyezmény (1990. június 19.).

94 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról [...] (HL L 158, 2004. 04. 30., 77–123. o.)

95 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (HL L 77., 2016. 03. 23., 1–52. o.).

96 Amelyről a kódex (2016/399/EU rendelet) 27. cikke által előírtak szerint előzetesen értesíteniük kell a többi tagállamot és az Európai Bizottságot.

97 C (2020) 1753 final, paras. 18–25.

98 Meninno–Wolff, 2020.

99 C (2020) 1753 final, paras. 18–25.

100 Lásd: C-55/94. sz. *Gebhard-ügy*, ítélet, 1995. november 30., para. 37.

101 Európai Bizottság: *Turizmus és közlekedés: a Bizottság iránymutatása arról, hogy miként lehet a biztonságot szem előtt tartva újra utazni, és beindítani az európai turizmust 2020-ban és azon túl*. Brüsszel, 2020. május 13. (IP/20/854).



az utazási korlátozásokat. A turisztikai cégek tevékenységének újraindítása céljából pedig június 15-én elindította a Re-open Europe platformot<sup>102</sup> annak érdekében, hogy elősegítse az utazás és idegenforgalom biztonságos újraindítását, illetve biztosítsa az utazni kívánó közönség tájékoztatását. Problémaként merült fel ugyanakkor, hogy a tagállamok által bevezetett eltérő intézkedések – például a kötelező karantén időtartamára vonatkozóan –, illetve az eltérő szempontok alapján alkalmazott zöld, narancssárga és piros besorolás, valamint a tagállamok által saját hatáskörben elrendelt határzárak<sup>103</sup> koordinálatlansága potenciálisan veszélyeztették a személyek szabad mozgását. A problémák elhárítására az Európai Bizottság 2020. szeptember 4-i javaslatában<sup>104</sup> egy tanácsi ajánlás meghozatalát kezdeményezte, amely végül 2020. október 13-án került kibocsátásra *A szabad mozgásnak a Covid-19-világjárvány miatti korlátozására vonatkozó koordinált megközelítésről* címen. Jóllehet a határzárak elrendelésének joga az alapító szerződésekben foglaltaknak megfelelően továbbra is tagállami hatáskörben maradt, az ajánlás a 8–12. pontjaiban meghatározza azokat a kritériumokat, amelyeket a tagállamoknak figyelembe kell venniük a korlátozások bevezetésekor – jelesül: az új esetek száma, pozitív teszteredmények aránya, tesztelési arány –, illetve a tagállamok adatszolgáltatási kötelezettségét, amely alapján az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ meghatározza az egyes országok besorolását. A 14–16. pontok rögzítik a tagállamok azon kötelezettségét, hogy az általuk tervezett korlátozó intézkedésekről a többi tagállamot és az Európai Bizottságot tájékoztassák, valamint hogy előzetesen koordinálják a bevezetendő intézkedéseket.

#### **2.4. Könnyítések a szolgáltatások szabad mozgásának biztosítása érdekében**

A szolgáltatások nyújtásának szabadságát az EUMSZ 56. cikke garantálja, a definícióját az 57. cikke rögzíti. Az 58. cikk értelmében a közlekedés területén a szolgáltatásnyújtás szabadságára a közlekedésre vonatkozó cím (EUMSZ VI. cím) rendelkezései az irányadók. A közlekedés területén azonban értelemszerűen az EUMSZ 169. cikk (1) bekezdésében az EU számára garantált hatásköröket is megfelelően figyelembe kell venni. A (2) bekezdés értelmében az EU az EUMSZ 114. cikke alapján a következő módokon járul hozzá az EUMSZ 169. cikk (1) bekezdésében rögzítettek megvalósulásához: a belső piac megvalósításával összefüggésben elfogadott intézkedések, illetve a tagállami politikákat támogató, kiegészítő és figyelemmel kísérelő intézkedések révén.

Tekintve, hogy a modern gazdaságokban a GDP hozzávetőleg kétharmadát a szolgáltatóipar adja – és ezen belül is a járvány által leginkább sújtott turizmus, közlekedési ágazat, szállóvendég-fogadás, éttermi szolgáltatások, szabadidős tevékenységek, illetve

102 <https://reopen.europa.eu/hu> (Letöltve: 2020. november 14.).

103 Nicolás, 2020.

104 Európai Bizottság: *Javaslat a COVID-19-világjárványra való reagálás keretében a szabad mozgás korlátozására vonatkozó összehangolt megközelítésről*. Brüsszel, 2020. 09. 04. COM (2020) 499 final.

kultúra az EU GDP-jének közel 10%-át teszi ki<sup>105</sup> –, az Európai Bizottság e téren is megfogalmazta ajánlásait a koordinált fellépés érdekében. A fentebb már említett, 2020. május 13-i iránymutatásaiban a Bizottság tehát a turizmus mellett az ahhoz szükséges közlekedés kérdésével is foglalkozott. Az uniós szabályozás értelmében a menetjegyek (repülőgép, vonat, busz, komp), illetve az utazási csomagok törlése esetén az utazóknak jogukban áll választani a visszatérítés módját illetően, amely történhet készpénzben vagy utalvány formájában. Tekintve, hogy a válság az utazásszervezőket is komoly pénzügyi nehézségek elé állította, az Európai Bizottság a fogyasztó pénzvisszatérítéshez való jogának megerősítésén kívül az utalványos rendszer népszerűsítése mellett tette le a voksát, amely mindkét fél – azaz a szolgáltató és a szolgáltatást igénybe vevő – számára megfelelő kompromisszumot jelenthet. A Bizottság meghatározta az utalványokkal kapcsolatos fogyasztóvédelmi szabályokat.<sup>106</sup>

Jóllehet az Európai Bizottság javaslatai alkalmasak voltak a károk mérséklésére, hosszú távon minden bizonyosság szerint tartós reformokra lesz szükség az eseti jellegű tűzoltás helyett. Az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztét ellátó Németország elnökségi programjának első helyén a koronavírus okozta válság következményeinek hosszú távú kezelése, valamint a gazdasági és társadalmi talpra állás szerepel. Ezzel összhangban a jelenlegi trojka a 2020. október 12-én kiadott közös közleményében<sup>107</sup> a hatályos fogyasztóvédelmi szabályoknak a koronavírus-járvány alapján leszűrt tanulságok fényében történő felülvizsgálatát és megreformálását irányozta elő.

A Bizottság és a Tanács mellett az unió ügynökségei is iránymutatásokkal, tanácsokkal látták el a gazdasági szereplőket és az uniós polgárokat. A biztonságos légi utazás feltételeit illetően az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség fogalmazta meg iránymutatásait.<sup>108</sup> Az Európai Fogyasztói Központok Hálózata<sup>109</sup> pedig a fogyasztók és kereskedők számára adott tanácsokat<sup>110</sup> a koronavírus-járvánnyal kapcsolatosan egyre elterjedtebb, online platformon végrehajtott megtévesztésekkel szembeni védekezésről.<sup>111</sup> Az ajánlásokban a csalók által használt kifejezések és módszerek ismertetése révén készítik fel az átlagfogyasztót

105 IP/20/854.

106 Jelestül: védelmet kell biztosítani a kibocsátó fizetéseképtelenné válásának esetére; az utalványok érvényességi idejét legalább 12 hónapban kell megállapítani, és visszatéríthetőnek kell lenniük; lehetővé kell tenni, hogy az utas bármely, az utazási iroda által kínált utazást választhassa – természetesen a különbözet elszámolásával –, valamint az utalvány másik utasra való átruházhatóságát. Lásd: IP/20/854.

107 *Joint Paper of the Trio Partners Germany, Portugal and Slovenia. Consumer Protection in Europe Lessons Learned from the COVID-19-pandemic* (12.10.2020). Elérhető: [www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/PM/161020\\_Joint\\_Trio\\_Paper.pdf;jsessionid=E0B61E2E3B831A3CAD5DB88467CB37A2.2\\_cid334?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/PM/161020_Joint_Trio_Paper.pdf;jsessionid=E0B61E2E3B831A3CAD5DB88467CB37A2.2_cid334?__blob=publicationFile&v=1) (Letöltve: 2020. november 14.).

108 European Union Aviation Safety Agency (EASA) (2020).

109 European Consumer Centre (ECC).

110 A kérdéssel az Európai Bizottság a szólásszabadság korlátozása kapcsán már foglalkozott a vonatkozó fejezetben már elemzett JOIN (2020) 8 final jelű dokumentumban.

111 Dornfeld, 2020.

a csalárd szándékú eladók kiszűrésére.<sup>112</sup> Továbbá 2020 márciusában<sup>113</sup> és áprilisában<sup>114</sup> *Didier Reynders*, a jogérvényesülésért és a fogyasztópolitikáért felelős biztos – a fogyasztóvédelmi együttműködési hálózat<sup>115</sup> közös álláspontjával összhangban – levélben fordult több internetes platformhoz, közösségimédia-vállalkozáshoz, keresőportálhoz és webáruházhoz, amelyben az együttműködésüket kéri a felületeiken közzétett hamis és csalárd információk eltávolítása érdekében.

### 3. Az uniós intézmények eljárási szempontú igazodása a megváltozott munkakörülményekhez (EiT, Tanács, EP online találkozói)

Az EU intézményrendszerét a 2020 kora tavaszán gyors mértékben eszkalálódó vírus-helyzet komoly kihívás elé állította.<sup>116</sup> Az Európai Központi Bank (EKB) és az Európai Számvévőszék belső szabályzata már a Covid-19-járvány előtt lehetővé tette a távmeghallgatásokat és az írásbeli döntéshozatalt, így a munka a válsághelyzet során is viszonylag zökkenőmentesen folytatódhatott. A másik öt intézmény működéséről mindez nem mondható el. A leg súlyosabb csapás az Európai Parlamentet (EP) érte: a kialakult helyzet a vélemények minél szélesebb körben történő ütköztetését – az intézmény működésének lényegi elemét – szorította vissza a lehető legminimálisabb szintre. Egyrészt a döntéseket sürgősen kellett meghozni, másrészt az elektronikus úton történő megbeszélések több száz képviselő jelenléte esetén kaotikus, elhúzódó jelleget öltöttek. Ennek megfelelően korlátozták az ülések hosszát, és a hozzászólásokat is igyekeztek röviden és tömören intézni.<sup>117</sup> Ily módon a döntéshozatal demokratikussága mellett egyebekben az EUMSZ 15. cikkében rögzített nyilvánosság elve is nyilvánvalóan sérült. Végül, de nem utolsósorban a szavazás során – amely főszabályként kézfeltartással történik – nehézségeket okozott a megfelelő helyettesítő módszer megtalálása.<sup>118</sup>

112 *Csalások a COVID-19 kapcsán. A fogyasztóvédelmi együttműködési (CPC-) hálózat fellépése a tisztességtelen kereskedőkkel szemben a koronavírus-járvány okozta válsághelyzetben.* Elérhető: [https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-areas/consumer-programme-cp/enforcement-consumer-protection/scams-related-Covid-19\\_hu](https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-areas/consumer-programme-cp/enforcement-consumer-protection/scams-related-Covid-19_hu) (Letöltve: 2020. november 14.).

113 *Covid 19 – Scams – Letter to Platforms (March 2020).*

114 *Covid 19 – Scams – Letter to Platforms (April 2020).*

115 Consumer Protection Cooperation Network (CPCN).

116 Herszenhorn–Wheaton, 2020.

117 Bodson, 2020, 2. o.

118 Az Európai Parlament eljárási szabályzata 2019–2024 (9. ciklus), 25. cikk (9. pont), 178. cikk, 187. cikk (1. pont), 237. cikk (2. pont). Elérhető: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03\\_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03_HU.pdf) (Letöltve: 2020. október 20.).

Az Európai Unió Tanácsa (Tanács) szintén nem volt felkészülve a virtuális térben történő döntéshozatalra. Jóllehet az eljárási szabályzatának<sup>119</sup> 12. cikke sürgős kérdésekben vagy rendkívüli körülmények fennállta esetén lehetővé teszi az írásbeli szavazást, ahhoz azonban – minden egyes döntés előtt – a Tanács vagy a COREPER egyhangú hozzájárulására van szükség. Az elnök kivételes körülmény fennállta esetén szintén javasolhatja ezen eljárás alkalmazását; ilyen esetekben az írásbeli szavazás akkor alkalmazható, ha a Tanács valamennyi tagja beleegyezik az eljárás alkalmazásába. Tekintve, hogy az utazási korlátozások miatt egyedül az állandó képviselők és helyetteseik voltak abban a helyzetben, hogy személyesen is találkozhassanak Brüsszelben, a Tanács arra a döntésre jutott, hogy 2020. március 23-tól<sup>120</sup> egy hónapos – meghosszabbítható – időtartamra szünetelteti a személyes jelenléttel történő ülésezést, és a COREPER szintjére delegálja a döntéshozatalt. E megállapodást hosszas vita előzte meg, tekintve, hogy egyes álláspontok szerint – még akkor is, ha csak ideiglenesen – a közösségi döntéshozatal újabb térnyerését hozta a kormányközi döntéshozatallal szemben. Másképpen fogalmazva, a kérdés a szuverenitás kontextusába kerülve jogi vita helyett politikai vitává alakult arról, hogy hol legyen a válságkezelés centruma, Brüsszelben vagy a 27 fővárosban. A tagállami kormányok a döntéshozatal jogának fenntartása érdekében egyrésztől garanciális szabályként rögzítették, hogy a döntések meghozatala előtt az illetékes miniszterek informális videokonferencián egyeztetik az álláspontjaikat, másrésztől a magyar, a lengyel és szlovén kormányok nyilatkozatot<sup>121</sup> fűztek a döntéshez, hangsúlyozva annak átmeneti jellegét.<sup>122</sup>

Az Európai Tanács (EiT) nem módosította az eljárási szabályzatát,<sup>123</sup> amelynek 7. cikke az írásbeli szavazást csak korlátozott körben teszi lehetővé, a szabályzat módosítása nélkül pedig a 4. cikk nyelvtani értelmezéséből adódóan a tárgyalások lefolytatása és az európai tanácsai következtetések kiadása csak az állam- és kormányfők személyes jelenlétével tartott tárgyalásokat követően lehetséges. Így áthidaló megoldásként az állam- és kormányfők infor-

119 A Tanács eljárási szabályzata (HL L 325, 2009. 12. 11.), 36–61. o.

120 A Tanács (EU) 2020/430 határozata (2020. március 23.) a Tanács eljárási szabályzatától a COVID-19-világjárvány által az Unióban okozott utazási nehézségekre tekintettel való ideiglenes eltérésről (HL L 88L, 2020. 03. 24., 1–2. o.).

121 Kérdésként merült fel továbbá, hogy milyen esetekben lehetséges ezen eljárást alkalmazni. A Tanács Jogi Szolgálatára arra az álláspontra helyezkedett, hogy azt a rendes jogalkotási eljárásra, valamint az atipikus jogalkotási eljárások közül egyes tanácsai következtetések elfogadásához lehetséges használni. Lásd: Council of the European Union: "Summary Record – Permanent Representatives Committee – 20 and 22 April 2020", 7709/20 CRS CRP 20. Brussels, 7 May 2020, 2. o.

122 Álláspontunk szerint mind *Benjamin Bodson* eufóriája, mind a tagállami kormányok aggodalma felesleges volt e téren: az állandó képviselők és a helyettesek nemzetközi jogi szempontból nagyköveti rangban tevékenykedő diplomatának minősülnek, következésképpen a küldő állam kormányának bármikor lehetősége van őket – akár indokolás nélkül – visszahívni, amennyiben megítélése szerint nem képviseli maradéktalanul a küldő ország kormánya által képviselt álláspontot. Részletesen lásd: Az Európai Unió Tanácsának Főtitkársága: A Tanács eljárási szabályzata, illetve megjegyzések a Tanács eljárási szabályzatához (2016), 125 o. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/media/29811/qc0415692hun.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/29811/qc0415692hun.pdf) (Letöltve: 2020. október 20.).

123 Az Európai Tanács eljárási szabályzata (HL L 315, 2009. 12. 02., 52. o. és HL L 325, 2009. 12. 11., 36. o., corrigendum, HL L 55, 2010. 03. 05., 83. o.).

mális videómegbeszéléseket tartottak, az európai tanácsi következtetések helyett pedig az Európai Tanács elnökének következtetései kerültek kiadásra. Ez az új helyzet az EiT aktuális elnökének<sup>124</sup> olyan mozgásteret biztosított, amelyet az állam- és a kormányfők bizonyosan nem kívántak: az elnök a következtetéseit ugyanis a saját nevében adta ki, elkerülve az európai tanácsi következtetések kiadását rendszeresen megelőző, a szöveg szavaival és a mondanivaló hangsúlyával kapcsolatos hosszas egyeztetéseket.<sup>125</sup> Habár európai tanácsi következtetések nem kerültek kiadásra, az állam- és a kormányfők március 26-án kiadtak egy együttes nyilatkozatot,<sup>126</sup> amelyben vázolták a koronavírus-járvány elleni fellépés főbb pontjait.

Jóllehet az Európai Bizottság esetében már a 2010-es eljárási szabályzatának elfogadásakor felmerült a technológia és a távközlés fejlődése nyújtotta új lehetőségek kiaknázásának gondolata, erre csak a Bizottság eljárási szabályzatának 2020. április 22-i módosításának elfogadása révén került sor.<sup>127</sup> Habár az írásbeli szavazás – bizonyos feltételek teljesülése esetén – már korábban is megengedett volt, a biztosok telekommunikációs eszköz révén történő becsatlakozása újdonságnak számít.

Jóllehet az EuB e-Curia rendszere, amely egyes iratok elektronikus benyújtását teszi lehetővé,<sup>128</sup> már 2018-ban bevezetésre került,<sup>129</sup> azonban a Bíróság és a Törvényszék a tárgyalásokat továbbra sem tarthatja online, ami a lezárások idején az EuB munkájának akadályoztatásához vezetett: a főtanácsnoki indítványok és ítéletek kihirdetését elhalasztották. Az EuB Alapokmányának<sup>130</sup> 31. és 53. cikkei, valamint a Bíróság eljárási szabályzatának<sup>131</sup> 79., 88., 200. cikkei és a Törvényszék eljárási szabályzatának<sup>132</sup> 109., 118. cikkei értelmében ugyanis a fentebb említett eseményeknek főszabály szerint nyilvánosan kell történniük. Tekintve, hogy az eljárási szabályzat nem szól az elektronikus távközlési eszköz révén biztosított nyilvánosságról, az csak hagyományos formában biztosítható. Hasonlóképpen nyilvánosan kell esküt tenniük az újonnan kinevezett bírácoknak és főtanácsnokoknak. Ennek megfelelően a Bíróság új főtanácsnokának 2020. március 23-án elektronikus távközlési eszköz útján tett

124 *Charles Michael* (hivatalban 2019. december 1-től).

125 Herszenhorn–Wheaton, 2020.

126 *Az Európai Tanács tagjainak együttes nyilatkozata*. Brüsszel, 2020. március 26. Elérhető: [www.consilium.europa.eu/media/43087/26-vc-euco-statement-hu.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/43087/26-vc-euco-statement-hu.pdf) (Letöltve: 2020. október 18.).

127 A Bizottság (EU, Euratom) 2020/555 határozata (2020. április 22.) eljárási szabályzatának módosításáról C/2020/3000 (HL L 127I., 2020. 04. 22., 1–2. o.).

128 Az e-Curia az Európai Unió Bírósága által működtetett alkalmazás, amely a Bíróság és a Törvényszék elé kerülő ügyekben lehetővé teszi a felek képviselői, valamint a Bíróság elé kerülő előzetes döntéshozatal iránti kérelmek keretében a nemzeti bíróságok számára, hogy az eljárási iratváltásokat a hivatalokkal kizárólag elektronikus úton bonyolítsák le.

129 A bíróság határozata (2018. október 16.) az eljárási iratoknak az e-Curia alkalmazáson keresztül történő benyújtásáról és kézbesítéséről; A Törvényszék határozata (2018. július 11.) az eljárási iratoknak az e-Curia alkalmazáson keresztül történő benyújtásáról és kézbesítéséről.

130 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (3.), Jegyzőkönyv az Európai Unió Bíróságának Alapokmányáról (HL C 202., 2016. 06. 07., 210–229. o.).

131 A Bíróság eljárási szabályzata (HL L 265., 2012. 09. 29., 1–42. o.).

132 A Törvényszék eljárási szabályzata (HL 2015. L 105., 2015. 03. 04., 1. o.).

eskütétele<sup>133</sup> felvetett bizonyos aggályokat: az ugyanis mind a Bíróság alapszabályzatával, mind a Bíróság eljárási szabályzatának 4. cikkével ellentétes módon történt.<sup>134</sup>

#### 4. Összefoglaló gondolatok

Jelen fejezetben bemutatásra került, hogy bár az EU főszabály szerint nem rendelkezik hatáskörökkel az egészségügyi válságkezeléssel és a különleges jogrendi helyzettel kapcsolatban – az elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartozik az alapító szerződések alapján –, a koronavírus-járvány új megközelítésbe helyezte e szerződések rendelkezéseit. Az EU intézményei és szervei a kezdeti hezitálást követően ráébredtek, hogy a koronavírus-járvány okozta problémákat az egységes belső piac felől közelítve, illetve a hatásköröket hálóként szemlélve az EU-nak számtalan eszköz áll a rendelkezésére, hogy segítse a tagállamait annak érdekében, hogy a szükséges egészségügyi felszerelések eljussanak oda, ahol éppen a legnagyobb szükség van rá, valamint hogy a tagállamok megvédhessék a gazdaságukat az összeomlástól. E cél az áruk, a személyek és a szolgáltatások szabad mozgásának uniós szintű összehangolása – és adott esetben a tagállamoknak az alapszabadságok korlátozásához való jogainak megnyirbálása – révén érhető el. A zöld sávok rendszerének létrehozása, a fuvarozásban dolgozó munkavállalók kulcsfontosságúként történő elismerése és a mozgások lehető legkevesebb korlátozás mellett történő lehetővé tétele, valamint az egyes országok egységes színek alapján történő besorolása mind e cél elérését segíti elő.

A fejezetben bemutatásra került továbbá az egyes alapjogok – azon belül is kiemelten az Alapjogi Charta által is garantált gyülekezési és a szólásszabadság – korlátozásának kérdése. A jogkorlátozásokkal kapcsolatban a mérlegelés tárgyát a közösség – az egészséghez fűződő jogból eredeztethető – érdekei és az egyéni szabadságjogok közötti egyensúly megtalálása képezte. E körben az Európai Bizottság jogállamisági jelentései, az egyes tagállamok alkotmánybíróságainak gyakorlata, valamint egyes NGO-k jelentései is ismertetésre kerültek. Általánosságban elmondható, hogy kevés uniós országnak sikerült megtalálnia a kellő egyensúlyt a fenti érdekek között, jellemzően megállapításra került egyik vagy másik jog korlátozásának aránytalan volta. A kutatás alapján a két leggyakoribb problémát az egészségügyi megfontolások „biankó csekként” való, a gyülekezési jog teljes körű, differenciálatlan korlátozását eredményező használata, valamint a szólásszabadsághoz és az információhoz való jog aránytalan – a legtöbb esetben a dezinformációk elleni fellépéssel indokolt – korlátozása jelentette.

133 Court of Justice of the European Union: *Press Release N°34/20: “Entry into office of a new Advocate General at the Court of Justice”*. Luxembourg, 23 March 2020. Elérhető: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-03/cp200034en.pdf> (Letöltve: 2020. november 29.).

134 Alemanno–Stefan, 2014.

Végül, de nem utolsósorban bemutatásra került az uniós intézmények alkalmazkodása a koronavírus-járvány által teremtett helyzethez, jelesül az eljárási szabályzataik oly módon történő módosítása révén, hogy az lehetővé tegye az elektronikus távközlési eszközök útján történő tárgyalást és döntéshozatalt. Az alkalmazkodás a vizsgált intézmények közül csak az EKB és a Számvevőszék esetén ment zökkenőmentesen, e két intézmény eljárási szabályzata ugyanis már a koronavírus-járványt megelőzően tartalmazott rendelkezéseket a szóban forgó eszközök igénybevételére. Az intézmények többségét az áttérés azonban komoly kihívás elé állította mind jogi szempontból – nem egy esetben politikai vitát generálva, mint a Tanács esetében –, illetve a döntéshozatal demokratikusságának szempontjából, mint az EP esetén. E kérdések megnyugtató rendezése még várat magára.

Összefoglalva a fent írtakat elmondható, hogy az EU intézményei a kezdeti hezitálásuk után megtalálták a módját annak, hogy az alapító szerződések értelmezése és esetenként újraértelmezése révén hatékonyan reagáljanak a válság okozta kihívásokra, és segítsék a tagállami intézkedéseket. Hasonlóképpen, az elektronikus eszközök használatára való áttérést is megvalósították – jöllehet ez utóbbi téren akadtak hiányosságok.

## Irodalomjegyzék

- ALEMANN, A., STEFAN, O. A. (2014) 'Openness at the Court of Justice of the European Union: Toppling a Taboo', *Common Market Law Review*, 51(1), 1–47. o.
- ANGYAL, Z. (2011) *Légiközlekedési jog az Európai Unióban*. Budapest: HVG-ORAC
- BENTZEN, N. (2020) *COVID-19 Foreign Influence Campaigns Europe and the Global Battle of Narratives*. EPRS, PE 649.367 – April 2020 [Online]. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649367/EPRS\\_BRI\(2020\)649367\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649367/EPRS_BRI(2020)649367_EN.pdf) (Letöltve: 2020. október 20.)
- BODSON, B. (2020) *Rethinking EU Institutions' Rules of Procedure after COVID-19 (European Policy Brief, No. 62, July 2020)* [Online]. Elérhető: [www.egmontinstitute.be/content/uploads/2020/07/epb-62-benjamin-bodson-final.pdf?type=pdf](http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2020/07/epb-62-benjamin-bodson-final.pdf?type=pdf) (Letöltve: 2020. október 20.)
- DEB, P., FURCERI, D., OSTRY, J. D., TAWK, N. (2020) 'The Economic Effects of COVID-19 Containment Measures', *IMF Working Papers*, No. 20/158, 1–44. o.
- DEFEIS, E. (2012) 'Human Rights, The European Union, and the Treaty Route: from Maastricht to Lisbon', *Fordham International Law Journal*, 35(5), 1207–1230. o.
- DORNFELD, L. (2020) 'A koronavírus-járvány hatása a kiberbűnözésre', *In Medias Res*, 2020/2, 193–204. o.
- European Union Aviation Safety Agency (EASA) (2020) *COVID-19 Aviation Health Safety Protocol Operational Guidelines for the Management of Air Passengers and Aviation Personnel in Relation to the COVID-19 Pandemic*. Issue No. 02 (Issue date: 30/06/2020) [Online]. Elérhető: [www.easa.europa.eu](http://www.easa.europa.eu)

- europa.eu/sites/default/files/dfu/EASA-ECDC\_COVID-19\_Operational%20guidelines%20for%20management%20of%20passengers\_v2.pdf (Letöltve: 2020. november 14.)
- FRA (2020) *Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications*. Bulletin #4 (30 June 2020) [Online]. Elérhető: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-july\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-july_en.pdf) (Letöltve: 2020. november 8.)
- HERSZENHORN, D. M., WHEATON, S. (2020) *How Europe Failed the Coronavirus Test: Contagion's Spread Is a Story of Complacency, Overconfidence and Lack of Preparation* [Online]. Elérhető: [www.politico.eu/article/coronavirus-europe-failed-the-test/](http://www.politico.eu/article/coronavirus-europe-failed-the-test/) (Letöltve: 2020. október 20.)
- KELEMEN, R. (2019) 'A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban I. Általános alapvetés, fogalmi elhatárolás', *Vélemények a Katonai Jog Világából*, 2019/1, 1–12. o.
- KELEMEN, R. (2019) 'Az Alaptörvény szükségállapot-szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira' in Bartkó, R. (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. 1. kiadás. Budapest: Gondolat
- KIRST, N. (2020) *How a Public Health Crisis Became an Aggravation of the Rule of Law Crisis in the European Union* [Online]. Elérhető: <http://dcubrexitinstitute.eu/2020/04/how-a-public-health-crisis-became-an-aggravation-of-the-rule-of-law-crisis-in-the-european-union/> (Letöltve: 2020. november 8.)
- KISS, B. (2010) 'Az alapjogok korlátozása az Európai Unió nemzeti alkotmányaiban', *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 73, 455–465. o.
- KOMMERS, D. (2007) 'Germany: Balancing Rights and Duties' in Goldsworthy, J. (szerk.) *Interpreting Constitutions: A Comparative Study*. 1st Edition. Oxford: Oxford University Press, 370. o.
- LEE, J. (2020) 'Note on COVID-19 and the Police Powers Doctrine: Assessing the Allowable Scope of Regulatory Measures During a Pandemic', *Contemporary Asia Arbitration Journal*, 13(1), 229–248. o.
- MARINKÁS, GY. (2018) 'How Not to Build a Monetary Union? – The Structural Weaknesses of the EMU in the Light of the 2008 Crisis and the Institutional Reforms for Their Correction', *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 6, 437–471. o.
- MARINKÁS, GY. (2013) 'Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unióban: az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, valamint a joggyakorlat fejlesztése a bíróságok részéről', *Miskolci Jogi Szemle*, 8(1), 97–120. o.
- MARINKÁS, GY. (2020) 'What If a New Crisis Comes? – In Other Words, Is the EMU Prepared for Another Possible Financial Crisis?' in Blažo, O., Mokrá, L., Máčaj, A. (szerk.) *Právne výzvy pre novú Európsku komisiu. Zborník z vedeckej konferencie organizovanej Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou dňa 6 a 7. februára 2020 v priestoroch Univerzity Komenského v Bratislave*. 1. kiadás. Bratislava: Univerzita Komenského



- MARLE, G. VAN (2020) *Road Freight Industry Needs €75bn from the EU to Recover from Pandemic* [Online]. Elérhető: <https://theloadstar.com/road-freight-industry-needs-e75bn-from-the-ec-to-recover-from-pandemic/> (Letöltve: 2020. november 14.)
- MENINNO, R., WOLFF, G. (2020) *As the Coronavirus Spreads, Can the EU Afford to Close Its Borders?* [Online]. Elérhető: <https://voxeu.org/content/coronavirus-spreads-can-eu-afford-close-its-borders> (Letöltve: 2020. december 13.)
- NICOLÁS, E. S. (2020) *EU Warning after Hungary Unilaterally Shuts Borders* [Online]. Elérhető: <https://euobserver.com/coronavirus/149282> (Letöltve: 2020. november 14.)
- PUHNHAGEN, K. P., FLEAR, M. L., HERVEY, T., HERWIG, A., DE RUIJTER, A. (2020) 'More Competences than You Knew? The Web of Health Competence for European Union Action in Response to the COVID-19 Outbreak', *European Journal of Risk Regulation*, 11(2), 297–306. o.
- RESPERGER, I. (2018) *A válságkezelés és a hibrid hadviselés*. 1. kiadás. Budapest: Dialóg Campus Kiadó
- SÁGVÁRI, Á. (2016) *Különleges jogrenddel a terror ellen – kitekintés az európai gyakorlatra* [Online]. Elérhető: <https://jog.tk.mta.hu/blog/2016/02/kulonleges-jogrenddel-a-terror-ellen> (Letöltve: 2019. december 9.)
- SCAZZIERI, L. (2020) *The EU Needs to Counter Italy's Coronavirus-induced Euroscepticism* [Online]. Elérhető: [www.cer.eu/in-the-press/eu-needs-counter-italys-coronavirus-induced-euroscepticism](http://www.cer.eu/in-the-press/eu-needs-counter-italys-coronavirus-induced-euroscepticism) (Letöltve: 2020. október 20.)
- SOMSSICH RÉKA (2018) 'Az előzetes döntéshozatali eljárás közel hat évtized távlatából', *Iustum Aequum Salutare*, 14(2), 39–55. o.
- TIDEY, A. (2020) *COVID-19 Has 'Weakened' the Case for the EU, Say Germans, French and Italians* [Online]. Elérhető: [www.euronews.com/2020/05/26/Covid-19-has-weakened-the-case-for-the-eu-say-germans-french-and-italians](http://www.euronews.com/2020/05/26/Covid-19-has-weakened-the-case-for-the-eu-say-germans-french-and-italians) (Letöltve: 2020. október 20.)
- TILL, SZ. (2019) 'Különleges jogrend' in Jakab, A., Fekete, B. (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (Letöltve: 2020. december 13.)
- TOWNEND, D., VAN DE PAS, R., BONGERS, L., HAQUE, S., WOUTERS, B., PILOT, E., STAHL, N., SCHRÖDER-BÄCK, P., SHAW, D., KRAFFT, T. (2020) 'What is the Role of the European Union in the COVID-19 Pandemic?', *Medicine and Law*, 39(2), 249–268. o.
- UNGVÁRI, Á., HOJNYÁK, D. (2020) 'Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra', *Miskolci Jogi Szemle*, 15(1), 122–138. o.
- WANAT, Z., EDER, F. (2020) *Jourová: Brussels 'Concerned' by Polish, Hungarian Coronavirus Measures* [Online]. Elérhető: [www.politico.eu/article/jourova-brussels-concerned-by-polish-hungarian-coronavirus-measures/](http://www.politico.eu/article/jourova-brussels-concerned-by-polish-hungarian-coronavirus-measures/) (Letöltve: 2020. november 8.)
- WOJTYCZKA, I. (2020) *Professor Tomasz Grzegorz Grosse Interviewed by Izabela Wojtyczka: The Virus Will Change the EU, but Not How We Might Expect* [Online]. Elérhető: <https://warsawinstitute.review/issue-2020/the-virus-will-change-the-eu-but-not-how-we-might-expect/> (Letöltve: 2020. október 21.)