NICHOLAS EMILIOU
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. szeptember 7.[1]

C-128/22. sz. ügy

BV NORDIC INFO
kontra
Belgische Staat

(a Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel [brüsszeli holland nyelvű elsőfokú bíróság, Belgium] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Személyek szabad mozgása – A Covid19-világjárvány terjedésének megfékezése érdekében hozott nemzeti intézkedések – Az utazókra nézve magas fertőzési kockázatú országokba és azokból történő »nem alapvetően szükséges« utazásokra vonatkozó tilalom – Ezen országokból való visszatérésukkor az állampolgárokra vonatkozó karantén- és tesztelési követelmény – 2004/38/EK irányelv – 4. és 5. cikk – A kiutazás és beutazás joga – Korlátozás – A 27. cikk (1) bekezdése és a 29. cikk (1) bekezdése – Indokolás – Közegészségügy – Arányosság – Az utazási korlátozások kikényszerítése érdekében végrehajtott ellenőrzések – A Schengeni határellenőrzési kódex – 22. cikk és a 23. cikk első bekezdése – Az első rendelkezés értelmében vett »határforgalom-ellenőrzés« és a második rendelkezés értelmében vett »rendőrségi hatáskör gyakorlása« közötti különbségtétel – A határellenőrzés visszaállításának lehetősége a belső határokon – A 25. cikk (1) bekezdése – Indokolás – A »közrendet fenyegető komoly veszély« fogalma – A társadalomban a világjárvány által okozott súlyos zavarok kockázata – Arányosság”

I. Bevezetés

1. A Covid19-világjárvány terjedésének megfékezése érdekében a hatóságok által világszerte elfogadott „közösségi kockázatcsökkentő intézkedések”[2] között a személyek mozgásának korlátozása kiemelt helyet foglalt el. Noha a legdrasztikusabb intézkedések a lezárások voltak, a nemzetközi mozgásra vonatkozó korlátozások is az első válaszlépések között szerepeltek. A világjárvány során az államok a területükre való be- és/vagy onnan való kiutazásra vonatkozóan különböző időpontokban tilalmat rendeltek el, és ennek érdekében megszigorították a határellenőrzést.

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] A „közösségi kockázatcsökkentő intézkedések” olyan közegészségügyi intézkedések, amelyek a védőoltások, valamint a gyógyszeres és orvosi kezelés mellett valamely fertőző betegség közösségen belüli terjedésének megelőzésére és/vagy ellenőrzésére irányulnak. Lásd: Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (a továbbiakban: ECDC), Iránymutatások a Covid19 hatásainak csökkentésére irányuló közösségi kockázatcsökkentő intézkedésekről az EU-ban/EGT-ben és az Egyesült Királyságban, ECDC, Stockholm, 2020. szeptember 24. (a továbbiakban: ECDC iránymutatások).

2. E tendencia alól az Európai Unió tagállamai sem jelentettek kivételt. A világjárvány „első hulláma” során, 2020 márciusától kezdődően [3] a tagállamok nem csupán közösen rendelték el az Unió területére való *beutazás* tilalmát, részben elzárva az „Európa-erődítményt” a világ többi részétől, [4] hanem a határokon átnyúló mobilitás különböző, egymással szemben bevezetett korlátozásai példátlan mértékű határlezásásokat eredményeztek az Európai Unión *belül*. [5]

3. Miközben ezen intézkedések többségét 2020 júniusának vége felé visszavonták, több tagállam, tartva a Covid19 (akkoriban) lehetséges „második hullámától”, elővigyázatossági intézkedésként fenntartotta a nemzetközi utazásra vonatkozó korlátozásokat. A Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (brüsszeli holland nyelvű elsőfokú bíróság, Belgium) által benyújtott jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a belga kormány által 2020. július elején elfogadott egyes olyan intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozik, amelyek közé a következők tartoztak: a többek között egyes, fertőzés szempontjából nagy kockázatot jelentőnek minősülő országokba és azokból történő, „nem alapvetően szükséges” utazásokra vonatkozó tilalom; az említett országokból való visszatéréskor a belga illetőségűekre vonatkozó karantén- és tesztelési követelmény; valamint az említett utazási korlátozások végrehajtása érdekében a belga határokon vagy azok közelében végzett ellenőrzések.

4. A jelen ügy nem az első olyan ügy a Bíróság előtt, amely a Covid19-re vonatkozik. Továbbá nem ez az első alkalom, hogy a Bíróságnak egy járványos megbetegedés terjedésének megfékezése érdekében hozott intézkedések jogszerűségével kell foglalkoznia. [6] A Bíróságnak azonban mindezidáig még soha nem kellett határoznia olyan óvintézkedéseknek az uniós joggal való összeegyeztethetőségéről, amelyek jellegüknél és súlyosságuknál fogva az Európai Unió egyik fő pillérét, sőt vívmányát, azaz „[a személyek szabad mozgását biztosító,] belső határok nélküli térség” megteremtését rendítette meg. [7] A jelen ügy ismételten előtérbe helyezi azon egyensúly örök kérdését is, amelyet a hatóságoknak egy demokratikus társadalomban egyrészt a társadalmat fenyegető veszélyek elleni hatékony küzdelem jogszerű célja, másrészt az e tekintetben elfogadott intézkedések által érintett személyek alapvető jogai között kell megtalálniuk. Miközben a Bíróságnak már választ kellett adni e kérdésre – különösen a bűncselekmények és a terrorizmus elleni küzdelemmel összefüggésben [8] –, most először kell foglalkoznia vele a világjárvány jelentette fenyegetéssel összefüggésben.

3 A tagállamok a világjárvány különböző „hullámait” eltérő időpontokban tapasztalták meg. Mindazonáltal a jelen ügyben releváns év, azaz 2020 tekintetében nagyjából különbséget lehet tenni a február végétől június végéig tartó „első hullám” és a 2020 őszén kezdődő, az új Covid19-törzsek megjelenésével egybeeső „második hullám” között.

4 Európai Bizottság, 2020. március 16., Covid19: Az EU-ba irányuló, nem alapvető fontosságú utazások ideiglenes korlátozásáról szóló, az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak címzett bizottsági közlemény (COM(2020) 115 final), Európai Tanács, az Európai Tanács elnökének az Európai Tanács tagjaival a Covid19-ről tartott videokonferenciát követő, 2020. március 17-i következtetései.

5 Lásd: a határokon átnyúló mobilitás tagállamok által bevezetett különböző korlátozásai, ECDC iránymutatások, 18–20. o. és az ott található hivatkozások.

6 Lásd e tekintetben a „kergemarhakór” kitörésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatot, többek között a 1998. május 5-i Egyesült Királyság kontra Bizottság ítéletet (C-180/96, EU:C:1998:192).

7 Lásd az EUSZ 3. cikk (2) bekezdését és az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdését.

8 Lásd például a Bíróságnak az internetforgalmi adatok megőrzésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát, többek között a 2020. október 6-i La Quadrature du Net és társai ítéletet (C-511/18, C-512/18 és C-520/18, EU:C:2020:791).

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A polgárságról szóló irányelv

5. Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv[9] (a továbbiakban: polgárságról szóló irányelv) „A kiutazás joga” című 4. cikkének első bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, valamennyi uniós polgár érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, és azok a családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai és érvényes útlevéllel rendelkeznek, jogosultak egy tagállam területét elhagyni egy másik tagállamba való utazás céljából”.

6. Ezen irányelv „A beutazás joga” című 5. cikkének (1) bekezdése úgy szól, hogy „[a] nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az uniós polgárok érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, és családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, érvényes útlevéllel beutazhassanak a területükre”.

7. A polgárságról szóló irányelv VI. fejezetének címe „A beutazási és tartózkodási jog közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból való korlátozása”. E fejezeten belül az „Általános elvek” című 27. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[e] fejezet rendelkezéseire is figyelemmel, a tagállamok korlátozhatják az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz […] való jogát, állampolgárságra tekintet nélkül, közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. Ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat [helyesen: Ezen okokra gazdasági célok érdekében nem lehet hivatkozni].”

8. Ugyanezen fejezetben ezen irányelv „Közegészségügy” című 29. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy „[a] mozgás szabadságát korlátozó intézkedéseket egyedül olyan, esetlegesen járványt okozó betegségek indokolják, amelyeket az Egészségügyi Világszervezet [WHO] megfelelő jogi eszközei határoznak meg […]”.

2. A Schengeni határellenőrzési kódex

9. A személyek határátlépésére irányadó szabályokról szóló uniós kódexről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) szóló (EU) 2016/399 rendeletnek[10] (a továbbiakban: Schengeni határellenőrzési kódex) „A belső határok átlépése” című 22. cikke kimondja, hogy „[a] belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától”.

[9] 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 szóló, 2004. április 29-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.).

[10] 2016. március 9-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 77., 1. o.).

10. Ezen kódexnek „A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának általános kerete” című 25. cikke (1) és (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy:

„(1) Ha a belső határokon történő határellenőrzés nélküli térségben az egyik tagállamban a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély áll fenn, akkor a szóban forgó tagállam kivételesen visszaállíthatja a határellenőrzést belső határainak egészén vagy azok meghatározott részein egy korlátozott, legfeljebb 30 napos időtartamra, illetve a komoly veszély várható időtartamára, ha az meghaladja a 30 napos időszakot. A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának alkalmazási köre és időtartama nem lépheti túl a komoly veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértéket.

(2) A belső határokon történő határellenőrzés csak végső megoldásként, a 27., 28. és 29. cikkel összhangban állítható vissza. A 26., illetve a 30. cikkben említett feltételeket a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítására vonatkozó valamennyi, a 27., 28. vagy 29. cikk szerinti döntés mérlegelése során figyelembe kell venni.”

B. A belga jog

11. A belga kormány a Covid19 Belgium területén történő terjedésének korlátozására irányuló „sürgős intézkedések” részeként utazási korlátozásokat vezetett be. Az e tekintetben alkalmazandó szabályok azonban idővel módosultak. E változások a jelen ügy szempontjából fennálló relevánciájukat illetően a következőképpen foglalhatók össze.

12. *Eredetileg*, 2020. március 23. és június 15. között főszabály szerint tilos volt minden, Belgiumból és Belgiumba történő „nem alapvetően szükséges” utazás.[11] *Ezt követően*, 2020. június 15. és 2020. július 12. között e tilalom alóli kivétel vonatkozott az „EU+ országokra”.[12] Az ezen országokba és az azokból történő utazás megengedett volt, feltéve, hogy a szóban forgó ország azt engedélyezte.[13] *Végezetül*, a belga kormány úgy határozott, hogy az egyes államok járványügyi helyzetétől függően szabályozzák a Belgium és a szóban forgó országok közötti, „nem alapvetően szükséges” utazásokat.

13. Ennek érdekében hajtották végre a Ministerieel besluit van 10 juli 2020 (2020. július 10-i miniszteri rendelet, *Moniteur Belge*, 2020. július 10., 51609. o.) által módosított, a Covid19 koronavírus terjedésének korlátozására irányuló sürgős intézkedések meghatározásáról szóló 2020. június 30-i miniszteri rendelet (a továbbiakban együttesen: megtámadott rendelet) 18. cikkét. E rendelkezés szerint:

„1. § A Belgiumba irányuló és onnan induló, nem alapvetően szükséges utazások tilosak.

[11] Lásd a Ministerieel besluit van 20 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (a Covid19 koronavírus terjedésének korlátozására irányuló sürgős szükséghelyzeti intézkedések meghatározásáról szóló, 2020. március 23-i miniszteri rendelet, *Moniteur Belge*, 2020. március 23., 17603. o.) 7. cikkét.

[12] Ez a kifejezés az Európai Unió tagállamaira és a schengeni vívmányokat alkalmazó harmadik országokra, nevezetesen Norvégiára, Izlandra, Svájcra és Liechtensteinre vonatkozik.

[13] Lásd a 2020. június 5-i miniszteri rendelettel módosított, a Covid19 koronavírus terjedésének korlátozására irányuló szükséghelyzeti intézkedések meghatározásáról szóló, 2020. március 23-i miniszteri rendelet *(Moniteur Belge*, 2020. június 5., 41544. o.) 7. cikkét, majd a Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken-t (a Covid19 koronavírus terjedésének korlátozására irányuló sürgős intézkedések meghatározásáról szóló, 2020. június 30-i miniszteri rendelet) *(Moniteur Belge*, 2020. június 30., 48715. o.).

2. § Az 1. §-tól eltérve […] engedélyezett:

1° a Belgiumból az Európai Unió és a schengeni övezet valamennyi országába, valamint az Egyesült Királyságba induló, továbbá az ezen országokból Belgiumba irányuló utazás, kivéve a piros színnel jelölt területeket, amelyek listáját [a belga külügyminisztérium] honlapján teszik közzé;

[…]"

14. Ennek megfelelően 2020. július 12-étől kezdődően és az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban meg nem határozott időpontig a belga hatóságok színes jelölést használtak, amely az EU+ országokat járványügyi helyzetüktől függően „piros", „narancssárga" vagy „zöld" színnel jelölte. Ennek megfelelően:

– „zöld" esetén különleges korlátozások nélkül engedélyezett volt az adott országba irányuló utazás;

– „narancssárga" esetén nem javasolták az érintett országba való utazást, és a visszatérést követően kérték a karanténba vonulást és a tesztelést, ez azonban nem volt kötelező;

– „piros" esetén tilos volt az érintett országba utazni, és az utazóknak a visszatérést követően kötelezően karanténba kellett vonulniuk és tesztet kellett végeztetniük (az érintett belgiumi régió szabályainak megfelelően). [14]

15. A fent említett, színek szerinti jelölés szempontjából az egyes országok vagy régiók járványügyi helyzetét a belga kormány tanácsadó testülete által kiadott írásbeli véleményben meghatározott módszertan alapján értékelték. [15] Az ebben a véleményben használt fő kritériumok a következők voltak: először is az elmúlt 14 napban észlelt új fertőzések („előfordulás") 100 000 lakosra vetített összesített száma nemzeti vagy regionális szinten (ha a szubnacionális adatok rendelkezésre állnak), másodszor a fertőzöttségi arány tendenciája, harmadszor pedig a járvány megfékezése érdekében adott esetben nemzeti vagy regionális szinten elrendelt intézkedések. Ennek megfelelően az országokat a következő kategóriákba sorolták:

– „magas kockázat" (azaz „piros"), ha a Covid19 új eseteinek nemzeti szintű előfordulása az elmúlt 14 napon belül több mint tízszerese volt a belgiumi előfordulási aránynak (100 000 lakosra vetítve 100 bejelentett eset). Ez az országon belül azokra a körzetekre is vonatkozott, ahol lezárást vagy a terület többi részéhez képest korlátozóbb intézkedéseket vezettek be;

– „mérsékelt kockázat" (azaz „narancssárga"), ha a Covid19 új eseteinek nemzeti szintű előfordulása az elmúlt 14 napon belül a belgiumi előfordulási arány kétszerese és tízszerese között volt (100 000 lakosra vetítve 20–100 bejelentett eset);

– „alacsony kockázatú" (azaz „zöld") országok, amelyekben Covid19 új eseteinek nemzeti szintű előfordulása az elmúlt 14 napon belül hasonló volt, mint Belgiumban (100 000 lakosra vetítve kevesebb mint 20 bejelentett eset).

[14] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem fejti ki, hogy milyen jogalapon írták elő a visszatérést követően a kötelező karanténba vonulást és tesztelést. A Bíróság előtt a belga kormány kifejtette, hogy a karantén- és tesztelési követelmény nem a szövetségi állam, hanem a régiók hatáskörébe tartozik. Ennek megfelelően e tekintetben Belgium különböző részein különböző szabályokat alkalmaztak.

[15] Nevezetesen a Celeval, a belga kormány által 2020 áprilisában létrehozott testület, amelyet a Szövetségi Közegészségügyi Szolgálat vezetett, és amely egészségügyi szakértőkből, virológusokból, közgazdászokból, pszichológusokból, viselkedési és kommunikációs szakértőkből áll.

16. Az egyes országok vagy régiók fertőzöttségi arányára vonatkozó adatokat (amennyiben rendelkezésre álltak) az ECDC szolgáltatta, amely maga ezeket az adatokat az érintett országoktól kapta. Az adott országban vagy régióban alkalmazandó, a járvány megfékezésére irányuló lehetséges intézkedésekről a belga külügyminisztérium kapott és szolgáltatott információkat. A Celevalnak hetente legalább egyszer továbbítania kellett az országok színek szerinti jelölésével kapcsolatos információkat.

17. A megtámadott rendelet 22. cikke azt is előírta, hogy a többek között e rendelet 18. cikkében foglalt rendelkezések megsértése a polgári biztonságról szóló 2007. május 15-i törvény 187. cikkében előírt szankciók alkalmazását vonja maga után.[16] E rendelkezés lényegében azt mondja ki, hogy az ilyen intézkedések szándékos vagy gondatlan megsértése békeidőben nyolc naptól három hónapig terjedő elzárással és 26 eurótól 500 euróig terjedő pénzbírsággal, vagy e büntetések egyikével büntetendő. E rendelkezés továbbá kimondja, hogy a miniszter, illetve adott esetben a polgármester vagy az érintett terület illetékes rendőrparancsnoka „ezen túlmenően az említett intézkedéseket [a szabálysértők költségére] hivatalból is végrehajtja”.

III. A tényállás, a nemzeti eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

18. A NORDIC INFO BV (a továbbiakban: Nordic Info) egy Belgiumban székhellyel rendelkező utazásszervező, amely az északi országokba, különösen Svédországba irányuló utazásokat szervez és értékesít.

19. Az EU+ országok megtámadott rendelet 18. cikke (2) bekezdésének 1. pontjában említett színek szerinti jelölését 2020. július 12-én tették közzé először a belga külügyminisztérium honlapján. Svédországra a járványügyi helyzete alapján a „piros” fokozat vonatkozott. Miközben Belgium 2020. június 15. óta nem alkalmazott utazási korlátozásokat az említett országgal kapcsolatban,[17] a Svédországba irányuló és onnan induló, „nem alapvetően szükséges utazások” e besorolás következtében az említett rendelkezés értelmében tilossá váltak. Ezen túlmenően az alkalmazandó regionális szabályozásoknak megfelelően a belga lakosoknak az ezen országból való visszatérést követően karanténba kellett vonulniuk és tesztet kellett végeztetniük.

20. Ezt követően a Nordic Info törölte a 2020-as nyári szezonra tervezett, Svédországba irányuló valamennyi utazást, tájékoztatta a helyzet kialakulásakor az ebben az országban tartózkodó utazókat, és részükre segítséget nyújtott a Belgiumba való visszatéréshez.

21. 2020. július 15-én a belga külügyminisztérium honlapján frissítették az EU+ országok színek szerinti jelölését. Svédország színkódját „pirosról” „narancssárgára” változtatták. Ennek megfelelően, noha az az említett országba történő, „nem alapvetően szükséges” utazás nem volt ajánlott, az ilyen utazás már nem volt tilos, és a lakosoknak a visszatérést követően nem kellett karanténba vonulniuk és tesztet végeztetniük.

16 *Moniteur Belge*, 2007. július 31.

17 Lásd a fenti 12. pontot. Nem vitatott, hogy Svédország a tényállás megvalósulása idején nem vezetett be beutazási korlátozásokat a belga lakosokkal szemben.

22. A Nordic Info ezt követően a Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (brüsszeli holland nyelvű elsőfokú bíróság) előtt polgári jogi felelősség megállapítása és 481 431,00 euró kamatokkal növelt ideiglenes összegnek megfelelő kártérítés megfizetése iránti keresetet indított a Belgische Staat (belga állam) ellen, és kérte a tervezett svédországi utazások törlése miatt elszenvedett végleges veszteségének értékelésére vonatkozó szakértői vélemény elkészítését. [18]

23. A Nordic Info lényegében azt állítja, hogy a belga kormány tévesen alkalmazta a jogot, amikor a szóban forgó utazási korlátozásokról határozott. Az alapeljárás felperese különösen arra hivatkozik, hogy először is ezek az intézkedések ellentétesek az uniós polgárságról szóló irányelvvel, mivel korlátozzák az ezen irányelvben biztosított szabad mozgáshoz való jogot, és az ilyen eltérésnek nincs jogalapja. Másodszor, ezek az intézkedések a gyakorlatban Belgium más tagállamokkal közös határán a határellenőrzés visszaállításával jártak, megsértve ezzel a Schengeni határellenőrzési kódexben e tekintetben meghatározott feltételeket.

24. E körülmények között a Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (brüsszeli holland nyelvű elsőfokú bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az [uniós polgárságról szóló irányelvnek] az EUMSZ 20. és az EUMSZ 21. cikket végrehajtó 2., 4., 5., 27. és 29. cikkét, hogy azokkal nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás (a jelen esetben a [megtámadott rendelet] 18. és 22. cikke), amely általános intézkedés útján:

– a belga állampolgárok és családtagjaik, valamint a Belgium területén tartózkodó uniós polgárok és családtagjaik számára főszabály szerint kiutazási tilalmat ír elő a Belgiumból az Európai Unió és a schengeni térség azon országaiba történő, nem alapvetően szükséges utazások esetén, amely országok egy, járványügyi adatok alapján kidolgozott színkód szerint pirossal kerültek megjelölésre;

– a nem belga állampolgárságú uniós polgárok és családtagjaik (akik adott esetben jogosultak a Belgium területén való tartózkodásra) számára beutazási korlátozásokat (például karantént és teszteket) ír elő az Európai Unió és a schengeni térség azon országaiból Belgiumba történő, nem alapvetően szükséges utazások esetén, amely országok egy, járványügyi adatok alapján kidolgozott színkód szerint pirossal kerültek megjelölésre?

2) Úgy kell-e értelmezni a Schengeni határellenőrzési kódex 1., 3. és 22. cikkét, hogy azokkal nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás (a jelen esetben a [megtámadott rendelet] 18. és 22. cikke), amely a Belgiumból az Európai Unió és a schengeni térség országaiba történő, nem alapvetően szükséges utazások esetén kiutazási tilalmat, valamint az ezen országokból Belgiumba történő beutazásra vonatkozó tilalmat ír elő, amely nem csupán ellenőrizhető és szankcionálható, de azt a miniszter, a polgármester és a rendőrfőkapitány hivatalból végre is hajthatja?”

[18] A Nordic Info különösen a Svédországba irányuló valamennyi utazás törlésével, az érintett utazók tájékoztatásával és a visszatéréshez nyújtott segítséggel, valamint a jövőbeni foglalások utazási tilalom miatti lehetetlenné válásával kapcsolatos károk megtérítését kéri. A kérdést előterjesztő bíróság azonban pontosítja, hogy az alapeljárás e szakaszában a Nordic Info „egyetlen kártérítési jogcímet sem zár ki”, ami, ha jól értem, azt jelenti, hogy a későbbiekben más károkra is hivatkozhat. Erre a szempontra a lenti 36. pontban visszatérek.

25. A, 2022. február 7-én kelt jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet 2022. február 23-án nyújtották be. Írásbeli észrevételeket nyújtott be a Nordic Info, a belga, a román, a norvég és a svájci kormány, valamint az Európai Bizottság. A belga, a román és norvég kormány, valamint a Bizottság képviseltette magát a 2023. január 10-i tárgyaláson.

IV. Elemzés

26. A jelen ügy középpontjában a belga kormány által 2020 júliusában [19] a Covid19 terjedésének megfékezése érdekében végrehajtott két, egymással összefüggő, azonban egymástól elkülönülő intézkedéscsomag uniós joggal való összeegyeztethetősége áll. Először is, az ügy bizonyos utazási korlátozásokra vonatkozik, nevezetesen egyrészt a „nem alapvetően szükséges" utazások tilalmára, amely megakadályozza, hogy az utazók a fertőzés szempontjából „magas kockázatúnak" minősülő országok felé elhagyják Belgium területét és – a belga állampolgárok és lakosok kivételével – az említett országokból e területre belépjenek, másrészt pedig az említett állampolgárokkal és lakosokkal szemben előírt azon követelményre, [20] hogy a szóban forgó országokból való visszatéréskor karanténba kellett vonulniuk és tesztet kellett elvégeztetniük. Másodszor, ez az ügy a belga határt átlépő vagy azt megkísérlő személyek tekintetében az említett utazási korlátozások végrehajtása érdekében lefolytatott ellenőrzésekre vonatkozik.

27. Az ilyen intézkedésekre az uniós jogban különböző szabályok vonatkoznak. Egyrészről az utazási korlátozások, amennyiben azokat a tagállamok azon állampolgáraival szemben hajtják végre, [21] akik az Európai Unión belül kívánnak elutazni, az elsődleges és másodlagos uniós jog különböző olyan rendelkezéseinek hatálya alá tartoznak, amelyek biztosítják ezen állampolgárok számára a szabad mozgáshoz való jogot. Ez áll az előzetes döntéshozatalra előterjesztett *első kérdés* középpontjában. Másrészről pedig a fent említett rendelkezések nem foglalkoznak a határforgalom-ellenőrzésekkel. [22] Ehelyett azon tagállamok esetében, amelyek tekintetében a schengeni vívmányok alkalmazandók, mint például Belgium, [23] ezen ellenőrzések jogszerűségét a Schengeni határellenőrzési kódex rendelkezései alapján kell vizsgálni. Ez a nemzeti bíróság *második kérdésének* központi eleme.

28. Az alábbiakban egymás után foglalkozom a két kérdéssel.

A. A vitatott utazási korlátozásoknak a személyek szabad mozgására vonatkozó szabályokkal való összeegyeztethetősége (első kérdés)

29. A vitatott utazási korlátozások értékelése a Bíróság előtt folytatott vita fényében több kérdés tisztázását tartom szükségesnek, nevezetesen azt, hogy melyek a szabad mozgással kapcsolatos releváns szabályok (1), e szabályok milyen területi hatállyal rendelkeznek (2), e korlátozások

19 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem fejti ki, hogy ezek az intézkedések mikor voltak hatályban.

20 Hangsúlyozom, hogy – ellentétben azzal, amire az első kérdés szövege utalni látszik – az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból egyértelműen kiderül, hogy ezek a követelmények nemcsak más tagállamok Belgiumban lakóhellyel rendelkező állampolgáraira, hanem a belga állampolgárokra is vonatkoztak. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben kifejti, hogy ez a kérdés nem e követelmények tényleges hatályát tükrözi, hanem azt a tényt, hogy a Nordic Info csak annyiban vitatja ezen intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségét, amennyiben azok más tagállamok állampolgáraira vonatkoznak.

21 Azon családtagjaikkal szemben is, akik harmadik országbeli állampolgárok. Az indítvány további részében az egyszerűség kedvéért a tagállamok állampolgáraira összpontosítok, azonban az elemzés ugyanúgy érvényes ezen harmadik országbeli állampolgárokra is.

22 Míg ugyanis a szabad mozgásra vonatkozó szabályok biztosítják a tagállamok állampolgárainak a tagállamok közötti mozgáshoz való jogot, nem biztosítják számukra azt a jogot, hogy eközben ne kelljen alávetniük magukat határforgalom-ellenőrzésnek. Lásd e tekintetben az uniós polgárságról szóló irányelv (7) preambulumbekezdését, valamint 4. és 5. cikkét.

23 A Lisszaboni Szerződéshez csatolt, az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokról szóló (19.) jegyzőkönyv (HL 2010. C 83., 290. o.) 1. és 2. cikke.

milyen mértékben akadályozták az e szabályokban biztosított jogok gyakorlását (3), a tagállamok a szóban forgó körülmények között „kivételes” mértékben eltérhettek-e az uniós jogtól (4), és végezetül e korlátozások jogszerűnek minősülnek-e e szabályok szempontjából (5).

1. A személyek szabad mozgásával kapcsolatos releváns szabályok

30. A Belgium által elfogadotthoz hasonló utazási korlátozások olyan általánosan alkalmazandó intézkedések, amelyek sok embert érintettek. Az érintettek különböző jogállással rendelkezhettek, így lehettek tagállami állampolgárok, Belgiumban való tartózkodásra jogosult harmadik országbeli állampolgárok stb. E személyek különböző helyekre – más uniós tagállamokba vagy harmadik országba – szerettek volna elutazni vagy ilyen helyekről szerettek volna visszatérni, különböző (munka, család, szórakozás stb.) célból. E változók függvényében ugyanezek az utazási korlátozások a személyek határokon átnyúló mozgására vonatkozó különböző nemzeti, uniós és nemzetközi jogi rendelkezések fényében is értékelhetők.

31. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretében azonban nem a Bíróság feladata az ilyen intézkedések jogszerűségének átfogó felülvizsgálata. Ehelyett a Bíróságnak olyan értelmezést kell adnia az uniós jogról, amely a kérdést előterjesztő bíróság számára az előtte szóban forgó tényállás fényében hasznos lehet az alapügyben felmerült jogvita eldöntése szempontjából.

32. A jelen ügy e tekintetben kissé sajátos. A releváns utazási korlátozások jogszerűségét ugyanis nem egy adott személy támadja meg, akit megakadályoznak abban, hogy adott célállomásra utazzon vagy onnan visszautazzon. Olyan társaság által benyújtott polgári jogi felelősség megállapítása iránti keresetről van szó inkább, amelyet – többek között svédországi utakat szervező belga utazásszervezőként – e korlátozások közvetve érintenek. Ezzel együtt, a nemzeti bíróság előtt a Nordic Info nem hivatkozik a határokon átnyúló turisztikai szolgáltatások nyújtásának az uniós jog különböző rendelkezései által védett szabadságára.[24] Ehelyett a feltételezhetően tagállami állampolgárnak minősülő tényleges és potenciális ügyfeleit az uniós jog alapján megillető szabad mozgáshoz való jogra hivatkozik. Ezért a Bíróságnak a jelen ügyben lényegében az e joggal kapcsolatos szabályok vizsgálatára kell szorítkoznia.

33. Megjegyzem, hogy az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamok állampolgárai uniós polgár jogállásával rendelkeznek. Ez a jogállás az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének a) pontja és az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 45. cikkének (1) bekezdése[25] értelmében jogot biztosít számukra többek között a tagállamok területén való szabad mozgáshoz, függetlenül a céltól, amely így az idegenforgalmat is magában foglalja. Ezt a jogot az annak érvényre juttatása érdekében elfogadott másodlagos jogi aktusokban,[26] nevezetesen az uniós polgárságról szóló irányelvben meghatározott feltételekkel összhangban kell gyakorolni.[27]

34. Az uniós polgárok számára biztosított szabad mozgáshoz való jog két elemből áll össze. E jog egyrészt a *kiutazás* jogát foglalja magában, amelyet az uniós polgárságról szóló irányelv 4. cikke tartalmaz. A kiutazás joga szerint valamennyi uniós polgár jogosult bármely tagállam – így a saját

[24] Lásd különösen az EUMSZ 56. cikket.

[25] Ezenkívül a tagállamok állampolgárainak az Európai Unión belüli, kifejezetten turisztikai célú utazáshoz való joga a többek között az EUMSZ 56. cikkben előírt szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján részesül védelemben. Lásd különösen: 1984. január 31-i Luisi és Carbone ítélet (286/82 és 26/83, EU:C:1984:35, 16. pont).

[26] Lásd az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdését és az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdését, valamint a Charta 52. cikkének (2) bekezdését.

[27] Lásd az uniós polgárságról szóló irányelv 1. cikkének a) pontját.

tagállama –[28] területét elhagyni egy másik tagállamba való utazás céljából,[29] azzal az egyetlen feltétellel, hogy érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel rendelkezzenek, és – ismétlem – a kiutazás céljától függetlenül.[30] Ezért azon belga állampolgárok és más olyan uniós polgárok helyzete, akik svédországi üdülés céljából akarták Belgium területét elhagyni, e jog hatálya alá tartoznak.[31]

35. Ez a szabad mozgáshoz való jog másodsorban a *beutazás* jogát is magában foglalja, noha e tekintetben a jogi keret kissé bonyolultabb. Lényegében egyrészt az uniós polgárságról szóló irányelv 5. cikkének (1) bekezdése biztosítja valamely tagállam állampolgárainak a jogot, hogy egy *másik* tagállam területére beutazhassanak, azzal az egyetlen feltétellel, hogy érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel rendelkezzenek, és ebben az esetben is a beutazás céljától függetlenül. Másrészt ez a rendelkezés nem szabályozza az uniós polgárok *saját* tagállamukba történő beutazását.[32] Mindezek alapján először is, a személy azon állam területére való beutazásának joga, amelynek állampolgára, a nemzetközi jog megszilárdult elvéből következik, amelyet különösen az EJEE negyedik kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének (2) bekezdése erősít meg.[33] Másodszor, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdését alkalmazni kell azon uniós polgár sajátos helyzetére, aki a szabad mozgáshoz való jogának külföldre utazással történő gyakorlását követően visszatér saját tagállamába.[34] Összességében a jelen ügyben a belga állampolgárok és más uniós polgárok – noha különböző jogalapok alapján – jogosultak voltak arra, hogy – például svédországi turistautat követően – beutazhassanak Belgium területére.

28 Lásd különösen: 2012. október 4-i Byankov ítélet (C-249/11, EU:C:2012:608, 30. és 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

29 Ezzel szemben az uniós polgárok azon lehetőségével, hogy valamely tagállamot elhagyva harmadik országba utazhassanak, sem ez a rendelkezés, sem pedig a szabad mozgásra vonatkozó általános uniós jog nem foglalkozik.

30 Lásd e tekintetben az uniós polgárságról szóló irányelv (2) és (3) preambulumbekezdését.

31 A nemzetközi jogban az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény negyedik kiegészítő jegyzőkönyve 2. cikkének (2) bekezdése garantálja a jogot, hogy bárki elhagyhasson bármely országot, beleértve a sajátját. Mivel Görögország kivételével valamennyi tagállam ratifikálta ezt a jegyzőkönyvet, az a jelen ügy elemzése szempontjából releváns.

32 Ez a megoldás az uniós polgárságról szóló irányelv általános hatályának meghatározásából ered, amely irányelvet 3. cikkének (1) bekezdése értelmében „mindazokra az uniós polgárokra [kell alkalmazni], akik olyan tagállamba költöznek, vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai” (lásd többek között: 2021. október 6-i A [Kedvtelési célú vízi járművel történő határátlépés] ítélet, C-35/20, EU:C:2021:813, 67–69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A Bíróság a tárgyalás során azt a kérdést intézte a beavatkozó felekhez, hogy következésképpen az említett irányelv 4. cikkének (1) bekezdése a Svédországba utazni kívánó svéd állampolgár Belgiumból történő *kiutazására* sem vonatkozik. Véleményem szerint igen. Először is – logikusan nézve – nem következik abból, hogy az uniós polgárságról szóló irányelv nem foglalkozik a svéd állampolgár Svédországba történő *beutazásának* konkrét kérdésével, az, hogy ezen irányelv az ezen állampolgár Belgiumból történő *kiutazásának* kérdését sem szabályozza, mivel ez két összefüggő, ugyanakkor egymástól eltérő kérdés. Másodszor, ha egy svéd állampolgár Belgiumban tartózkodik, akkor az említett irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében olyan uniós [polgárnak minősül, aki] […] olyan tagállamban tartózkod[ik], amelynek nem [állampolgára]”. Ennek megfelelően e személy az említett jogi aktus által biztosított jog „kedvezményezettjének” tekinthető. Az említett irányelv 4. cikkének (1) bekezdése tehát alkalmazandó arra a kérdésre, hogy Belgium megtilthatja-e vagy sem e személynek, hogy – függetlenül a célállomástól – elhagyja a területét.

33 Ezzel szemben a nemzetközi jog önmagában nem biztosítja a külföldiek számára az adott országba való beutazás általános jogát. Lásd az EJEE tekintetében: az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB), 2012. június 26., Kurić és társai kontra Szlovénia (CE:ECHR:2014:0312JUD002682806, 355. §).

34 Lásd e tekintetben különösen: 2021. október 6-i A (Kedvtelési célú vízi járművel történő határátlépés) ítélet (C-35/20, EU:C:2021:813, 70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Az EUMSZ 56. cikkre véleményem szerint az uniós polgárok is hivatkozhatnak saját tagállamukkal szemben, amikor másik tagállamban tett turistaútról térnek vissza (lásd a fenti 26. lábjegyzetet).

2. Az említett szabályok alkalmazhatók-e a személyek Belgium és Izland, illetve Norvégia közötti utazása tekintetében?

36. Az indítvány jelen szakaszában olyan némiképp mellékes kérdéssel szeretnék foglalkozni, amely mindazonáltal a Bíróság előtti vita fontos részét képezte. Konkrétabban, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy a Nordic Info rendszeresen szervez utazásokat nemcsak Svédországba, hanem Izlandra és Norvégiába is. Noha ezek az országok nem tagjai az Európai Uniónak, mégis a schengeni térség részesei.[35] Ennek megfelelően a vitatott utazási korlátozások a tagállamokhoz hasonlóan vonatkoztak ezekre az országokra is.[36] Ebben az összefüggésben a nemzeti bíróság jelzi, hogy noha a Nordic Info által előterjesztett kártérítési igény a Svédországba irányuló utazások törlésével kapcsolatban e társaságot ért veszteségre összpontosít, e társaság „egyetlen kártérítési jogcímet sem zár ki”. Úgy tűnik tehát, hogy e bíróság arra utal, hogy a felperes az alapeljárás későbbi szakaszában felülvizsgálhatja, vagy legalábbis pontosíthatja követelését annak érdekében, hogy az kiterjedjen a norvégiai és/vagy izlandi utazások esetleges törlésére is. Ennek megfelelően a kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésében a Belgiumból „az Európai Unió és a schengeni térség [egyes] országaiba” (és vissza) utazni kívánó uniós polgárokra hivatkozott.

37. A fentiekre tekintettel a Bíróság a tárgyaláson a beavatkozókhoz azt a kérdést intézte, hogy a személyek szabad mozgására vonatkozó, az uniós polgárságról szóló irányelvben foglalt szabályok alkalmazandók-e, és ha igen, milyen mértékben Norvégiára és Izlandra.

38. A belga és a román kormányhoz hasonlóan nem vagyok meggyőződve arról, hogy a Bíróságnak a jelen ügyben meghozandó ítéletében foglalkoznia kellene ezzel a kérdéssel. Amellett, hogy a nemzeti bíróság ezzel kapcsolatban nem kér pontosítást, mivel úgy tűnik, hogy meg van győződve a válaszról,[37] nem biztos, hogy e bíróság számára az előtte folyamatban lévő ügy elbírálása szempontjából hasznos lenne a hivatalból adott pontosítás. A Bíróság ugyanis lényegében tanácsadói véleményt fogalmazna meg azzal kapcsolatban, ami az alapeljárás jelenlegi szakaszában hipotetikus jellegű kérdésnek minősül,[38] azzal a feltevéssel élve, hogy későbbiekben releváns lehet, *ha* a Nordic Info módosítja vagy pontosítja a követelését. A Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás keretében általában – és jogosan – elutasítja az ilyen spekulatív megközelítés követését.[39]

39. Amennyiben a Bíróság mégis úgy dönt, hogy határoz a kérdésben, kiegészítő jelleggel a következő megjegyzéseket teszem.

40. Általánosságban elmondható, hogy a személyek szabad mozgására vonatkozó, az EUM-Szerződésben meghatározott szabályok és a végrehajtásukra elfogadott másodlagos jogi eszközök – a korábban kifejtettek szerint – a tagállamok között mozgó uniós polgárok helyzetét szabályozzák, nem pedig a személyek mozgását egy tagállam – például Belgium – és valamely

35 Lásd az Európai Unió Tanácsa, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között, az utóbbiaknak a schengeni vívmányok végrehajtására, alkalmazására és fejlesztésére irányuló társulásáról szóló, 1999. május 18-i megállapodás (HL 1999. L 176., 36. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 32. kötet, 4. o.) 2. cikkét.

36 Lásd a fenti 12. és 13. pontot.

37 A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban jelzi, hogy álláspontja szerint az uniós polgárságról szóló irányelv szabályozza a személyek – nevezetesen Belgium és Izland vagy Norvégia közötti – szabad mozgást.

38 Az alapeljárás tárgyát képező színek szerinti jelölés hatálya alá tartozó országok besorolása nem szerepel az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban, ami azt jelenti, hogy még az sem egyértelmű, hogy a tényállás megvalósulása idején beutazási korlátozások vonatkoztak rájuk.

39 Lásd például: 2018. december 11-i Weiss és társai ítélet (C-493/17, EU:C:2018:1000, 166. pont); 2020. november 26-i Sögård Fastigheter ítélet (C-787/18, EU:C:2020:964, 79–81. pont).

harmadik ország – például Izland vagy Norvégia– között. E tekintetben irreleváns az a tény, hogy e konkrét országok végrehajtják a schengeni vívmányokat, mivel e szabályok nem képezik e vívmányok részét.

41. Izland és Norvégia azonban az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásnak[40] (a továbbiakban: EGT-megállapodás) is részes fele, az Európai Unió valamennyi tagállamával és magával az Unióval együtt. E megállapodás mellékleteiben[41] a 2007. december 7-i 158/2007 EGT-vegyes bizottsági határozat[42] (a továbbiakban: vegyes bizottsági határozat) hatályba lépése óta két kifejezett hivatkozás található az uniós polgárságról szóló irányelvre. E hivatkozások révén az említett irányelv kisebb kiigazításokkal[43] az EGT-jog részévé vált, és ennek megfelelően kötelező erejű e megállapodás szerződő feleire nézve.[44]

42. Mindazonáltal, mivel a szóban forgó mellékletek a munkavállalók szabad mozgására, illetve a letelepedési jogra vonatkoznak, és mindegyik mellékletben szerepel, hogy az uniós polgárságról szóló irányelv „megfelelően alkalmazandó a [szóban forgó melléklet] által szabályozott területre", tisztázni kell, hogy ezen irányelv csak *részben* – kizárólag az EU-tagállamok és az EFTA-államok állampolgárainak az Európai Gazdasági Térségen (EGT) belül a munkavállalás, illetve az önálló vállalkozói tevékenység céljából való szabad mozgása tekintetében – vált-e az EGT-megállapodás részéve, vagy *teljes mértékben*, oly módon, hogy az irányelv *bármilyen* célból történő mozgást szabályoz, amint azt az Európai Unióban teszi.[45] Ebben az összefüggésben különösen az a kérdés képezte vita tárgyát a Bíróság előtt, hogy a „gazdasági szempontból nem aktív" személyeket – azaz az olyan személyeket, mint a diákok, nyugdíjasok stb., akik nem munkavállalók vagy önálló vállalkozók – az EGT-n belül is megilleti-e az ezen irányelv által biztosított szabad mozgáshoz való jog.

43. Az EGT-megállapodás ugyanis, noha az EUM-Szerződéshez hasonlóan tartalmaz a személyek gazdasági célú szabad mozgását biztosító rendelkezéseket,[46] nem tartalmaz a „gazdasági szempontból nem aktív" uniós polgárok Európai Unión belüli mozgását szabályozó EUMSZ 20. cikkhez és az EUMSZ 21. cikkhez hasonló rendelkezéseket. Valójában az említett megállapodás nem tartalmaz az „uniós polgárság" teljes fogalmával azonos fogalmat.[47]

40 1992. május 2-i megállapodás (HL 1994. L 1., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 52. kötet, 3. o.).

41 Konkrétabban az V. melléklet 1. pontjában és a VIII. melléklet 3. pontjában.

42 HL 2008. L 124., 20. o., és a 26. EGT-kiegészítés, 2008.5.8., 17. o.

43 Az EGT-jogban az uniós polgárságról szóló irányelvben a „tagállam(ok)ra" való hivatkozás úgy értendő, hogy az magában foglalja az EFTA-államokat (Izland, Liechtenstein és Norvégia) is, és az „uniós polgár(ok)ra" való hivatkozás helyébe az „EK-tagállamok és EFTA-államok állampolgára(i)" szöveg lép (lásd az EGT-megállapodás V. és VIII. mellékletét).

44 Lásd e tekintetben az EGT-megállapodás 7. cikkét.

45 Lásd a fenti 34. és 35. pontot.

46 Lásd különösen az EGT-megállapodás 28. cikkét (a munkavállalók szabad mozgása) és 31. cikkét (letelepedési jog). Ezzel kapcsolatban a Bizottság a tárgyaláson emlékeztetett arra, hogy az említett megállapodás 36. cikkében biztosított szolgáltatásnyújtás szabadsága az uniós tagállamok és az EFTA-államok állampolgárainak jogot biztosít az EGT-n belüli, turisztikai célú utazásra (lásd: 2020. április 2-i Ruska Federacija ítélet, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 51–54. pont), ahogyan az EUMSZ 56. cikk is ezt teszi az Európai Unión belül (lásd a fenti 26. lábjegyzetet), tehát függetlenül attól, hogy ezen állampolgárok egyébként milyen gazdasági státusszal rendelkeznek. Konkrétan, a jelen ügyben a Nordic Info ügyfelei, függetlenül attól, hogy az uniós polgárságról szóló irányelv milyen mértékben alkalmazandó az EGT-n belül, az EGT-jog által biztosított joggal rendelkeztek arra vonatkozóan, hogy Belgiumból Norvégiába vagy Izlandra (és vissza) utazzanak. Ez a tény megerősíti azt a meggyőződésemet, hogy a jelen ügyben nem szükséges ezzel a kérdéssel foglalkozni.

47 Lásd a vegyes bizottsági határozat (8) preambulumbekezdését. Lásd még [e határozathoz] a szerződő felek által fűzött közös nyilatkozatot.

44. Noha a Bíróság még nem határozott e kérdésben,[48] az EFTA-Bíróság azt már megtette. E bíróság a Gunnarsson ítéletében[49] úgy ítélte meg, hogy az uniós polgárságról szóló irányelv alkalmazandó a „gazdasági szempontból nem aktív" személyek EGT-n belüli mozgására, függetlenül attól, hogy az EGT-megállapodás nem tartalmaz az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikkel egyenértékű rendelkezést. Az EFTA-Bíróság lényegében emlékeztetett arra, hogy a gazdasági szempontból nem aktív személyek szabad mozgáshoz való jogát az uniós és EGT-jog is már azt megelőzően biztosította, hogy az „uniós polgárság" fogalmát bevezették volna, és e rendelkezéseket, amelyek kezdettől fogva beépültek az említett megállapodásba, különböző irányelvekben[50] fogadták el. Az uniós polgárságról szóló irányelv hatályon kívül helyezte és felváltotta ezeket az irányelveket, a vegyes bizottsági határozat pedig ezt a fejleményt ültette át az EGT-jogba. Noha a „gazdasági szempontból nem aktív" személyek mozgása az uniós jogban jelenleg az „uniós polgárság" fogalmához kapcsolódik, és bár az EGT joga nem tartalmaz e fogalommal egyenértékű fogalmat, az EFTA-Bíróság szerint ez nem jelenti azt, hogy a magánszemélyeket „meg kell fosztani azoktól a jogaiktól, amelyeket [az említett megállapodás alapján már e fogalom bevezetése előtt] megszereztek", és amelyeket az említett irányelv „fenntartott".[51]

45. Noha a Bíróságot nyilvánvalóan nem kötik az EFTA-Bíróság határozatai. Álláspontom szerint azonban a szerződéses kötelezettségek tiszteletben tartásának *(pacta sunt servanda)* általános nemzetközi jogi elve,[52] az „Európai Unió, annak tagállamai és az EFTA-államok közötti […] kiváltságos kapcsolat",[53] valamint az EGT-megállapodás lehetőleg egységes alkalmazásának biztosítása valamennyi szerződő fél tekintetében azt jelenti, hogy a Bíróságnak az EFTA-megállapodás értelmezése céljából figyelembe kell vennie ezeket a határozatokat.[54] Valójában azt javasolnám, hogy a Bíróság – ellentétes kényszerítő okok hiányában – kövesse e határozatokat.

46. E fenntartás véleményem szerint a jelen ügyben nem alkalmazható. Az EFTA-Bíróság Gunnarsson ítéletben foglalt érvelése valóban meggyőző. Az a tény, hogy az EGT-jogban nem létezik „EGT-állampolgárság", nem indokolja az EGT-megállapodás részévé vált irányelv tárgyi hatályának leszűkítését. Végül is az uniós polgárságról szóló irányelv egyes rendelkezései kifejezetten a gazdasági szempontból nem aktív személyekre vonatkoznak.[55] Ha a vegyes bizottságnak az lett volna a szándéka, hogy „kivonja" ezeket a személyeket az EGT-jog hatálya alól, akkor könnyen megfogalmazhatott volna kifejezett fenntartást e rendelkezések tekintetében. A vegyes bizottsági határozatban azonban nem szerepel ilyen fenntartás. Ennek megfelelően csak

48 Hangsúlyozom, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az EGT-megállapodás értelmezésére. Mivel ugyanis azt többek között az Európai Unió kötötte meg, az uniós jog szerves részét képezi. Lásd: 2020. április 2-i Ruska Federacija ítélet (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 49. pont).

49 2014. június 27-i ítélet (E--26/13, [2014] EFTA Ct. Rep. 254) (a továbbiakban: Gunnarsson ítélet).

50 Lásd: a tartózkodási jogról szóló, 1990. június 28-i 90/364/EK tanácsi irányelv (HL 1990. L 180., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 3. o.); a kereső tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról szóló, 1990. június 28-i 90/365/EGK tanácsi irányelv (HL 1990. L 180., 28. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 5. o.) és a diákok tartózkodási jogáról szóló, 1990. október 29-i 90/366/EGK tanácsi irányelv (HL 1990. L 180., 30. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 250. o.). Ezeket az irányelveket annak idején az EK 235. cikkben (jelenleg EUMSZ 352. cikk) meghatározott „rugalmassági záradék" alapján fogadták el.

51 Lásd: Gunnarsson ítélet, 75–82. pont.

52 A szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i bécsi egyezmény *(Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára*, 1155. kötet, 331. o., kihirdette: 1987. évi 12. tvr.) 26. cikke szerint.

53 Lásd többek között: 2020. április 2-i Ruska Federacija ítélet (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

54 Lásd analógia útján: 2020. október 6-i Bizottság kontra Magyarország (Felsőoktatás) ítélet (C-66/18, EU:C:2015:792, 92. pont).

55 Lásd különösen az uniós polgárságról szóló irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontját.

azok a jogok nem alkalmazhatók az EGT-n belül, amelyeknek nincs jogalapja magában az irányelvben, és amelyek kizárólag az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikkből erednek, mivel az EGT-megállapodás nem tartalmaz egyenértékű rendelkezést.[56]

47. Összefoglalva, az uniós polgárságról szóló irányelv szabályai véleményem szerint az uniós tagállamok és az EFTA-államok állampolgárainak az EGT-n belüli, bármilyen célú szabad mozgását is szabályozzák. Ennek megfelelően e személyek az említett irányelvben meghatározott feltételek szerint jogosultak arra, hogy turisztikai célból szabadon mozogjanak többek között Belgium és Izland, illetve Norvégia között.[57]

3. A vitatott utazási korlátozások akadályozták az említett szabályok által biztosított szabad mozgáshoz való jog gyakorlását

48. Nem vitatott, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló utazási korlátozások akadályozták az uniós polgárokat a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlásában.

49. Először is, a „nem alapvetően szükséges” utazásokra vonatkozó tilalom – amennyiben az olyan uniós polgárokat érintett, akik Belgium területét a szóban forgó színek szerinti jelölés szerint „piros” fokozatú tagállamokba történő utazás céljából akarták elhagyni – drasztikusan korlátozta többek között a kiutazásnak az uniós polgárságról szóló irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében biztosított jogát. Ez attól függetlenül igaz, hogy a más tagállamokba (nevezetesen a „zöld” vagy „narancssárga” fokozatú tagállamokba) történő utazás ezzel szemben nem esett korlátozás alá. Véleményem szerint elegendő, hogy ezek a személyek nem utazhattak szabadon az általuk kiválasztott országba.[58] A „piros” tagállamok tekintetében az uniós polgárok azon lehetőségét, hogy gyakorolják e jogukat, jelentősen korlátozták. Valójában ezt a jogot számos célból történő utazás, például a turisztikai célú utazás tekintetében *megtagadták*. Ezen túlmenően a megtámadott utazási tilalom, amennyiben – a belga állampolgárok[59] és más tagállamok Belgiumban lakóhellyel rendelkező állampolgárai[60] kivételével – olyan uniós polgárokra vonatkozott, akik valamely „piros” tagállamból akartak belépni Belgium területére, hasonló okokból ugyanilyen szigorúan korlátozta a többek között az említett irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében biztosított beutazási jogot.

50. Másodszor, a karantén- és tesztelési követelmény, amennyiben a „piros” tagállamba tett „nem alapvetően szükséges” utazásról való visszatérést követően a Belgiumban lakóhellyel rendelkező nem belga uniós polgárnakaz uniós polgárságról szóló irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében

[56] Álláspontom szerint így értelmezhető az EFTA-Bíróságnak a Gunnarsson ítélet 80. pontjában foglalt érvelése, amely szerint egyrészt az uniós polgárságról szóló irányelvnek az EGT-megállapodásba történő bevezetése nem tette az EGT-megállapodás részévé „az uniós polgárság fogalmán alapuló jogokat”, míg másrészt a magánszemélyeknek lehetőségük kell, hogy legyen arra, hogy éljenek az ezen irányelvben „fenntartott” „szerzett jogokkal”. Mindemellett a Bíróság a tárgyaláson azt a kérdést intézte a beavatkozó felekhez, hogy ezt az érvelést inkább úgy kell-e értelmezni, hogy az említett irányelvben biztosított jogok közül csak néhány „szerzettnek” tekintett jog illeti meg az EGT-ben gazdasági szempontból nem aktív személyeket, míg egyéb jogok, mint például a rövid távú tartózkodás joga (6. cikk) és a huzamos tartózkodási jog (16–21. cikk) nem, mivel ezek olyan „új” jogok, amelyek „az uniós polgárság fogalmán alapulnak”. A beavatkozó felekkel együtt nem hiszem, hogy ilyen megszorító értelmezést kellene alkalmazni. Megismétlem: a vegyes bizottsági határozatban nem szerepel ilyen értelmű fenntartás. Az EFTA-Bíróság számára bizonyára elegendő volt, hogy a korábbi irányelvek alapján a gazdasági szempontból nem aktív személyek számára *általánosságban* már „megállapították” a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való „jogot”, még ha az ezekből eredő részletes „aljogok” az uniós polgárságról szóló irányelvben alakultak is ki.

[57] Az egyszerűség kedvéért a jelen indítvány további részében az Európai Unión belül utazó uniós polgárokra hivatkozom. Az érvelés értelemszerűen érvényes az uniós polgárok és EFTA államok állampolgárainak EGT-n belüli mozgásának esetére is.

[58] Lásd analógia útján: EJEB, 2022. június 14., L. B. kontra Litvánia (CE:ECHR:2022:0614JUD003812120, 81. §).

[59] A nemzetközi jognak az EJEE negyedik kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének (2) bekezdésében megerősített elve alapján ugyanis az állam *nem* tagadhatja meg saját állampolgáraitól a területére való belépést.

[60] Ez azzal magyarázható, hogy az uniós polgárságról szóló irányelv 29. cikkének (2) bekezdése nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy „közegészségügyi” okokból megtagadják más tagállamok területükön lakó állampolgárainak beutazását (lásd a lenti 60. pontot).

meghatározott beutazási jogot is korlátozta. A karanténkötelezettség ugyanis drasztikusan korlátozta a belga területen való mozgás lehetőségét, ami véleményem szerint az e területre való belépés késleltetésével azonos hatású volt. Noha e követelmények – amennyiben ugyanezen körülmények között a belga állampolgárokra is vonatkoztak – nem tartoznak az EJEE negyedik kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének (2) bekezdésében [61] megerősített elv hatálya alá, álláspontom szerint hasonló okokból korlátozták az EUMSZ 21. cikkben biztosított szabad mozgáshoz való jogot.

4. Az uniós jogtól való eltérés EUMSZ 347. cikk szerinti „kivételes” lehetősége?

51. Tekintettel a beavatkozó felek által a Bíróság előtt felhozott egyes érvekre, a jelen indítvány e szakaszában a tagállamok azon lehetőségével kapcsolatos fontos szempontra szeretnék kitérni, hogy a Covid19-világjárvány idején eltérhetnek-e az uniós jogtól.

52. A beavatkozó felek ugyanis előadták, hogy e világjárvány – legalábbis első hónapjaiban – olyan „válságnak” minősült, amely a hatóságok sürgős beavatkozását igényelte. E tekintetben megjegyzem, hogy a járvány során különböző időpontokban több tagállam is „szükségállapotot” hirdetett ki, amely a területükön e „válságra” való reagáláshoz szükségesnek ítélt sürgős intézkedések végrehajtása érdekében a rendes jogszabályok ideiglenes felfüggesztését vagy az azoktól való eltérést vonta maga után. Valójában számos ilyen intézkedés – különösen az általános lezárások – a háborús időkben alkalmazandó intézkedéseket idézte.

53. Ez felveti azt a kérdést, hogy a „rendes” uniós szabályok és azok „rendes” kivételei helyett „kivételes” jogi keretet kell-e a megtámadott intézkedések értékelésére alkalmazni. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy az EUMSZ 347. cikk „védzáradékot” tartalmaz, amely lényegében elismeri a tagállamok azon lehetőségét, hogy meghozzák az általuk szükségesnek ítélt intézkedéseket, többek között „a közrend fenntartását befolyásoló súlyos belső zavarok” esetén. [62] E rendelkezés, amelyet a Bíróság soha nem értelmezett, elméletileg lehetővé tehetné, hogy ilyen körülmények között az EUMSZ valamennyi rendelkezésétől és az annak alapján elfogadott rendelkezésektől való általános eltérést, beleértve a személyek szabad mozgására vonatkozó különböző rendelkezéseket is. [63] Mondanom sem kell, hogy az a kérdés, hogy úgy kell-e tekinteni,

[61] E rendelkezés hatálya véleményem szerint szűkebb körű, mint az uniós polgárságról szóló irányelv 5. cikke (1) bekezdésének vagy az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésének hatálya, mivel a nemzeti területre való belépés jogának *ex lege* vagy *de facto megvonásának* tilalmára szorítkozik. Az olyan ideiglenes intézkedések, mint a karantén, nem tekinthetők ilyeneknek. Lásd: EJEB, 2022. szeptember 14., H. F. és társai kontra Franciaország (CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, 128. és 248. §).

[62] Lásd analógia útján az EGT-megállapodás 123. cikkének c) pontját.

[63] Lásd: a Valstybės sienos apsaugos tarnyba és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431, 112. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Az EJEE negyedik kiegészítő jegyzőkönyve 2. cikkének (2) bekezdésével kapcsolatban emlékeztetek arra, hogy az említett egyezmény 15. cikkének (1) bekezdése hasonlóképpen lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy „a nemzet létét fenyegető […] rendkívüli állapot” esetén „a jelen Egyezményben meghatározott kötelezettségeitől eltérő intézkedéseket [tegyenek] a helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt mértékben, feltéve, hogy az ilyen intézkedések nem ellentétesek egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeivel”.

hogy a Covid19-világjárvány a tagállamokban ilyen „súlyos belső zavarokat” okoz, és ha igen, milyen mértékben,[64] valamint az e „védzáradékhoz” kapcsolódó esetleges egyéb feltételekkel és korlátozásokkal kapcsolatos kérdések rendkívül kényesek.

54. Mindemellett azonban – azon kívül, hogy a belga kormány sem a Bíróság előtt, sem máshol nem hivatkozott az EUMSZ 347. cikkre[65] – e rendelkezésről csak akkor kellene határozni, ha a „rendes” uniós rendelkezések és azok „rendes” kivételei alapján nem lennének igazolhatóak az alapeljárásban szereplőhöz hasonló nemzeti intézkedések.[66] Amint azonban a jelen indítvány további részében kifejtem, e „rendes” rendelkezések elég rugalmasak ahhoz, hogy a szóban forgó helyzet sajátosságait figyelembe vegyék.

5. A vitatott utazási korlátozások jogszerűsége az uniós polgárságról szóló irányelvben előírt eltérési záradékok fényében

55. Az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga még a „rendes” uniós jog szerint sem abszolút. Korlátozások fogadhatók el.[67] Ahhoz azonban, hogy valamely korlátozás az uniós joggal összeegyeztethető legyen, meg kell felelnie többek között az uniós jog által meghatározott feltételeknek. Amennyiben a vitatott utazási korlátozások az uniós polgárságról szóló irányelv hatálya alá tartoznak, azokat az e jogi aktus VI. fejezetében meghatározott feltételek szerint kell értékelni. Továbbá, amennyiben e korlátozások a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorló, Belgiumba visszatérő belga állampolgárokra vonatkoztak, emlékeztetek arra, hogy noha e helyzet nem az uniós polgárságról szóló irányelv, hanem csak az EUMSZ 21. cikk hatálya alá tartozik, az ezen irányelvben előírt eltérés vonatkozásában meghatározott feltételeket *analógia útján* mégis alkalmazni kell.[68]

56. A VI. fejezet bevezetéseként az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdése azt az általános szabályt tartalmazza, hogy a tagállamok „közrendi”, „közbiztonsági” vagy „közegészségügyi” okokból korlátozhatják az uniós polgárok „szabad mozgáshoz való jogát”. Ezt az általános szabályt e fejezet további részei pontosítják. Nevezetesen, az említett irányelv 29. cikkének (1) bekezdése lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy e „jogot” „közegészségügyi” okokból korlátozzák. Az ilyen okokból elfogadott nemzeti intézkedések

64 Annak megjegyzésére szorítkoznék, hogy az EJEB ítélkezési gyakorlata szerint az EJEE 15. cikke értelmében a „nemzet létét fenyegető rendkívüli állapot” fogalma olyan „rendkívüli válság- vagy szükséghelyzet[re utal], amely a teljes lakosságot érinti, és veszélyt jelent az államot alkotó közösség szervezett életére” (lásd: EJEB, 1961. július 1., Lawless kontra Írország, 3. sz. kérelem, (CE:ECHR:1961:0701JUD000033257, 28. §). Az EJEB még nem határozott arról, hogy a Covid19-világjárvány az említett fogalommeghatározás alá tartozik-e. A Terheş kontra Románia ügyben 2021. április 13-án hozott ítéletében (CE:ECHR:2021:0413DEC00499332, 39. §; a továbbiakban: Terheş kontra Románia ítélet) azonban azt sugallta, hogy – legalábbis az első hónapokban – e fogalommeghatározás alá tartozhat (lásd: 39. §). A Valstybės sienos apsaugos tarnyba és társai ügyre vonatkozó indítványomban (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431, 110–113. pont) az EUMSZ 347. cikkben használt „súlyos belső zavarok” fogalom hasonló meghatározását javasoltam. Véleményem szerint az első hullám tetőpontján egyes tagállamokban kialakult helyzetet ilyen „zavaroknak” lehetett volna minősíteni. Ez a minősítés a tagállamokban a tényállás megvalósulása idején fennálló helyzetet illetően erőltetettnek tűnik (lásd a lenti 80–85. pontot).

65 Tudomásom szerint a Covid19-világjárvány idején egyetlen tagállam sem hivatkozott az EUMSZ 347. cikkre. Ami az EJEE 15. cikkének (1) bekezdését illeti, Belgium nem tartozik azon államok közé, amely e világjárvány idején a 15. cikk (3) bekezdése szerinti tájékoztatást adott (a tájékoztatások listája a következő címen érhető el: https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19).

66 Lásd analógia útján: EJEB, Terheş kontra Románia ítélet (46. §, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

67 Lásd e tekintetben az EUMSZ 20. cikket és az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdését. Lásd még a Charta 45. cikke tekintetében e jogi aktus 52. cikkének (1) bekezdését.

68 Lásd értelemszerűen: 2018. június 5-i Coman és társai ítélet (C-673/16, EU:C:2018:385, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

jogszerűségét illetően tehát e két rendelkezést együttesen kell értelmezni. E rendelkezések együttesen egy sor olyan feltételt írnak elő, amelyeket az alábbiakban részletesebben kifejtek, és amelyeket minden esetben be kell tartani.[69]

57. Míg a belga kormány mind a kérdést előterjesztő bíróság, mind pedig a Bíróság előtt az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdésére és 29. cikkének (1) bekezdésére hivatkozott, a Nordic Info azt állítja, hogy – függetlenül attól, hogy az e rendelkezésekben meghatározott részletes feltételek teljesülnek-e – e rendelkezések hatálya nem terjed ki az az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló utazási korlátozásokra. Ez szükségessé teszi e rendelkezések hatályának elvont vizsgálatát (a), mielőtt belemerülnék az említett intézkedéseknek az ott meghatározott feltételek fényében történő konkrét értékelésébe (b).

a) Az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikke (1) bekezdésének és 29. cikke (1) bekezdésének hatálya

58. A Nordic Info álláspontja szerint az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése általában véve nem elég széles körű ahhoz, hogy – teljes egészében vagy legalábbis részben – kiterjedjen a szóban forgóhoz hasonló utazási korlátozásokra, mivel e rendelkezések csak a beutazási jog korlátozását teszik lehetővé, a kiutazási jogét nem (1), és mindenesetre csak a szabad mozgás „egyedi”, nem pedig „általános” korlátozását engedi meg (2). Az alábbi szakaszban egymás után foglalkozom ezekkel a kifogásokkal.

1) Mind a beutazás, mind pedig a kiutazás joga korlátozásának lehetősége

59. Emlékeztetek arra, hogy az uniós polgárságról szóló irányelvnek a 29. cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 27. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy közegészségügyi okokból anélkül korlátozzák a „szabad mozgáshoz való jogot”, hogy a nemzeti hatóságok által meghozható intézkedések típusát illetően további pontosításra kerülne sor.

60. Először is, ezek a rendelkezések az uniós polgárságról szóló irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott beutazási jog lehetséges korlátozásaira terjednek ki. Ez utóbbi rendelkezés egyrészt magában foglalja a tagállam területére történő belépés esetleges megtiltását. Azonban csak bizonyos feltételekkel. E rendelkezést a tagállamok soha nem alkalmazhatják arra, hogy saját állampolgáraiktól megtagadják a területükre való beutazást, annál az egyszerű oknál fogva, hogy i. ezen irányelv nem alkalmazható erre a helyzetre, és ii. azt az EJEE negyedik kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének (2) bekezdésében megerősített elv kizárja.[70] Ezenfelül az uniós polgárságról szóló irányelv 29. cikkének (2) bekezdéséből következik, hogy a tagállamok „közegészségügyi” okokból nem tilthatják meg más tagállamok területükön lakóhellyel rendelkező állampolgáraitól – például svédországi – utazást követően a beutazást.[71] Másrészt a tagállam főszabály szerint azon uniós polgárokkal szemben, akik esetében a nemzeti területre való beutazást nem tilthatja meg, belépésüket követően más típusú, az elutasítással nem azonos

69 Lásd a 75. és azt követő pontokat. Hangsúlyozom, hogy a „közrend” vagy a „közbiztonság” kivételével ellentétben a „közegészségügy” kivételét a Bíróság ezidáig még soha nem értelmezte.

70 Lásd a fenti 35. pontot és a 61. lábjegyzetet.

71 A 29. cikk (2) bekezdése értelmében ugyanis a tagállamok „közegészségügyi” okokból „a megérkezés napjától számított három hónap” elteltével nem utasíthatnak ki uniós polgárokat. Ebből következik, hogy a tagállam az ilyen állampolgár esetében csak a területére történő első belépést tagadhatja meg, vagy kiutasíthatja az említett állampolgárt, mielőtt az uniós polgárságról szóló irányelv 7. cikkében előírt tartózkodási jogának gyakorlását megkezdte volna. Ezzel szemben, ha adott állampolgár belföldi illetőségű lesz, és ideiglenesen elhagyja a területet, visszatérésekor nem tagadható meg tőle a beutazás.

hatású korlátozásokat is előírhat. A „magas kockázatú” országokból való visszatérést követően a Belgiumban lakó személyekkel szemben előírt karantén- és tesztelési követelmény ebbe a kategóriába tartozik.[72]

61. Másodszor, úgy vélem, hogy a Nordic Info állításával ellentétben az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése az ezen irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében meghatározott kiutazási jog esetleges korlátozását, például a kiutazási tilalmat is magában foglalhatja.[73] Noha a VI. fejezet címe e tekintetben félrevezető lehet,[74] először is, az e fejezetben használt „szabad mozgás” kifejezés nyilvánvalóan elég széles körű ahhoz, hogy e jogra kiterjedjen. Másodszor, abból a tényből, hogy a 29. cikk (2) bekezdése lényegében konkrét intézkedésre, nevezetesen a beutazás megtagadására vonatkozik, nem következik, hogy a beutazási jog csak „közegészségügyi” okokból korlátozható, ugyanis e rendelkezés célja nem a szabad mozgás tekintetében a 27. cikk (1) bekezdése és a 29. cikk (1) bekezdése alapján megengedett összes korlátozás felsorolása, hanem csupán e konkrét intézkedés alkalmazásának keretbe foglalása. Ezenfelül ez az értelmezés összhangban van az e rendelkezésekben foglalt „közegészségügyi” eltérés által követett céllal, amely az utóbbi rendelkezés szövegéből következően az, hogy lehetővé tegye a tagállamok számára, hogy területüket és lakosságukat védjék bizonyos fertőző betegségek vagy ragályos megbetegedések terjedésével szemben. Igaz, a 29. cikk (1) bekezdésének megszövegezői (valószínűleg) azon tagállam példáját tartották szem előtt, amely megakadályozza, hogy az ilyen betegséget hordozó utazók belépjenek a területére, és „behozzák” magukkal a betegséget. Mindazonáltal valamely állam területének védelme bizonyos helyzetekben a saját lakosok kiutazásának annak megakadályozása érdekében történő korlátozását is igazolhatja, hogy visszatérésükkor „magukkal hozzák” az ilyen betegségeket.[75] Végül ezt az értelmezést az uniós polgárságról szóló irányelv előkészítő munkálatai[76] is megerősítik.[77]

72 A belga állampolgárok tekintetében, mivel az EJEE negyedik kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének (2) bekezdésében megerősített elv nem zárja ki az ilyen intézkedéseket (lásd a fenti 61. lábjegyzetet), azokat az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése alapján az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdésében és 29. cikkének (1) bekezdésében meghatározott feltételek analógia útján történő alkalmazásával lehet elfogadni.

73 Lásd: 2008. július 10-i Jipa ítélet (C-33/07, EU:C:2008:396, 19–22. pont); 2011. november 17-i Gaydarov ítélet (C-430/10, EU:C:2011:749, 26., 29. és 30. pont); 2012. október 4-i Byankov ítélet (C-249/11, EU:C:2012:608, 35. és 36. pont).

74 Az uniós polgárságról szóló irányelv VI. fejezetének címe: „A *beutazási* és tartózkodási *jog* közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból való korlátozása” (kiemelés tőlem).

75 Lásd a Covid19 tekintetében a lenti 102. pontot.

76 Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogára vonatkozó európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó bizottsági javaslat (COM(2001) 257 végleges) 27. cikke (korábban 25. cikke) a „beutazást megtagadó […] határozatokat”, míg a 29. cikke (korábbi 27. cikke) a „beutazás […] megtagadását” érintette. E rendelkezéseket azonban az előkészítő munkálatok során úgy módosították, hogy inkább a „szabad mozgás” lehetséges korlátozására vonatkozzanak, amely kifejezést azért tartották megfelelőbbnek, mert az „minden intézkedéstípusra [kiterjed], legyen szó kiutasításról, a területre való beutazás, illetve az onnan való kiléptetés megtagadásáról” (lásd az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló módosított európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslatot, COM(2003) 199 végleges, 8., 29. és 30. o.). Az, hogy a VI. fejezet címe nem módosult ennek megfelelően így pusztán az uniós jogalkotó mulasztásának tudható be. Ugyanez vonatkozik arra is, hogy a 29. cikk (1) bekezdése továbbra is „fogadó tagállamra” hivatkozik, ahelyett, hogy olyan általánosabb kifejezést használna, mint például „az adott tagállam”, annak érdekében, hogy figyelembe vegye azt a helyzetet, amikor valamely tagállam korlátozná saját állampolgárainak kiutazási jogát.

77 Az EJEE negyedik kiegészítő jegyzőkönyvének 2. cikkének (2) bekezdésében biztosított kiutazási jog hasonlóképpen korlátozható, mégpedig „közegészségügyi” okokból (lásd a 2. cikk (3) bekezdését).

2) A szabad mozgás általános intézkedésekkel történő korlátozásának lehetősége

62. Az alapeljárás tárgyát képező nemzeti intézkedések általános hatállyal rendelkeztek. Az utazási tilalom, a karantén- és tesztelési követelmény ugyanis következetesen vonatkozott objektíven meghatározott helyzetekben lévő személyek elvont és széles körű kategóriáira: a „magas kockázatú" uniós tagállamba vagy onnan „nem alapvetően szükséges" célból utazó személyekre, a Schengeni térségen kívüli harmadik országba vagy onnan utazó személyekre stb.

63. A Nordic Info azonban azt állítja, hogy az uniós polgárságról szóló irányelv 29. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 27. cikkének (1) bekezdése alapján csak a szabad mozgáshoz való jogot korlátozó egyedi intézkedések igazolhatók. Ilyen intézkedéseket csak eseti alapon lehetett elfogadni, ha az adott személy helyzetének egyéni elbírálása azt tárja fel, hogy közegészségügyi veszélyt jelent, mivel e személy az e rendelkezésben említett betegségek valamelyikének tüneteit mutatja, vagy bizonyosan ki volt téve ilyen betegségnek, és így ténylegesen fennáll a fertőzés és a betegség terjedésének kockázata.

64. A belga, a román és a norvég kormányhoz, valamint a Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdésével és 29. cikkének (1) bekezdésével összhangban a szabad mozgásra vonatkozó általános korlátozások „közegészségügyi" okokból, ilyen eseti vizsgálat nélkül is elfogadhatók.[78]

65. E rendelkezések először is a tagállamok által bevezethető „korlátozásokra", illetve a „mozgás szabadságát korlátozó [olyan] intézkedésekre" vonatkoznak, amelyeket „közegészségügyi" okokból fogadhatnak el. Ezek a tág fogalmak mind egyedi, mind általános intézkedéseket magukban foglalhatnak.

66. Másodszor, az uniós polgárságról szóló irányelv VI. fejezetének általános rendszere alátámasztja ezt az értelmezést. Míg ugyanis a 27. cikk (2) bekezdése a „közrendi" vagy „közbiztonsági" okokból hozott intézkedések tekintetében előírja, hogy „kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak", és hogy „[a]z adott ügyhöz közvetlenül nem kapcsolódó, vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatóak", a 29. cikk nem említ ilyen követelményt a „közegészségügyi" okokból hozott intézkedések tekintetében.[79]

67. Igaz, ez a megfogalmazásbeli különbség önmagában nem lehet döntő jelentőségű. Az uniós polgárságról szóló irányelv szövege nem mentes a következetlenségektől.[80] A múltban a Bíróság az egyedi elbírálás szükségességét kiterjesztette az uniós polgárságról szóló irányelv azt

78 Lásd ugyanezen álláspontot: Goldner Lang, I., „»Laws of Fear« in the EU: The Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of COVID-19", *European Journal of Risk Regulation*, 2021, 1–24. o., Thym, D. és Bornemann, J., „Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics", *European Papers*, 5. kötet, 3. szám, 2020, 1162–1163. o.; van Eijken, H. H. és Rjipma, J. J., „Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona", *Utrecht Law Review*, 17. kötet, 3. szám, 2021, 34–50. o.

79 Igaz, hogy az uniós polgárságról szóló irányelv 29. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállam nem kötheti „rendszeresen" a területére való belépést orvosi felülvizsgálathoz „annak igazolására, hogy nem szenvednek [a 29. cikk (1) bekezdésében] említett betegségekben". Ezt csak akkor teheti meg, „[h]a annak szükségességére komoly jelek utalnak". A Bizottság az eredeti javaslatához fűzött magyarázó megjegyzésekben jelezte, hogy e megállapítás annak tisztázására irányul, hogy a „közegészségügyi" eltérés csak akkor alkalmazható, „ha komoly jelek utalnak arra, hogy az érintett személy [a 29. cikk (1) bekezdésében említett] betegségek valamelyikében szenved". Ez azonban véleményem szerint nem jelenti azt, hogy a 29. cikk (1) bekezdése alapján csak egyedi intézkedések fogadhatók el. Az a tény ugyanis, hogy valamely személyen járványügyi kockázatot jelentő betegség tünetei mutatkoznak, „komoly jelzést" jelenthet arra nézve, hogy ilyen intézkedés szükséges. Az is igaz lehet azonban, hogy az érintett személy átmenetileg olyan országba kíván utazni, vagy olyan országból érkezik, amely e betegség súlyos kitörésével szembesül. Ennek megfelelően az ilyen országból érkező vagy oda utazni szándékozó személyekre általánosan alkalmazandó korlátozó intézkedések nem ellentétesek a 29. cikk (3) bekezdésével.

80 Lásd a fenti 61. pontot és 76. lábjegyzetet. Hogy még egy példát említsünk: a 27. cikk (2) bekezdése hivatkozik az arányosság elvére, míg a 29. cikk annak ellenére nem, hogy ezt az elvet mindig tiszteletben kell tartani (lásd a lenti 91. pontot).

kifejezetten nem említő egyéb rendelkezéseire, és ezt helyesen tette. A Bíróság így járt el többek között a McCarthy és társai ítéletében [81] az ezen irányelv 35. cikke szerinti joggal való visszaélésre hivatkozva hozott intézkedések tekintetében.

68. A Bíróságnak azonban óvatosnak kell ezt megtennie az említett irányelv 27. cikkének (1) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése szerinti „közegészségügyi" okokból hozott intézkedésekkel kapcsolatban. Harmadik pontként a belga, a román és a norvég kormánnyal, valamint a Bizottsággal együtt megjegyezném, hogy logikus nagyobb mérlegelési mozgásteret adni a tagállamoknak, amikor a „közegészségügyi" veszélyekről van szó, szemben a „közrendet" vagy a „közbiztonságot" fenyegető veszélyekkel és a visszaélésekkel, mivel ezek egyszerűen különböző dolgok.

69. Egyrészt a „közrendet" vagy a „közbiztonságot" fenyegető veszélyek általában bizonyos meghatározott személyek, például terroristák vagy veszélyes bűnözők magatartásából erednek. Ezért a hatóságok – különösen az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának fontosságára tekintettel – elővigyázatossági okokból főszabály szerint nem hozhatnak olyan általános érvényű intézkedéseket, mint például az egyes országokból érkező valamennyi személy beutazásának megtiltása, amiatt, hogy közülük egyesek veszélyesek lehetnek. Ez nemcsak, hogy meghaladná az e tekintetben szükséges mértéket, de úgy vélem, hogy egy demokratikus társadalomban a hatóságok – nagyon kivételes körülményektől eltekintve – nem feltételezhetik, hogy az egyének veszélyt jelentenek, pusztán azért, mert a személyek széles és absztrakt kategóriájába tartoznak. [82] Az egyéni méltóságra vonatkozó megfontolások játszanak itt szerepet. Sőt, sok esetben az ilyen megközelítés előítéleteken alapulna. [83] Ugyanez a logika érvényesül a szabad mozgás jogával való visszaélés megakadályozása tekintetében is. Még ha számos esetben elő is fordul, hogy harmadik országok állampolgárai uniós polgárok családtagjainak kiadva magukat visszaélnek a beutazással, a tagállamok nem fogadhatnak el elővigyázatossági okokból olyan általános érvényű intézkedéseket, amelyek megfosztják az összes ilyen családtagot a többek között az uniós polgárságról szóló irányelvből eredő joguktól. [84]

70. Másrészt, az uniós polgárságról szóló irányelv 29. cikkének (1) bekezdése szerint releváns „közegészségügyi" veszély, azaz „esetlegesen járványt okozó [egyes] betegségek" vagy „más fertőző betegségek vagy ragályos parazitás megbetegedések" terjedésének veszélye egy tagállam területén általában nem függ bizonyos konkrét személyek viselkedésétől. Az adott ország járványügyi helyzete e tekintetben releváns szempont lehet. [85] Bizonyos körülmények között – a fertőzőképesség mértékétől függően – a lakosság nagy része, ha nem is az egész lakosság megfertőződhet. Ebben az összefüggésben az utazók valamely tagállam területére való belépésének vagy onnan való kilépésének helyén a nyilvánvaló tünetek vagy a szóban forgó betegségnek való megerősített kitettség alapján hozott egyedi intézkedések nem mindig lennének elég hatékonyak a betegség terjedésének megelőzésére vagy korlátozására. [86] A szabad mozgásra vonatkozó, elővigyázatosságból elfogadott olyan általános korlátozások, amelyek például bizonyos „magas kockázatú" országokból vagy régiókból érkező valamennyi személyre vonatkoznak, szükségesek lehetnek az ilyen betegségek terjedése elleni hatékony küzdelem érdekében. Az uniós

[81] 2014. december 18-i ítélet (C-202/13, EU:C:2014:2450, 43–58. pont).

[82] Lásd e tekintetben: 2020. április 2-i Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság (A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésére szolgáló ideiglenes mechanizmus) ítélet (C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257, 135., 159. és 160. pont).

[83] Lásd e tekintetben: Mayras főtanácsnok Bonsignore ügyre vonatkozó indítványa (67/74, EU:C:1975:22, 315. o.).

[84] Lásd e tekintetben: 2014. december 18-i McCarthy és társai ítélet (C-202/13, EU:C:2014:2450, 56. pont).

[85] Lásd értelemszerűen: 2017. április 4-i Fahimian ítélet (C-544/15, EU:C:2017:255, 40. és 41. pont).

[86] Lásd a Covid19 vonatkozásában a lenti 109. pontot.

polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdését és 29. cikkének (1) bekezdését ennek megfelelően kell értelmezni. Noha ezeket a rendelkezéseket – eltérési záradékokként – szigorúan kell értelmezni,[87] ezen értelmezésnek mindazonáltal biztosítania kell, hogy e rendelkezések megfeleljenek a célnak.[88] Továbbá az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdése szerint „[v]alamennyi uniós politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészségvédelem magas szintjét", így a személyek szabad mozgásának meghatározása és végrehajtása során is; amely követelmény olyan fontos, hogy azt a Charta 35. cikkének második mondata is megerősíti. A járványok leküzdése e cél szerves részét képezi.[89]

71. Van egy utolsó ellenérv, amellyel e szakasz lezárása előtt foglalkozni kell. Az uniós polgárságról szóló irányelv 30. és 31. cikke ugyanis biztosítékokat tartalmaz azon uniós polgárok számára, akikkel szemben az ezen irányelvből eredő jogaikat korlátozó intézkedéseket alkalmaznak. A 30. cikk (1) és (2) bekezdése alapján a nemzeti hatóságoknak értesíteniük kell az „érintett személyeket" „a 27. cikk (1) bekezdése alapján hozott határozatokról", és tájékoztatniuk kell őket „azokról a közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokról, amelyeken az ügyükben hozott határozat alapult". Továbbá, az irányelv 31. cikkének (1) bekezdése szerint e hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy „az érintett személyek" jogorvoslatot kezdeményezhessenek „a velük szemben közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból hozott határozat megfellebbezésére vagy felülvizsgálatára".

72. Ebben az összefüggésben a Nordic Info azt állítja, hogy az a tény, hogy e rendelkezések következetesen bizonyos „érintett személyeknek" címzett „határozatokra" hivatkoznak, szükségszerűen azt jelenti, hogy az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdése alapján – még „közegészségügyi" okokból is – csak egyedi intézkedések hozhatók. Joggal lehetne arra is hivatkozni, hogy mivel a szóban forgó biztosítékok – a Bíróság megfogalmazása szerint – „annak lehetővé tételére irányulnak, hogy az érintett személy az egyedi helyzetével kapcsolatos körülményeket és megfontolásokat hozzon fel",[90] annak lehetővé tétele, hogy a tagállamok e rendelkezés alapján általános hatályú intézkedéseket fogadhassanak el, megfoszthatja azokat lényegi elemeiktől.

73. Nem hiszem, hogy ez lenne a helyzet. Először is, amint arra a Bizottság rámutat, az uniós polgárságról szóló irányelv 30. és 31. cikk célja nem a 27. cikk (1) bekezdése alapján elfogadható intézkedések típusának körülhatárolása, hanem pusztán bizonyos biztosítékok előírása ilyen intézkedések meghozatala esetére. Az a tény, hogy a 30. és 31. cikk – a tágabb értelemben vett „korlátozások" vagy „intézkedések" kifejezésekkel szemben – a „határozat" kifejezést használja, csupán azt tükrözi, hogy – amint az a fentiek alapján megállapítható – az irányelv alapján

87 Lásd különösen: 2021. június 22-i Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai (Kitoloncolás céljából foganatosított megelőző intézkedések) ítélet (C-718/19, EU:C:2021:505, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

88 Lásd analógia útján: 2019. július 29-i Spiegel Online ítélet (C-516/17, EU:C:2019:625, 53–55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Természetesen általában egyedi elbírálásra van szükség, hogy a szóban forgó korlátozó intézkedések szükségessége mellett azok szigorú arányosságát is biztosítani lehessen. A „közegészségügyi" okokból hozott általános intézkedések tekintetében azonban ez az arányosság azok megfelelő testre szabásával és annak garantálásával biztosítható, hogy a végrehajtás időpontjában figyelembe lehessen venni a nagyon konkrét egyéni körülményeket, amint azt az alábbi 128–132. pontokban kifejtem.

89 Lásd ebben az értelemben: az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdésének második franciabekezdése, amely szerint a közegészségügy területén az EU fellépése kiterjed különösen „határokon át terjedő súlyos egészségügyi veszélyek figyelemmel kísérésé[re], az ilyen veszélyek korai előrejelzésé[re] és az ezek elleni küzdel[emre]". Igaz, hogy – amint azt a Schengeni határellenőrzési kódexszel kapcsolatban jelen indítvány B. részében kifejtem – egyes „közegészségüggyel" kapcsolatos helyzetek olyan komolyak, hogy „közrendet" fenyegető veszélynek tekinthetők, ami ahhoz a paradox helyzethez vezethet, hogy ilyen esetben a szabad mozgást korlátozó intézkedések csak egyéni alapon fogadhatók el. Véleményem szerint azonban ez a kérdés a *lex specialis* doktrína egyszerű alkalmazásával megoldható. Mivel a jogalkotó az uniós polgárságról szóló irányelvben a „közegészségügyi" okokból hozott intézkedésekre vonatkozóan külön rendszert állított fel, ebből következik, hogy e rendszernek – amennyiben eltér a „közrendi" okokból hozott intézkedésekre alkalmazandó rendszertől – az utóbbival szemben elsőbbséget kell élveznie.

90 2014. december 18-i McCarthy és társai ítélet (C-202/13, EU:C:2014:2450, 50. és 51. pont).

gyakran egyedi intézkedésekre van szükség, és az uniós jogalkotó e rendelkezések megfogalmazásakor nyilvánvalóan ezeket az intézkedéseket tartotta szem előtt. Összességében az „intézkedések” és a „határozatok” kifejezést az uniós polgárságról szóló irányelvben látszólag egymással felcserélhetően, és nem mindig koherens módon használják,[91] ami azt jelenti, hogy nem lehet következtetést levonni az egyik vagy másik kifejezésnek adott rendelkezésben való használatából. Másodszor, noha e rendelkezéseket nem általános intézkedésekre tekintettel fogalmazták meg, ez nem jelenti azt, hogy az ilyen intézkedések „közegészségügyi” okokból történő elfogadásának lehetősége megfosztaná azokat a tényleges érvényesüléstől. Az uniós polgárok számára bizonyos mértékig továbbra is lehetőséget kell biztosítani arra, hogy „egyedi helyzet[ükk]el kapcsolatos körülményeket és megfontolásokat hozz[anak] fel”. Erre a szempontra a lenti 115–119. pontban térek vissza.

b) Teljesültek-e a szóban forgó körülmények között az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdésében és 29. cikkének (1) bekezdésében meghatározott feltételek?

74. A fentiekben kifejtettem, hogy az uniós polgárságról szóló irányelv 29. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 27. cikkének (1) bekezdése alapján főszabály szerint miért *igazolhatók* az alapeljárásban vitatottakhoz hasonló nemzeti intézkedések.

75. Ahhoz azonban, hogy az ilyen intézkedések az említett rendelkezésekkel teljes mértékben összeegyeztethetőek legyenek, meg kell felelniük az azokból eredő valamennyi feltételnek. Konkrétabban, az intézkedéseket a súlyos, valós és releváns „közegészségügyi” veszélyre válaszul kell végrehajtani (1), és tiszteletben kell tartani a jogbiztonság (2), az egyenlő bánásmód (3), valamint az arányosság (4) elvét. A szóban forgó tagállamnak kell bizonyítania, hogy valóban ez a helyzet áll fenn. Ezenfelül végső soron a tényállás értékelésére kizárólagos hatáskörrel rendelkező kérdést előterjesztő bíróság feladata annak megállapítása, hogy e feltételek fennállnak-e az alapeljárásban. A Bíróság azonban a rendelkezésére álló információk alapján iránymutatást adhat. Ennek érdekében a következőkben egymás után e feltételeket vizsgálom meg.

1) A súlyos, valós és releváns „közegészségügyi” veszély fennállása

76. A fentiek szerint az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdésében foglalt „közegészségügyi” indokolás alkalmazását a 29. cikke lehatárolja. E rendelkezés szigorúan meghatározza azokat a körülményeket, amelyek fennállása esetén ilyen okokra érvényesen lehet hivatkozni.[92] E cikk első bekezdése szerint csak bizonyos betegségek indokolhatják a mozgás szabadságát korlátozó intézkedések végrehajtását. E betegségek közé tartoznak az „olyan, esetlegesen járványt okozó betegségek […], amelyeket [a WHO] […] megfelelő jogi eszközei,” azaz a *Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályok* (2005) határoznak meg.[93]

[91] A 27. cikk (2) bekezdése például „intézkedésekre” hivatkozik, holott éppen e rendelkezés szerint csak egyedi intézkedések, azaz határozatok hozhatók „közrendi” vagy „közbiztonsági” okokból.

[92] Lásd e tekintetben az uniós polgárságról szóló irányelv (22) preambulumbekezdését.

[93] A Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályok a WHO valamennyi tagjára nézve kötelezőek. Ez vonatkozik az uniós tagállamokra is.

77. A Covid19 nyilvánvalóan ebbe a kategóriába tartozik. Megjegyzem, hogy 2020. január 30-án [94] a WHO főigazgatója megállapította, hogy a szóban forgó betegség kitörése az említett jogi aktus értelmében vett „nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzetnek" minősül. [95] Továbbá 2020. március 11-én ugyanez az intézmény a bejelentett esetek és az érintett országok exponenciális növekedésére tekintettel a Covid19-et világjárványnak minősítette. [96]

78. Az a tény azonban, hogy bizonyos intézkedéseket ilyen betegségre tekintettel fogadtak el, nem elegendő ahhoz, hogy azokat az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése alapján indokoltnak lehessen tekinteni. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis, amikor a hatóságok az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának korlátozására „közegészségügyi" okokat hoznak fel indokként, kielégítő mértékben kell bizonyítaniuk, hogy a szóban forgó intézkedésekre az e rendelkezésekben említett érdek hatékony védelme érdekében van szükség. [97] Míg a 29. cikk (1) bekezdésének logikájából következik, hogy az abban említett betegségek általában véve úgy tekintendők, mint amelyek *komoly* veszélyt jelentenek a „közegészségügyre", az ilyen betegséggel szembeni megelőző intézkedéseket nem lehet rutinszerűen az uniós polgárokkal szemben előírni: [98] ennek a fenyegetésnek az adott körülmények között *valósnak*, nem pedig pusztán hipotetikusnak kell lennie. A hatóságoknak ennek megfelelően a tényállás megvalósulása idején rendelkezésre álló legmegbízhatóbb tudományos adatok és a nemzetközi kutatások legújabb eredményei alapján elvégzett kockázatértékeléssel kell a szóban forgó veszély bekövetkezésének valószínűségét és e veszély bekövetkezése esetében a „közegészségügyre" gyakorolt hatás súlyosságát bemutatniuk. [99]

79. Mindazonáltal – amint azt a beavatkozó kormányok és a Bizottság előadták – a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az is következik, hogy amennyiben ilyen kockázatértékelést követően az állítólagos „közegészségügyi" kockázat léte vagy terjedelme továbbra is bizonytalan, azonban a kockázat megvalósulása esetén e tekintetben fennáll a ténylegesen fenyegető károsodás valószínűsége, a tagállam az elővigyázatosság elve alapján anélkül hozhat intézkedéseket, hogy meg kellene várnia, amíg e kockázat valóban és komolyan teljesen nyilvánvalóvá válik. [100] Noha az óvintézkedések szükségességét továbbra is bizonyítani kell, a bizonyítási szint ilyen körülmények között alacsony, így a nemzeti hatóságok a szükséges sürgősséggel járhatnak el. Ezért az ilyen intézkedések értékelésére hivatott bíróságnak véleményem szerint annak vizsgálatára kell szorítkoznia, hogy a „közegészségügyet" fenyegető tényleges és súlyos veszély fennállására vonatkozóan *észszerű* okokon alapul-e a hatóságok értékelése.

80. A jelen ügyben nem vitás, hogy a Covid19 esetében a világjárvány „első hullámának" csúcspontján az Európai Unióban ez volt a helyzet. Ekkor az esetek számának exponenciális növekedésével e betegség kitörését követően „egészségügyi válság" alakult ki. Függetlenül az

94 WHO, „A Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályok (2005) Vészhelyzeti Bizottsága második ülésének az új koronavírus (2019-nCoV) kitörésével kapcsolatos nyilatkozata", 2020. január 30.

95 A Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályok 1. cikke szerint ez olyan „rendkívüli esemény, amelyet […] akként minősítenek, hogy az közegészségügyi-járványügyi kockázatot jelent más államokra nézve a betegség nemzetközi terjedése révén […]".

96 WHO, „A WHO főigazgatójának a Covid19-ről 2020. március 11-én tartott sajtótájékoztatón elhangzott nyitóbeszéde".

97 Lásd analógia útján: 2020. november 19-i Ministère public és a Conseil national de l'ordre des pharmaciens (A kannabidiol [CBD] forgalmazása) ítélet (C-663/18, EU:C:2020:938, 87. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Hasonlóképpen az EJEE negyedik kiegészítő jegyzőkönyve 2. cikkének (3) bekezdése szerint a 2. cikk (2) bekezdésében meghatározott távozás jogába beavatkozó intézkedés akkor tekinthető úgy, hogy „egy demokratikus társadalomban" [a közegészség védelméhez] szükséges, ha az „kényszerítő társadalmi szükségletnek" tesz eleget, és különösen, ha a nemzeti hatóságok által az intézkedés igazolására felhozott okok „relevánsak és elégségesek".

98 Lásd ebben az értelemben az uniós polgárságról szóló irányelv 29. cikkének (3) bekezdését.

99 Lásd analógia útján: 2020. november 19-i Ministère public és Conseil national de l'ordre des pharmaciens (A kannabidiol [CBD] forgalmazása) ítélet (C-663/18, EU:C:2020:938, 88. és 91. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

100 Uo., 92. pont.

(akkoriban új) koronavírus forrását, átvihetőségét, fertőzési dinamikáját és hatásait övező tudományos bizonytalanságtól, a hatóságoknak több mint elégséges észszerű oka volt azt feltételezni, hogy a világjárvány valódi és komoly veszélyt jelent az egészségügyi ellátások biztonságára – mivel a nemzeti egészségügyi rendszerek nehezen tudtak megbirkózni a kórházi ellátásra szoruló emberek számával –, valamint a lakosság életére és testi épségére. Ezen túlmenően nehéz cáfolni azt az észrevételt, miszerint a járvány ebben az időszakban „alkalmas volt arra, hogy nemcsak az egészségügyre, hanem a társadalomra, a gazdaságra, az állam működésére és általában véve az életre is nagyon súlyos következményekkel járjon”. [101]

81. Ennek megfelelően az állami hatóságok – mondhatni legalábbis – észszerűen ítélhették meg úgy, hogy az egészségügyi rendszereik védelme és a vírus által a társadalom egészére gyakorolt hatás enyhítése érdekében meg kellett fékezni a Covid19 terjedését, és hogy e célból a közösségi fertőzés [102] lassítása érdekében többek között „közösségi kockázatcsökkentő intézkedéseket” – köztük utazási korlátozásokat – kellett végrehajtaniuk. [103]

82. Az alapeljárás szempontjából azonban az a döntő kérdés, hogy ez a helyzet állt-e fenn még Belgiumban abban az időpontban, amikor a vitatott intézkedéseket a Nordic Info kárára elfogadták és végrehajtották, vagyis nagyjából 2020. július elején. Ezen intézkedések jogszerűségét ugyanis az akkori körülmények fényében kell értékelni. [104]

83. Ekkorra az „első hullám” túljutott a csúcspontján. Az Európai Unió általános járványügyi helyzetének javulása már májustól látható volt, ami „óvatos optimizmusra” adott okot, [105] olyannyira, hogy a Bizottság felkérte a tagállamokat, hogy vegyék fontolóra a március első napjaiban egymással szemben bevezetett utazási korlátozások fokozatos enyhítését és végül feloldását. [106] Ezt a javulást júniusban megerősítették. Ennek megfelelően több tagállam e hónap 15. napjától feloldotta ezeket a korlátozásokat, és a Bizottság a többi tagállamot is erre ösztönözte. Június 30-án az Európai Unióban a nem alapvetően szükséges utazásokra vonatkozó ideiglenes korlátozást is enyhítették. [107]

84. A belga kormány azonban arra hivatkozott, hogy noha július elején a járványügyi helyzet az Európai Unióban összességében javult, a járvány nem ért véget, és nem is valósult meg annak teljes ellenőrzése. Ez a helyzet ugyanis országonként jelentősen eltért. Míg Belgiumban stabilizálódott,

101 EJEB, Terheş kontra Románia ítélet, 39. §. Lásd még: WHO, „A Covid19-cel kapcsolatos stratégiai felkészültség és reagálás – a Covid19-cel kapcsolatos stratégia aktualizálása”, 2020. április 14., amely szerint 2020. április 13-án világszerte több mint 1,7 millió ember fertőződött meg, és közel 85 000 ember vesztette életét. A vírus gyors terjedési képessége még a legellenállóbb egészségügyi rendszereket is túlterhelte. Akkoriban az összes eset 20%-a súlyos vagy kritikus volt, a halálozási arány meghaladta a 3%-ot, amely arány az idősebb korosztályokban és az alapbetegségben szenvedők körében magasabb volt.

102 A „közösségi fertőzés” kifejezés arra a folyamatra utal, amelynek során a fertőző betegség normál érintkezés útján terjed az emberek nagy csoportjában.

103 Lásd: az Európai Tanács, az Európai Tanács elnökének az Európai Tanács tagjaival a Covid19-ről tartott videokonferenciát követő, 2020. március 17-i következtetései, és WHO, „A Covid19-cel kapcsolatos stratégiai felkészültség és reagálás – a Covid19-cel kapcsolatos stratégia aktualizálása, 2020. április 14.

104 Lásd ebben az értelemben: 2015. december 23-i Scotch Whisky Association és társai ítélet (C-333/14, EU:C:2015:845, 62. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

105 Európai Bizottság, 2020. május 8., Az EU-ba irányuló, nem alapvetően szükséges utazásokra vonatkozó ideiglenes korlátozás alkalmazásának második értékeléséről szóló, az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak címzett bizottsági közlemény (COM(2020) 222 final).

106 Európai Bizottság, 2020. május 15., Út a szabad mozgás helyreállítására és a belső határellenőrzések megszüntetésére vonatkozó, fokozatos és összehangolt megközelítés kialakítása felé – Covid19 című bizottsági közlemény (HL 2020. C 169. 30. o.).

107 Európai Bizottság, 2020. június 11., Az EU-ba irányuló, nem alapvetően szükséges utazásokra vonatkozó ideiglenes korlátozás alkalmazásának harmadik értékeléséről szóló, az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak címzett bizottsági közlemény (COM(2020) 399 final).

az objektív adatok[108] azt mutatták, hogy más tagállamokban – köztük Svédországban – jelentős mértékben megugrott a fertőzések száma. A vírus nagyfokú fertőzőképességére tekintettel[109] a belga hatóságok úgy vélték, hogy ténylegesen fennáll a veszélye annak, hogy a világjárvány belföldön – (akkoriban) lehetséges „második hullámként" – teljes mértékben kiújul, különösen abban az esetben, ha a járvány megfékezésére irányuló intézkedéseket túl korán, a nyári szabadságok kezdetével szüntetik meg. Ezért úgy döntöttek, hogy ezen intézkedések egy részét – köztük a vitatott utazási korlátozásokat – fenntartják, ugyanakkor azokat a kockázathoz igazítják.

85. Véleményem szerint a belga hatóságoknak a tényállás megvalósulása idején fennálló „közegészségügyi" kockázatra vonatkozó értékelése az elővigyázatosság elvének fényében észszerűnek tűnik.[110] A vitatott intézkedések tehát az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése alapján indokoltnak tűntek. Megerősíti az értékelés észszerűségét az a tény, hogy abban az időben még nem volt engedélyezett és/vagy hatékony gyógymód vagy vakcina a vírus által a lakosságra gyakorolt hatás enyhítésére. Amint azonban a Bizottság rámutatott, a kockázat mértéke többek között a belga egészségügyi rendszer azzal kapcsolatos tervezett kapacitásától is függött, hogy megbirkózzon az ország területét érő esetleges új fertőzéshullámmal, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.[111]

86. Ezzel szemben az a tény, hogy más tagállamok körülbelül ugyanekkor megszüntették a vírus terjedésének megakadályozása érdekében hozott intézkedéseik egy részét vagy az összes ilyen intézkedést, e tekintetben nem döntő jelentőségű. Ugyanis, mivel egyrészt az emberi egészség és az emberi élet az első helyen áll az EUM-Szerződés által oltalmazott érdekek között,[112] másrészt az e területre vonatkozó hatáskör többnyire a tagállamoknál maradt,[113] harmadrészt pedig az Unió tevékenységének tiszteletben kell tartania a tagállamok e területen fennálló „hatáskörét",[114] a Bíróság többször kimondta, hogy a tagállamok feladata eldönteni, hogy „milyen szinten kívánják biztosítani a közegészség védelmét", és hogy ennek megfelelően e területen a tagállamok részére bizonyos „mérlegelési mozgásteret" kell hagyni.[115] Így, noha egyes tagállamok

[108] Belgium a nemzeti egészségügyi intézetének adataira hivatkozott. Lásd még: ECDC, A koronavírus-betegség 2019 (Covid19) az EU/EGT-országokban és az Egyesült Királyságban – tizedik változat, 2020. június 11., Stockholm, 3. o., és A koronavírus-betegség 2019 (Covid19) az EU/EGT-országokban és az Egyesült Királyságban – tizenegyedik változat, a fertőzéses esetek újbóli felbukkanása, 2020. augusztus 10., Stockholm, 3. o.

[109] Ami már a 2020 tavaszán közzétett tanulmányok tárgyát képezte. Lásd: Liu, Y., Gayle, A., Wilder-Smith, A. és Rocklöv, J., „The reproductive number of COVID-19 is higher compared to SARS coronavirus", J. Travel Med, 2020. A nagyfokú fertőzőképesség annál is inkább nyilvánvalónak tűnt 2020. július elején, mivel a WHO éppen elismerte, hogy a vírus légi úton terjed (lásd WHO, Koronavírus-betegség [Covid19], Helyzetjelentés-172, 2020. július 10.).

[110] Lásd még: WHO, Koronavírus-betegség (Covid19), Helyzetjelentés-172, 2020. július 10., a WHO európai regionális igazgatója felszólította az országokat, hogy „tartsanak ki és összpontosítsanak".

[111] Megjegyzem, hogy a kockázatnak a járványügyi adatokon és a helyi kapacitásokon alapuló értékelése általában a WHO és az uniós intézmények által a vonatkozó ajánlásaikban kidolgozott értékelést követi. Lásd többek között: WHO, „A aCovid19-cel kapcsolatos stratégiai felkészültség és reagálás – Covid19-cel kapcsolatos stratégia aktualizálása", 2020. április 14., és Európai Bizottság, 2020. május 15., Út a szabad mozgás helyreállítására és a belső határellenőrzések megszüntetésére vonatkozó, fokozatos és összehangolt megközelítés kialakítása felé – Covid19 című bizottsági közlemény

[112] Lásd e tekintetben az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdését és a Charta 35. cikkének második mondatát.

[113] Lásd azonban a lenti 95. pontot.

[114] Lásd az EUMSZ 168. cikk (7) bekezdését.

[115] Lásd többek között: 2023. január 19-i CIHEF és társai ítélet (C-147/21, EU:C:2023:31, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

nyilvánvalóan elfogadhatónak tartották a Covid19-hez kapcsolódó kockázat szintjét, ez nem kérdőjelezi meg a belga hatóságok által az óvintézkedések szükségességére vonatkozóan Belgium által elvégzett értékelés észszerűségét. [116]

2) A vitatott utazási korlátozások átláthatóak voltak

87. Noha a belga hatóságoknak első ránézésre jogszerű okuk volt arra, hogy a tényállás megvalósulása idején óvintézkedéseket hajtsanak végre ahhoz, hogy azok összeegyeztethetők legyenek az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdésével és 29. cikkének (1) bekezdésével, ezeknek az intézkedéseknek ezenfelül átláthatónak kellett lenniük, azaz meg kellett felelniük a jogbiztonság elvének. Ez az elv különösen azt követeli meg, hogy a jogszabályok egyértelműek, pontosak és hatásaikat illetően előre láthatók legyenek, különösen olyankor, amikor – mint a jelen ügyben – a magánszemélyekre és vállalkozásokra nézve kedvezőtlen következményeik lehetnek. [117]

88. Véleményem szerint a vitatott intézkedések kellően egyértelműek és pontosak ahhoz, hogy lehetővé tegyék az érdekeltek számára, hogy magatartásukat ahhoz igazítsák. Először is, az intézkedéseket egyértelműen meghatározták: utazási tilalom, karantén és tesztelési követelmény. Másodszor, a „magas kockázatú”/„piros” országok listája, amelyekkel kapcsolatban ezen intézkedéseket alkalmazták, elérhető volt az erre a célra létrehozott weboldalon, és így könnyen hozzáférhetőek voltak. Harmadszor, kétségtelen, hogy ezek az intézkedések olyan fogalmon – a „nem alapvetően szükséges” utazás – alapultak, amelynek nyitott jellege némi bizonytalanságot okozott a Belgiumba és Belgiumból utazni kívánó személyek számára. A belga kormány kifejtette, hogy noha e fogalmat nem határozták meg az alkalmazandó szabályozásban, ugyanakkor az utazási célok „lényegesnek” tekintett példálózó listája, amely megfelelt az Európai Unióba irányuló nem alapvetően szükséges utazások ideiglenes korlátozásával összefüggésben alkalmazandó listának, [118] online elérhető volt. Ez kétségtelenül segítséget nyújtott az emberek számára annak megértésében, hogy az általuk tervezett utazás „szükségesnek” tekinthető-e vagy sem. Mindazonáltal, míg e lista alapján egyes utazások – például a turisztikai célú utazások – egyértelműen tilosak voltak, addig a lista néhány eleme, például a „kényszerítő családi okokból történő utazás” megengedett volt. E tekintetben úgy tűnik számomra, hogy a nemzeti hatóságoknak a jogbiztonság elve alapján olyan mechanizmust kellett létrehozniuk, amely lehetővé tette a nyilvánosság számára, hogy megfelelő eszközökkel előre tájékozódhasson arról, hogy bizonyos típusú – például családi vonatkozású – utazás „alapvetően szükségesnek” minősül-e vagy sem, annak elkerülése érdekében, hogy az indulás vagy az érkezés pillanatában váratlan elutasítással szembesüljön. A belga kormány ugyanis kifejtette, hogy a kérdéssel kapcsolatban „gyakran ismétlődő kérdéseket” (GYIK) tett online elérhetővé. Minden olyan esetben, amikor a nyilvánosság részéről gyakran merült fel hasonló kérdés, a hatóságok ebben a GYIK-ben megválaszolták azt. Úgy tűnik, hogy ez megfelel az általam imént kifejtett követelménynek.

[116] Mellékesen megjegyezném, hogy noha az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdése olyan kikötést tartalmaz, hogy a „közegészségügyi” okok nem szolgálhatnak „gazdasági célokat”, ez jelen ügyben – ahogyan azt a belga kormány állítja – nyilvánvalóan nem így volt. A vitatott korlátozásokat minden bizonnyal többek között annak biztosítása érdekében vezették be, hogy a belga egészségügyi rendszer rendelkezzen a világjárvány kezeléséhez szükséges anyagi, személyi és *pénzügyi* kapacitással. Azonban minden állami intézkedéshez kapcsolódnak pénzügyi megfontolások. Csak azok a korlátozások problémásak, amelyek „kizárólag gazdasági célt” szolgálnak (2012. október 4-i Byankov ítélet, C-249/11, EU:C:2012:608, 39. pont). A működő egészségügyi rendszer fenntartása nem tartozik ebbe a kategóriába (lásd analógia útján: 2016. január 28-i CASTA és társai ítélet, C-50/14, EU:C:2016:56, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[117] Lásd különösen: 2015. június 11-i Berlington Hungary és társai ítélet (C-98/14, EU:C:2012:386, 76. és 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[118] Lásd különösen: az EU-ba irányuló, nem alapvetően szükséges utazások ideiglenes korlátozásáról és e korlátozás esetleges feloldásáról szóló, 2020. június 30-i (EU) 2020/912 tanácsi ajánlás (HL 2020. L 208 I., 1. o.), II. melléklet.

3) A vitatott utazási korlátozásokat megkülönböztetéstől mentesen alkalmazták

89. Annak érdekében, hogy a vitatott intézkedések összeegyeztethetők legyenek az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdésével és 29. cikkének (1) bekezdésével, a megtámadott intézkedéseket továbbá megkülönböztetéstől mentesen kellett alkalmazni. [119]

90. E szempont röviden tárgyalható, mivel egyértelműen úgy tűnik, hogy ez a helyzet állt fenn. Először is, a Belgium területéről „magas kockázatú”/„piros” országokba történő kiutazás tilalmát az utazók állampolgárságától függetlenül alkalmazták. Másodszor, ami a beutazási tilalmat illeti, igaz, hogy ez az intézkedés nem vonatkozott a belga állampolgárokra és más tagállamok Belgiumban tartózkodó állampolgáraira, azt azonban a többi uniós polgárral szemben végrehajtották. Az eltérő bánásmód azonban azért indokolt, mert a személyek e kategóriái nincsenek összehasonlítható helyzetben. [120] Harmadszor, a Belgiumban lakóhellyel rendelkező személyektől – állampolgárságtól függetlenül – ugyanezen országokból való visszatérést követően kérték a karanténba vonulást és a tesztelést.

4) A vitatott utazási korlátozások arányossága

91. Ezenfelül a megtámadott intézkedéseknek ahhoz, hogy összeegyeztethetőek legyenek az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdésével és 29. cikkének (1) bekezdésével, meg kell felelniük az arányosság elvének. [121] Amint azt a következő szakaszokban részletesen kifejtem, e követelmény értékelése három együttes feltétel vizsgálatát foglalja magában, nevezetesen azt, hogy ezek az intézkedések „megfelelőek” (i), „elengedhetetlenek” (ii) és „szigorú értelemben véve arányosak” (iii) voltak-e.

92. Mielőtt azonban belemerülnék az egyes feltételekbe, néhány pontosítást szükséges tenni az ezen elvnek a jelen ügyben alkalmazandó felülvizsgálati mértékét illetően. Amint azt a norvég kormány kiemeli, e tekintetben a közegészségügyi kérdéseket illetően bizonyos mértékű visszafogottságra van szükség. A Bíróság ugyanis többször megállapította, hogy azzal a „mérlegelési mozgástérrel” összhangban, amellyel a tagállamok e téren rendelkeznek, a tagállamok feladata nemcsak azt eldönteni, hogy milyen szinten óhajtják biztosítani a területükön a közegészség védelmét, hanem, hogy „azt milyen módon kívánják megvalósítani”. [122] Ez a mérlegelési mozgástér ráadásul különösen széleskörű az olyan körülmények között, mint amelyekről az alapügyben szó van, amikor a hatóságok még az esemény viszonylag korai és bizonytalan szakaszában igyekeznek reagálni az új vírus által okozott világjárványra, és amikor a legmegfelelőbb intézkedések mérlegeléséhez korlátozott idő vagy ismeretek állnak rendelkezésre. Ilyen helyzetben az elővigyázatosság elve megköveteli, hogy a hatóságok jelentős mozgástérrel rendelkezzenek. [123]

119 Lásd az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdését („[…] állampolgárságra tekintet nélkül […]”).

120 Lásd a fenti 60. pontot.

121 Míg ugyanis e követelményt csak az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (2) bekezdése említi a „közrendi” vagy „közbiztonsági” okokból hozott intézkedések tekintetében, az arányosság elve az uniós jog általános elve, amelyet a tagállamoknak a szabad mozgás korlátozásakor mindig tiszteletben kell tartaniuk (lásd különösen: 2016. szeptember 13-i Rendón Marín ítélet, C-165/14, EU:C:2016:675, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

122 Lásd különösen: 2023. január 19-i CIHEF és társai ítélet (C-147/21, EU:C:2023:31, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

123 Lásd ebben az értelemben: 2019. szeptember 18-i VIPA-ítélet (C-222/18, EU:C:2019:751, 72. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

93. Az egyértelműség kedvéért, ez nem jelenti azt, hogy e hatóságok „szabad kezet” kaptak volna a Covid19-világjárványra adott válaszlépéseik tekintetében, és így e tekintetben az intézkedéseik bírósági felülvizsgálata kizárt lett volna. Valójában a bírósági felülvizsgálatra annál is inkább szükség van, mivel a helyzet sürgősségége miatt az e betegség terjedése elleni küzdelem érdekében bevezetett intézkedéseket általában a szokásos demokratikus döntéshozatali eljárás, különösen az előzetes parlamenti felülvizsgálat nélkül a kormányok egyedül fogadták el.

94. Így egyrészt e széles mérlegelési mozgástér, másrészt a jogszabályi előírásoknak való megfelelés összeegyeztetése érdekében az arányosság elve bírósági felülvizsgálatának a jelen ügyben véleményem szerint ismételten arra kell korlátozódna, hogy a hatóságok *észszerűen* vélhették-e úgy, hogy a vitatott intézkedések megfelelőek és elengedhetetlenek a fentiekben tárgyalt „közegészségügyi” kockázat kezeléséhez, és szigorú értelemben véve arányosak. [124]

95. Elöljáróban azt is szeretném pontosítani, hogy a tényállás megvalósulásának idején az uniós intézmények [125] az Európai Unió közegészségügy területén meglévő korlátozott hatáskörének megfelelően [126] több közleményt, ajánlást és iránymutatást fogadtak el annak érdekében, hogy elősegítsék a tagállamok által a világjárványra adott válaszként elfogadott különböző intézkedések bizonyos fokú összehangolását. [127] Noha ezek a „puha” jogi eszközök a tagállamokra nézve fogalmilag nem voltak kötelezőek, azokat a lojális együttműködés elvével összhangban mégis megfelelően figyelembe kellett venniük. Így az ezekben az eszközökben megállapított ajánlott elvek és szabályok jelen ügyben releváns kontextuális elemeket képeznek.

i) A vitatott utazási korlátozások megfelelőnek tűntek

96. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az a követelmény, amely szerint a szabad mozgást korlátozó valamennyi intézkedésnek „megfelelőnek” kell lennie, két együttes feltételt foglal magában: a szóban forgó intézkedésnek egyrészt alkalmasnak kell lennie arra, hogy hozzájáruljon az elérni kívánt cél megvalósításához, másrészt pedig „azt koherensen és szisztematikusan kell végrehajtani”. [128]

– *Az utazási korlátozások alkalmasnak tűntek arra, hogy hozzájáruljanak a kitűzött cél eléréséhez*

97. A „megfelelőségi” követelmény első felének teljesítéséhez a belga kormánynak bizonyítania kellett, hogy a vitatottakhoz hasonló utazási korlátozások hozzájárulhatnak a Covid19-esetek Belgium területén történő újbóli megugrása kockázatának megelőzéséhez. E tekintetben megerősítő tudományos bizonyítékokra van szükség. Így az elővigyázatosság elve alapján jelen

124 Lásd ebben az értelemben: 2015. december 23-i Scotch Whisky Association és társai ítélet (C-333/14, EU:C:2015:845, 36. pont); 2018. március 1-jei CMVRO-ítélet (C-297/16, EU:C:2018:141, 70. és 71. pont).

125 Az EU Covid19-cel kapcsolatos fellépésének időrendi sorrendje a következő linken érhető el: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action_en

126 Az EUMSZ 168. cikk (1) és (2) bekezdése értelmében az Unió fellépése „kiegészíti a nemzeti politikákat”, „bátorítja a tagállamok közötti együttműködést […], és szükség esetén támogatást nyújt a tagállamok fellépéséhez”, különösen „súlyos egészségügyi veszélyek figyelemmel kísérés[e] […] és az ezek elleni küzdel[em]” tekintetében. E célból a Bizottság „a tagállamokkal szorosan együttműködve megtehet minden hasznos kezdeményezést [a tagállamok közötti] összehangolás előmozdítására”, különösen „iránymutatások […] megállapításá[val]”. Végezetül az EUMSZ 168. cikk (5) bekezdése szerint az Európai Parlament és a Tanács „a határokon át terjedő súlyos egészségügyi veszélyek figyelemmel kísérésére, az ilyen veszélyek korai előrejelzésére és az ezek elleni küzdelemre vonatkozó” intézkedéseket állapíthat meg.

127 Hangsúlyozom azonban, hogy az Európai Unión belüli utazási intézkedések teljes körű koordinációja csak a tényállás megvalósulásának időpontját követően valósult meg. Lásd különösen: a szabad mozgásnak a Covid19-világjárvány miatti korlátozására vonatkozó koordinált megközelítésről szóló, 2020. október 13-i (EU) 2020/1475 tanácsi ajánlás (HL 2020. L 337., 3. o.)

128 Lásd többek között: 2022. szeptember 7-i Cilevičs és társai ítélet (C-391/20, EU:C:2007:638, 74. és 75. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

ügyben is alacsony a bizonyítási szint. A tényállás megvalósulása idején ugyanis – miközben a világjárvány jelentette fenyegetés valósnak és súlyosnak tűnt – jelentős mértékű bizonytalanság övezte az annak kezelésére rendelkezésre álló megoldásokat.

98. E tekintetben e kormány előadta, hogy noha a tényállás megvalósulása idején nem lehetett bizonyossággal megállapítani, hogy ezen intézkedéseknek megelőző hatása lesz, az akkoriban rendelkezésre álló tudományos információk alapján mégis észszerű volt feltételezni, hogy ilyen hatásuk lehet. A nemzeti egészségügyi szakértők és a kormány tanácsadói „határozottan egyetértettek" abban, hogy a személyek nemzetközi mozgása jelentősen hozzájárult a Covid19 terjedéséhez. E mozgások korlátozása ezért megfelelő intézkedésnek tűnt a világjárvány megfékezésére.

99. Egyetértek azzal, hogy a belga hatóságok észszerűen elvárhatták, hogy az utazási korlátozások hozzájárulnak a kitűzött „közegészségügyi" célhoz. E tekintetben azonban további pontosításra van szükség, mivel ez nem annyira magától értetődő, amint azt a beavatkozó kormányok és a Bizottság a Bíróság előtt állították.

100. Ami az ilyen intézkedések tudományos megalapozottságát illeti, megjegyzem, hogy a Covid19 előtt általában úgy vélték, hogy az utazási korlátozások nem hatékonyak a járványos betegségek kitörésének megfékezésében.[129] Ennek megfelelően a WHO a világjárvány első heteiben nem javasolta ilyen korlátozások bevezetését sem Kínával, sem más országokkal szemben.[130] Mint tudjuk, a legtöbb ország azonban figyelmen kívül hagyta a WHO ajánlását.[131] Maguk az uniós intézmények hagyták jóvá a tagállamok által az Európai Unión belül bevezetett utazási korlátozásokat, és javasolták az Európai Unióba irányuló, nem alapvetően szükséges utazásokra vonatkozó összehangolt ideiglenes korlátozás végrehajtását, mivel úgy vélték, hogy a vírus által érintett országokból érkező személyek nagyszámú beáramlása jelentős számú „külföldi" Covid19-eset „behurcolását" vonta maga után az érkezésük szerinti országban, ami helyi járványokat okozhatott, és valóban okozott is.[132] Ezzel összefüggésben a 2020 tavaszán közzétett különböző tudományos cikkek azt sugallták, hogy ezen utazási korlátozások valóban hozzájárultak az érintett országokban a betegség kezdeti megjelenésének és kitörésének

129 Lásd többek között: von Tigerstrom, B. és Wilson, K., „COVID-19 travel restrictions and the International Health Regulations (2005)", *BMJ Global Health*, 5. kötet, e002629. szám, 2020; Grépin, K. A., Ho, T., Liu, Z. és társai., „Evidence of the effectiveness of travel-related measures during the early phase of the COVID-19 pandemic: a rapid systematic review", *BMJ Global Health*, 6. kötet, e004537. szám, 2021.

130 Lásd WHO, „A WHO a nemzetközi utazásra és kereskedelemre vonatkozó, az új koronavírus által okozott tüdőgyulladás Kínában történő kitörésével kapcsolatos tanácsa, 2020. január 10.; „A Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályok (2005) Vészhelyzeti Bizottsága második ülésének az új koronavírus (2019-nCoV) kitörésével kapcsolatos nyilatkozata", 2020. január 30.

131 Az, hogy ez összhangban van-e a Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályokkal, nem képezi a jelen indítvány tárgyát. Lásd e tekintetben: von Tigerstrom B. és Wilson K., i. m.

132 Lásd: Európai Bizottság, 2020. március 16., Covid19: Az EU-ba irányuló, nem alapvető fontosságú utazások ideiglenes korlátozásáról szóló, az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak címzett bizottsági közlemény (COM(2020) 115 final); Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó, 2020. március 16-i európai bizottsági iránymutatások (2020/C 86 I/01) és az Európai Tanács elnökének az Európai Tanács tagjaival a Covid19-ről tartott videokonferenciát követő, 2020. március 17-i következtetései. Az eredetileg 30 napra elfogadott ideiglenes ajánlást később 2020. június 30-ig meghosszabbították. Lásd: Európai Bizottság, 2020. április 8., Az EU-ba irányuló, nem alapvetően szükséges utazásokra vonatkozó ideiglenes korlátozás alkalmazásának értékeléséről szóló, az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak címzett bizottsági közlemény (COM(2020) 148 final); 2020. május 8., Az EU-ba irányuló, nem alapvetően szükséges utazásokra vonatkozó ideiglenes korlátozás alkalmazásának második értékeléséről szóló, az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak címzett bizottsági közlemény (COM(2022) 222 final).

korlátozásához vagy legalábbis késleltetéséhez.[133] A WHO végül maga is felülvizsgálta állásfoglalását, és arra az álláspontra helyezkedett, hogy ezen intézkedéseknek e tekintetben némiképp hasznosak.[134]

101. Meg kell azonban jegyezni, hogy a tényállás megvalósulása idején a Covid19 már határozottan jelen volt Belgium területén. Jogosan állapítható meg, hogy a nemzetközi mozgás korlátozása csak korlátozottan volt hatékony azt követően, hogy a vírus már elterjedt a helyi lakosság körében. Mindazonáltal – amint azt a belga kormány megállapítja, és noha az e kérdéssel kapcsolatban akkoriban rendelkezésre álló bizonyítékok korlátozottan álltak rendelkezésre és nem voltak meggyőzőek[135] – észszerű volt a feltételezés, miszerint olyan helyzetben, amikor először is a járványügyi helyzet tagállamonként jelentősen eltért, és egyes országokban a vírus nagymértékben elterjedt, míg Belgium területén a helyzet viszonylag biztonságos volt,[136] és – másodszor – amikor a nyár közeledtével várható volt, hogy a turizmussal kapcsolatos okokból nagyszámú utas érkezik vagy tér vissza a legmagasabb esetszámmal rendelkező országokból, volt értelme bizonyos utazási korlátozásokat fenntartani Belgium és az említett országok között. Korlátozott, de érezhető mértékben[137] hozzájárulhatott az új Covid19-esetek Belgium területén való felbukkanása veszélyéhez. Valójában megakadályozhatja a „külföldi" Covid19-esetek nagymértékű behurcolását, amely felboríthatja a törékeny helyi egyensúlyt. Valójában maga a WHO is kilátásba helyezte az ilyen korlátozások bevezetésének vagy fenntartásának lehetőségét, mint az ebben az összefüggésben a közösségi fertőzés korlátozására alkalmas intézkedések egyikét.[138]

133 Lásd többek között: Lau, H. és társai „The association between international and domestic air traffic and the coronavirus (COVID-19) outbreak", *Journal of microbiology, immunology, and infection*, 53. kötet, 3. szám, 2020, 467–472. o.; Chinazzi, M.és társai, „The effect of travel restrictions on the spread of the 2019 novel coronavirus (COVID-19) outbreak", *Science*, 368. kötet, 6489. szám, 2020, 395–400. o.; Wells, R. és társai, „Impact of international travel and border control measures on the global spread of the novel 2019 coronavirus outbreak", PNAS, 117. kötet, 13. szám, 7504–7509. o. és Linka, K. és társai, „Outbreak dynamics of COVID-19 in Europe and the effect of travel restrictions", Computer methods in biomechanics and biomedical engineering, 23. kötet, 11. szám, 2020, 710–717. o. Hangsúlyozom, hogy az utazási korlátozások hatékonyságáról szóló tanulmányok inkább modelleken alapulnak, mint kézzelfogható bizonyítékokon, amelyek akkoriban korlátozottan álltak rendelkezésre, amint azt a szerzők is elismerik. E tanulmányok a vírus fertőzőképességére, a beteg utazók számára stb. vonatkozó feltételezések alapján szimulált, kontrafaktuális forgatókönyveket tartalmaznak azzal kapcsolatban, hogy mi történt volna, ha ezek az intézkedéseket nem vezették volna be.

134 Lásd többek között: WHO, „A WHO nemzetközi forgalomra vonatkozó aktualizált ajánlásai a Covid19-világjárvánnyal kapcsolatban", 2020. február 29., és „A Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályok (2005) Vészhelyzeti Bizottsága harmadik ülésének a koronavírus-betegséggel (Covid19) kapcsolatos nyilatkozata", 2020. május 1.

135 Lásd az ECDC iránymutatását, 18. és 19. o.

136 Emlékeztetek arra, hogy az alkalmazandó módszertan szerint azok az országok minősültek „magas kockázatúnak", amelyekkel kapcsolatban a vitatott utazási korlátozásokat alkalmazták, ahol az új Covid19-esetek országos előfordulási aránya tízszerese volt a belgiumi előfordulási aránynak (100 000 lakosra vetítve 100 bejelentett eset az elmúlt 14 napban) (lásd a fenti 15. pontot).

137 Megjegyzem, hogy ahhoz, hogy egy adott intézkedés megfelelőnek minősüljön, nem szükséges, hogy önmaga felszámolja a közegészségügyi kockázatot. Elegendő, hogy érzékelhető javulást hoz e tekintetben (lásd e tekintetben: 2023. január 19-i CIHEF és társai ítélet, C-147/21, EU:C:2023:31, 56. pont).

138 Lásd többek között: WHO, „A Covid19-cel kapcsolatos stratégiai felkészültség és reagálás – a Covid19-cel kapcsolatos stratégia aktualizálása", 2020. április 14. és „Közegészségügyi megfontolások a nemzetközi utazások újraindulása során", 2020. július 30. A Bizottság több közleményében is javasolta ezt az eljárást (lásd többek között: Európai Bizottság, 2020. május 15., Út a szabad mozgás helyreállítására és a belső határellenőrzések megszüntetésére vonatkozó, fokozatos és összehangolt megközelítés kialakítása felé – Covid19 című bizottsági közlemény), még akkor is, ha – amint azt az előzőekben kifejtettem – a tényállás bekövetkezése idején az Európai Unión belüli utazási korlátozások feloldását szorgalmazta. Az Európai Unióba irányuló, nem alapvetően szükséges utazásokra vonatkozó összehangolt ideiglenes korlátozás is hasonló logikát követett 2020. július 1-jétől, és a korlátozásokat csak az Európai Unióhoz képest összehasonlíthatóan rosszabb Covid19 helyzettel rendelkező országokkal szemben alkalmazták. Lásd: az Európai Unióba irányuló, nem alapvetően szükséges utazások ideiglenes korlátozásáról és e korlátozás esetleges feloldásáról szóló, 2020. június 30-i (EU) 2020/912 tanácsi ajánlás (HL 2020. L 208., 1. o.). Az adott ország helyzetének értékelésére használt módszertan és kritériumok (az elmúlt 14 napban 100 000 lakosra jutó új fertőzések száma, az új fertőzések arányának ugyanezen időszak alatt megfigyelhető tendenciája és a Covid19-re adott általános reakció) szintén hasonlóak voltak a Belgium által a tényállás megvalósulása idején alkalmazottakhoz (lásd a fenti 15. pontot).

102. Nyilvánvaló, hogy ha – észszerű mértékben – megállapíthatónak tűnik, hogy a személyek nemzetközi mozgásának korlátozása hozzájárulhat a Covid19 terjedésének korlátozásához, aligha lehet kétségbe vonni, hogy – amint azt a beavatkozó kormány a Bíróság előtt előadta – a „nem alapvetően szükséges" utazásokra vonatkozó vitatott tilalom alkalmas volt arra, hogy korlátozza az ilyen mozgást Belgium és a szóban forgó „magas kockázatú" országok között. A „beutazási" tilalom megakadályozta annak kockázatát, hogy az e területekről érkező utazók „behurcolják" magukkal a betegséget. A „kiutazási" tilalom megakadályozta, hogy a belga lakosok oda utazhassanak, és visszatérve behurcolják a betegséget. Ezenfelül a belga lakosokkal szemben előírt karantén és tesztelési követelmény – a belga kormány érvelése szerint – lehetővé tette a hatóságok számára, hogy alaposan nyomon kövessék a lakosok egészségi állapotát, ami hozzájárulhatott a félelemre okot adó behozott esetek felderítéséhez és elkülönítéséhez, ezáltal csökkentve a helyi lakosságra való átterjedés kockázatát.[139]

– *A vitatott utazási korlátozások koherensnek tűntek*

103. Az a kérdés, hogy a vitatott utazási korlátozások „valóban megfelelnek-e" a kitűzött „közegészségügyi" célnak az elérésére való törekvésnek, attól függ, hogy ezek az intézkedések a Covid19 terjedésének korlátozására irányuló szélesebb körű stratégia részét képezték-e.[140] Úgy tűnik, hogy ez volt a helyzet. A belga kormány kifejtette, hogy a közösségi fertőzés megelőzésére irányuló egyéb „közösségi kockázatcsökkentő intézkedések" – mint például higiéniai intézkedések, tesztelés, elkülönítés és kontaktkövetés – a tényállás megvalósulása idején már hatályban voltak. Ezen túlmenően, amennyiben valamely tagállam korlátozta a más tagállamokból és más tagállamokba történő utazást e tagállamok viszonylag rosszabb járványügyi helyzete miatt – amint azt Belgium tette akkoriban –, véleményem szerint az összhang érdekében hasonló korlátozásokat kellett volna bevezetnie az ország területén *belüli*, hasonlóan rossz járványügyi helyzetben lévő területekre és azokról történő utazásra.[141] Az iratok alapján nem egyértelmű, hogy akkoriban Belgiumban ez a helyzet állt-e fenn. Ezt a kérdést előterjesztő bíróságnak kell ellenőriznie.

104. Ami azt illeti, hogy a vitatott intézkedéseket koherensen és szisztematikusan hajtották-e végre, emlékeztetek arra, hogy alkalmazásuk az érintett országok járványügyi helyzetétől függött, ami egyértelműen összhangban van a kitűzött közegészségügyi céllal. Ezen túlmenően e tekintetben a hasonló járványügyi helyzetben lévő országokat azonos módon kezelték. Ezenfelül az említett helyzet értékelése minden országban az ECDC által szolgáltatott, észszerűen megbízható és naprakész adatok alapján történt,[142] ami olyan tényező, amely kétségtelenül hozzájárult az általános rendszer következetességéhez.

105. Az a tény, hogy a megtámadott korlátozások nem vonatkoztak az „alapvetően szükséges" célú utazásokra, véleményem szerint nem kérdőjelezi meg e korlátozások koherens jellegét. Az „alapvetően szükségesnek" elismert utazási célok valójában korlátozottak voltak. E kivétel hatálya

139 Az ilyen intézkedésekkel kapcsolatban lásd többek között: az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó, 2020. március 16-i európai bizottsági iránymutatások (2020/C 86 I/01), 21. pont; WHO, A Covid19 vírus (2019-nCoV) kitörésével kapcsolatban az utazók hazaszállítására és elkülönítésére vonatkozó alapvető megfontolások, 2020. február 11. Lásd még általában a Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályok 31. cikke (2) bekezdésének c) pontját.

140 Lásd analógia útján: 2015. december 23-i Scotch Whisky Association és társai ítélet (C-333/14, EU:C:2015:845, 38. pont).

141 Lásd analógia útján: 1982. május 18-i Adoui és Cornuaille ítélet (115/81 és 116/81, EU:C:1982:183, 8. pont). Ez nem érintette a tagállamok azzal kapcsolatos mérlegelési jogkörét, hogy a világjárványra adott válaszként liberálisabb vagy korlátozóbb politikát folytassanak-e. Továbbra is szabadon választhattak egyik vagy másik lehetőség közül, azonban a következetesség érdekében hasonlóan kellett kezelniük az összehasonlítható belső és külső helyzeteket. Lásd: van Eijken, H. H., és Rjipma, J. J., i. m., 43. o., valamint Thym, D. és Bornemann, J., i. m., 1168. és 1169. o.

142 Lásd a fenti 16. pontot.

tehát nem volt olyan mértékű, hogy az megakadályozhatta volna a kitűzött közegészségügyi célkitűzés elérését.[143] Valójában e kivétel e célkitűzés fényében szükségszerű volt. Egyes „alapvetően szükséges" utazások, mégpedig kulcsfontosságú munkavállalók, mint például egészségügyi dolgozók mozgásának akadályozása hátrányosan érintette volna a Covid19 elleni harcot. Végezetül, amint azt a későbbiekben részletesen is kifejtem, e kivételre ezen intézkedések arányosságának biztosítása érdekében volt szükség.[144] Emellett az intézkedések „célkeresztjében" – ne feledjük – a turisztikai célú utazók potenciális beáramlása volt, amelyet következetesen nem érintett ez a kivétel.

ii) A vitatott utazási korlátozások szükségesnek tűntek

106. Az a követelmény, hogy a szabad mozgást korlátozó intézkedéseknek „szükségesnek" kell lenniük, két feltételt is magában foglal. Egyrészt meg kell vizsgálni, hogy léteznek-e olyan alternatív intézkedések, amelyek éppolyan hatékonyak, mint a követett cél elérése érdekében választott intézkedés, ugyanakkor kevésbé korlátozóak,[145] másrészt pedig, hogy ez az intézkedés „feltétlenül szükséges", azaz nem haladhatja meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket.[146]

– *Léteztek-e kevésbé korlátozó, azonban éppolyan hatékony alternatívák?*

107. E kérdéssel kapcsolatban elöljáróban emlékeztetnék arra, hogy minden egyes tagállam feladata eldönteni, hogy a területén milyen szinten kívánják biztosítani a közegészség védelmét, és e védelmet milyen módon kívánják biztosítani, azzal a feltétellel, hogy az uniós jog követelményei teljesülnek. Az a tény, hogy más tagállamok esetleg enyhébb intézkedéseket hoztak, ennek megfelelően nem döntő.[147] Nyilvánvaló, hogy a közegészségügy minél magasabb szintű védelemére törekszenek, annál erősebbek az ennek eléréséhez szükséges intézkedések. A jelen ügyben Belgium nyilvánvalóan magas szintű védelemre törekedett.

108. Rátérve most arra, hogy léteznek-e a vitatott utazási korlátozásoknak olyan alternatívái, amelyek éppolyan hatékonyak lennének a közegészségügy védelme szempontjából, ugyanakkor kevésbé korlátoznák a szabad mozgást, megjegyzem, hogy a nemzeti hatóságokra e tekintetben rótt bizonyítási teher nem olyan mértékű, hogy bizonyítaniuk kellene azt, hogy *semmilyen más* elképzelhető intézkedés nem jelentene életképes alternatívát.[148] A jelen ügyben tehát nem szükséges minden egyes szóba jöhető intézkedést megvizsgálni. Elegendő a Bíróság előtt megvitatott legkézenfekvőbb alternatívákat elemezni.

109. Először is, természetesen *kevésbé korlátozó* lett volna csak egyes utazóknak, például a betegség tüneteit mutató utasoknak egyénileg megtiltani a beutazást és őket karanténba helyezni. Ez azonban nem lett volna *éppolyan hatékony* a tekintetben, hogy a belga hatóságok által elérni kívánt szinten megakadályozza a Covid19-esetek „behurcolásának" kockázatát. Még ha feltételezzük is, hogy a belga területre való belépés helyén valamennyi utazó tüneteinek vizsgálata megvalósítható, észszerű a feltételezés, miszerint e vizsgálat csak a betegség egyes hordozóinak

143 Lásd analógia útján: 2022. szeptember 7-i Cilevičs és társai ítélet (C-391/20, EU:C:2022:638, 76. pont).

144 Lásd a lenti 128–132. pontot. Lásd analógia útján: 2009. május 19-i Apothekerkammer des Saarlandes és társai ítélet (C-171/07 és C-172/07, EU:C:2009:316, 45. pont).

145 Lásd többek között:2016. május 4-i Philip Morris Brands és társai ítélet (C-547/14, EU:C:2016:325, 160. pont).

146 Lásd többek között: 2012. április 26-i ANETT ítélet (C-456/10, EU:C:2012:241, 45. pont).

147 Lásd többek között: 2021. március 10-i Ordine Nazionale dei Biologi és társai ítélet (C-96/20, EU:C:2021:191, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

148 Lásd többek között: 2015. december 23-i Scotch Whisky Association és társai ítélet (C-333/14, EU:C:2015:845, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

azonosítását teszi lehetővé, és hogy ezek egy része – azaz a tünetmentes és a tüneteket még nem mutató személyek – úgy estek át a vizsgálaton, hogy nem mutatták ki náluk a vírust.[149] Az utazók gyorstesztek útján történő általános szűrése hasonló hiányosságokkal járt volna.[150]

110. Másodszor, a „magas kockázatú” országokból érkező vagy onnan visszatérő valamennyi utas tekintetében a karanténba vonulás puszta elrendelése szintén nem lett volna éppolyan hatékony a belga kormány által elérni kívánt védelmi szint eléréséhez, mint az ezen országokba való be- és kiutazás tilalma, és a karanténkötelezettségek csak a belföldön tartózkodókra vonatkoznának. Nyilvánvaló, hogy az utazók megfelelő időre történő karanténba helyezése bizonyos mértékig hozzájárul a fent említett kockázat enyhítéséhez.[151] Elméletben ez biztosítja, hogy mindenkit, beleértve a tünetmentes hordozókat és a tüneteket még nem mutató, lappangási időszakban lévőket is, el kell különíteni a helyi lakosság többi részétől, és így nem okoznak fertőzési láncolatot. Márpedig, amint a belga és a norvég kormány előadja, míg az utazási tilalom megakadályozza a „külföldi” Covid19-esetek belföldre történő behurcolásának kockázatát, a karantén ezzel szemben csak korrekciós intézkedés, amely akkor lép életbe, ha az ilyen eseteket már behurcolták, és – a szabályaitól függően – csak részben hatékony abban, hogy csökkentse a helyi lakosság továbbfertőzésének kockázatát. Annak elrendelése, hogy az emberek otthonukban vonuljanak karanténba, ahogyan ez jelen ügyben látszólag történt, ilyen hiányosságokat mutat. Azon túl, hogy az emberek esetleg nem teljes mértékben tartják be az arra vonatkozó kötelezettséget, hogy elkülönítsék magukat, gyakran családtagjaikkal egy helyen laktak, akik maguk is megfertőződhettek és terjeszthették a betegséget.[152]

– *A vitatott utazási korlátozások feltétlen szükséges jellege*

111. Azon kérdést illetően, hogy a vitatott utazási korlátozások nem haladták-e meg a kitűzött „közegészségügyi” cél eléréséhez szükséges mértéket, emlékeztetnék arra, hogy ezeket az intézkedéseket kizárólag az utazókra magas fertőzési kockázatot jelentőnek tekintett országokra alkalmazták. Ezenfelül úgy tűnik – noha ezt a kérdést előterjesztő bíróságnak kellene ellenőriznie –, hogy minden alkalommal, amikor az adott országon *belüli*, regionális szintű fertőzöttségi arányra vonatkozó adatok álltak rendelkezésre, a korlátozásokat célzottabban, kizárólag a Belgium és a problémás régiók közötti utazásokra vonatkozóan alkalmazták.[153]

112. Lehetséges lett volna persze, hogy személyre szabottabb intézkedéseket dolgozzanak ki, amelyek még célzottabb megközelítést tettek volna lehetővé. Az adott ország járványügyi helyzetének értékelését lehetett volna jobban finomhangolni. Az olyan szempontok, mint a tesztelési arány, a lakosság szerkezete stb. pontosabb értékelést tettek volna lehetővé.[154] Ez

149 A tényállás megvalósulása környékén közzétett tanulmányok ugyanis úgy becsülték, hogy a világjárvány első szakaszában a fertőzést Kínából más országokba behurcoló utazók több mint fele a tüneteket még nem mutató, lappangási időszakban érkezett, miközben már fertőzött, és csak néhány nappal az érkezésük után kezdtek tüneteket mutatni. Lásd többek között: Wells, R. és társai, i. m., 7505. o., és az abban szereplő hivatkozások. Lásd általánosságban a belépéskor végzett tesztelés hatékonyságának hiányáról az ECDC iránymutatásait, 20. o.

150 Amint a norvég kormány előadta, a tényállás megvalósulása idején rendelkezésre álló tudományos adatok arra utaltak, hogy a Covid19 vonatkozásában a fertőzést követően létezik egy „ablakperiódus”, amely alatt a tesztelés során használt biológiai markerek negatívak maradnak.

151 Lásd a fenti 102. pontot. Lásd még: ECDC iránymutatás, 20. o.

152 Igaz, az összes utazó a belépési helyük mellett külön erre a célra kialakított létesítményben való szigorú karanténba helyezése biztosította volna a lakosság többi részétől való megfelelő elszigetelést. Ezt azonban nem csupán túlságosan nehéz lett volna bevezetni, hanem az alapvető jogok szempontjából minden bizonnyal több mint megkérdőjelezhető lett volna.

153 Lásd ebben az értelemben a fenti 14. és 15. pontot.

154 Ez a számítási módszer például különösen igazságtalannak bizonyult az olyan tagállamokkal szemben, mint például Luxemburg, amelyek a többinél jóval intenzívebb tesztelési kampányt folytattak, és amelyeket a tesztelési gyakorlatuk révén azonosított esetek száma miatt „magas kockázatú” országnak minősítettek, noha a területükön a járványügyi helyzet valószínűleg, igazság szerint, hasonló volt az egyszerűen csak kevésbé szigorúan tesztelő „narancssárga” fokozatú többi országhoz képest.

azonban nyilvánvalóan bonyolultabbá tette volna az említett értékelés elvégzését, miközben sürgetett az idő. Amint arra a belga és a norvég kormány rámutat, az uniós jog lehetővé teszi a nemzeti hatóságok számára, hogy olyan szabályokat fogadjanak el, amelyek könnyen alkalmazhatók és végrehajthatók, még akkor is, ha ezek nem minden esetben eredményeznek tökéletes megoldást. [155]

113. Emlékeztetnék továbbá arra, hogy az e szakaszban tárgyalt követelménynek való megfelelés érdekében a szabad mozgáshoz való jogot korlátozó intézkedésekhez bizonyos biztosítékoknak is kell kapcsolódniuk, amelyek alkalmasak annak biztosítására, hogy az e jogba való beavatkozás ténylegesen a szigorúan szükséges mértékre korlátozódjék. [156]

114. Az ilyen szükségtelen beavatkozással szembeni első biztosíték jelen ügyben véleményem szerint a vitatott utazási korlátozások rendszeres újraértékelésében rejlik. [157] Amint a beavatkozó kormányok és a Bizottság hangsúlyozta, a járványügyi helyzetet minden országban vagy régióban rendszeresen felülvizsgálták annak biztosítása érdekében, hogy e korlátozások adott terület vonatkozásában mindaddig alkalmazandók legyenek, amíg a helyzet problémás volt. A nemzeti vagy regionális fertőzöttségi arányra vonatkozó adatokat, úgy tűnik, heti rendszerességgel frissítették, [158] így a hatóságok dinamikusan módosíthatták az országok színek szerinti jelölését. [159] Ami az említett intézkedések általános szükségességét illeti, a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a vonatkozó rendeletek tartalmaztak-e hatályvesztésre vonatkozó rendelkezést, amely előírja azok bizonyos időpontban történő megszüntetését, vagy legalábbis annak vizsgálata, hogy a belga hatóságok nyomon követték-e az ezeket indokoló veszély alakulását.

115. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróságnak azt is meg kell vizsgálnia, hogy az uniós polgárságról szóló irányelv 30. és 31. cikkében előírt eljárási biztosítékok fennálltak-e. Noha – amint azt a fenti 73. pontban jeleztem – e rendelkezéseket nem a szóban forgóhoz hasonló általános intézkedésekre tekintettel fogalmazták meg, ezeket a biztosítékokat mégis alkalmazni kell. E rendelkezések ugyanis arra irányultak, hogy az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának korlátozása esetében „[biztosítsák] az uniós polgárok [….] jogainak magas szintű védelmét”, valamint hogy „megtartsák azt az elvet, amely szerint a hatóságok által hozott *bármely intézkedést* megfelelően indokolni kell”. [160] A szóban forgó biztosítékok egyébként a Charta

155 Lásd többek között: 2019. november 20-i Infohos ítélet (C-400/18, EU:C:2019:992, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

156 Lásd analógia útján: 2020. október 6-i La Quadrature du Net és társai ítélet (C-511/18, C-512/18 és C-520/18, EU:C:2020:791, 132. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

157 Az óvintézkedéseket eredetileg igazoló közegészségügyi veszély fennállása rendszeres felülvizsgálatának szükségességére vonatkozóan lásd többek között: 2013. július 11-i Franciaország kontra Bizottság ítélet (C-601/11 P, EU:C:2013:465, 110. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Az utazási korlátozásokkal kapcsolatos követelményt illetően lásd: 2012. október 4-i Byankov ítélet (C-249/11, EU:C:2012:608, 44. és 47. pont); EJEB, 2020. december 8., Rotaru kontra Moldovai Köztársaság (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, 25. §, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

158 Lásd a fenti 16. pontot.

159 Az alapeljárás esete e tekintetben jó példának tűnik. 2020. július 12-én Svédországra a vonatkozó színek szerinti jelölés szerint a megállapított módszertannak megfelelően a „piros” fokozat vonatkozott (lásd a fenti 15. pontot) azon tény alapján, hogy az ECDC július 10-i adatai szerint a megelőző 14 napon a 100 000 lakosra eső esetek száma 102,1 volt, még ha csökkenő tendencia volt is megfigyelhető. Következésképpen az utazási korlátozásokat ettől a naptól kezdve kellett alkalmazni. Július 13-án azonban az ECDC új adatokat tett közzé, amelyek 94,5/100 000-es arányt mutattak. A következő nap a svéd nagykövetség is megerősítette a fertőzések számának jelentős visszaesését. Ennek megfelelően július 15-én az ország fokozatát „narancssárgára” módosították, az országgal kapcsolatos utazási korlátozásokat pedig feloldották. Természetesen felmerülhet a kérdés, hogy miért volt szükség Svédországot „magas kockázatú” országnak minősíteni, annak ellenére, hogy a számok alig haladták meg a vonatkozó küszöbértéket, és a csökkenő tendencia már érzékelhető volt, ráadásul két nappal később fel is oldották a korlátozásokat. A szabályok ilyen buzgó, a jogbiztonság szempontjából megkérdőjelezhető alkalmazására talán nem is lett volna szükség. Ez azonban véleményem szerint nem kérdőjelezi meg magának a rendszernek jogszerűségét.

160 Az uniós polgárságról szóló irányelv (25) preambulumbekezdése (kiemelés tőlem).

47. cikkében biztosított hatékony bírói jogvédelem elvének sajátos kifejeződései, ami eggyel több ok arra, hogy széles körű legyen a hatályuk. Mindemellett egyetértek a belga kormánnyal és a Bizottsággal abban, hogy a jelen ügyben bizonyos kiigazításokra van szükség.

116. Egyrészt, ami az uniós polgárságról szóló irányelv 30. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírt azon kötelezettséget illeti, hogy az „érintett személyt" „írásban [kell] értesít[eni]" a szabad mozgást korlátozó „határozatról", és e személyt tájékoztatni kell azokról az okokról, amelyek alapján a „határozatot" meghozták, nyilvánvaló, hogy a vitatott utazási korlátozásokat nem lehetett volna így közölni, és a tájékoztatást nem lehetett volna a hatálya alá tartozó valamennyi személynek külön–külön megadni. Mindazonáltal az e biztosítékok által nyújtott védelmet megfelelően biztosítani kell. Amint azt a belga kormány a tárgyaláson előadta, az a tény, hogy az említett korlátozások elfogadására vonatkozó információkat és az azokat alátámasztó „közegészségügyi" okokat a nyilvánossággal a médián nagy közönséget elérő különböző formáin keresztül gyakran megosztották, véleményem szerint kielégíti ezt a követelményt. [161]

117. Másrészt, ami az uniós polgárok számára az uniós polgárságról szóló irányelv 31. cikkének (1) bekezdésében foglalt, annak biztosítására vonatkozó kötelezettséget illeti, hogy a szabad mozgáshoz való jogukat korlátozó bármely „határozat" megfellebbezésére vagy felülvizsgálatára bírósági jogorvoslatot kezdeményezhessenek, véleményem szerint nem jelenti azt, hogy az uniós polgároknak jogosultnak kellett volna lenniük arra, hogy *közvetlenül* megtámadhassák a szóban forgóhoz hasonló általános intézkedéseket, ha a nemzeti jogban nem létezne ilyen lehetőség. E rendelkezést ugyanis – álláspontom szerint – a Charta 47. cikkének és az abból eredő alapvető követelmény fényében kell értelmezni. [162] Emlékeztetek arra, hogy az e cikk által biztosított hatékony bírói jogvédelem elve nem követeli meg önmagában a nemzeti rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetőségének vitatására irányuló önálló keresetfajta létezését, feltéve, hogy létezik egy vagy több olyan jogorvoslati lehetőség, amellyel *közvetve* biztosítható lenne a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak tiszteletben tartása. [163]

118. A belga bíróságok a világjárvány idején többféleképpen is biztosíthatták volna az uniós polgárok uniós polgárságról szóló irányelvből eredő jogainak bírósági védelmét. Először is, például a rendőrség bármely olyan intézkedése, amely a vitatott utazási korlátozások alapján megtagadta adott személy beszállását egy járatra, vagy amely büntetést szabott ki az erre irányuló kísérletért, önmagában az említett irányelv 31. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „határozatnak" minősült volna, [164] és ennek megfelelően bírósági felülvizsgálat tárgyát kellett volna képeznie. Ebben az összefüggésben az érintett személy részére lehetőséget kellett volna biztosítani arra, hogy előzetes kérdésként felvethesse azon általános intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségének kérdését, amelyek alapján az említett „határozatot" meghozták. Másodszor, nyilvánvalóan lehetséges volt – mivel a Nordic Info ilyen keresetet nyújtott be –, hogy ezt az állammal szembeni kártérítési igény keretében tegyék meg. [165]

119. Az említett jogorvoslati eljárások keretében az uniós polgároknak nemcsak arra kellett volna lehetőséget biztosítani, hogy az intézkedések uniós joggal való általános összeegyeztethetőségét vitassák, hanem arra is, hogy követelhessék, hogy azokat velük szemben ne hajtsák végre. Ennek a személynek például lehetőséget kellett volna biztosítani arra, hogy arra hivatkozhasson, hogy jogtalanul tagadták meg tőle a járatára való beszállás jogát, amikor „alapvetően szükséges" célból

161 Lásd még ebben az értelemben az uniós polgárságról irányelv 34. cikkét.

162 Lásd ebben az értelemben: 2013. június 4-i ZZ ítélet (C-300/11, EU:C:2013:363, 52. pont).

163 Lásd: 2007. március 13-i Unibet ítélet (C-432/05, EU:C:2007:163, 47–64. pont).

164 Lásd analógia útján: 1977. október 27-i Bouchereau ítélet (30/77, EU:C:1977:172, 15. pont).

165 Lásd analógia útján: 2007. március 13-i Unibet ítélet (C-432/05, EU:C:2007:163, 56–64. pont).

utazott. A bíróságok számára lehetővé kellett volna tenni például annak felülvizsgálatát, hogy a hatóságok joggal tekinthették-e úgy, hogy a kérdéses utazás, noha családi okokból történt volna, nem tartozik a „kényszerítő családi okok” kategóriájába,[166] vagy hogy e személy nagyon különleges egyéni körülményei igazolhatták-e volna – a „feltétlenül szükségesnek” tekintett általános utazási kategóriákon túl – az utazási tilalomtól való kivételes eltérést.[167]

iii) A vitatott utazási korlátozások szigorú arányossága

120. A szigorú értelemben vett arányosság magában foglalja az adott intézkedés által okozott hátrányok értékelését, valamint annak vizsgálatát, hogy e hátrányok arányosak-e a kitűzött célokhoz képest.[168] Ezt a követelményt a beavatkozó kormányok és a Bizottság észrevételeikben nagyrészt figyelmen kívül hagyták. E mulasztás azonban megbocsátható lenne, mivel az arányossági teszt e szakasza általában hiányzik a Bíróság szabad mozgásra vonatkozó „hagyományos” ítélkezési gyakorlatából.[169] Ezzel szemben e szakasz viszonylag következetesen jelenik meg a Bíróságnak a Charta által az 52. cikkének (1) bekezdése alapján biztosított alapvető jogok gyakorlását korlátozó nemzeti intézkedések jogszerűségével kapcsolatos határozataiban.[170] Ezzel összefüggésben a Bíróság a tárgyaláson azt a kérdést intézte a belga kormányhoz és a Bizottsághoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak a vitatott utazási korlátozások szigorú arányosságát is ténylegesen ellenőriznie kell-e. E beavatkozó felek ezt elismerték. Én is meg vagyok győződve arról, hogy ez a helyes megközelítés, a következő okokból.

121. A személyek szabad mozgását korlátozó intézkedések általában véve az alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket vetnek fel. Amellett, hogy az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát önmagában védi a Charta,[171] az e jogot korlátozó nemzeti intézkedések általában egyúttal más, a Charta által biztosított jogokat és szabadságokat is korlátoznak. Itt nyilvánvalóan erről van szó. A vitatott utazási korlátozások a tagállamok közötti mozgás akadályozásával – a körülményektől függően – korlátozhatták i. a 7. cikkben védett magán- és családi élethez való jogot (amennyiben az utazási tilalom különösen a családok szétválasztását eredményezhette volna),[172] ii. a 14. cikkben védett oktatáshoz való jogot (amennyiben megakadályozhatnák például a diákokat abban, hogy külföldi egyetemi kurzusokon vegyenek részt), iii. a 15. cikkben biztosított munkavállaláshoz való jogot (amennyiben megakadályozhatnák, hogy az emberek külföldre menjenek dolgozni) és iv. a 16. cikkben védett vállalkozás szabadságát (különösen azért, mert gyakorlatilag lehetetlenné tették a turisztikai szolgáltatások nyújtását az érintett „magas kockázatú” országokkal kapcsolatban).

166 Lásd a fenti 88. pontot.

167 Lásd az alábbi 132. pontot.

168 Lásd többek között: 2020. december 17-i Centraal Israëlitisch Consistorie van België és társai ítélet (C-336/19, EU:C:2020:1031, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

169 Kizárólag az alkalmasságot és a szükségességet illetően lásd többek között: 1983. július 14-i Sandoz ítélet (174/82, EU:C:1983:213, 18. pont); 2008. július 10-i Jipa ítélet (C-33/07, EU:C:2008:396, 29. pont); 2023. március 16-i OL (Olasz koncessziók meghosszabbítása) ítélet (C-517/20, nem tették közzé, EU:C:2023:219, 53. pont).

170 Lásd többek között: 2013. január 22-i Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 50. pont); 2016. február 15-i N. ítélet (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 54. pont); 2020. december 17-i Centraal Israëlitisch Consistorie van België és társai ítélet (C-336/19, EU:C:2020:1031, 64. pont).

171 Hangsúlyozom, hogy a Charta az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló helyzetben is alkalmazandó. Amikor a tagállamok korlátozzák az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát, és e korlátozás igazolása érdekében az uniós jogban – például az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdésében – foglalt indokokra hivatkoznak, akkor a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében „az Unió jogát hajtják végre”. Lásd többek között: 2019. május 21-i Bizottság kontra Magyarország (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet (C-235/17, EU:C:2019:432, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

172 Hasonlóképpen, noha a mozgásszabadságot az EJEE negyedik kiegészítő jegyzőkönyvének 2. cikke önmagában garantálja, az EJEB úgy véli, hogy az EJEE azt a magánélet tiszteletben tartásához való jog fontos szempontjának is tekinti, amelyet az említett egyezmény 8. cikke biztosít. Lásd többek között: EJEB, 2005. december 6., İletmiş kontra Törökország ítélet, CE:ECHR:2005:1206JUD002987196, 47. §.

122. Ilyen helyzetekben a szabad mozgáshoz való jogtól való eltérésnek az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdése szerinti feltételeit úgy kell értelmezni, hogy azok megfeleljenek a Chartából eredő követelményeknek. E rendelkezés ugyanis nem tolerálhatja a személyek szabad mozgásának olyan korlátozását, amelyet a Charta 52. cikkének (1) bekezdése nem engedne meg. Ebből véleményem szerint az következik, hogy az arányossági értékelésnek az első rendelkezés alapján ugyanolyan szigorúnak kell lennie, mint a második rendelkezés alapján.

123. Az arányossági értékelés különböző szakaszai között az alapvető jogok védelme szempontjából valóban jelentős eltérés tapasztalható. A „megfelelőség" és a „szükségesség" követelménye kizárólag a szóban forgó intézkedéseknek a kitűzött célhoz viszonyított *hatékonyságára* vonatkozik. Végső soron ez nem több, mint annak korlátozott bírósági felülvizsgálata, hogy a hatóságok e tekintetben észszerűen helyes értékelést adtak-e a tényállásról. Ezenfelül e felülvizsgálat nagymértékben függ az olyan absztrakt szempontoktól, mint a szóban forgó érdek azon „védelmi szintje", amelyet a hatóságok el kívánnak érni. Amint azt korábban már említettem, minél magasabb ez a szint, annál „szükségesebbnek" tűnnek az – akár különösen drasztikus – korlátozó intézkedések. Bizonyos intézkedések azonban, bármennyire is „szükségesek" bizonyos érdekek védelme érdekében, egyszerűen túlságosan nagy terhet jelentenek más érdekek számára ahhoz, hogy egy demokratikus társadalomban elfogadhatóak legyenek. Pontosan ez a lényege a „szigorú értelemben vett arányosság" követelményének. E követelmény értelmében a vitatott intézkedésekből eredő, kitűzött célhoz kapcsolódó előnyöket mérlegelni kell az alapvető jogok tekintetében okozott hátrányokkal szemben.[173] Amint azt Saugmandsgaard Øe főtanácsnok a Tele2 Sverige és társai ügyre vonatkozó indítványában[174] megjegyezte, ez a mérlegelési gyakorlat „megnyitja a demokratikus társadalomban érvényesítendő értékeket, illetve végeredményben az arra vonatkozó vitát, hogy milyen típusú társadalomban akarunk élni". Ez a vita még a „közegészségügyi" intézkedésekkel kapcsolatban is szükséges,[175] és hozzátenném, hogy különösen igaz ez a Covid19-világjárvány idején hozott intézkedésekkel kapcsolatban, tekintettel a tagállamok teljes lakosságára gyakorolt példátlan hatásukra.[176]

124. A vitatott beutazási korlátozások szigorú arányosságára rátérve megjegyzem, hogy – amint azt már korábban jeleztem – egyrészt ezen intézkedések a körülményektől függően korlátozták a Charta által védett különböző alapvető jogokat és szabadságokat. Másrészt megfelelőnek és szükségesnek tűntek az Unió által elismert közérdekű cél, nevezetesen a közegészségügy védelme érdekében. Továbbá, amint azt a belga és a norvég kormány hangsúlyozta, az ilyen intézkedések végrehajtására az ország lakossága „egészséghez való jogának" védelme érdekében volt szükség, amelyet számos olyan nemzetközi jogi aktus elismer, amelynek a tagállamok részes felei, és amely

173 Hasonlóképpen, az EJEE negyedik kiegészítő jegyzőkönyve 2. cikkének (2) bekezdésében biztosított kiutazási jogot korlátozó intézkedéssel szembesülve az EJEB megvizsgálta, hogy ez az intézkedés méltányos egyensúlyt teremt-e a közérdek és az egyén jogai között. Lásd többek között: EJEB, 2017. február 23., De Tommaso kontra Olaszország ítélet, CE:ECHR:2017:0223JUD004339509, 104. §.

174 C-203/15. és C-698/15. sz. egyesített ügyek, EU:C:2016:572, 248. pont.

175 Lásd: a Covid19-világjárvány és annak következményei elleni küzdelemre irányuló összehangolt uniós fellépésről szóló, 2020. április 17-i európai parlamenti állásfoglalás (2020/2616(RSP)), 46. és azt követő pontok, valamint az EU Tanácsa, Josep Borrell főképviselő által az Európai Unió nevében a koronavírus-járvány idején az emberi jogokról szóló, 2020. május 5-én tett nyilatkozat.

176 Az alapvető jogok védelmének mértéke ugyanis a „szükségállapotra" vonatkozó, EUMSZ 347. cikk szerinti kivételes szabályozás alapján eltérő lehetett volna. A fenti 51–54. pontban kifejtett okok miatt azonban jelen indítványban nem foglalkozom ezzel a kérdéssel.

arra vonatkozó pozitív kötelezettségeket ró rájuk, hogy megfelelő lépéseket tegyenek, különösen a járványos betegségek elleni védekezés érdekében.[177] Ebben az összefüggésben e különböző jogok és érdekek között „méltányos egyensúlyt” kellett fenntartani.[178]

125. Nyilvánvaló, hogy ezen egyensúly fenntartása nem volt könnyű. Kétségtelenül összetett feladat volt a világjárványt ellenőrzés alatt tartani, miközben az egészségügyi intézkedéseknek a polgári szabadságjogokra gyakorolt hatását is korlátozni kellett. Az állami hatóságoknak számos politikai, gazdasági és társadalmi döntést kellett meghozniuk, mégpedig meglehetősen gyorsan, tekintettel arra a gyorsan változó helyzetre, amellyel szembesültek. Valószínűleg ez volt az egyik legnagyobb kihívás, amellyel a közelmúltban a hatóságoknak szembe kellett nézniük.

126. A vitatottakhoz hasonló utazási korlátozások előnyeinek és hátrányainak mérlegelése különösen nehéz volt. Egyrészt ezen intézkedések segíthettek a Covid19 terjedésének korlátozásában. Másrészt ezen intézkedések jelentős társadalmi és gazdasági zavarokat okozhattak.[179]

127. Először is, az utazási korlátozások óriási hatással voltak az üzleti életre és az ahhoz kapcsolódó, a Charta 16. cikke által biztosított szabadságra. A turisztikai szektorra gyakorolt következmények példátlanok voltak. E korlátozások miatt többek között a Nordic Infohoz hasonló utazásszervezők működése általában leállt.[180] Mindazonáltal az egymással versengő értékek mérlegelése során a hatóságok véleményem szerint észszerű módon ítélhették meg úgy, hogy a közegészségügynek elsőbbséget kell élveznie a gazdasági megfontolásokkal szemben,[181] és/vagy hogy egy ellenőrizhetetlen világjárvány hosszú távon még súlyosabb következményekkel járhat a gazdaságra nézve, ha a terjedésének megfékezése érdekében nem hoznak átmeneti intézkedéseket. Ráadásul az említett korlátozásoknak a szóban forgó ágazatra gyakorolt hatásának enyhítése céljából uniós és nemzeti szinten más intézkedéseket is elfogadtak.[182]

177 Lásd különösen az 1966. évi Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (kihirdette: az 1976. évi 9. tvr.) 12. cikke (1) bekezdésének c) pontját, valamint a 1996. május 3-án Strasbourgban felülvizsgált Európai Szociális Charta 11. cikkének (3) bekezdését. Továbbá, az EJEB állandó ítélkezési gyakorlata szerint, noha az „egészséghez való jogot” mint olyat nem biztosítja az EJEE, az egészségügyi kérdésekben a pozitív kötelezettségek mégis az EJEE 2. cikkéből (élethez való jog) és 8. cikkéből (a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog) erednek. Nevezetesen, az említett egyezmény 2. cikke arra vonatkozó pozitív kötelezettséget ír elő a részes államok számára, hogy tegyék meg a megfelelő lépéseket a joghatóságuk alá tartozó személyek életének és testi épségének védelme érdekében, beleértve a közegészségügyet is (lásd különösen: EJEB, 2020. november 5., Le Mailloux kontra Franciaország (CE:ECHR:2020:1105DEC001810820, 9. §, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Az uniós jogban az ilyen pozitív kötelezettségek véleményem szerint a Charta 2. cikkének (1) bekezdéséből – mivel az abban garantált „élethez való jog” megfelel az EJEE 2. cikkében foglaltak jognak – és a Charta 35. cikkének első mondatából is erednek.

178 Mellékesen emlékeztetek arra, hogy a Charta 52. cikkének (1) bekezdése szerint a Charta által biztosított jogok és szabadságok gyakorlása csak e jogok „lényeges tartalmának” tiszteletben tartásával korlátozható, és ha nem ez a helyzet áll fenn, az érdekek nem hozhatók egyensúlyba. Nem gondolom azonban, hogy a vitatott utazási korlátozások megsértették volna a Charta 45. cikkének (1) bekezdésében biztosított szabad mozgáshoz való jog „lényeges tartalmát”, illetve a többi érintett alapjogot. Miközben ugyanis az utazási tilalom a szabad mozgáshoz való jog korlátozásának legsúlyosabb formáját jelenti, e tekintetben döntő jelentőségű az a tény, hogy ez a tilalom nem volt abszolút. A tilalom ugyanis csak bizonyos „magas kockázatú” országokba és onnan történő utazásokra vonatkozott; a „feltétlenül szükséges” utazásokat kizárták a hatálya alól, és azt csak ideiglenesen alkalmazták (lásd *a contrario*: 2012. október 4-i Byankov ítélet, C-249/11, EU:C:2012:608, 44. és 79. pont).

179 Lásd az ECDC iránymutatását, 18. és 19. o.

180 Lásd többek között: World Economic Forum, „This is the impact of COVID-19 on the travel sector” (https://www.weforum.org/agenda/2022/01/global-travel-tourism-pandemic-covid-19/), és Medina főtanácsnok UFC - Que choisir és CLCV ügyre vonatkozó indítványa (C-407/21, EU:C:2022:690, 1. és 2. pont).

181 Lásd az Európai Tanács, az Európai Tanács elnökének az Európai Tanács tagjaival a Covid19-ről tartott videokonferenciát követő, 2020. március 17-i következtetéseit.

182 A Bizottság által e tekintetben a tényállás megvalósulása idején javasolt különböző intézkedésekről lásd: „Turizmus és közlekedés: A Bizottság iránymutatása arról, hogyan lehet biztonságosan újra lehetővé tenni az utazást és újraindítani Európa turizmusát 2020-ban és azt követően”, sajtóközlemény, 2020. május 13.

128. Másodszor, az utazási korlátozások jelentős hátrányt okoztak a magánszemélyeknek. Ez hátrányok miatt különösen vérzik az uniós jogász szíve, mivel ezek az intézkedések valóban az uniós jog „dédelgetett gyermekét”, nevezetesen az utazó uniós polgárt érintik a legsúlyosabban. A szóban forgó jogállás és az ahhoz kapcsolódó szabad mozgáshoz való jog olyan eszköz hivatott lenni, amely az egyének emancipációját szolgálja az Európai Unió egész területén a tanulás, a munka, a barátkozás, a családi kapcsolatok kialakítása stb. révén. Ez életmódot teremtett: sok uniós polgár számára a nemzetközi utazás az élet alapvető részét képezi. Hirtelen éppen azt a mobilitást, amelyet az Európai Unió eddig elősegített, most fenyegetésnek tekintették, és ennek megfelelően korlátozták. [183]

129. Mindezekre tekintettel egyértelmű, hogy – általánossággal élve – az utazási korlátozások a körülményektől függően eltérő hatást gyakorolnak az uniós polgárokra. Az ugyanis, ha megakadályozzák például, hogy egy személy hazautazzon és/vagy hogy szeretteikhez egy másik országban csatlakozzon, jobban sérti e személy magán- és családi élethez való alapvető jogát, mintha megakadályozzák, hogy svédországi turistaútra utazzon el. Ezért általában az ilyen intézkedések szigorú arányosságát *in concreto*, az érintettek egyéni körülményeire tekintettel kell értékelni. [184]

130. A fenti 70. pontban kifejtettem, hogy amikor valamely járványos betegség jelentette veszélyre válaszul elfogadott utazási korlátozásokról van szó, az ilyen egyéni elbírálás gyakran nem lenne lehetséges anélkül, hogy e korlátozások hatékonysága ne kerüljön veszélybe. E tekintetben általános intézkedések hozhatók. E feltevés esetén azonban a személyek és körülmények különböző kategóriáinak megkülönböztetésével absztrakt arányossági értékelést kell végezni azon tény figyelembevétele érdekében, hogy egyes utazási célok nagyobb védelmet érdemelnek, mint mások, és meg kell előzniük a közegészségügy érdekét. [185]

131. A belga kormány a Bíróság kérdéseire adott választában a tárgyaláson azt állította, hogy a vitatott utazási korlátozások ebből a logikából indultak ki. Különösen az említett intézkedések szigorú arányosságának biztosításával azt kívánták elérni, hogy a „feltétlenül szükséges” céllal, különösen „kényszerítő családi okokból” utazó személyek ne tartozzanak az intézkedések hatálya alá.

132. Véleményem szerint, feltéve, hogy a „feltétlenül szükséges” utazások általános kategóriáit elég tágan értelmezték ahhoz, hogy megfeleljenek többek között a magán- és családi élethez való alapvető jog követelményeinek, és az utazás „feltétlenül szükséges” jellegének igazolásához szükséges bizonyítékok a gyakorlatban nem nehezítik meg túlságosan az utazást, [186] ez valóban hozzájárult a vitatott intézkedések szigorú arányosságának biztosításához. [187] Ezen általános kategóriákon túlmenően azonban a vitatott intézkedéseket véleményem szerint rugalmasan kellett volna végrehajtani. A végrehajtás időpontjában más, különleges egyedi körülményeknek kellett volna igazolniuk a kivételes eltéréseket. Az ideiglenesen Belgiumban tartózkodó személyek

183 Lásd: Iliopoulou-Penot, A., „La Citoyenneté de l’Union aux temps du coronavirus”, in Dubout, E. és Picod, F. (szerk.), Coronavirus et droit de l'Union européenne, Bruylant, 2021, 178–180. o.

184 Lásd analógia útján: 2004. április 29-i Orfanopoulos és Oliveri ítélet (C-482/01 és C-493/01, EU:C:2004:262, 93–99. pont); EJEB, 2020. december 8., Rotaru kontra Moldovai Köztársaság (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, 31. §, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

185 Lásd különösen: Thym, D. és Bornemann, J., i. m., 1164. és 1165. o.

186 A „kényszerítő családi okokból” történő utazás kategóriáját illetően lásd analógia útján: Európai Bizottság, 2020. október 28., A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak, Covid19: Iránymutatás a 2020. június 30-i (EU) 2020/912 tanácsi ajánlás végrehajtása tekintetében az EU-ba irányuló, nem alapvetően szükséges utazások ideiglenes korlátozása alól mentesülő személyekről (COM(2020) 686 final), 8. o.

187 Lásd az EJEE szerinti hasonló értékeléshez: McBride, J., „An Analysis of Covid-19 Responses and ECHR Requirements”, ECHR Blog, 2020. március 27. (elérhető a https://www.echrblog.com/2020/03/an-analysis-of-covid-19-responses-and.html címen).

számára engedélyezni kellett volna, hogy visszautazzanak a lakóhelyük szerinti tagállamba, legyen az Svédország vagy más „magas kockázatú” ország.[188] Az alapvető jogokra hivatkozva néhány más humanitárius körülmény is indokolhatta volna, és indokolnia is kellett volna az ilyen eltérést. Ennek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

133. Ezzel szemben a hatóságok észszerűen vélhették úgy, hogy a turisztikai célú utazásoknak – akármilyen fontosak is – átmenetileg elsőbbséget kell adniuk a közegészségügyi követelményeknek. E tekintetben továbbá figyelembe kell venni, hogy a szóban forgó korlátozások csak bizonyos „magas kockázatú” országokra vonatkoztak, míg a más országokba való turisztikai célú utazás megengedett volt. Ez is hozzájárult a megtámadott intézkedések szigorú arányosságának teljesítéséhez.

6. Közbenső következtetés

134. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy az első kérdésre azt a választ adja, hogy az uniós polgárságról szóló irányelv 4. cikkének (1) bekezdését és 5. cikkének (1) bekezdését a 27. cikkének (1) bekezdésével és 29. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azokkal főszabály szerint nem ellentétesek az olyan nemzeti intézkedések, amelyeket a világjárvány által a közegészségügyre jelentett súlyos és valós veszélyre válaszul alkalmaznak, és amelyek egyrészt a szóban forgó tagállamban fennálló járványügyi helyzetnél összehasonlíthatatlanul rosszabb járványügyi helyzetben lévő országokba és azokból történő utazás tilalmából, másrészt az ezen országokból való visszatérést követően a belföldi lakosokra vonatkozó karantén- és tesztelési követelményből állnak.

B. A vitatott utazási korlátozások végrehajtása érdekében végzett ellenőrzések jogszerűsége (második kérdés)

135. A kérdést előterjesztő bíróság előtt a Nordic Info azt állítja, hogy a belga hatóságok az első kérdésre vonatkozó elemzésem során tárgyalt utazási korlátozások végrehajtása érdekében a tényállás megvalósulása idején a Schengeni határellenőrzési kódex szabályait megsértve ellenőrzéseket végeztek a Belgium és más schengeni államok közötti határokon.

136. Emlékeztetek arra, hogy az Európai Uniónak „[a személyek szabad mozgását biztosító,] belső határok nélküli térség” megteremtésére irányuló célkitűzésének megvalósítása érdekében[189] a Schengeni határellenőrzési kódex előírja a schengeni vívmányok hatálya alá tartozó országok – így Belgium és Svédország – közötti „belső határokat”[190] átlépő személyek határellenőrzések alóli mentességének *elvét*.[191] E kódex 22. cikke ezen elvet annak előírásával fejezi ki, hogy a belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor. *Kivételesen* azonban ugyanezen kódex 25–35. cikke bizonyos feltételek mellett lehetővé teszi az ilyen ellenőrzések ideiglenes visszaállítását.

188 Lásd többek között: Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó, 2020. március 16-i európai bizottsági iránymutatások, 21. pont.

189 Lásd a fenti 4. pontot.

190 A Schengeni határellenőrzési kódex 2. cikkének (1) bekezdése szerint e kódex alkalmazásában a „belső határok” fogalma a következőkre vonatkozik: „a) a tagállamok közös szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat is; b) a tagállamok belső légi járatok indítására és fogadására szolgáló repülőterei; c) a tagállamok tengeri, folyami és tavi kikötői, amelyek rendszeres belső kompjárat céljára szolgálnak”.

191 Továbbá Izland és Norvégia, ha az alapeljárás szempontjából releváns lenne (lásd a fenti 23. és 35. lábjegyzetet).

137. Ezzel kapcsolatban a Nordic Info azt állítja, hogy a vitatott ellenőrzésekre a Schengeni határellenőrzési kódex 22. cikkének megsértésével került sor. Továbbá véleménye szerint nem teljesültek a belső határokon a határellenőrzés kivételes visszaállításának az említett kódex 25. cikkében és az azt követő cikkekben előírt feltételei.

138. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben úgy tűnik, hogy a nemzeti bíróság abból az előfeltevésből indul ki, hogy a belga hatóságok által végzett ellenőrzések valóban a Schengeni határellenőrzési kódex 22. cikke értelmében vett „határforgalom-ellenőrzésnek” minősülnek, és így kizárólag e kódex 25. és azt követő cikkei alapján kérdőjelezi meg azok jogszerűségét. A belga kormány azonban észrevételeiben vitatja ezt az előfeltevést. Ezenfelül a második kérdést tágan és nyitott módon fogalmazták meg, és potenciálisan ezt a kérdést is magában foglalja. Ezért célszerűnek vélem, hogy néhány pontosítást tegyek a vitatott ellenőrzések jellegére vonatkozóan (1), mielőtt megvizsgálnám a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételeit (2).

1. A vitatott ellenőrzések jellege

139. A belga hatóságok által a vitatott utazási korlátozások végrehajtása érdekében a tényállás megvalósulása idején végzett ellenőrzéseket illetően az előzetes döntéshozatal iránti kérelem homályos. A kérdést előterjesztő bíróság csak azt fejt ki – és a második kérdésének megfogalmazásában megismétli –, hogy jogsértés esetében a megtámadott rendelet 18. cikkében előírt utazási tilalmat[192] „ellenőrizték és szankcionálták”, és hogy azt az illetékes hatóságok „hivatalból is végrehajthatták”. Egyebekben e bíróság a belga jog néhány vonatkozó rendelkezésének tartalmát ismétli meg, anélkül, hogy kifejtené, hogy ezek a gyakorlatban mivel jártak. Akárhogy is, a következő tényezők az ügy irataiból és különösen a belga kormánynak a Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszaiból következnek.

140. Egyrészt nem vitatott, hogy a tényállás megvalósulása idején a belga hatóságok a Schengeni határellenőrzési kódex 25. és az azt követő cikkeket követve hivatalosan nem állították vissza a határellenőrzést a más schengeni országokkal közös belső határokon. Másrészt, ezen időszakban végeztek bizonyos ellenőrzéseket a rendőrök, konkrétan:

– *repülőtereken*, lényegében minden járat tekintetében. Mindazonáltal a „magas kockázatú” /„piros” schengeni országokból érkező járatok esetében az utasokat szúrópróbaszerűen ellenőrizték;

– a *vasútállomásokon*, ahol a rendőrök a szomszédos országokból érkező nemzetközi nagysebességű vonatok egyes utasait véletlenszerűen ellenőrizték azon első állomáson való leszálláskor, ahol e vonatok a belga területre való belépést követően megálltak;

– a határon átnyúló *utakon*, a rendőrök mobil egységei pedig a szokásos munkaidejük alatt szúrópróbaszerű ellenőrzéseket végeztek.

141. A belga kormány véleménye szerint ezek az ellenőrzések nem voltak „határforgalom-ellenőrzések” a Schengeni határellenőrzési kódex 22. cikke értelmében. Ezek csupán példák voltak „az egyes tagállamok illetékes hatóságai által a nemzeti jog alapján gyakorolt

[192] Úgy tűnhet, hogy a karantén- és tesztelési követelmény végrehajtása nem képezi vita tárgyát.

rendőrségi hatáskörre”, és ezenfelül nem voltak az említett kódex 23. cikkének a) pontja értelmében a „határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú[ak]”. Ezért nem estek a belső határokon történő határellenőrzés tilalma alá, amint azt ez utóbbi rendelkezés egyértelművé teszi.

142. A vitatott ellenőrzések megfelelő minősítése nyilvánvalóan olyan kérdés, amelyet a kérdést előterjesztő bíróságnak kell eldöntenie. Annak érdekében, hogy e bíróság számára ebben a tekintetben iránymutatást nyújtsak, mégis teszek néhány megjegyzést.

143. Egyrészt a szóban forgó ellenőrzések első pillantásra úgy tűnhetnek, hogy megfelelnek a Schengeni határellenőrzési kódex 2. cikkének 11. pontjában foglalt „határforgalom-ellenőrzés” fogalmának. Először is, ezen ellenőrzéseket látszólag „határátkelőhelyeken” vagy azok közelében végezték, legalábbis ami a közutakat és a repülőtereket illeti,[193] bár a vasútállomások esete sem sokban különbözik ettől.[194] Másodszor, ezen ellenőrzéseket „annak [megállapítása érdekében végezték], hogy a személyek […] beléptethetőek-e [valamely tagállam] területére, illetve elhagyhatják-e azt,” mivel a rendőrség azt ellenőrizte, hogy az utazók teljesítik-e legalább a tényállás megvalósulása idején előírt feltételek egyikét ahhoz, hogy „beléphessenek” Belgium területére, illetve „elhagyhassák” azt, nevezetesen „alapvetően szükséges célból” utaztak-e vagy nem érkeztek-e „magas kockázatú” országból”, illetve nem szándékoztak-e ilyen országba utazni.

144. Másrészt az a tény, hogy a vitatott ellenőrzéseket nem helyhez kötött létesítményekben, hanem a rendőrök mobil egységei révén idővel változó helyszíneken végezték, valamint az a tény, hogy ezek nem rendszeres, hanem szúrópróbaszerű „helyszíni ellenőrzések” voltak,[195] egyértelműen jelzi,[196] hogy ezek az ellenőrzések – amint azt a belga kormány állítja – a Schengeni határellenőrzési kódex 23. cikkének a) pontjában meghatározott „rendőrségi hatáskör” „határ menti területeken” történő gyakorlásának esetét jelentették. Feltéve, hogy ezen ellenőrzések intenzitása és gyakorisága – amelyet a kérdést előterjesztő bíróságnak a belga jog vonatkozó szabályai alapján kell megvizsgálnia – nem volt olyan mértékű, hogy azok a „határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú[ak]” legyenek, ezen ellenőrzések valóban nem tartoztak az említett kódex 22. cikkében foglalt tilalom hatálya alá.[197] E tekintetben irreleváns az a tény, hogy a 23. cikk a) pontja csak az ii. pontban rendelkezik azokról az ellenőrzésekről, amelyeket a „közrendet érintő veszélyekre”, nem pedig a „közegészségügyi veszélyekre” válaszul végeznek. E rendelkezés ugyanis nem biztosít olyan jogalapot, és nem határoz meg olyan okokat, amely, illetve

193 Emlékeztetek arra, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex alkalmazásában a tagállamok repülőtereit határátkelőhelyeknek tekintik. Lásd e tekintetben a „belső határok” és a „külső határok” meghatározását a 2. cikk 1., illetve 2. pontjában.

194 Egyrészt a Schengeni határellenőrzési kódex alkalmazásában a vasútállomások még a nemzetközi vonatokkal kapcsolatban sem minősülnek határátkelőhelynek (lásd e tekintetben a „belső határok” és a „külső határok” fogalommeghatározását a Schengeni határellenőrzési kódex 2. cikkének 1., illetve 2. pontjában). Másrészt az említett kódex szabályai szerint a külső határokat átlépő vonatok utasai esetében a schengeni állam területén történő leszállás (vagy beszállás) pillanatában, az első érkezési vasútállomáson (vagy az utolsó indulási állomáson) „határforgalom-ellenőrzést” kell végezni. Lásd: VI. melléklet „A különböző határátkelőhely-típusokra és a tagállamok külső határainak átlépéséhez használt különböző közlekedési eszközökre vonatkozó különleges szabályok”, 1. pont („Szárazföldi határok”), 1.2. pont („A vasúti határforgalom ellenőrzése”).

195 Úgy tűnik, hogy az egyetlen szisztematikusan végzett ellenőrzés a brüsszeli (Belgium) Midi pályaudvaron a Londonból (Egyesült Királyság) érkező, illetve oda induló *Eurostar* vonatokra fel- vagy leszálló utasokra vonatkozott. Ezen ellenőrzések azonban nem relevánsak a jelen ügyben. Valójában, amint azt a belga kormány a tárgyaláson hangsúlyozta, ezek nem a „belső határ”, hanem a schengeni államok „külső határainak” átlépésére vonatkoznak. Mivel e vonatok nyilvánvalóan nem állnak meg a Franciaország és az Egyesült Királyság közötti virtuális határon, a Csatorna-alagútban, ehelyett az utasokat a Midi vasútállomáson történő fel- és leszállás előtt ellenőrzik (lásd a fenti 193. lábjegyzetet). Az a tény, hogy e vonatok Brüsszel és London között a schengeni államok területén néha megállnak, e tekintetben irreleváns. Valójában e tekintetben különleges szabályozás alkalmazandó, amelynek értelmében például Lille-ben (Franciaország) a Brüsszelbe tartó vonatokra felszálló utasokat a célállomáson „határforgalom-ellenőrzésnek” kell alávetni (lásd a Schengeni határellenőrzési kódex VI. mellékletének 1.2.3. pontját). Hangsúlyozom, hogy ezen utasok tekintetében a szóban forgó ellenőrzések nem tekinthetők úgy, hogy a „belső határok” átlépéséhez kapcsolódnak. Ehelyett e személyeket egy jogi fikció révén úgy tekintik, mint akik átlépték a schengeni államok „külső határait”.

196 Lásd e tekintetben a Schengeni határellenőrzési kódex 23. cikke a) pontjának iii. és iv. alpontját.

197 Lásd ebben az értelemben: 2017. június 21-i A ítélet (C-9/16, EU:C:2017:483, 38–40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

amelyek miatt „közhatalom” gyakorolható – mivel ezeket az okokat a vonatkozó nemzeti jog határozza meg –, és a közrenddel kapcsolatos ellenőrzések forgatókönyve csupán példaként szerepel. [198]

2. A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételei

145. Az előző szakaszban kifejtettem, hogy véleményem szerint – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálat sérelme nélkül – miért nem minősülnek a Schengeni határellenőrzési kódex 22. cikke értelmében vett belső határokon végzett tiltott „határforgalom-ellenőrzésnek” a belga hatóságok által a vitatott utazási korlátozások végrehajtása érdekében a tényállás megvalósulása idején végrehajtott ellenőrzésekhez hasonló ellenőrzések. Ennek megfelelően már nem tűnik relevánsnak az a kérdés, hogy Belgiumban akkoriban teljesültek-e az említett határokon a határellenőrzés kivételes visszaállításának feltételei. A teljesség kedvéért azonban foglalkozom vele. [199]

146. A Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának általános keretét határozza meg. E cikk kimondja, hogy az ellenőrzés visszaállítható, „ha […] az egyik tagállamban a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély áll fenn”. Amint azt az alábbiakban kifejtem, egyéb eljárási és anyagi jogi feltételeknek is teljesülniük kell. [200]

147. Függetlenül azonban attól, hogy ezek az egyéb feltételek Belgiumban a tényállás megvalósulása idején teljesültek-e, a Nordic Info azt állítja, hogy a határellenőrzésnek az alapügyben szereplőhöz hasonló körülmények közötti visszaállítása egyértelműen nem volt lehetséges, azon egyszerű oknál fogva, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdése az ilyen intézkedés indokaként nem említi a „közegészségügyet”. Ez a kérdés – amint az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból következik – a kérdést előterjesztő bíróság második kérdésének középpontjában áll. Ennek megfelelően először absztrakt módon tárgyalom e rendelkezés hatályát (a), mielőtt néhány rövid megjegyzést tennék arra vonatkozóan, hogy a szóban forgó körülmények között teljesültek-e az ilyen intézkedés végrehajtásának feltételei (b).

a) A Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (1) bekezdésének hatálya

148. Véleményem szerint a Nordic Info azon jogalappal kapcsolatos érve, amely alapján a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdése szerint a belső határokon jogszerűen visszaállítható a határellenőrzés, nem teljesen hatástalan. [201]

149. Ugyanis, amikor az uniós polgárságról szóló irányelv 27. cikkének (1) bekezdése a szabad mozgás korlátozásának megengedett indokaiként kifejezetten felsorolja a „közrendet, a közbiztonságot vagy a *közegészségügyet*” (kiemelés tőlem), a Schengeni határellenőrzési kódex

198 Amint azt a 23. cikk a) pontjában szereplő „különösen” kifejezés használata egyértelművé teszi.

199 Ezek a fejlemények legalábbis tanulságul szolgálhatnak más esetekre nézve, mivel – amint azt a jelen indítvány bevezetőjében jeleztem – a tagállamok a világjárvány során különböző időpontokban a belső határokon nagy mértékben állították vissza a határellenőrzéseket. Lásd: *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* (a következő linken érhető el: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

200 Lásd a fenti 155–161. pontot.

201 Olyannyira, hogy álláspontját a Parlament is osztja, vagy legalábbis osztotta. Lásd: a schengeni térségnek a Covid19-világjárvány kitörését követő helyzetéről szóló, 2020. június 19-i parlamenti állásfoglalás (2020/2640(RSP), HL 2021. C 362., 77. o.), 7. pont.

25. cikkének (1) bekezdése a *belső* határokon történő határellenőrzés tekintetében csak a „közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszélyre” hivatkozik, és csak a „közegészségügyet” hagyja nyilvánvalóan figyelmen kívül. A tagállamokat érintő „közegészségügyi veszélyek” megelőzése valóban szerepel az említett kódexben, azonban csak a *külső* határokhoz érkező harmadik országbeli állampolgárok beutazásával kapcsolatban.[202] Ezenfelül e kódex előkészítő anyagainak elemzése arra utal, hogy a szabályozás ezen eltérése nem puszta mulasztás, hanem az uniós jogalkotó szándékos döntése.

150. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a Schengeni Megállapodás[203] végrehajtásáról szóló, 1990. június 19-én Schengenben aláírt egyezmény[204] nem hivatkozott a „közegészségügyre” sem a külföldiek belépési feltételeivel, sem a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításával kapcsolatban.[205] A Bizottság azonban jogalkotási javaslatában, amely a Schengeni határellenőrzési kódex első változata lett,[206] többek között azt javasolta, hogy a meglévő beutazási feltételeket egészítsék ki azzal, hogy a külföldiek nem jelenthetnek veszélyt a közegészségügyre,[207] és a határellenőrzés a „közrend, *közegészségügy* vagy belső biztonság komoly fenyegetése” esetén újra bevezethető legyen.[208] A szöveg első olvasata során azonban az Európai Parlament módosította a belső határokon történő határellenőrzésre vonatkozó rendelkezéseket, és a „közegészségügyre” való hivatkozást törölték.[209] A szóban forgó módosítás túlélte a jogalkotási folyamat további részét.

151. Mindazonáltal – a belga, a norvég és a svájci kormányhoz, valamint a Bizottsághoz hasonlóan – az az álláspontom, hogy bár a „közegészségügyi veszélyek” önmagukban nem indokolhatják a belső határokon történő határellenőrzésnek a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdése szerinti visszaállítását, *egyes* közegészségügyi helyzetek mégis olyan súlyosak, hogy az e rendelkezésben használt „közrendet fenyegető komoly veszély” fogalma alá sorolhatók.[210]

202 Az, hogy a harmadik országok állampolgárai „nem jelentenek veszélyt a […] közrendre, belső biztonságra […] *közegészségügyre*” (kiemelés tőlem), a tagállamok területén való rövid távú tartózkodás egyik, rájuk vonatkozó feltétele (lásd a Schengeni határellenőrzési kódex 6. cikke (1) bekezdésének e) pontját), amelyet a határőrök főszabály szerint a harmadik országok állampolgáraira a schengeni térségbe való belépéskor vonatkozó „alapos” határforgalom-ellenőrzés keretében ellenőriznek (lásd e kódex 8. cikke (3) bekezdése a) pontjának vi. alpontját).

203 Az 1985. június 14-én Schengenben aláírt, a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló megállapodás (HL 2000. L 239., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 3. o.).

204 HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.

205 Lásd a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 2. cikkének (2) bekezdését, illetve 5. cikke (1) bekezdésének e) pontját.

206 A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre vonatkozóan a Bizottság által 2004. május 26-án ismertetett javaslat, COM(2004) 391 végleges.

207 Lásd e javaslat 5. cikkének (1) bekezdését.

208 Lásd e javaslat 20. cikkének (1) bekezdését, 22. cikkének (1) bekezdését és 24. cikkét (kiemelés tőlem).

209 Lásd: az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalása a személyek határátlépésére irányadó szabályok Közösségi Kódexének létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2004)0391 - C6-0080/2004 - 2004/0127(COD), P6_TA(2005)0247). Ez a módosítás az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság javaslatára vezethető vissza. Lásd: Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, 2005. április 14., 138–198. módosítás, jelentéstervezet, Michael Cashman, PE 355.529v01-00, 20. o., 171. módosítás (*„Különbség […] van a »közegészségügyi veszély« mint az egyes személyek belépésének megtagadási oka, és a »közegészségügyi veszély« mint a belső határellenőrzés visszaállításának oka között, amely a belső határt átlépni kívánó valamennyi személyt érintené. Míg az első esetben könnyű belátni, hogy milyen előnyökkel jár, ha a »közegészségügyi veszélyt« hozzáadjuk az elutasítás indokaihoz, […] addig a belső határellenőrzések visszaállítása esetében ez nem igazán nyilvánvaló: amennyiben valamely tagállam területén ilyen betegség törne ki, a megfelelő és arányos politikai reakció például az lenne, hogy az érintett személyeket karanténba helyezik, esetleg lezárnak egy kórházat vagy néhány épületet.*”)

210 Lásd ugyanezen álláspontot illetően: Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó, 2020. március 16-i bizottsági iránymutatások, 18. pont.

152. Noha a Schengeni határellenőrzési kódex nem határozza meg a „közrendet fenyegető komoly veszély” fogalmat, e kódex (27) preambulumbekezdéséből az következik, hogy az uniós jogalkotó e tekintetben a Bíróság szabad mozgással kapcsolatos ítélkezési gyakorlatában szereplő meghatározást kívánta alkalmazni. A vonatkozó ítélkezési gyakorlat szerint a „közrend” fogalma azt feltételezi, hogy a „társadalom valamely alapvető érdekének valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyeztetése” álljon fenn. [211]

153. Először is a lakosságnak a sérelmekkel szembeni védelme, mégpedig a járványos betegségek elleni védekezés és e lakosság egészségügyi ellátása révén, könnyen tekinthető úgy, hogy a „társadalom alapvető érdekei” közé tartozik. Valójában ez lehet az egyik olyan „alapvető állami funkció”, amelyet az Európai Unió az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése értelmében „tiszteletben tart”. Másodszor, az ilyen betegségek jelentette veszélyek bizonyos körülmények között elég súlyosak lehetnek ahhoz, hogy az említett „érdekek” „valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyeztetésének” minősüljenek. [212]

154. Amennyiben például egy bizonyos járvány megfelel a „közrend” fent említett meghatározásának, nem látom okát annak, hogy azt a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (1) bekezdésének hatálya alól kizárjuk. E rendelkezés megfogalmazása nem részletes a „közrendet fenyegető veszélyek” azon típusa tekintetében, amely igazolhatja a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását. *Bármilyen* ilyen fenyegetés e rendelkezés hatálya alá tartozik, feltéve, hogy „komoly”. A fent tárgyalt előkészületi munkák véleményem szerint nem zárják ki az ilyen értelmezést. [213] Az egyértelműség kedvéért, ez nem jelenti azt, hogy a „közegészségügy” és a „közrend” egybeesik, és hogy az előbbi minden esetben igazolhatja az ilyen jellegű intézkedést. Ez csak abban a kivételes esetben lenne így, ha a közegészségügyi helyzet elég súlyos ahhoz, hogy komolyan fenyegesse a közrendet. [214]

b) Teljesültek-e a szóban forgó körülmények között a határellenőrzés visszaállításának feltételei?

155. Mivel a kérdést előterjesztő bíróság nem igazán kérdez rá arra, hogy a szóban forgó körülmények között teljesültek-e a határellenőrzés visszaállításának feltételei, és mivel ezenkívül az ezzel kapcsolatos esetleges pontosítások az alapeljárás szempontjából valószínűleg irrelevánsak, ezzel az aspektussal kapcsolatban csak néhány megjegyzés megtételére szorítkozom.

[211] Lásd többek között: 1974. december 4-i Van Duyn ítélet (41/74, EU:C:1974:133, 18. pont); 2012. október 4-i Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, 40. pont).

[212] Lásd ebben az értelemben a fenti 81. pontot. Lásd még: Leboeuf, L, „La fermeture des frontières de l’Union pour motifs de santé publique: la recherche d’une approche coordonnée” in Dubout, E. és Picod, F. (szerk.), i. m., 223–239. o.; van Eijken, H. H. és Rjipma, J. J., i. m., 40. o., valamint Thym, D. és Bornemann, J, i. m., 1148. és 1149. o.

[213] Egyértelmű, hogy a módosítást eredetileg a fenti 209. lábjegyzetben jelzett okból javasolták. Nem egyértelmű azonban, hogy a Parlament és a Tanács különböző tagjai emiatt fogadták-e el a módosítást. Úgy vélhették, hogy a „közegészségügyre” való hivatkozás nem szükséges, mivel az olyan közegészségügyi válságra, amely elég súlyos ahhoz, hogy indokolttá tegye a határforgalom-ellenőrzés visszaállítását, kiterjednének a „közrendi” okok.

[214] Lényegében ugyanez az értelmezés szerepel a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosítására irányuló, 2021. december 14-i közelmúltbeli javaslatban (COM(2021) 891 final). A Bizottság ezért ebben annak meghatározását javasolja, hogy „[a] közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély különösen az alábbiakból eredhet: […] nagymértékű népegészségügyi szükséghelyzetek (lásd a javasolt rendelet (28) preambulumbekezdését és 25. cikke (1) bekezdésének b) pontját)

156. Először is, amint azt az imént megállapítottam, a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítása a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdése szerint „az egyik tagállamban a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély” esetén indokolt. Azon kérdést illetően, hogy a Covid19-világjárvány a tényállás megvalósulása idején ténylegesen ilyen „veszélyt” jelentett-e, emlékeztetek a fenti 76–86. pontra.

157. Másodszor, a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (2) bekezdéséből és 26. cikkéből következik, hogy az ilyen intézkedés végrehajtásának tiszteletben kell tartania az arányosság elvét. [215]

158. Először is, ami azt a kérdést illeti, hogy a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítása *megfelelő* intézkedés-e a Covid19 által a tényállás idején esetlegesen jelentett „közrendet fenyegető komoly veszély” megszüntetésére, a jelen indítványnak a személyek nemzetközi mozgására vonatkozó korlátozások járványos betegség terjedésére gyakorolt (korlátozott) hatásának megvitatására vonatkozó 97–102. pontjára emlékeztetek. Ugyanakkor, amennyiben a szóban forgóhoz hasonló utazási korlátozások e tekintetben megfelelőek voltak, úgy tűnik számomra, hogy ugyanez vonatkozik a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítására is. Ez az intézkedés valóban hozzájárult (vagy hozzájárulhatott volna) e korlátozások végrehajtásához, és így azok szisztematikus és következetes alkalmazásához.

159. Másodszor, az, hogy a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítása *szükséges* volt-e, lényegében attól függ, hogy az alternatív intézkedések kevésbé korlátozóak, azonban éppolyan hatékonyak lettek volna-e a kapcsolódó utazási korlátozások végrehajtásában. E tekintetben megjegyzem, hogy a belföldön, többek között a határ menti területeken véletlenszerűen végzett olyan szúrópróbaszerű „helyszíni ellenőrzések”, amelyeket az említett intézkedések megsértése esetén hatékony és visszatartó erejű szankciók erősítenek meg, valószínűleg kevésbé korlátozó, azonban éppolyan hatékony módját jelenthették volna ezen intézkedések betartatásának, és úgy tűnik, hogy a belga hatóságok a tényállás megvalósulása idején éppen ezt az eljárást választották. [216]

160. Harmadszor, ami a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának *szigorú arányosságát* illeti, a fenti 120–133. pontban annak elfogadhatóságának megvitatása kapcsán tett észrevételeimre emlékeztetek, hogy egy demokratikus társadalomban „közegészségügyi” okokból korlátozható-e a személyek nemzetközi mozgása. Hozzátenném még, hogy az érdemi utazási korlátozások okozta kellemetlenségeken túl a határforgalom-ellenőrzések önmagukban is bizonyos hátrányokkal járnak. [217] A tagállamok által a világjárvány idején végrehajtott határforgalom-ellenőrzések jelentősen akadályozták azon személyek mozgását, akik feltétlenül szükséges” célból utaztak, és akikre így nem vonatkozott utazási tilalom, az ő számukra a határokon való akadálytalan mozgás alapvető fontosságú volt. Ezen ellenőrzéseknek a határ menti ingázókra és az egészségügyi dolgozókra gyakorolt hatása néha jelentős volt, különösen ott, ahol úgy szervezték meg az ellenőrzéseket, hogy hosszú sorokat és jelentős késéseket okoztak. Ugyanez érvényes az áruk határon átnyúló szállítására is. A határellenőrzés lehetséges előnyeinek

[215] A 25. cikk (2) bekezdése szerint a belső határokon történő határellenőrzés csak végső megoldásként állítható vissza, míg a 26. cikk szerint a hatóságoknak meg kell vizsgálniuk, hogy „az adott intézkedés várhatóan milyen mértékben nyújt megfelelő megoldást a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszéllyel szemben”, és meg kell vizsgálniuk „az intézkedésnek az adott veszélyhez mért arányosságát”. Ezek a feltételek véleményem szerint megfelelnek a klasszikus arányossági kritériumoknak, azaz a megfelelőségnek, a szükségességnek és a szigorú értelemben vett arányosságnak.

[216] Lásd a fenti 139–144. pontot.

[217] Ezzel kapcsolatos részletes elemzésért lásd: Európai Bizottság, Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, Peyrony, J., Rubio, J. és Viaggi, R., A Covid19-világjárvány által kiváltott határlezárások hatása a határrégiókra – A 2020. március–júniusi időszakra vonatkozó empirikus jelentés, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2021.

és hátrányainak „ellensúlyozása” érdekében legalábbis olyan intézkedéseket kellett bevezetni, mint például a Bizottság által javasolt „zöld sávok” rendszere, amelyek megkönnyítik a „kiemelt fontosságú” személyek és áruk áramlását. [218]

161. Végezetül emlékeztetek arra, hogy a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításához külön eljárást kell követni. Nevezetesen, a Schengeni határellenőrzési kódex 27. cikke értelmében a nemzeti hatóságoknak legkésőbb négy héttel a tervezett visszaállítás *előtt* értesíteniük kellett a többi tagállam hatóságait és a Bizottságot. A 28. cikk alapján kivételesen azonnal visszaállíthatták volna a határellenőrzést, és ezzel egyidejűleg értesítést kellett küldeni erről az intézkedésről. Mindkét esetben értesítési kötelezettség állt fenn. Nem az összes, a világjárvány idején ilyen intézkedést hozó tagállam tett azonban eleget ennek a követelménynek. [219]

3. Közbenső következtetés

162. A fenti megfontolásokra tekintettel javaslom, hogy a Bíróság a második kérdésre úgy válaszoljon, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdésével főszabály szerint nem ellentétes, ha valamely tagállam a világjárványra válaszul ideiglenesen visszaállítja a belső határokon történő határellenőrzést, feltéve hogy e járvány elég jelentős ahhoz, hogy az említett rendelkezés értelmében „közrendet fenyegető komoly veszélynek” minősüljön, és az ott említett valamennyi feltétel teljesül.

V. Végkövetkeztetések

163. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy a Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (brüsszeli holland nyelvű elsőfokú bíróság, Belgium) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

1) 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 szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikkének (1) bekezdését és 5. cikkének (1) bekezdését a 27. cikkének (1) bekezdésével és 29. cikkének (1) bekezdésével összhangban

   úgy kell értelmezni, hogy azokkal főszabály szerint nem ellentétesek az olyan nemzeti intézkedések, amelyeket a világjárvány által a közegészségügyre jelentett súlyos és valós veszélyre válaszul alkalmaznak, és amelyek egyrészt a szóban forgó tagállamban fennálló járványügyi helyzetnél összehasonlíthatatlanul rosszabb járványügyi helyzetben lévő országokba és azokból történő utazás tilalmából, másrészt az ezen országokból való visszatérést követően a belföldi lakosokra vonatkozó karantén- és tesztelési követelményből állnak.

[218] Lásd: Európai Bizottság, a zöld sávoknak az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások szerinti végrehajtásáról szóló, 2020. március 24-i bizottsági közlemény (HL 2020. C 96I, 1. o.) és a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának a Covid19-világjárvány idején történő gyakorlására vonatkozó iránymutatásokról szóló, 2020. március 30-i bizottsági közlemény (HL 2020 C 102I., 1. o.).

[219] Lásd többek között: Heinikoski, S., „Covid-19 bends the rules on internal border controls: Yet another crisis undermining the Schengen acquis?”, FIIA Briefing Paper 281, 2020. április 29.

2) A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet 25. cikkének (1) bekezdését

úgy kell értelmezni, hogy azzal főszabály szerint nem ellentétes, ha valamely tagállam a világjárványra válaszul ideiglenesen visszaállítja a belső határokon történő határellenőrzést, feltéve, hogy e járvány elég jelentős ahhoz, hogy az említett rendelkezés értelmében „közrendet fenyegető komoly veszélynek” minősüljön, és az ott említett valamennyi feltétel teljesül.