
**MTA Law Working Papers
2021/27**

**Pandémia és szabad mozgás: a Schengeni
határellenőrzési kódex és az uniós digitális Covid-
igazolvány**

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

Pandémia és szabad mozgás: a Schengeni határellenőrzési kódex és az uniós digitális Covid-igazolvány¹

Friedery Réka

A 2020 eleje óta tartó koronavírus-járvány elleni küzdelemben a tagállamok első reakciója a Schengeni határok ellenőrzésének bevezetése volt, amelyhez társult 2021-ben az EU digitális Covid-igazolványa. A tanulmány e két válságkezelési „eszköz” elemzésével arra kíván rámutatni, hogy bár a digitális uniós igazolványt az Unióban élők/tartózkodók nagy részének szabad mozgását megkönnyítő céllal vezették be, utóbbi mégis a szabad mozgás korlátozásához járul hozzá. A pandémia kezdetén a kódex vonatkozó cikkeinek „élesítésekor” meghatározott munkavállalók foglalkozási kategóriák alapján mentesültek a szabad mozgás tagállami korlátozásai alól, míg az uniós igazolványnál az egészségügyi igazolványban rögzített adatok alapján történik a mentesülés. A kódex esetében szűkebb személyi kört érintett a korlátozás alóli mentesség, a digitális igazolvány pedig elvileg már valamennyi személy számára lehetőséget ad arra, hogy gyakorolja a szabad mozgáshoz való jogát. Ugyanakkor utóbbi nem feltétlen, hiszen továbbra is csak feltételek teljesítése esetén gyakorolható a szabad mozgás. A tanulmány azt hangsúlyozza, hogy a szabad mozgás fogalma eltolódott először a meghatározott foglalkozást űző munkavállalók, majd pedig meghatározott egészségügyi igazolvánnyal rendelkező személyek szabad mozgásának irányába. A tanulmány a válságkezeléshez használt „eszközök” normatív elemzésével a kódex, valamint az uniós digitális igazolvány gyakorlati alkalmazásának problematikus pontjait mutatja be.

I. Bevezetés

Míg egyesek szerint a határok formálják az identitást, a valahova tartozás vagy éppen nem tartozás érzését,² mások azt emelik ki, hogy a határokon épített kerítések Schengen alapjait, vagyis „Schengen szellemiségét” kérdőjelezik meg, amely a kölcsönös bizalom, a lojális és őszinte együttműködésen alapul.³ A jelenlegi pandémia következtében kialakult helyzet oka az, hogy a nyitott határrendszert gyengítette a multilateralizmusba (mint a globális kihívások kezelésének hatékony módjába) vetett bizalom megbomlása, mivel korábban az államok bilaterálisan, illetve multilaterálisan is együttműködtek a biztonság, a gazdaság és az egészségügy terén.⁴

Bár a tagországok közötti nyitott határok kérdése az első pillanattól kezdve jelen volt a Schengeni Egyezményről szóló tanácskozásokon, a szabad mozgás elvének életképessége mindig megkérdőjeleződött, az államok tisztában voltak a tagországok közötti határellenőrzések feloldásának gazdasági előnyeivel, de óvatosak voltak az ezzel járó a „biztonsági deficit”.⁵ Annak ellenére, hogy az Európai Unió egészen a közelmúltig a „határok nélküli Európa” fogalmának hangsúlyozásával is próbálta legitimitását levezetni, miközben egy

¹ A tanulmány a 138965. számú NKFIH-pályázat, illetve a Mesterséges Intelligencia Nemzeti Laboratórium keretében készült, az Innovációs és Technológiai Minisztérium, valamint a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával. A kézirat lezárva: 2021. december 3.

² Samers (2003).

³ Carrera et al. (2018), 6.

⁴ Omotomilola et al. (2021).

⁵ van der Woude (2020).

poszt-nacionális/poszt-vesztfáliai közösség felé törekedett,⁶ a határok nélküli Európa eszméjét hirtelen megkérdőjelezték a biztonsági eljárások és nemzeti érdekek, amelyek őrzői túlnyomórészt államok voltak.⁷ Az államok válságkezelési erőfeszítései bizonyos esetekben a régóta figyelmen kívül hagyott vagy háttérbe szorult határok újjáéledését, új határok létrehozását jelentették ott, ahol korábban érdemben nem voltak jelenek.⁸ A COVID-19 terjedésének megfékezésénél bármilyen döntéshozatal az elővigyázatosság elvén alapul (akár kifejezett, akár más módon), és egyre nagyobb kihívást jelent a világjárvány hatékony kezeléséhez szükséges egyértelmű megoldások megtalálása, olyanok, amelyek minimalizálják a felmerülő kockázatokat is. Ez pedig már önmagában is indokolhatja a nemzeti, és nem pedig a nemzetközi válságkezelést, még akkor is, ha az államok részesülnek a tudományos adatok központosságából és megosztásából.⁹

Az EUSZ (Európai Unió Szerződés) 3. cikkének (2) bekezdése, az EUMSZ (Európai Unió Működési Szerződés) 20. és 21. cikke, valamint a Charta 45. cikke meghatározza, hogy az Unió minden állampolgárának joga van szabadon mozogni és tartózkodni a tagállamok területén, figyelembe véve a Szerződésekben és az azok alkalmazására elfogadott rendelkezésekben megállapított korlátozásokat és feltételeket. Az EUMSZ 45. cikke részletezi a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog korlátozásának okait, amelyek a közrend, a közbiztonság vagy a közegészségügy. A másodlagos jogszabályok foglalkoznak a korlátozások kérdésével, de bizonyos követelmények teljesítéséhez kötik őket. A tagállamok lényegében megtartják azt a szabadságot, hogy nemzeti igényeiknek megfelelően határozzák meg a közrend, illetve a közbiztonság követelményeit, autonómiát élveznek, ha korlátozni akarják a személyek szabad mozgását a tagállamok között a közegészség védelme alapján. Maga a közegészségügy az Európai Unió és a tagállamok között megosztott hatáskör.¹⁰ Az uniós fellépések kiegészítik a nemzeti politikákat, és az EU elsődleges szándéka a tagállamok intézkedéseinek támogatása, mint például a határokon átnyúló súlyos, egészséget fenyegető veszélyek megfigyelése, az azokra vonatkozó korai figyelmeztetés, és küzdelem ellenük. A tagállamok összehangolják egymással a politikákat és programjait az uniós fellépés által érintett területeken, így a közegészségügy területén.

II. A Schengeni határellenőrzési kódex (SHK) mint a tagállami járványkezelés „eszköze”

A 2015-ös migrációs válság idején többen is azzal érveltek, hogy Schengen nyitott határai velünk maradnak, és a schengeni határellenőrzés visszaállításáról szóló jelentések erősen túlzóak.¹¹ De már akkor is látható volt számos állam esetében, hogy a határellenőrzés, illetve egyéb belső biztonsági intézkedések közötti határok egyre inkább elmosódnak. Ez volt tapasztalható Hollandiánál, amely az SHK 23. cikkét alkalmazta a növekvő irreguláris migráció miatti fokozott rendőri ellenőrzésekhez, vagy Magyarországon és Ausztriában a határkerítés építésekkel.¹²

Az (EU) 2016/399 rendelet, más néven a Schengeni határellenőrzési kódex (SHK) tartalmazza azokat a szabályokat, amelyek a személyek külső határokon történő ellenőrzésére, a belépési feltételekre és a határellenőrzések ideiglenes visszaállításának feltételeire

⁶ Balibar (2004).

⁷ Opilowska (2021).

⁸ Radil et al. (2021).

⁹ Dobbs (2020).

¹⁰ EUMSZ 168. cikke.

¹¹ Guild (2015), 1.

¹² Guild et al. (2016), 54.

vonatkoznak a belső határokon¹³ a schengeni térségben. A rendelet 25., 28. és 29. cikke lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető súlyos veszély esetén a belső határokon ideiglenesen visszaállítsák a határellenőrzést.¹⁴ A járvány kezelésének ezen eszközénél az Európai Bizottság kinyilváníthatja a véleményét az intézkedés szükségességéről és arányosságáról, de nem vétőzhat meg egy ilyen irányú tagállami döntést.

Ha 2006-ig visszamenően megnézzük a 25. cikkben alapuló tagállami értesítések listáját, akkor látható, hogy a belső határellenőrzés visszaállítását a tagállamok számos alkalommal alkalmazták. Ezek okai változatosak voltak, így fontosabb, magasabb szintű találkozók, mint a G7-ek találkozója, a Világgazdasági Fórum, NATO-csúcstalálkozó, a Nobel-díj átadása, a pápa látogatása, vagy különböző, megkérdőjelezhető csoportok ünnepe (pl. az ETA 50. évfordulója – A radikális baszk fiatalok „Ifjúság Napjai”), vagy éppen terrortámadások válaszul léptették életbe, mint a Breivik-féle 2011. július 22-ei terrortámadásnál.¹⁵ Ezzel összhangban, ha megnézzük a tagállamok által a közelmúltban a határellenőrzés visszaállításához rögzített indokokat, a tömeges migráció, a menekültmozgások, a terrorveszély és a koronavírus láthatóak. 2015 szeptemberétől pedig Németország, Ausztria, Szlovénia, Magyarország, Svédország, Norvégia, Dánia és Belgium nemzetközi védelmet igénylő személyek várható tömeges beáramlására, illetve előre nem látott migrációs hullámra hivatkozott.

Mivel a tagállamok a jelenlegi, láthatatlan ellenség elleni „harcban” az SHK-hez fordultak, számos elemét szükséges megvizsgálni. A Kódex szerint a határellenőrzés visszaállítható a közrend vagy a belső biztonság okán, ami egyértelműen nem tartalmazza a közegészségügyet, de a közpolitikát a jelenlegi pandémia okán tágran kell értelmezni, amelybe beletartozik a közegészségügy is. Itt érdemes rámutatni arra, hogy a Bíróság szerint az uniós polgárok vagy családtagjaik tartózkodási jogától való eltérést igazoló „közrend” és „közegészség” fogalmát szigorúan kell értelmezni, és annak tartalmát a tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan, az uniós intézmények ellenőrzése nélkül. Továbbá a „közrend” fogalma minden esetben azt feltételezi, hogy – a társadalmi rend megzavarásán túl, amelyet valamennyi jogsértés megvalósít – olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély álljon fenn, amely a társadalom valamely alapvető érdekét érinti. Beletartozik a tagállam belső és külső biztonsága, ezért 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.¹⁶

Az elsők között megjelent, határigazgatási intézkedésekről szóló iránymutatásában¹⁷ az EU kiemelte az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások elérhetőségének biztosítását. Ezt akkor jelentette meg, amikor a tagállamok sietve bevezették a korlátozó intézkedéseiket. Az iránymutatásban elveket rögzített a tagállamok által alkalmazott, az egészség védelmét szolgáló hatékony határigazgatáshoz alkalmazott mentességek integrált

¹³ A rendelet szerint a belső határok a tagállamok közös szárazföldi határai, beleértve a folyó- és tóhatárokat is; a tagállamok repülőterei a belső repülésekhez, valamint a tagállamok tengeri, folyami és tavi kikötői a rendszeres belső kompjáratokhoz.

¹⁴ A 29. cikk kivételes körülmények között alkalmazható, amikor a schengeni övezet általános működését a külső határellenőrzéssel kapcsolatos tartós súlyos hiányosságok veszélyeztetik, és amennyiben ezek a körülmények 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 határaik egészén vagy azok egyes részein.

¹⁵ Guild et al. (2016), 23.

¹⁶ Lásd C-304/14.

¹⁷ COVID-19 Irányelv (2020).

megközelítéséhez. De rámutatott arra is, hogy a tagállamok területére belépő valamennyi személy egészségügyi ellenőrzése nem igényli a belső határellenőrzés formai bevezetését.

Ez a megközelítés azonban rövid időn belül határozottan megváltozott, amint azt a jelenlegi világjárványra adott válaszként a szabad mozgás korlátozásának összehangolt megközelítéséről szóló tanácsi ajánlás általános elvei között láthattuk: a járvány terjedésének korlátozása érdekében a személyek Unión belüli szabad mozgását korlátozó bármely korlátozásnak konkrét és korlátozott közérdeken kell alapulnia, nevezetesen a közegészség védelmén (az Európai Unió Tanácsa, 2020a). Így a jelenlegi világjárványban a tagállamok közötti határellenőrzés visszaállításának oka az volt, hogy a határellenőrzés segíthet a közegészségügyet fenyegető azonnali vagy jövőbeli fenyegetések leküzdésében.

A tagállamoknak azonban számos követelménynek kell megfelelniük az SHK használatakor. Az alkalmazott intézkedésnek kivételesnek és végső megoldásnak kell lennie, az arányosság és a szükségesség elvének figyelembevételével kell alkalmazni. A Bizottság alkalmazhat „puha jogot”, azaz véleményt nyilváníthat az intézkedés szükségességéről és arányosságáról, de nincs joga megvétózni egy ilyen határozatot, ha azt egy tagállam hozza meg. A schengeni határellenőrzések visszaállítására vonatkozó arányossági értékelésnek, amelyet az e rendelkezéseket alkalmazni kívánó bármely tagállamnak el kell végeznie, alaposnak és teljeskörűnek kell lennie, tekintettel a személyek határellenőrzések nélküli, Schengenen belüli szabad mozgásához való jog alapvető természetére, mint amely a belső piac része.¹⁸

A jelenlegi járványnál a tagállamok eltérő módon fordultak az SHK-hoz, hiszen a 25., illetve a 28. cikk alapján vezették be a határellenőrzéseket. Ennek az volt az oka, hogy a két cikk rendelkezései eltérnek a hatálybalépés, az időtartam, az ellenőrzések helye és a bejelentési kötelezettség tekintetében.¹⁹ Itt szükséges kiemelni, hogy a két cikket nem alkalmazhatják felváltva, vagyis a határellenőrzés fennállásának időtartamát nem hosszabbíthatják meg a két cikk váltott használatával. A 25. cikk (és 26. cikk) szerint a tagállamoknak kötelességük a tervezett visszaállítás előtt legalább négy héttel értesíteni a Bizottságot, valamint a többi tagállamot. A 28. cikk nem ír elő előzetes bejelentési kötelezettséget, és mivel az intézkedés azonnali jellegű, ezért azonnal kell tájékoztatni a Bizottságot, valamint a tagállamokat az intézkedés végrehajtásával párhuzamosan.

Mivel a 27. cikk értesítési kötelezettséget tartalmaz egy másik uniós tagállam, az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács felé, a 31. cikk előírja a tagállamoknak és a Bizottságnak, hogy haladéktalanul tájékoztassák az Európai Parlamentet a belső határellenőrzések visszaállításának indokairól. Így például Belgium értesítette a Bizottságot, hogy 2020. március 20. és május 8. között visszaállítja az ellenőrzéseket valamennyi belső határon, és március 18-tól betiltotta a nem alapvető fontosságú be- és kiutazásokat, olyan kivételekkel, mint a külföldről hazatérő belga állampolgárok, határokon átnyúló utazások, határ menti dolgozók, egészségügyi személyzet és áruszállításban részt vevő személyek. Olaszország nem értesítette a Bizottságot, amikor 2020. március 14-től betiltotta a nem létfontosságú utazásokat az országban, és bár külföldre utazhattak, vagy külföldről visszatérhettek Olaszországba, de csak munkavégzés, egészségügyi szükségletek vagy szükségszerű okok miatt, illetve a lakóhelyükre/tartózkodási helyükre térhettek vissza. Ezen kívül Olaszország önkéntes karantént írt elő az Olaszországba visszatérő utazók számára.

Az értesítésnek tartalmaznia kell egy listát amely tartalmazza a bevezetés okát (a közrendet vagy a belső biztonságot súlyosan veszélyeztető eseményeket részletező összes releváns

¹⁸ Guild et al.: *ibid.*

¹⁹ Lásd részletesebben Friedery Réka: A szabad mozgás tagállamok közötti korlátozásának kérdései a COVID–19 idején. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A COVID–19-világjárvány hatásai a jogrendszerre, Társadalomtudomány Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, Budapest, 2020.*

adatot), a javasolt visszaállítás hatályát, az ellenőrzéssel érintett határszakaszokat, az érintett átkelőhelyek nevét, valamint a tervezett bevezetés időpontját és hosszát. Érdekes módon egyes tagállamok bejelentésükben nemcsak a Covid-19 életveszélyes jellegét jelölték meg az ellenőrzések visszaállításának indokaként, hanem tágabb nézőpontból megközelítéssel éltek. Ez látható például a magyar kormány közleményénél, amikor a járványt a vagyonbiztonsággal kapcsolta össze, megjegyezve, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésének oka Magyarország egész területén a magyar állampolgárok egészségének és életének védelme, illetve a polgárainak életét és vagyonbiztonságát veszélyeztető tömeges járvány következményeinek megelőzése.²⁰

Érdemes rámutatni Ausztria közleményére, mely szerint a Covid-19 válság leküzdésére irányuló jelenlegi intézkedések azt okozhatják, hogy a migránsok a nyugat-balkáni országokban rekednek, és ha feloldják azokat, az a migrációs nyomás növekedéséhez vezethet. Franciaország pedig a lehetséges terrorfenyegetéseket rögzítette: azok az államok, amelyek biztonsági erői jelentős mértékben vesznek részt a Covid-19 világjárvány terjedésének leküzdésében, sérülékenyebbek új terrorista összeesküvésekkel szemben.²¹

A bejelentéskor a tagállam szükség esetén, és ha a nemzeti joggal összhangban van, dönthet úgy, hogy az információ egy részét minősített adatnak nyilváníthatja. Azonban ez nem zárhatja ki azt, hogy az Európai Bizottság az ilyen információkat az Európai Parlament rendelkezésére bocsássa.²² Ugyanakkor itt kérdéses lehet a besorolással kapcsolatos diszkrecionális jogkör, illetve a döntés átláthatósága is.

Az SHK-t érintő másik kérdés ahhoz a jelentéshez kapcsolódik, amelyet a határellenőrzést végző érintett tagállamnak a határellenőrzés megszüntetését követő négy héten belül kell benyújtania az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz és a Bizottsághoz. Ez a tagállami jelentés információkat tartalmaz a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításáról, beszámolva különösen az előzetes vizsgálatról és a 26., 28. és 30. cikkben említett kritériumok betartásáról, az ellenőrzések operatív végrehajtásáról, a szomszédos tagállamokkal folytatott gyakorlati együttműködésről, az intézkedésnek a személyek szabad mozgását érintő hatásairól, valamint a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának eredményességéről, kitérve a határellenőrzés visszaállításának arányosságára vonatkozó utólagos értékelésre is.²³ Ezek a jelentések azonban nem hozzáférhetők a nyilvánosság számára, tehát itt is felmerül az átláthatóság hiánya.

Legvégül még érdemes rámutatni arra, hogy bár a beutazási tilalmat a kódex kifejezetten nem írja elő, de például Magyarország közleményében azt olvashattuk, hogy a felsorolt intézkedések bevezetése mellett azon személyek, állampolgárságtól függetlenül, akik a leginkább fertőzött területről érkeznek így nevezetesen az Olasz Köztársaság, a Kínai Népköztársaság, a Koreai Köztársaság és az Iráni Iszlám Köztársaság, Magyarország területére való bejutását minden határátkelőhelyen megtagadják.

III. Az uniós Covid-igazolvány mint az uniós járványkezelés digitális „eszköze”

Az Európai Bizottság 2021. március 17-én terjesztette elő a digitális zöldigazolványról szóló javaslatát, azzal a céllal, hogy megkönnyítse az uniós határokon átnyúló szabad mozgást a járvány idején. A Bizottság javaslata azért is volt nagyon időszerű, mivel több tagállam is

²⁰ Council of the European Union (2020).

²¹ Az érvényben lévő, illetve korábban életbe léptetett határellenőrzésekhez az indokokat lásd az EU honlapján https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2021-11/Full%20list%20of%20notifications_en.pdf; illetve https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en.

²² 27. cikk, SHK.

²³ 33. cikk, SHK.

indított vagy tervezett bevezetni nemzeti COVID-19 igazolványokat.²⁴ Így Olaszország, amely a pandémia európai gócpontja volt, egy 2021. április 22-ei jogszabállyal vezette be az ún. zöld igazolványt, amely lehetővé tette a piros és narancssárga színű régiók²⁵ közötti mozgást, valamint a különböző rendezvényeken, eseményeken történő részvételt.²⁶ Magyarországon pedig a 60/2021. (II. 12.) Korm. rendelet vezette be a magyar védettségi igazolást, amelyet 2021. március 1-jét követően kezdtek meg a jogosultak részére eljuttatni.

A javaslat szerint a digitális igazolvány célja, hogy megkönnyítse a szabad mozgáshoz való jog gyakorlását az EU-ban, ugyanakkor minimalizálja a koronavírus terjedésének kockázatát. Az igazolvány lehetővé teszi a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorló uniós polgárok és családtagjaik számára annak igazolását, hogy megfelelnek a célállomás szerinti tagállam által, az uniós joggal összhangban előírt népegészségügyi követelményeknek. E szerint az oltás, a negatív teszt, és a COVID-19-ből való felépülés ténylegesen megakadályozhatja vagy minimálisra csökkentheti az átvitel kockázatát. Érdeemes rámutatni a szövegezésben a feltételes mód használatára, aminek az oka az lehet, hogy az Egészségügyi Világszervezet ellenezte a Covid elleni védőoltás igazolásának követelményét egy másik országba való belépéséhez. A szervezet azon az állásponton volt, hogy még mindig vannak kritikus, megválaszolatlan kérdések azzal kapcsolatban, hogy az oltás hatékony-e a fertőzés terjedésének csökkentésére, és azt javasolta, hogy az oltott személyek ne mentesüljenek az utazási kockázatok csökkentését célzó egyéb intézkedések alól.²⁷

Az EU digitális Covid-igazolványról szóló rendeletet 2021. június 14-én fogadták el, és július 1-től lépett hatályba, amely 12 hónapon át, 2022. június 30-ig tart.²⁸ Az igazolvány a 27 uniós tagállamban, valamint Izlandon, Liechtensteinben, Norvégiában és Svájcban is érvényes.²⁹ Érdeemes kiemelni, hogy az eredeti bizottsági javaslatban az oltási, tesztelési és gyógyulási igazolványok kiállítására, ellenőrzésére és elfogadására vonatkozó keret felfüggesztésére akkor került volna sor, ha a WHO főigazgatója a Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályokkal összhangban bejelenti a SARS-CoV-2 által okozott nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzet megszűntét. Tehát eredetileg nem volt végső dátum, és nem lett volna elég a járvány vége, hanem a WHO bejelentésére lett volna szükség.

A személyi kört az EU-polgárok, családtagjaik, és azok a harmadik országbeli állampolgárok alkotják, akik jogszerűen tartózkodnak vagy laknak valamely tagállam területén, és akik a következő feltételek valamelyikét teljesítik: részesültek védőoltásban, felépültek, vagy negatív teszteredményt³⁰ tudnak felmutatni. Ennek megfelelően a rendelet a digitális igazolvány három fajtáját különbözteti meg: az oltási, a teszt- és a gyógyulási igazolványt. Az uniós igazolvány a birtokos nevét és születési dátumát, a kiállítás időpontját, a védőoltásra/tesztre/felgyógyulásra vonatkozó információkat, valamint egy egyedi azonosítót tartalmaz. Ezeket az adatokat azonban csak az igazolvány tartalmazza, az igazolványt a QR-kóddal ellenőrzik, az adatok átadására vagy tárolására nem kerül sor. Minden egyéb egészségügyi adatot az uniós digitális Covid-igazolványt kiállító nemzeti hatóság őriz.

A rendelet meg kívánja könnyíteni az arányosság és a megkülönböztetésmentesség elvének alkalmazását a szabad mozgás világjárvány alatti korlátozásai tekintetében, hogy megkönnyítse a birtokosai számára a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlását. Ugyanakkor fontos hangsúlyoznunk, hogy a digitális Covid-igazolvány lehetővé teszi, hogy a be nem oltott személyeket (akár egészségügyi, akár például gyermekek esetén) se érje hátrányos

²⁴ De nemzetközi példákat is láthattunk, hiszen Izrael már 2021. február 21-én, az Egyesült Királyság pedig május 17-én kezdte el saját nemzeti igazolás bevezetését.

²⁵ A színek a fertőzöttség mértékét jelentik.

²⁶ Bassu (2021).

²⁷ World Health Organization (2021).

²⁸ 19. cikk.

²⁹ 17. cikk.

³⁰ PCR-teszt vagy antigén gyors teszt.

megkülönböztetés, és gyakorolhassák a szabad mozgáshoz való jogukat. Ezt úgy teszi lehetővé, hogy negatív Covid-teszt vagy a Covid-ból való felépülés igazolása alapján ők is élhetnek a szabad mozgás jogával. Ez azért fontos, mert még állampolgárság alapján is lehetséges hátrányos megkülönböztetés. Ez egyrészt azért is lehetséges, mert a tagállamok eltérő mértékben haladnak az oltásokkal. Ezzel szemben, amint az oltások széles körben elérhetővé válnak, az oltási igazolványok továbbra is megkülönböztethetnek például életkor vagy veszélyeztetettség alapján, mivel bizonyos személyi kör továbbra sem kaphat védőoltást.

A rendelet több célt is megfogalmazott, így többek közt azt, hogy elősegítse a határokon átívelő szabad mozgást, és hogy lehetővé tegye az uniós digitális Covid-igazolványok hatálybalépése előtt hatályban lévő szigorúbb nemzeti intézkedések feloldását, mint például kiutazási/beutazási tilalmak, tesztelési követelmények. Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a rendelet lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a világjárvány idején túllépjenek a határokon átnyúló mozgás három feltételén, és szigorúbb intézkedéseket fogadjanak el. A rendelet ugyanis csak azt írja elő, hogy a tagállamok tartózkodnak a szabad mozgás további korlátozásainak előírásától, de hozzáteszi, hogy ha egy tagállam szigorúbb feltételeket állapít meg a digitális Covid-igazolványok birtokosai számára, az ilyen intézkedés bevezetése előtt értesítenie kell a többi tagállamot és a Bizottságot, és meg kell határoznia annak okait, hatályát és időtartamát.³¹

A rendelet további célja, hogy összehangolja a tagállamok intézkedéseit. A szabad mozgást érintő tagállami korlátozó intézkedések összehangolását az új rendelet számos esetben aláhúzza, hiszen az elmúlt időszakban szemtanúi lehettünk a többnyire egyoldalúan bevezetett tagállamok közötti korlátozásoknak, amelyek bevezetéséről a tagállamok nem egyeztettek sem egymás között, sem uniós szinten. Ugyanakkor az unió külső határait érintő kérdésben, vagyis a harmadik országokból érkezőkre vonatkozó korlátozások ügyében uniós és tagállami szinten is nagyfokú összehangoltságot láthattunk. Ezt a képet erősíti például az, hogy az Afrika déli országaiban felmerülő Covid-mutáció kapcsán a Bizottság rendkívül gyorsan lépett, a vészfékmechanizmust életbe léptető javaslatát követően az EU tagállamai leállították az érintett afrikai régióból érkező légi közlekedést, és az onnan érkezőkre szigorú karantént rendeltek el.³² A vészfékmechanizmus uniós polgárookra, az EU-ban huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező lakosokra, és az alapvető szükségből utazók bizonyos kategóriáira nem alkalmazható, és fontos kiemelni, hogy Covid-igazolványukat nem veszik figyelembe: rájuk tesztelési és karanténintézkedéseknek vonatkoznak, függetlenül attól, hogy az oltás teljes adagját megkapták-e vagy sem.

Az uniós Covid-igazolványt a tagállamok a határokon átívelő szabad mozgáson kívül más célokra is használhatják, így akár kulturális, sport- és társadalmi eseményeken való részvétel feltételeként is előírhatják meglétét. Magyarországon, ahol védettségi igazolvány szükséges a köznevelési intézményekbe belépő külsősnek, az uniós digitális igazolványt is elfogadják.³³ Sőt a magáncégek is dönthetnek úgy, hogy a digitális igazolványt a határokon átívelő mozgáson kívül más célokra is használják. De ezt a nemzeti jog alapján kell szabályozniuk, az uniós alapjogok és a szabad mozgásra vonatkozó uniós jog figyelembe vételével, a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elvének megfelelően.

Mindezek alapján egyértelmű, hogy a digitális Covid-igazolvány is a szabad mozgását korlátozó uniós intézkedés lesz, mivel korlátozza az EU-n belüli szabad mozgást, hiszen

³¹ 11. cikk.

³² A tanácsi ajánlás alapján életbe lépő vészfékmechanizmus lényege, hogy amennyiben egy harmadik országban vagy régióban gyorsan romlik a járványügyi helyzet, és mindenekelőtt amennyiben a vírus aggodalomra okot adó vagy figyelmet érdemlő variánsa jelenik meg, a tagállamoknak sürgős, ideiglenes korlátozást kell bevezetniük az Európai Unióba irányuló minden utazásra vonatkozóan. A Tanács ajánlása jogilag nemkötelező erejű, és az abban foglaltak végrehajtásáért továbbra is a tagállami hatóságok felelősek.

³³ Ezen kívül applikáció, nemzetközi oltási bizonyítvány, védettségi igazolás is elfogadható. Lásd 29/2021 (IX. 19.) Emmi-határozat.

feltételekhez köti ennek lehetőségét. Mégis, más korlátozó intézkedésekhez képest (akár beutazási tilalmak, karanténok) a digitális Covid-igazolvány jelenti a legkevésbé korlátozó lehetőséget a határokon átnyúló biztonságos mozgáshoz, akkor, ha minimálisra csökkenti az átvitel kockázatát.

Mivel szinte valamennyi, a járvány kapcsán megszületett uniós dokumentumban találunk utalást a belső piac működésének fontosságára (amelynek a tagállami korlátozások miatt tapasztalhattuk is a működőképesség véges voltát), a digitális Covid-igazolvány jelentősen hozzájárul a szabad mozgás összehangoltabb uniós szintű megközelítéséhez, annak ellenére, hogy a rendelet lehetővé teszi további nemzeti korlátozások bevezetését, így például a keleti vakcinákkal beoltottak beutazásával kapcsolatban.³⁴ Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy az Európai Bizottság legutóbbi javaslata azt tanácsolja a tagállamoknak, hogy korlátozások nélkül fogadják az Európai Gyógyszerügynökség (EMA) által jóváhagyott védőoltásokkal beoltott EU-állampolgárokat³⁵, illetve kéri, hogy a tagállamok 2022. január 10-én nyissanak minden olyan ország utasai előtt, akik az Egészségügyi Világszervezet által jóváhagyott védőoltásokat kapták.³⁶

IV. Konklúzió

A szabad mozgás korlátozásának legújabb megközelítése, az EU digitális Covid-igazolványa is azt mutatja, hogy az EU képes az eltérő tagállami érdekeket egy integrált megoldás felé terelni. Az igazolvány legfőbb előnye, hogy mentesíthet a szabad mozgás korlátozásai alól, a tagállamoknak tartózkodniuk kell attól, hogy további utazási korlátozásokat vezessenek be azokkal szemben, akik az EU digitális Covid-igazolvány birtokosai, kivéve, ha ezek szükségesek és arányosak a közegészség védelme érdekében. Fontos rámutatni, hogy a Bizottság legújabb javaslata a Covid-igazolvány jelentőségét még jobban erősíti: míg az érvényes uniós digitális Covid-igazolvánnyal rendelkező személyekre elvileg nem vonatkozhatnak további korlátozások, például tesztek vagy karantén, függetlenül attól, hogy az EU-n belülről honnan indulnak, az azzal nem rendelkező személyektől megkövetelhetik az érkezés előtt vagy után végzett vizsgálatot.³⁷ Tehát nem az számítana elsődlegesen, hogy honnan, milyen mértékben fertőzött országból³⁸ érkezik az adott személy, hanem, hogy van-e érvényes Covid-igazolványa (oltott, felgyógyult vagy friss negatív tesztet tud felmutatni).³⁹ Így az uniós koronaterkép kiegészítik az oltottsági adatokkal.⁴⁰

Az elmúlt években az európai intézmények, és a legjelentősebb európai kormányok vitát indítottak a schengeni rendszer lehetséges reformjáról, amelyet a világjárvány csak felgyorsított. Emmanuel Macron francia elnök eltökélt szándékának adott hangot Schengen megreformálása mellett, többek között új európai biztonsági ellenőrzések érvényesítésével, a közös határvédelem tekintetében tényleges rendőri erővel való erősítésével, amelyet az EU

³⁴ Akiket orosz vagy kínai vakcinákkal oltottak be, egyelőre Európa legtöbb országában továbbra is oltatlannak számítanak.

³⁵ A fogadó országnak jelenleg kötelezően csupán azokat az igazolványokat kell elfogadnia, amelyek tulajdonosát az Európai Gyógyszerügynökség (EMA) által jóváhagyott vakcinával (Pfizer–BioNTech, Moderna, AstraZeneca–Oxford University, Janssen) oltották be.

³⁶ A magyarokat is érinti, mivel a WHO már jóváhagyta a két kínai vakcinát, a Sinopharmot és a Sinovacot is.

³⁷ European Commission Press (2021).

³⁸ Országalapú megközelítés az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC) térkép szinkód alapján.

³⁹ Csak az utazási korlátozásokra vonatkoznak, az oltási igazolás érvényességét más területeken nem befolyásolja.

⁴⁰ A jelenlegi szabályozás alapján, ha valaki zöld területről érkezik, vele szemben semmilyen korlátozás nem alkalmazható, a sötétvörös területekre és onnan való utazást lehetőség szerint tiltani kell, illetve szigorú tesztelést és karantént kell előírni.

Tanács 2022 első félévének francia elnöksége alatt kíván véghezvinni. De az Európai Bizottság is új stratégiát terjesztett elő a schengeni övezet megerősítésére, amelynek célja a világjárványban azonosított problémák vizsgálata, valamint az EU külső határainak hatékony kezelése, a belső intézkedések megerősítése, a stabil felkészültség és kormányzás.

Fentiekkel összhangban hangsúlyozzuk, hogy bár a belső határok lezárása, ellenőrzése és ezek megszüntetése a tagállamok egyéni mérlegelésén alapul, az európai határok tagállamok általi önálló lezárása aláássa az európai integráció egyik építő követ, Schengent, illetve a szabad mozgást.

Bibliográfia

GUILD, Elspeth et al.: *What is happening to the Schengen borders?* CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, 2015, No. 86, 1.

https://www.ceps.eu/download/publication/?id=9209&pdf=No%2086%20Schengenland_0.pdf

GUILD, ELSPETH et al.: *Internal border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof?* Directorate General for Internal Policies Policy Department C. Citizens' Rights and Constitutional Affairs Civil Liberties, Justice and Home Affairs PE 571 356, 2016, 23. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU%282016%29571356_EN.pdf

FRIEDERY RÉKA: A szabad mozgás tagállamok közötti korlátozásának kérdései a COVID–19 idején. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér (szerk.): Jogi Diganózisok. A COVID–19-vilájárvány hatásai a jogrendszerre, Társadalomtudomány Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, Budapest, 2020.

DOBBS, MARY: „National Governance of Public Health Responses in a Pandemic?“, *European Journal of Risk Regulation*, (2020) 11(2), 240-248.

CARRERA, SERGIO et al.: *The Future of the Schengen Area: Latest Developments and Challenges in the Schengen Governance Framework since 2016*, Study for the European Parliament (DG IPOL), PE 604.943, European Parliament, Brussels, 2018, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604943/IPOL_STU\(2018\)604943_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604943/IPOL_STU(2018)604943_EN.pdf)

PACES, M. ALESSIO et al.: “A European Approach to COVID-19”, *European Journal of Risk Regulation*, (2020) 11(2), 283-296.

OMOTOMILOLA, IKOTUN et al.: Sustainability of Borders in a Post-COVID-19 World, *Politikon*, (2021) 48:2, 297-311, DOI: 10.1080/02589346.2021.1913804 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02589346.2021.1913804>

OPILOWSKA, ELZBIETA: „The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe?“, *European Societies*, (2021) 23: 1, 589-600, DOI: 10.1080/14616696.2020.1833065 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14616696.2020.1833065?src=recsys>

RADIL, STEVEN M. et al.: „Borders resurgent: towards a post-Covid-19 global border regime?“ *Space and Polity*, (2021) 25:1,132-140, DOI: 10.1080/13562576.2020.1773254

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13562576.2020.1773254?src=recsys>

SAMERS, MICHAEL: "Immigration and the Spectre of Hobbes: Some Comments for the Quixotic Dr Bauder." *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, (2003) 2 (2): 210-217. https://www.researchgate.net/publication/237246243_Immigration_and_the_Spectre_of_Hobbes_Some_Comments_for_the_Quixotic_Dr_Bauder_1

VAN DER WOUDE, MAARTJE: „A Patchwork of Intra-Schengen Policing: Border Games over National Identity and National Sovereignty”, *Theoretical Criminology*, 2020, Vol. 24, No. 1, 121-122. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1362480619871615>

BASSU, CARLA: *EU Covid Certificate: un pass(o) verso la libertà*, 2021, [https://www.eublog.eu/articolo/34776/EU-Covid-Certificate:-un-pass\(o\)-verso-la-libert%C3%A0/Bassu](https://www.eublog.eu/articolo/34776/EU-Covid-Certificate:-un-pass(o)-verso-la-libert%C3%A0/Bassu)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (HL L 077, 2016.3.23., 1. o) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32016R0399>

COVID-19 Irányelv az egészség védelmét, valamint az áruk és az alapvető szolgáltatások elérhetőségének biztosítását szolgáló határigazgatási intézkedésekről (2020 / C 86 I / 01)

Council of the European Union, Temporary reintroduction of border controls at the Hungarian internal borders with Slovenia and Austria in accordance with Article 28 of Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), 2020, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6788-2020-INIT/en/pdf>

Az Európai Bizottság javaslata, az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Covid19-világjárvány idején a szabad mozgás megkönnyítése érdekében az oltásra, tesztelésre és gyógyultságra vonatkozó interoperábilis igazolványok (digitális zöldigazolvány) kibocsátásának, ellenőrzésének és elfogadásának keretéről. Brüsszel, 2021.3.17. COM(2021) 130 final 2021/0068(COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0130&from=EN>

WHO, Interim position paper: considerations regarding proof of COVID-19 vaccination for international travellers, 5 February 2021. <https://www.who.int/news-room/articles-detail/interim-position-paper-considerations-regarding-proof-of-covid-19-vaccination-for-international-travellers>

European Commission, Coronavirus: Commission proposes to strengthen coordination of safe travel in the EU, November 25 2021 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6186

29/2021 (IX. 19.) Emmi-határozat

60/2021. (II. 12.) Korm. rendelet

C-304/14. Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (Egyesült Királyság)
Secretary of State for the Home Department kontra CS, OJ C 315, 15.9.2014, p. 39–39.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata OJ C
326, 26.10.2012, p. 47–390 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

© 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