
**MTA Law Working Papers
2022/25**

COVID–19 és az Európai Unió külső határai

Friedery Réka

ISSN 2064-4515

http://jog.tk.mta.hu/mta_lwp

Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely

Eötvös Loránd Kutatási Hálózat

Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence

Eötvös Loránd Research Network

Friedery Réka¹

COVID–19 és az Európai Unió külső határai²

A COVID-19 járvány kitörésekor az Európai Unió korlátozta harmadik országbeli polgárok uniós külső határokon át történő mozgását. A tanulmány célja, hogy áttekintést adjon azokról az eszközökről, amelyekkel az Európai Unió az uniós külső határok hatékonyabb szerepét kívánta elősegíteni a válság kezelésében. A tanulmány kitér a korlátozó intézkedések közötti kapcsolatra, valamint az uniós jogszabályi kerethez való viszonyukra. A tanulmány rámutat arra, hogy a harmadik országbeli állampolgárok mobilitásának korlátozása a 2015-ös migrációs válságot idézte fel, amelynek szintén váratlan volta miatt az Unió nem tudott vezető szerepet vállalni a tagállamok lépéseinek összehangolása terén. A tanulmány következtetése, hogy bár az Európai Unió még mindig nem állt készen kiforrott válságkezeléssel, a külső határok rendszere mégis lehetőséget kínált arra, hogy elősegítse a tagállamok összehangoltabb fellépését. Ezzel a lehetőséggel sikerült is élnie, ezzel szinte ellensúlyozva a belső határokat érintő egyoldalú tagállami intézkedések kapcsán megkésett uniós lépéseket.

1. Bevezetés

Jellegükből adódóan a válságoknak előbb-utóbb véget kell érniük, és teret kell adniuk a „normalitás” időszakának, de az Unió esetében ez nem tartott túl sokáig, hiszen a COVID–19-világjárvány alig néhány évvel az euróövezeti és a migrációs válság után tört ki, miközben a Brexit-folyamat sem zárult még le.³ A járvány következtében a tagállamok – sajátos kockázatelemzési keretrendszereiknek megfelelően – önálló, koordinálatlan, illetve időnként egymással versengő nemzeti válaszlépéseket fogadtak el.⁴ A járvány kezelésére adott válaszok egyik központi pillére az volt, hogy a szociális érintkezések korlátozására ösztönöztek a lakosság fertőzési arányának csökkentése érdekében, amely elv aztán közpolitikai intézkedésekké alakult át, csökkentve a határokon belüli és határokon átnyúló mobilitást.⁵ Ugyanakkor némely tagállam több ezer idénymunkás számára határfolyosókat hozott létre, ami nagymértékben eltért attól az általános elképzeléstől, hogy a személyek szabad mozgását átmenetileg fel kell áldozni a közegészségügy érdekében.⁶

Azok az okok, amelyekre a tagállamok 2015 utáni ideiglenes belső határellenőrzés visszaállításánál vagy meghosszabbításánál hivatkoztak, a migrációval, a menedékkjoggal és a határokkal kapcsolatos válságmódú döntéshozást tükrözték,⁷ ami megjelent a járvány idején is. A határellenőrzés nem csupán azoknak a tagállamoknak az érdeke, amelyek külső határainál azt elvégzik, hanem valamennyi olyan tagállamé, amely belső határain megszüntette a határellenőrzést. Elő kell segítenie az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelmet, és meg kell előznie a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, közegészségügyét és nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyeket.⁸ Ezek a mondatok a Schengeni határ-

¹ Tudományos munkatárs, TK Jogtudományi Intézet.

² A tanulmány a 138965. sz. NKFIH-pályázat és a Mesterséges Intelligencia Nemzeti Laboratórium keretében valósult meg az Innovációs és Technológiai Minisztérium, valamint a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával. A kézirat lezárva: 2022. október 25.

³ WOLF – LADI (2020), 1025–1040.

⁴ ALEMANN (2020), 307–316.

⁵ ZAIOTTI – ABDULHAMID (2021), 106–123.

⁶ RAMJI-NOGALES – GOLDNER LANG (2020), 593–602.

⁷ CARRERA – STEFAN – LUK – VOSYLIŪTĖ (2018), 48.

⁸ 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://rb.gy/wnpmkz>

ellenőrzési kódexben (SHK) található, és ez, mondhatni, meg is alapozta a járvány kezelésének irányát, hiszen a határokat érintő intézkedéseket azonnali megoldásként alkalmazták a COVID–19 határokon átnyúló terjedésének megakadályozása érdekében.

Itt szükséges kitérni arra, hogy a járvány kezdetekor az Egészségügyi Világszervezet (WHO) általában nem tekintette az utazási korlátozásokat a világméretű járvány elleni küzdelem leghatékonyabb módjának; ahogyan egyébként nem értett egyet azzal sem, hogy védőoltás igazolása feltétel legyen egy másik országba való belépésnél⁹. A járvány kezdetekor rendelkezésre álló adatok alapján nem is javasolta utazási vagy kereskedelmi korlátozás bevezetését.¹⁰ Úgy vélte, hogy az érintett területekre irányuló utazás tiltása, vagy az érintett területekről érkező utasok beléptetésének megtagadása általában nem hatékony a fertőzés behurcolásának megelőzésében, ugyanakkor ezek jelentős hatást gyakorolhatnak a gazdaságra és a társadalomra.¹¹ Később a WHO frissítette a járvány kezelésére vonatkozó ajánlásait, kitérve azokra az intézkedésekre, amelyek jobban kiegyenlítették alkalmazásuk előnyeit és nem kívánt következményeit.¹² Bár az EU-ban az elmúlt két évtizedben megnövekedett a szerepe az egészségügyi vészhelyzetekre való felkészülésnek, nyomon követésnek és koordinációnak, a tagállamok válasza a járvány első hullámára meglepően koordinálatlanok voltak, és a nemzeti intézkedések korlátozták az EU hatékonyságát a betegség elleni küzdelemben, veszélyeztették az egységes piac és a schengeni övezet megfelelő működését.¹³

2. Puha jog, uniós külső határok

A járvány kitörését követően az Európai Tanács, illetve az Európai Parlament megpróbálta megtalálni a lehető legkoherensebb, legkonszolidáltabb és legegységesebb intézményi választ, egy olyan közös jövőképet, egy olyan hatékony stratégiát akart felmutatni, amely lehetővé teszi az Unió e nehéz időszakán való túllépést.¹⁴ Bár a járvány kezdetekor volt határokon áterjedő súlyos egészségügyi veszélyekről szóló uniós határozat,¹⁵ kiépülőben volt az uniós irányítási keret, és még volt az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC) mint uniós ügynökség, ez nem rendelkezett elegendő felhatalmazással ahhoz, hogy hatékonyan koordinálja a tagállamokat.¹⁶ Egyébként pont a tapasztalatok levonása és a lehetőségek további erősítése miatt az Európai Tanács és az Európai Parlament elkezdett egy olyan rendelettervezet felé haladni,¹⁷ amely a határokon áterjedő súlyos egészségügyi veszélyekre vonatkozik, az Unió és tagállamok általi felkészültség, felügyelet, kockázatértékelés, korai előrejelzés és

⁹ A szervezet ellenezte a COVID–19 elleni védőoltás igazolásának követelményét egy másik országba való belépéshez, mivel véleménye szerint még voltak kritikus, megválaszolatlan kérdések azzal kapcsolatban, hogy az oltás hatékony-e a fertőzés terjedésének csökkentésében, és ezért azt javasolta, hogy az oltott személyek ne mentesüljenek az utazási kockázatok csökkentését célzó egyéb intézkedések alól. Lásd WHO (2021).

¹⁰ Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV). 30 January 2020. Geneva, Switzerland. <https://rb.gy/tpc360>

¹¹ Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak. 29 February 2020. COVID-19 Travel Advice. <https://rb.gy/ke4hv3>

¹² Statement on the third meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of coronavirus disease (COVID-19). 1 May 2020. Geneva, Switzerland. <https://rb.gy/pjpsxc>

¹³ BEAUSSIER – CABANE (2020), 808–820.

¹⁴ CIOT – SFERLIC (2021), 122.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2013/EU határozata (2013. október 22.) a határokon áterjedő súlyos egészségügyi veszélyekről és a 2119/98/EK határozat hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg). <https://rb.gy/27phug>

¹⁶ RENDA – CASTRO (2020), 273–282.

¹⁷ Az EU Tanácsa: Ideiglenes megállapodás született a határokon átterjedő súlyos egészségügyi veszélyekre vonatkozó új uniós jogszabályról. Sajtóközlemény, 2022. június 23. <https://rb.gy/shj1j5>

válaszintézkedések megerősítését célozza a határokon át terjedő egészségügyi veszélyek esetében.¹⁸

Visszatérve a járvány eredményezte helyzetre: az intézkedések hatékonyságát befolyásoló kulcsfontosságú tényező az időzítés volt. Számos tanulmány alátámasztotta azt a nézetet, hogy ha Kínában néhány héttel korábban hajtották volna végre a bevezetett intézkedéseket, akkor valószínűleg lényegesen kisebb mértékben terjedt volna a vírus az országon belül, illetve nemzetközi szinten is.¹⁹

A vírus terjedése miatt az Európai Bizottság 2020 márciusában kiadott közleményében javasolta,²⁰ hogy a tagállamok egy hónapon át ideiglenesen korlátozzák a harmadik országokból az EU+ térségbe²¹ irányuló, nem alapvető fontosságú utazásokat: ez az EU konzulátusai és nagykövetségei általi vízumfeldolgozás és vízumkiadás leállítását is jelentette.²² A tagállamok megállapodtak a közleményben ajánlottak szerint a külső határokon történő összehangolt fellépésről, és március 17-étől a nem alapvető fontosságú utazásokat 30 napra korlátozták. Ehhez tartozik, hogy a Bizottság áprilisban²³ és májusban²⁴ két újabb közleményt fogadott el, amelyekben a nem alapvető fontosságú utazási korlátozások egy-egy hónappal történő meghosszabbítását javasolta, amelyet a schengeni tagállamok a négy schengeni társult állammal elfogadtak, a beutazási tilalmat pedig meghosszabbították 2020. június 15-éig. Az utazási korlátozás alkalmazási köre a harmadik országokból az EU+ térségbe irányuló, nem alapvető fontosságú utazásokra terjedt ki, de mentességet, illetve kivételeket is tartalmazott. Mentesség vonatkozott az összes uniós polgár, a schengeni társult államok összes állampolgára, valamint családtagjaik utazására, továbbá azon harmadik országbeli állampolgárok utazására, akik a huzamos tartózkodásról szóló irányelv értelmében tartózkodási engedéllyel rendelkeztek, valamint azon személyekre, akik más uniós irányelvekből vagy nemzeti jogszabályokból eredően tartózkodási joggal, vagy pedig hosszú távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízummal rendelkeztek. Kivétel vonatkozott az alapvető feladatot ellátó személyekre, így az egészségügyi szakemberekre, illetve az olyan szükséglettel rendelkezőkre, mint a nemzetközi védelemre szoruló személyek.²⁵

¹⁸ A Tanács 2022. október 24-én elfogadta a határokon át terjedő súlyos egészségügyi veszélyekről szóló új uniós rendeletet (<https://rb.gy/6g81gl>) és az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC) kibővített feladatköréről szóló rendeletet (<https://rb.gy/kw9woj>).

¹⁹ GRÉPIN – HO – LIU – MARION – PIPER – WORSNOP – LEE (2021), 13.

²⁰ A Bizottság Közleménye: COVID-19: Az EU-ba irányuló, nem alapvető fontosságú utazások ideiglenes korlátozása. Brüsszel, 2020. március 16. COM(2020) 115 final. <https://rb.gy/emef4u>

²¹ Az övezet tagja az összes schengeni tagállam, valamint Bulgária, Horvátország, Ciprus és Románia, és a négy schengeni társult állam, illetve Írország és az Egyesült Királyság, amennyiben a csatlakozás mellett döntenek.

²² A közlemény kiegészítette a korábban kiadott, Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatásokat (Covid-19 Irányelv). Ezt akkor jelentették meg, amikor a tagállamok egyoldalúan bevezették a személyek uniós belső határokat érintő szabad mozgását korlátozó intézkedéseiket. Az iránymutatásban elveket rögzített a tagállamok által alkalmazott, az egészség védelmét szolgáló hatékony határigazgatáshoz alkalmazott mentességek integrált megközelítéséhez. A dokumentum szerint a tagállamok területére belépő valamennyi személy egészségügyi ellenőrzése nemigényli a belső határelőnézés formai bevezetését. Lásd részletesebben FRIEDERY (2022).

²³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak az EU-ba irányuló, nem alapvető fontosságú utazások ideiglenes korlátozásának alkalmazására vonatkozó értékelésről. Brüsszel, 2020. április 8. COM(2020) 148 final. <https://rb.gy/muyou4>

²⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak az EU-ba irányuló, nem alapvető fontosságú utazásokra vonatkozó ideiglenes korlátozás alkalmazásának második értékeléséről. Brüsszel, 2020. május 8. COM(2020) 222 final. <https://rb.gy/npkwwo>

²⁵ A következő személyek tartoztak ide: egészségügyi szakemberek, egészségügyi kutatók, idős gondozással foglalkozó szakemberek; határ menti ingázó munkavállalók; áru fuvarozást végző szállító személyzet és – a szükséges mértékben – egyéb szállító személyzet; diplomaták, nemzetközi szervezetek alkalmazottai, katonai személyzet és a humanitárius segítségnyújtásban dolgozók feladataik ellátása során; tranzitutasok; kényszerítő családi okokból utazó utasok; nemzetközi védelemre szoruló személyek vagy más humanitárius célból megengedett tartózkodás céljából utazók. Lásd A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai

De az Európai Bizottság a kilépési stratégiákat is megpróbálta összehangolni mind a belső, mind a külső határok vonatkozásában. A kilépés ütemtervének áprilisi közzétételével²⁶ az EU prioritását is kiolvashattuk: a tagállamok koordinálják az intézkedések megszüntetését, de a tagállamok döntéseinek elsődleges célja továbbra is a közegészségügy rövid és hosszú távú védelme kell, hogy maradjon. Az ütemterv szerint a külső határok újraindításának, így a nem uniós állampolgárok Unióba jutásának lehetőségét egy második szakaszban kell biztosítani, figyelembe kell venni a koronavírus EU-n kívüli terjedését és az újbóli behozatal veszélyeit. Továbbá, az uniós tagállamok és a schengeni társult országok által a közösségi kontaktusok korlátozására hozott intézkedések betartatása miatt folyamatosan felül kell vizsgálni, hogy szükséges-e korlátozni az EU-ba irányuló, nem alapvető fontosságú utazásokat.

2020 júniusában a Bizottság azt javasolta, hogy a tagállamok hangolják össze a vízumeljárásokat, mivel a beutazási tilalom és a beutazási korlátozások lassan feloldásra kerültek a tagállamokban. Ezenkívül szorgalmazta a vízumkérelmek egységes feldolgozási módját, a vízumeljárások előfeltételeként pedig koronavírus-teszt elvégzését.²⁷ Szintén júniusban jelent meg egy tanácsi ajánlás a nem alapvető fontosságú utazásokra vonatkozó korlátozások megszüntetéséről, amely ajánlásban listázott 14–15 ország lakosai számára javasolta a korlátozó intézkedések feloldását, és a vonatkozó országlista kéthetenkénti felülvizsgálatát. Ezt a tagállamok az egészségügyi helyzettől, a korlátozó intézkedésektől, valamint gazdasági és társadalmi megfontolásoktól tehetik függővé.²⁸ Itt szükséges rámutatni arra, hogy bár a tagállamok megállapodtak a korlátozások feloldására vonatkozó listában, mégis csak néhányan alkalmazták ezt.

Újabb lépés volt az egységes megközelítés felé, hogy október 13-án elfogadták a szabad mozgás korlátozásának összehangolt megközelítéséről szóló tanácsi ajánlást.²⁹ Eszerint minden, a közegészség védelme érdekében hozott, a szabad mozgást korlátozó intézkedésnek arányosnak és megkülönböztetés-mentesnek kell lennie, és ha a járványügyi helyzet megengedi, akkor meg kell szüntetni. Az ajánlás³⁰ négy kulcsfontosságú területet határozott meg a tagállamok összehangolt fellépésével kapcsolatban: színkódon (zöld, narancs, piros, szürke) alapuló közös rendszer, az utazási korlátozások bevezetésének eldöntésekor a tagállamok számára közös kritériumok, a magasabb kockázatú területekről érkező utazókra alkalmazott intézkedések világosabbá tétele (tesztelés és önkéntes karantén), egyértelmű és időszerű tájékoztatás a nyilvánosság számára.³¹ Egyébként itt több szempontot is meghatároztak: a korlátozások esetleges feloldásánál figyelembe kell venni az EU-n belüli járványügyi helyzetet, ezek hatékonysága az összehangoltságtól függ, a tagállamok nem

Tanácsnak és a Tanácsnak COVID-19: Az EU-ba irányuló, nem alapvető fontosságú utazások ideiglenes korlátozása. COM/2020/115 final. <https://rb.gy/wbdlmx>

²⁶ A COVID-19-járvány megfékezésére irányuló intézkedések fokozatos megszüntetését célzó közös európai ütemterv (2020/C 126/01). <https://rb.gy/m9efb7>

²⁷ A Bizottság közleménye: Iránymutatás a vízumügyintézés fokozatos és összehangolt újraindításához (2020/C 197 I/01). <https://rb.gy/4ibgwr>

²⁸ A Tanács (EU) 2020/912 ajánlása (2020. június 30.) az Európai Unióba irányuló, nem alapvetően szükséges utazások ideiglenes korlátozásáról és e korlátozás esetleges feloldásáról. <https://rb.gy/h7eio6>

²⁹ A Tanács (EU) 2020/1475 ajánlása (2020. október 13.) a szabad mozgásnak a Covid19-világjárvány miatti korlátozására vonatkozó koordinált megközelítésről. <https://rb.gy/vziivo>

³⁰ A COVID-19-járvány megfékezésére irányuló intézkedések fokozatos megszüntetését célzó közös európai ütemterv (2020/C 126/01 C/2020/2419). <https://rb.gy/stptap>

³¹ 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.

dönthetnek egyoldalúan, valamint teljes átláthatóság mellett csak fokozatosan történhet a feloldás.

Ahogy láttuk, a szabad mozgást érintő tagállami korlátozó intézkedések összehangolása alapvető prioritásként jelent meg szinte minden uniós dokumentumban, éppen azért, mert a járvány kezdetén a tagállamok önállóan, egyeztetés nélkül vezették be a belső határokat érintő intézkedéseket. Ugyanakkor az EU külső határait érintő kérdésben, vagyis a harmadik országokból érkezőkre vonatkozó korlátozások ügyében uniós és tagállami szinten is nagyfokú összehangoltságot láthattunk. Ezt támasztja alá a vészfékekmechanizmus is,³² amely alapján az afrikai kontinens déli országaiban felbukkanó COVID-mutáció kapcsán a Bizottság rendkívül gyorsan lépett: az érintett afrikai régióból érkező járatokat leállították, a régióból érkező utazóknak pedig szigorú karanténba kellett vonulniuk. A vészfékekmechanizmus lényege ugyanis az volt, hogy amennyiben egy harmadik országban vagy régióban gyorsan romlott a járványügyi helyzet, és mindenekelőtt amennyiben a vírus aggodalomra okot adó, vagy figyelmet érdemlő variánsa jelent meg, a tagállamoknak sürgős, ideiglenes korlátozást kellett bevezetniük az Unióba irányuló minden utazás tekintetében.³³

3. Járványügyi technológia

Az uniós közegészségügyi vészhelyzeti koordináció feltételezi a vírus terjedésére, a fertőzött és gyógyult személyek jellemzőire, valamint lehetséges közvetlen kapcsolataikra vonatkozó adatgyűjtés közös módszereinek meglétét, egy uniós szintű közös tesztelési stratégiát a határokon átnyúló egészségügyi vészhelyzeti segítségnyújtásban: ezek gyakorlatilag az egyes tagállamok kizárólagos egészségügyi hatáskörébe tartoznak.³⁴ A járvány egyik eredménye, hogy a tagállamok és az EU a válság kezelésénél a digitalizáció irányába fordultak. Az új járványfelderítési technológiáknak az uniós egészségbiztonsági kezdeményezések központjához rendelése alapvetően hozzájárult az EU-szerte működő új, kombinált egészségügyi felügyeleti gyakorlat kialakulásához.³⁵

Az Európai Parlament és az Európai Tanács 2021. június 14-én elfogadta az (EU) 2021/953 rendeletet, amely az interoperábilis uniós digitális COVID-igazolvány kiadására, ellenőrzésére és elfogadására vonatkozóan adott keretet³⁶ eredetileg 2022. június 30-ig, de a járványügyi helyzethez igazodva³⁷ meghosszabbították 2023. június 30-ig.³⁸ Ehhez kapcsolódóan fogadták el az (EU) 2021/954 rendeletet,³⁹ amely kiterjeszti az uniós digitális

³² A Tanács (EU) 2022/107 ajánlása (2022. január 25.) a Covid19-világjárvány idején a biztonságos szabad mozgás megkönnyítésére vonatkozó koordinált megközelítésről és az (EU) 2020/1475 ajánlás felváltásáról. <https://rb.gy/9akxvo>

³³ A vészfékekmechanizmus uniós polgárokra, az EU-ban huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező lakosokra, és az alapvető szükségből utazók bizonyos kategóriáira nem volt alkalmazható. A tagállamok 2022. január 10-én megállapodtak a „vészfékekmechanizmus” alkalmazásának beszüntetéséről.

³⁴ ALEMANN (2020), 307–316.

³⁵ ROBERTS (2019), 722–737.

³⁶ Az EU 27 tagállamában, valamint Izlandon, Liechtensteinben, Norvégiában és Svájcban.

³⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/953 on a framework for the issuance, verification and acceptance of interoperable COVID-19 vaccination, test and recovery certificates (EU Digital COVID Certificate) to facilitate free movement during the COVID-19 pandemic. COM(2022) 50 final. <https://rb.gy/c9yxr5>

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1034 rendelete a Covid19-világjárvány idején a szabad mozgás megkönnyítése érdekében az interoperábilis, Covid19-oltásra, tesztre és gyógyultságra vonatkozó igazolványok (uniós digitális Covid-igazolvány) kiállításának, ellenőrzésének és elfogadásának keretéről szóló (EU) 2021/953 rendelet módosításáról. <https://rb.gy/dwmuyv>

³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/954 rendelete (2021. június 14.) a Covid19-világjárvány idején a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó vagy lakóhellyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok tekintetében interoperábilis, Covid19-oltásra, tesztre és gyógyultságra vonatkozó igazolványok (uniós digitális Covid-igazolvány) kiállításának, ellenőrzésének és elfogadásának keretéről. <https://rb.gy/dhxvom>

COVID-igazolvány keretrendszerét azon harmadik országbeli állampolgárokra, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállam területén, és az uniós joggal összhangban jogosultak más tagállamokba utazni.⁴⁰ A rendelet tehát az uniós polgárokra, családtagjaikra és harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozik, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállam területén, és megfelelnek az alábbi feltételek egyikének: beoltották őket, betegségből felépültek, vagy negatív lett a tesztjük. Ennek megfelelően a rendelet a digitális igazolvány három fajtájának – az oltási igazolvány, a tesztigazolvány, valamint a gyógyultsági igazolvány – kiállítását, határokon átnyúló ellenőrzését és elfogadását tette lehetővé.⁴¹ A rendelet hangsúlyozta a szabad mozgásra vonatkozó korlátozó intézkedések harmonizációját: ez azért is fontos, mivel a szabad mozgásra vonatkozó korlátozásokat a tagállamok többnyire egyoldalúan, egymás közötti vagy uniós szintű koordináció nélkül vezették be.⁴²

Amint említettük, a még mindig jelen lévő vírus, és bizonyos EU-n belüli utazási korlátozások miatt az Európai Bizottság javaslatot tett a COVID-rendeletnek a 2022/1034/EU rendelettel történő kiterjesztésére, valamint több módosítás bevezetésére. Először is a rendelet ismét tartalmazta a Bizottság azon kötelezettségét, hogy 2022. december 31-ig részletes jelentést nyújtson be; az (EU) 2021/953 rendelet már korábban is kötelezte a Bizottságot egy jelentés közzétételére. A jelentés áttekintést adott többek között a rendelet végrehajtásáról, az uniós digitális COVID-tanúsítvánnyal kapcsolatos egyéb fejleményekről, illetve annak tagállamok általi honi célú felhasználásáról.⁴³ Ezen túlmenően egyértelművé tette, hogy az oltási igazolásoknak tartalmazniuk kell az összes beadott adagot, függetlenül attól, hogy melyik tagállamban kapták meg az emberek a védőoltást. Bevezette továbbá az EU a digitális COVID-igazolványra való jogosultsághoz használt engedélyezett antigénvizsgálatok körének bővítését, az antigénvizsgálatot követő gyógyulási bizonyítvány kiállításának lehetőségét, valamint azt, hogy a klinikai vizsgálatokban részt vevő személyek számára is lehessen oltási bizonyítványt kiállítani. Megjegyzendő, hogy a rendelet kiterjesztésekor nem készült előzetes hatásvizsgálat, amely hatásvizsgálat rávilágított volna az alapvető jogokat érintő intézkedések hatékonyságára és arányosságára. Ez különösen fontos lett volna, mivel az igazolvány működéséhez szükséges a személyes adatok feldolgozása.⁴⁴

Az uniós digitális igazolvány rendszerét bővítették, mikor az megnyílt a az EU-n kívüli országok előtt.⁴⁵ Ez azt jelentette, hogy az országok „egyenértékűségi határozatot” kérhettek az Európai Bizottságtól,⁴⁶ lehetővé téve, hogy azon nem uniós országok (és területek) esetében, amelyek csatlakoztak a rendszerhez, az általuk kiállított igazolványokat közvetlenül, az uniós digitális igazolvánnyal azonos feltételekkel elfogadhatóvá teheték. Ezzel a megoldással az Unió kívül beoltott harmadik országbeli állampolgárok és uniós polgárok könnyebben

⁴⁰ 2022. június 22-ig 1,7 milliárd igazolványt adtak ki. Lásd EU Parliament committee supports extension of COVID Certificate Framework for another year, 28 April 2022. <https://rb.gy/bz3icn>

⁴¹ Azoknak az utasoknak, akiknek antigén gyorseszteje negatív lett, gyógyulási bizonyítványt adtak, ami korábban nem volt lehetséges. Lásd EU Council approves amendments to the EU Digital COVID Certificate & its one-year extension, 29 June 2022. <https://rb.gy/gtdwmk>

⁴² Lásd részletesebben FRIEDERY (2022).

⁴³ Report from the Commission to the European Parliament and the Council pursuant to Article 16(1) of Regulation (EU) 2021/953 of the European Parliament and of the Council on a framework for the issuance, verification and acceptance of interoperable COVID-19 vaccination, test and recovery certificates (EU Digital COVID Certificate) to facilitate free movement during the COVID-19 pandemic. COM(2021) 649 final. <https://rb.gy/u8fmuu>

⁴⁴ EDPB–EDPS (2022).

⁴⁵ A Tanács (EU) 2022/290 ajánlása (2022. február 22.) az Európai Unióba irányuló, nem alapvetően szükséges utazások ideiglenes korlátozásáról és e korlátozás esetleges feloldásáról szóló (EU) 2020/912 tanácsi ajánlás módosításáról (ST/6159/2022/INIT). <https://rb.gy/by43dy>

⁴⁶ Lásd Commission Implementing Decisions on the equivalence of COVID-19 certificates issued by non-EU countries. Legal documents explaining that COVID certificates issued in these countries (and territories) are accepted in the EU, and vice-versa. <https://rb.gy/sa9z5b>

juthattak be az Európai Unióba.⁴⁷ A szóban forgó változásokat tartalmazó tanácsi ajánlás a tagállamoknak lehetővé, de nem kötelezővé tette, hogy kérésre uniós digitális COVID-igazolványt állítsanak ki az EU-ba beutazni kívánó nem uniós állampolgár számára, feltéve, hogy a kérelmező bemutatta az oltására vonatkozó valamennyi megbízható bizonyítékot. Ugyanakkor az (EU) 2021/954 rendelet harmadik országok állampolgáira való kiterjesztését előre lehetett volna látni, és az alapvető jogokra, köztük az adatvédelemhez való jogra gyakorolt hatását alaposabban ki kellett volna értékelni.⁴⁸

Bár 2022 augusztusa óta megszűnt minden, a személyek EU-n belüli szabad mozgását korlátozó intézkedés, így az is, hogy az utazóknak uniós digitális COVID-igazolvánnyal kell rendelkezniük, a tagállamok igénybe vehetik az uniós digitális COVID-igazolványt abban az esetben, ha az idei őszi és téli járványügyi helyzet miatt az országoknak ideiglenesen újra utazási korlátozásokat kellene bevezetniük. Az uniós digitális COVID-igazolványról szóló, 2023 júniusáig meghosszabbított rendelet ugyanis már biztosítja a szabad mozgásra vonatkozó korlátozások hatásainak kezeléséhez és az utazás megkönnyítéséhez szükséges keretet.⁴⁹

4. Az EU külső határait érintő beutazási tilalom és a schengeni övezet

A járványok – a migrációs hullámokhoz, a terrortámadásokhoz hasonlóan – a határpolitikát is érintik,⁵⁰ és bár a sok bevezetett korlátozás válasz volt a vírusra, időközben nyilvánvaló vált, hogy rengeteg korlátozást társítottak a migrációt kezelő egyéb eszközökhöz vagy alkalmaztak a migráció kezeléséhez.⁵¹ Az uniós külső határokat⁵² érintő határpolitika mint a járványt kezelő politika hatása pedig láthatóan egy sor területet érintett, úgy mint a nemzetközi utazás szabályozását vagy a menedékkérelmek feldolgozását.

Ahogy fentebb már utaltunk rá, az Európai Bizottság 2020 márciusában azt javasolta, hogy a tagállamok ideiglenes beutazási tilalmat vezessenek be a schengeni övezetbe belépő harmadik országbeli állampolgárokkal szemben. Esetünkben, amennyiben az elsődleges jogot nézzük, az EUMSZ 67 (2) cikkében azt találjuk, hogy az Unió a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáiraival szemben méltányos bánásmódot biztosít. Továbbá olyan politikát, amelynek célja a személyek ellenőrzésének és a határátlépések eredményes felügyeletének biztosítása a külső határokon,⁵³ a külső határok integrált határőrizeti rendszerének fokozatos

⁴⁷ Egy ország csatlakozásakor a rendszerhez, a tanúsítványai automatikusan érvényessé válnak az EU-ban. A bizonyítványok érvényesítését az Európai Gyógyszerügynökség (EMA) által engedélyezett vakcinák valamelyikével beoltott harmadik országbeli utazók számára írják elő, de a tagállamok dönthetnek úgy is, hogy további, például a WHO sürgősségi felhasználási jegyzékében szereplő vakcinákat is elfogadják.

⁴⁸ EDPB–EDPS (2022).

⁴⁹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az EU válasza a Covid19-re: felkészülés 2023 őszére és telére. Brüsszel, 2022. szeptember 2. COM(2022) 452 final. <https://rb.gy/v8mqzp>

⁵⁰ KENWICK – SIMMONS (2020), E36–E58.

⁵¹ SANCHEZ – ACHILLI (2020).

⁵² A schengeni övezet külső határai 50 000 km hosszúak, amelynek 80%-a víz, 20%-a pedig szárazföld, 4 312 099 km² területet és 419 392 429 főnyi lakosságot számlál. <https://rb.gy/exhetk>

⁵³ EUMSZ 77 (1) b) cikk.

bevezetése.⁵⁴ A vonatkozó másodlagos jog tekintetében az (EU) 2016/399 rendelet,⁵⁵ más néven a Schengeni határ-ellenőrzési kódex (SHK) tartalmazza azokat a szabályokat, amelyek tartalmazzák a személyek külső határokon történő ellenőrzését, a belépési feltételeket, és a határellenőrzések ideiglenes visszaállításának feltételeit a belső határokon a schengeni térségben.⁵⁶ Az SHK meghatározza a harmadik országok állampolgáira vonatkozó beutazási feltételeket, így a tagállamok eseti alapon értékelhetik, hogy harmadik országok állampolgárait közegészségügyet veszélyeztetőnek kell-e tekinteni. Ebben az összefüggésben a tagállamoknak biztosítaniuk kell a szoros együttműködést a határőrizeti szervek és a közlekedési szolgáltatók között.⁵⁷

Ugyanakkor láthatjuk, hogy az SHK-ban kifejezett beutazási tilalomról nincs szó, csak az Unió külső határát⁵⁸ átlépő személyekről, az ellenőrzések végrehajtásának módjáról. Az SHK 14. cikke csak annyit mond, hogy megtagadható a belépés, ha egy személy nem teljesíti a 6. cikkben foglaltakat, így többek között nem jelent veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira, és különösen nem áll a tagállamok nemzeti adatbázisaiban szereplő ugyanezen okok miatt beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt.⁵⁹ Az SHK szerint közegészségügyi veszély bármely olyan betegség, amely a WHO Nemzetközi Egészségügyi Szabályzata szerint járvány lehetőségét rejti magában, valamint más fertőző betegségek vagy ragályos parazitás megbetegedések, ha a tagállamok állampolgáira vonatkozó védelmi rendelkezések hatálya alá tartoznak.⁶⁰

A tagállamok mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, ezért humanitárius okból, nemzeti érdekből vagy nemzetközi kötelezettségek következtében engedélyezhetik az SHK 6 (1) cikkben meghatározott egy vagy több feltételt nem teljesítő, harmadik országbeli állampolgárok belépését a saját területükre. Sőt, figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló személyt is engedhetnek be a területükre, hiszen az SHK csak értesítési kötelezettséget ír elő, vagyis a belépést engedélyező tagállamnak erről értesítenie kell a többi tagállamot. Érdeemes rámutatni arra,

⁵⁴ EUMSZ 77 (1) c) cikk. Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg a következőkre vonatkozóan: a) a vízumokra és az egyéb rövid távú tartózkodásra jogosító tartózkodási engedélyekre vonatkozó közös politika, b) azok az ellenőrzések, amelyeknek a külső határokat átlépő személyeket alá kell vetni, c) azok a feltételek, amely mellett harmadik országok állampolgárai rövid ideig szabadon mozoghatnak az Unión belül, d) a külső határok integrált határőrizeti rendszerének fokozatos bevezetéséhez szükséges valamennyi intézkedés, e) a személyek – állampolgárságtól függetlenül – mentessége mindenfajta ellenőrzés alól a belső határok átlépésekor.

⁵⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (kodifikált szöveg) OJ L 77, 23.3.2016, p. 1–52 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj/hun>

⁵⁶ 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. 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.

⁵⁷ A Tanács (EU) 2020/912 ajánlása (2020. június 30.) az Európai Unióba irányuló, nem alapvetően szükséges utazások ideiglenes korlátozásáról és e korlátozás esetleges feloldásáról. <https://rb.gy/yhkm60>

⁵⁸ Az SHK szerint külső határok a tagállamok szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat, tengeri határokat és repülőtereket, folyami, tengeri és tavi kikötőket, amennyiben ezek nem belső határok. A határellenőrzés visszaállítható a közrend vagy a belső biztonság okán, ami egyértelműen nem tartalmazza ugyan a közegészségügyet, de a közpolitika tág értelmezése szükséges az aktuális világjárvánnyal összefüggésben, így abba beletartozik a közegészségügy is.

⁵⁹ Az SHK szerint beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló személy harmadik ország olyan állampolgára, aki az 1987/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 24. és 26. cikkének megfelelően és az abban meghatározott célok érdekében a Schengeni Információs Rendszerben (SIS) figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll.

⁶⁰ SHK 2. cikk.

esetünkben csak kevés állam élt azzal, hogy a menedékkérőket mentesítse a beutazási tilalom alól, amely megkérdőjelezte az Európai Unió Alapjogi Chartája által is védett menedékjog érvényesülését.

A tagállamok hozzáállását jól szemléltetik a belső határellenőrzések bevezetésénél tapasztaltak. Ahogy említettem, bár az SHK nem szól beutazási tilalomról, de az EU az elsők között megjelent, határigazgatási intézkedésekről szóló iránymutatásában (a COVID–19 Irányelvben)⁶¹ – amelyet éppen a tagállamok egyoldalúan bevezetett, unión belüli szabad mozgást korlátozó határellenőrzései miatt adott ki – már kitért a külső határokra is. Ebben kifejtette, hogy a tagállamoknak lehetőségük van megtagadni a nem honos harmadik országbeli állampolgárok beléptetését, amennyiben azok releváns tüneteket mutatnak, vagy különösen ki voltak téve a fertőzés kockázatának, és közegészségügyi veszélyt jelentenek. De a beléptetés megtagadásától eltérő alternatív intézkedések – például elkülönítés vagy karantén – is alkalmazhatóak, amennyiben azokat hatékonyabbnak ítélik. Ha megnézzük a tagállamok belső határt érintő intézkedéseit, akkor például Magyarország esetében a belső határellenőrzést bevezető, az Európai Bizottság számára megküldött értesítésében azt is olvashattuk, hogy állampolgárságuktól függetlenül azon személyektől, akik a leginkább fertőzött területekről – az Olasz Köztársaságból, a Kínai Népköztársaságból, a Koreai Köztársaságból és az Iráni Iszlám Köztársaságból – érkeznek, minden határátkelőhelyen megtagadják a Magyarország területére való belépést.

A migráció és a tagállami hozzáállás vonatkozásában érdemes rámutatni arra, hogy a tagállamok nem kizárólag a COVID–19-et jelölték meg a visszaállított határellenőrzés okaként. Erre jó példa Németország, amely felváltva használta a vírust és a migrációs helyzetet (lásd az 1. táblázatot). Egyébként a 2022. október 30-ig terjedő időszakban már csak Franciaország tüntette fel több más mellett a vírust a határellenőrzés bevezetésének okaként.⁶²

1. táblázat. A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának időszaka és indoka: Németország példája⁶³

Időszak	Indok
2015.IX.13–22.; 2015.IX.23.–X.12.; 2013 X.13.–XI.1.; 2014.XI.2.–XI.13.	nemzetközi védelmet kérő személyek nagymértékű beáramlása
2015.XI.14.–2020.V.12.	nemzetközi védelmet kérő személyek folyamatos nagymértékű beáramlása
	az SHK 29. cikke szerinti 2016. május 12-i tanácsi ajánlás, 2016. november 11-i, 2017. február 7-i, 2017. május 11-i tanácsi határozatok
	az európai biztonsági helyzet és a folyamatosan jelentős migrációs továbbutazásból eredő veszélyek
	migrációs és biztonságpolitika
	továbbutazás, helyzet a külső határokon
2020.III.16-tól	COVID–19 koronavírus
2020.IV.15.–2020.V.15. 2020.V.12.–2020.XI.11.	COVID–19 koronavírus; továbbutazás, helyzet a külső határokon

⁶¹ Az Európai Bizottság Közleménye: COVID-19: Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatásai (2020/C 86 I/01), 2020. március 16.

⁶² The European Commission: 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://rb.gy/qyfz6o>

⁶³ Saját szerkesztés. Forrás: The European Commission: Member States' notifications...

2020.V.5.–2020.VI.21.	COVID–19 koronavírus
2020.XI.12.–2021.V.11.	továbbutazás, helyzet a külső határokon
2021.II.14.–2020.IV.14.	COVID–19 koronavírus
2021.V.12.–2022.05.11.	továbbutazás, helyzet a külső határokon
2022.V.12.–2022.XI.11.	továbbutazás, helyzet a külső határokon; szárazföldi határ Ausztriával
2022.VI.13.–2022.VII.03.	G7-csúcstalálkozó Ellmauban; valamennyi belső határon

Tehát a tagállamok a járvány idején számos indok mellett a migrációt is felhasználták a korlátozások bevezetéséhez. Itt szükséges kiemelni, hogy az SHK-ban foglaltak szerint a migráció, illetve az, hogy harmadik országok állampolgárai nagy számban lépik át a külső határokat, önmagában nem tekintendő a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélynek.⁶⁴

5. Alapjogok és külső határok

Ahogy az elmúlt időszakban láthattuk, a migrációs és a járvány okozta válság az uniós és a tagállami politikában is látható módon a határok szerepét előtérbe hozta a közrend, illetve a közbiztonság kérdésköre kapcsán. Amennyiben a közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseket nézzük, akkor azoknak meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére.⁶⁵ Az Európai Unió Bírósága számos ügyben foglalkozott a közrend és közbiztonság kérdésével. Kimondta, hogy az alapvető állami intézmények és közszolgáltatások működésének veszélyeztetése, valamint a lakosság fennmaradása, akárcsak a külkapcsolatok vagy a népek békés együttélése súlyos megzavarásának a kockázata, vagy a katonai érdekek veszélyeztetése hatással lehet a közbiztonságra.⁶⁶ A tagállamok fenntartják azt a szabadságot, hogy a közrend és a közbiztonság követelményeit nemzeti szükségleteiknek megfelelően határozzák meg a személyek szabad mozgásának alapelvétől való eltéréskor. Ugyanakkor ezek a követelmények szigorúan értelmezendők, hogy azok terjedelmét az egyes tagállamok ne határozhassák meg egyoldalúan a közösségi intézmények ellenőrzése nélkül.⁶⁷ A közrend és a közbiztonság olyan közösségi fogalmak, amelyeket nem lehet kizárólag a különböző nemzeti rendszerek által meghatározni.⁶⁸

A határpolitika a menekültügyi és befogadási rendszerek működését is befolyásolta. Ez már a járvány kezdetén megmutatkozott az EU külső határainak 2020. márciusi lezárásakor, és ezt a tagállamok további lépései követték. Magyarország például 2020. május 1-jén határozatlan időre felfüggesztette az új személyek befogadását a tranzitónákba, hivatkozva tranzitónákban tartózkodók és általában az ország védelmére.⁶⁹

Ahogy már rámutattunk, a közegészségügyi válság kezelése elsősorban a tagállamok felelőssége, amelyek lényegében megtartják azt a szabadságot, hogy nemzeti igényeiknek

⁶⁴ SHK 26. cikk.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Land Baden-Württemberg v. Panagiotis Tsakouridis, Case C-145/09.

⁶⁷ Roland Rutili v. Ministre de l'intérieur, Case 36/75, [26–27].

⁶⁸ Z. Zh. and I.O. v. Netherlands, Case 554/13, [48], [54].

⁶⁹ Coronavirus – Hungary to suspend admission of illegal migrants to transit zone indefinitely, 3 March 2020. <https://rb.gy/fm7dbq>

megfelelően határozzák meg a közrend, illetve a közbiztonság követelményeit, autonómiát élveznek, ha korlátozni akarják a személyek szabad mozgását a tagállamok között, a közegészség védelme érdekében. Az uniós intézmények, ahogyan azt az uniós szerződések előírják, koordinációt és támogatást nyújtanak: az uniós fellépések kiegészítik a nemzeti politikákat, és az EU elsődleges szándéka támogatni a tagállamok intézkedéseit, mint például a határokon átnyúló súlyos, egészséget fenyegető veszélyek megfigyelését, az azokra vonatkozó korai figyelmeztetést és a küzdelmet ellenük. A tagállamok összehangolják egymással politikáikat és programjaikat az uniós fellépés által érintett területeken, így a közegészségügy területén is. Ugyanakkor az EU Alapjogi Chartája alkalmazandó, mikor a tagállamok COVID–19 visszaszorítása érdekében hozott intézkedései az uniós jog végrehajtásához kapcsolódnak.⁷⁰ A közegészségügyet kezelő intézkedések végrehajtásakor biztosítani kell a jogvédelmet a határokon; az összes menedékkérő, vagy egy bizonyos állampolgárságú kérelmező belépésének megtagadása nem felel meg a menedékjogban foglaltaknak és a visszaküldés tilalma elvének megsértéséhez vezethet.⁷¹ A járvány visszaszorítása érdekében hozott intézkedések hatással voltak az uniós jogban rögzített jogaikra, így többek között a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló irányelvben foglaltakra.⁷²

Az Európába utazókra vonatkozó utazási korlátozások miatt a menedékkérőknek azzal is szembe kellett nézniük, hogy bezárták vagy felfüggesztették a menedékkérelmi központok működését, illetve az azokba való bejutást. Így az osztrák külügyi és menekültügyi hivatal (Austrian Federal Office for Immigration and Asylum, BFA) nem sokkal az ország által bevezetett beutazási korlátozások után bezárta mind a kirendeltségeit, mind az elsődleges befogadóközpontokat,⁷³ Lengyelország pedig 2020. március 1-jét követően az egészségügyi és járványügyi helyzet miatt felfüggesztette a külföldiek számára fenntartott befogadóközpontokba való bejutást.⁷⁴ Görögország már 2020 márciusára ideiglenesen felfüggesztette a menedékjoghoz való hozzáférést, arra válaszul, hogy migránsok és menekültek nagy számban gyűltek össze a Törökországgal közös szárazföldi határ mentén.⁷⁵

6. Záró gondolatok

A COVID–19-világjárvány hatásai még éveken át velünk fognak maradni, hiszen a migrációs válsággal együtt befolyással voltak a határookra és a határpolitikákra is. A migrációs, majd pedig a közegészségügyi válság felgyorsította az új technológiák alkalmazását, amelyek lehetővé teszik a polgárok mobilitásának felügyeletét, ellenőrzését. A migrációs válság megerősített határellenőrzés bevezetését eredményezte, amely azóta is népszerű maradt, függetlenül az életbe léptetés okától, legyen az közbiztonság, illetve közegészségügy. Schengen felfüggesztése az egyes államokban a belső határokon történő mozgásokat érintő korlátozó intézkedések kiterjesztését jelentette. Az uniós beutazási tilalmat, a külső határok lezárását pedig olyan intézkedésként léptették életbe, hogy a külső határok se jelenthessenek további veszélyt a tagállamok számára.

A járvány világjárvánnyá alakulása ugyanakkor rámutatott a jelenlegi szabályok elégtelen voltára, a járványügyi potenciállal rendelkező betegségek okozta válsághelyzetekre adható előre rögzített válaszok hiányosságaira. Arra viszont fel kell hívni a figyelmet, hogy mind az Unióba irányuló utazásokra vonatkozó korlátozások bevezetésénél, mind a feloldásuknál a tagállamok közötti szolidaritás jelen volt. S bár a belső határok esetében az EU

⁷⁰ EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (2021).

⁷¹ EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS AND COUNCIL OF EUROPE (2020).

⁷² EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (2021), 29.

⁷³ EASO (2020), 10.

⁷⁴ EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (2020a).

⁷⁵ EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (2020b).

még mindig nem állt készen összehangolt fellépést eredményező kiforrott válságkezelésre, a külső határok rendszere mégis lehetőséget kínált arra, hogy a tagállamok koordináltan cselekedjenek. Ezzel a lehetőséggel sikerült is élnie, amivel ellensúlyozni tudta a belső határokat érintő egyoldalú tagállami intézkedések kapcsán megkésett uniós lépéseket.

IRODALOM

ALEMANNI, Alberto: „The European response to COVID-19: From regulatory emulation to regulatory coordination?” *European Journal of Risk Regulation*, 11 (2020) 307–316.

BEAUSSIER, Anne-Laure – CABANE, Lydie: „Strengthening the EU’s Response Capacity to Health Emergencies: Insights from EU Crisis Management Mechanisms”. *European Journal of Risk Regulation*, 11 (2020) 808–820.

CARRERA, Sergio – STEFAN, Sergio – LUK, Ngo Chun – VOSYLIŪTĖ, Lina: *The Future of the Schengen Area: Latest Developments and Challenges in the Schengen Governance Framework since 2016*, 2018. <https://rb.gy/nvomc8>.

CIOT, Melania Gabriela – SFERLIC, Ramona: „Eu’s interdependencies in the Covid-19 crisis”. *Romanian Journal of European Affairs*, 21 (2021) 119–133.

Commission Implementing Decisions on the equivalence of COVID-19 certificates issued by non-EU countries. Legal documents explaining that COVID certificates issued in these countries (and territories) are accepted in the EU, and vice-versa. <https://rb.gy/sa9z5b>

Coronavirus – Hungary to suspend admission of illegal migrants to transit zone indefinitely, 3 March 2020. <https://rb.gy/fm7dbq>

EASO: *COVID-19 emergency measures in asylum and reception systems*, 2 June 2020. <https://rb.gy/yjwned>

EDPB–EDPS: *Joint opinion on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/953 on a framework for the issuance, verification and acceptance of interoperable COVID-19 vaccination, test and recovery certificates (EU Digital COVID Certificate) to facilitate free movement during the COVID19 pandemic*, 14 March 2022. <https://rb.gy/hvmrsm>

EU Council approves amendments to the EU Digital COVID Certificate & its one-year extension, 29 June 2022. <https://rb.gy/gtdwmk>

EU Parliament committee supports extension of COVID Certificate Framework for another year, 28 April 2022. <https://rb.gy/bz3icn>

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS AND COUNCIL OF EUROPE: *Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at the European borders*, March 2020. <https://rb.gy/xj3mzj>

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS: *Migration: key fundamental rights concerns*, 1 April 2020 – 30 June 2020. [2020a] <https://rb.gy/mjzfzrg>

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS: *Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental rights implications*. Bulletin no. 1, 1 February 2020 – 20 March 2020. [2020b] <https://rb.gy/rxirtk>

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS: *The coronavirus pandemic and fundamental rights: a year in review*, 2021. <https://rb.gy/asjewx>

- FRIEDERY Réka: Pandémia és szabad mozgás: a Schengeni határ-ellenőrzési kódex és az uniós digitális COVID-igazolvány. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, TK Jogtudományi Intézet – L'Harmattan Kiadó, 2022, 235–249.
- GRÉPIN, Karen Ann – HO, Tsi-Lok – LIU, Zhihan – MARION, Summer – PIPER, Julianne – WORSNOP, Catherine Z. – LEE, Kelley: „Evidence of the effectiveness of travel related measures during the early phase of the COVID-19 pandemic: a rapid systematic review”. *BMJ Global Health*, (2021) 6:e004537.
- KENWICK, Michael R. – SIMMONS, Beth A.: „Pandemic Response as Border Politics”. *International Organization*, 74 (2020) E36–E58.
- RAMJI-NOGALES, Jaya – LANG, Iris Goldner: „Freedom of movement, migration, and borders”. *Journal of Human Rights*, 19 (2020) 593–602.
- RENDA, Andrea – CASTRO, Rosa: „Towards Stronger EU Governance of Health Threats after the COVID-19 Pandemic”. *European Journal of Risk Regulation*, 11 (2020) 273–282.
- ROBERTS, Stephen L.: „Signals, Signs and Syndromes: Tracing [Digital] Transformations in European Health Security”. *European Journal of Risk Regulation*, 10 (2019), 722-737.
- SANCHEZ, Gabriella – ACHILLI, Luigi: *Stranded: The impacts of COVID-19 on irregular migration and migrant smuggling*. EUI, Migration Policy Center, 2020.
- WHO: *Interim position paper: considerations regarding proof of COVID-19 vaccination for international travellers*. 5 February 2021. <https://rb.gy/2gacg6>
- WOLF, Sarah – LADI, Stella: „European Union responses to the Covid-19 pandemic: Adaptability in times of permanent emergency”. *Journal of European Integration*, 42 (2020) 1025–1040.
- ZAIOTTI, Ruben – ABDULHAMID, Nafis A.: „Inside out and outside in: COVID-19 and the Reconfiguration of Europe’s External Border Controls”. *Historical Social Research*, 46 (2021) 106–123.

© Friedery Réka

MTA Law Working Papers

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági
Kutatóhely)**

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Mezei Kitti, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515