

Vajna Zita Barbara* – Czigle Evelin**



A szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő alapvető jog érvényesülésének és korlátozásának határai a veszélyhelyzet idején, kitekintve az európai uniós szabályozásra¹

BEVEZETÉS

Az elmúlt hónapok folyamán világszerte elhatalmasodott koronavírus-járvány következtében 2020. március 11. napján kihirdetett veszélyhelyzet egy egészen újszerű hozzáállást, illetve megoldásorientált jogszabályalkotási tevékenységet kívánt meg, indított el a jogszabályi előírásokkal átszőtt életviszonyok területén.

A jogalkotásban közreműködő szervek megfeszített munkával dolgoztak annak érdekében, hogy az egész világot, ezen belül Európát és Magyarországot is sújtó katasztrófán úrrá lehessenek egy olyan jogszabályi környezet alkalmazása útján, amely előremutató és hatékony segítséget jelentő normatív előírások keretén belül biztonságot, illetve reményt nyújtó közeget alapoz meg az életveszélybe került emberek milliói számára.

Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 53. cikkének – a veszélyhelyzeti időszakra vonatkozó – előírása felhatalmazza a Kormányt arra, hogy az élet- és vagyonszabadságot veszélyeztető elemi csapás (jelen esetben az e fogalom alá rendelt koronavírus-járvány), valamint annak következményei elhárítása érdekében rendkívüli intézkedéseket vezethessen be ezen időszakra vonatkozóan; így olyan rendeleteket alkothasson, amelyekkel egyes törvények alkalmazását esetlegesen felfüggeszti, valamint az azokban rögzített szabályoktól eltér.²

Az előbbi jogkörökön kívül a Kormány veszélyhelyzet esetén lehetőséget kap az esetleges joghézagok kitöltésére is, hiszen nem biztos, hogy az efféle különleges helyzeteket

az Alaptörvény által rögzített általános keretek között kellő sebességgel, illetve hatékonysággal lehetne elhárítani.³

A járványhelyzet egyre súlyosbodó következményei miatt tehát a Kormány ugyancsak az Alaptörvény vonatkozó előírásának megfelelően⁴ az Országgyűlés elé terjesztette – a veszélyhelyzetben alkotott rendeletei hatályának meghosszabbítására vonatkozó felhatalmazásának megadása, valamint annak keretei meghatározása érdekében⁵ – a koronavírus elleni védekezésről szóló T/9790 sz. törvényjavaslatot, amely az Országgyűlés részéről történt elfogadást követően „2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről” elnevezéssel került kihirdetésre.

A világjárvány, illetve annak valamennyi embert érintő következményei indították a jelen tanulmány szerzőit arra, hogy kísérletet tegyenek az egyéneket kivétel nélkül megillető – és a koronavírus-járvány időszakában lényegesen korlátozott – egyik alapvető jog érvényesülése és korlátozása határainak, illetve garanciáinak elemzésére.

Tekintettel arra, hogy a valamennyi alapvető jogot érintő vizsgálódás lényegesen meghaladná ezen publikáció kereteit, ezért látszott indokoltnak egy, az elmúlt időszakban a közérdeklődésre talán leginkább számot tartó alapjog kiválasztása. Így esett a szerzők választása az alapjogok oly széles palettájából a személyes szabadság biztosítékát jelentő szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő alapvető jogra.

A jelen – leíró jellegű – tanulmányban a szerzők kitérnek ezen alapvető jog érvényesülése általános követelményeinek, és annak korlátozása alkotmányosságának bemutatására, elemzik a hivatkozott alapjog veszélyhelyzet idején történő érvényesülésének, valamint korlátozhatóságának határait, annak alkotmányos garanciáit, kitérve a vonatkozó kormányrendeletek releváns előírásainak ismertetésére, végül betekintést

* Vajna Zita Barbara: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásáért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Alkotmányjogi Főosztály, alkotmányjogi szakreferens.

** Czigle Evelin: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásáért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Alkotmányjogi Főosztály, alkotmányjogi szakreferens.

1 A Bevezetés, az 1., és a 2. Fejezetek, valamint az Összegzés szerzője: Vajna Zita Barbara, a 3. Fejezet szerzője: Czigle Evelin.

2 Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 53. cikk.

3 JAKAB András – TILL Szabolcs: *A különleges jogrend*, in: Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az Alkotmányjogba*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013. 466. p.

4 Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés.

5 A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény preambuluma.

nyújtanak az alapjog-korlátozással kapcsolatos európai uniós szabályozás, illetve elvárások területére is a végső következtetések levonása előtt.

1. A SZABAD MOZGÁSHOZ ÉS A TARTÓZKODÁSI HELY SZABAD MEGVÁLASZTÁSÁHOZ FÜZŐDŐ ALAPVETŐ JOG FOGALMA, ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK KÖVETELMÉNYEI ÉS A KORLÁTOZÁSÁNAK ALKOTMÁNYOSSÁGA „BÉKEIDŐBEN”

1.1. A SZABAD MOZGÁSHOZ ÉS A TARTÓZKODÁSI HELY SZABAD MEGVÁLASZTÁSÁHOZ FÜZŐDŐ ALAPVETŐ JOG FOGALMA ÉS ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK KÖVETELMÉNYEI

A szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő alapvető jog által biztosított „mozgás” – Tóth kategorizálásából⁶ kiindulva – több, alábbiakban bemutatott szempont alapján csoportosítható:

- irányra szerint megkülönböztethetjük az ország területén történő szabad mozgást, az ország határán történő ki- és belépést, valamint az ingázást,
- tartósságát tekintve lehet rövid időtartamú ki- és beutazás, ideiglenes jellegű tartózkodás, végleges távozás, illetve hazatérés vagy letelepedés,
- a mozgás célja rendkívül változatos lehet: például látogatás, gyógykezelés, turizmus munkavállalás, oktatás, tanulás vagy menedékkérés etc.,
- a mozgás alanya pedig valamennyi ember lehet: saját vagy külföldi állampolgár, honos vagy hontalan etc.

A mozgásszabadság a személyes szabadság egyik megnyilvánulási formája,⁷ amely azzal szorosan összefügg, hiszen a személyes szabadság korlátozása szükségképpen együtt jár a szabad mozgás jogának a korlátozásával is.⁸

Az Alaptörvény valamennyi, Magyarország területén törvényesen tartózkodó természetes személy számára biztosítja a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő jogot⁹ mint alapvető emberi jogot.

Ezen alapvető jog tehát magában foglalja az állam területén történő szabad mozgásnak, a letelepedés szabadságának, a lakóhely, illetve a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát, valamint az ország területének elhagyásához és (korlátozás nélkül kizárólag a magyar állampolgárok esetében érvé-

nyesülő) hazatéréshez való – Alaptörvény XIV. cikkében¹⁰ rögzített – jogosultságot is.¹¹

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) gyakorlata szerint a mozgásszabadság a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti. Hangsúlyozta továbbá, hogy a közlekedés szabadsága az Alkotmányban külön nem került nevesítésre, azonban a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel, és anélkül történő helyváltoztatás, illetve a közlekedés szabadságát is.¹²

A mozgás szabadságának alapjoga – az előbbieken írottak mellett – biztosítja továbbá közterület használatának, többek között a parkolásnak a jogát is a személyek számára.¹³

A szabad mozgáshoz való jog, mint első generációs alapjog, az ember elidegeníthetetlen, veleszületett jogosultságának jogi kifejeződése,¹⁴ azaz minden egyént emberi mivoltánál fogva illet meg, így e jog gyakorlásának biztosítása nem köthető bármiféle feltételhez, pl. kötelezettségek teljesítéséhez, továbbá nem tehető függővé állami mérlegeléstől sem.¹⁵

A mozgásszabadság alapvető joga – más számos alapjoghoz hasonlóan, és a teljes jogrendszer általános erkölcsi gyökeréből is következően – morálisan igazolt, alanyi jogi természetű jogosultság,¹⁶ vagyis olyan klasszikus szabadságjog, amely elsősorban az állammal szemben támaszt elismerésre, tiszteletben tartásra, szabályozásra, illetve védelmezésre¹⁷ vonatkozó kötelezettséget – a személyes szabadság biztosításának garanciájaként – az egyéneket megillető szabadság megóvása érdekében.¹⁸

Általánosságban elmondható, hogy az alapjogok – és így a szabad mozgás alapvető jogának is – klasszikus funkciója a közhatalom korlátozása az ember szabadságának és az ember természetéből fakadó, érinthetetlen és abszolút korlátozhatatlan méltóságának¹⁹ védelme érdekében.²⁰

Az előbbieken írottakat összefoglalva tehát kijelenthető, hogy az államnak – mintegy a hatalomgyakorlása önkorlátozásaként – az adott alapvető emberi jog által biztosított szabadság, valamint az alapjog mögötti értékek érvényesülési feltételeit szükséges biztosítani az egész emberi közösség érdekeire is tekintettel. Az állam ezen feladata tehát közösségi ügynek tekintendő.²¹

6 TÓTH Judit: *A nemzetközi migráció jogi alapjai*, in LUKÁCS Éva – KIRÁLY Miklós (szerk.): *Migráció és Európai Unió*, Budapest, Szociális és Családügyi Minisztérium, 2001, 83. p., in PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: *Mozgásszabadság*, in JAKAB András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András). <http://ijoten.hu/szocikk/mozgasszabadsag>, 2018. [3].

7 SÁRI János – SOMODY Bernadette: *Alapjogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 113. p.

8 Jogtár-Kommentár (a XXVII. cikkel kapcsolatosan).

9 Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés.

10 Az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdése értelmében „Magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet.”

11 PAP András László: *Mozgásszabadság*, in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András). <http://ijoten.hu/szocikk/mozgasszabadsag>, 2018. [4]

12 Lásd 60/1993. (XI. 29.) AB határozat. [Kiemelés innen: SÁRI-SOMODY: i. m. 114. p.]

13 PAP: i. m. [9].

14 SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix – DOJCSÁK Dalma: *Alapjogi tanok I.*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2018. 17. p.

15 SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix: *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013. 28. p.

16 SOMODY-SZABÓ-VISSY i. m. 27. p.

17 Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdései.

18 SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog-Alapjogok*, PÁZMÁNY PRESS, Budapest, 2014. 37. p.

19 Vö. Alaptörvény II. cikk.

20 SOMODY-SZABÓ-VISSY: i. m. 29. p.

21 SCHANDA-BALOGH (szerk.): i. m. 38–39. p.

Az alapjogok állam részéről – megtestesült, illetve írott formában deklarált módon – történő jogi elismerése, valamint azok érvényesülési feltételeinek rögzítése és védelme mindezekelőtt az egyes országok jogrendszerének alapját képező jogforrásokban, az alkotmányokban valósul meg.²² A valamennyi embert megillető alapjogok alkotmányos dokumentumokban történő rögzítettsége azért is fontos és egyben garanciális kérdés, mert ezáltal válnak az emberi jogok mint jogon túli értékek alkotmányos alapjogokká, illetve az állami hatalomgyakorlás nemcsak erkölcsi, hanem jogi korlátjává, továbbá – klasszikus szabadságjogok esetében – bírói úton is kikényszeríthető jogosultságokká.²³

Megjegyzendő, hogy az állammal szemben – az alapjogokat érintően – támasztott követelmények nem csupán a közhatalmi szervek összességét kötelezik, hanem az egyéb, közhatalmi jogosultságokkal nem rendelkező, ámbar állami feladatokat ellátó szervezetek, illetve személyek is – e minőségük vonatkozásában – az egyes alapjogok kötelezettjeinek tekintendők.²⁴

Az alapvető emberi jogok biztosítása azonban nem csupán azok alapjogi dokumentumokban történő elismerése, illetve jogi eszközökkel való érvényre juttatása lehetőségének garantálása útján történhet, hanem érvényesülésük garanciáját jelentheti a társadalom részéről általánosan elfogadott értékrend, valamint az alkotmányos kultúra normái, illetve egyes olyan társadalompolitikai eszközök is, mint például az oktatás, vagy a közmédia-szolgáltatás etc.²⁵

Az alapjogok érvényesülési feltételeinek meghatározásánál figyelemmel kell lenni az alapvető jogok rendszerének egészére, az adott alapjoghoz tartozó értékeket tehát valamennyi alapjoggal összefüggésben²⁶ – Magyarország által az Alaptörvényben is deklarált módon elismert, az embert megillető alapvető egyéni és közösségi jogoknak²⁷ figyelembevétele mellett – szükséges vizsgálni.

Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége – objektív intézményvédelmi kötelezettségként – olyan szervezetek, illetve intézmények működtetése biztosításának követelményét támasztja a közhatalommal szemben, amelyekhez való fordulás lehetősége valamennyi alapjogi jogosult számára garantált az alapvető jogaik sérülése esetén.²⁸

Ezen utóbbi követelmény teljesülése a klasszikus szerkezetű szabadságjogok – mint a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő alapvető jog²⁹ – esetében rendelkezik kiemelt jelentőséggel, hiszen az ezen körbe tartozó alapvető jogok jogi védelme szükségszerűen magában foglalja a bírói úton történő kikényszeríthetőség lehetőségét.³⁰

Megjegyzendő, hogy rendkívül összetett, valamint globális látókört, illetve tapasztalatot igénylő értelmezési műveletek lehetnek szükségesek ahhoz, hogy az egyes államok alkotmányában rögzített rendelkezések, előírások, illetve követelmények a jelenkorban – az oly rohamosan fejlődő technikai vív-

mányok alakulása, illetve a folyamatos és lendületes innováció által szült – egészen újszerű és különböző élethelyzetekre alkalmazhatóvá váljanak. Ezen utóbbi feladat teljesítése elsősorban a jogalkalmazó fórumokra hárul, amelyek kiemelkedő szerepet játszanak az egyes alapvető jogok értelmezésében, illetve tartalmuk feltárásában.³¹

Végül hangsúlyozandó, hogy a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő alapvető jog³² elhatárolást igényel a gyülekezési jogtól, amelynek részjogosultságai nem gyakorolhatóak ugyan a szabad mozgás lehetősége nélkül, azonban a gyülekezési jog mégsem annak megvalósítását jelenti. Egy rendezvény feloszlását követő helyváltoztatás ugyanakkor már a mozgásszabadság körébe tartozik. Az utóbbival összefüggésben kiemelendő az AB azon értelmezése,³³ amely szerint a közterület igénybevitelének lehetősége a gyülekezési szabadságon kívül a szabad mozgáshoz való alapvető jog érvényesülésének is a feltétele.³⁴

A gyülekezési jog tehát a szabad mozgáshoz való alapjoghoz képest speciális, hiszen az – a kommunikációs jogok egyik alappilléréként – a közügyekben történő demokratikus részvétel egyik jelentős elemét képezi.³⁵ Nem tartoznak a gyülekezési jog gyakorlásának körébe a magán-összejövetelek, kulturális programok és sportrendezvények, valamint a vallási közösségek által szervezett szakrális események, illetve a csoportos vallásgyakorlást megjelenítő körmeneteken történő részvétel sem, fontos elhatárolási szempont továbbá a két alapvető jog között, hogy a gyülekezési szabadság korlátozása nem jár szükségképpen együtt a mozgásszabadság korlátozásával.³⁶

1.2. A SZABAD MOZGÁSHOZ ÉS A TARTÓZKODÁSI HELY SZABAD MEGVÁLASZTÁSÁHOZ FÜZŐDŐ ALAPVETŐ JOG KORLÁTOZÁSÁNAK ALKOTMÁNYOSSÁGA

Az alapvető jogok általában nem korlátozhatatlanok. Az adott alapjog gyakorlásának korlátozása vonatkozhat például meghatározott személyi körre³⁷ vagy meghatározott magatartásra³⁸ is,³⁹ továbbá jogkorlátozás szempontjából az alapjogok alanyi és intézményvédelmi oldala is figyelembe vehető.

Az alapjogi korlátozás tartalmi sajátosságai alapján megkülönböztethetünk⁴⁰ abszolút, vagyis korlátozhatatlan

22 SOMODY-SZABÓ-VISSY: i. m. 28. p.

23 SOMODY-SZABÓ-VISSY-DOJCSÁK: i. m. 17–19. p.

24 SOMODY-SZABÓ-VISSY: i. m. 29. p.

25 SOMODY-SZABÓ-VISSY-DOJCSÁK: i. m. 21–22. p.

26 Lásd 64/1991. (XII. 17.) AB határozat. [Kiemelés innen: SCHANDA-BALOGH (szerk.): i. m. 37. p.]

27 Vö. Alaptörvény I. cikk (1)–(2) bekezdései.

28 SCHANDA-BALOGH (szerk.): i. m. 36. és 39. p.

29 Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdése.

30 SOMODY-SZABÓ-VISSY: i. m. 27. p.

31 SOMODY-SZABÓ-VISSY-DOJCSÁK: i. m. 28–29. p.

32 Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés.

33 Lásd 55/2001. (XI. 29.) AB határozat. [Kiemelés innen: HAJAS Barnabás: *Utcák, terek szabadsága*, Századvég Kiadó, Budapest, 2014. 107. p.]

34 HAJAS: i. m. 105–107. p.

35 SCHANDA-BALOGH (szerk.): i. m. 218. p.

36 HAJAS: i. m. 109. és 121. p.

37 Például a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése szerint „Saját és családja érdekében a 65. életévét betöltött személy az élelmiszerüzletet, drogériát, piacot vagy gyógyszertárat 9.00 óra és 12.00 óra közötti időben látogathatja.”

38 Például a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet 2. §-a alapján „Vendéglátó üzletben – az ott foglalkoztatottak kivételével – tartózkodni tilos. (...)”

39 SCHANDA-BALOGH (szerk.): i. m. 37. p.

40 SCHANDA-BALOGH (szerk.): i. m. 55. p.

jogokat,⁴¹ az AB gyakorlata által kialakított, (és alaptörvényi szinten is rögzített⁴²) általános szabályok szerint korlátozható jogokat – amely kategóriába tartozik többek között a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő alapvető jog is, mint az egyik legrégebben elismert és széles körben korlátozott alapjog⁴³ –, valamint a gyengébb mércék szerint korlátozható jogokat.⁴⁴

Az alapjog-korlátozás általános – így a mozgásszabadság alapvető jogára is vonatkozó – szabályai, illetve feltételei az alábbiakban kerülnek bemutatásra.

Az alapvető jogok korlátozásának alapvető feltétele, hogy azok lényeges tartalma, illetve érinthetetlen, jogon kívüli lényege nem korlátozható,⁴⁵ hiszen valamennyi alapjog magjában létező abszolút lényeg: az emberi minőség. A jogkorlátozással kapcsolatos fontos követelmény továbbá az egyén és a közösség érdekeinek összeegyeztetése, így tehát az alapvető jogok gyakorlásának korlátja lehet (konkrét alanyi jogi sérelem hiányában) az is, ha az adott cselekedet vagy magatartás a társadalom szempontjából nem kívánatos, illetve kifejezetten ártalmas.⁴⁶

Az alapjog-korlátozás mint beavatkozás nem lehet semmiképpen öncélú jogi aktus, annak minden esetben és szükségképpen alkotmányosan igazoltnak, illetve indokoltnak kell lennie. Kiemelendő, hogy alapvető jogok korlátozására kizárólag az állam jogosult,⁴⁷ a korlátozás lényeges garanciális eleme pedig a beavatkozás határainak valamennyi ember számára megismerhető módon történő rögzítése.⁴⁸ Az alapjogok korlátozásának további fontos, és egyben jogbiztonságot garantáló⁴⁹ feltétele, hogy arra kizárólag az Országgyűlés által megfelelő eljárás keretében elfogadott, törvényi szintű jogforrásban kerülhet sor.⁵⁰ Azon kérdés, hogy a jogkorlátozásra sarkalatos, vagy egyszerű többséggel⁵¹ elfogadott törvényben kerülhet-e sor – az AB következetes gyakorlata szerint⁵² – nem teremt semmiféle, elvileg megalapozott hierarchiát az egyes alapvető jogok között, az csupán az egyes alapjogok politikai fontosságának jelzésére szolgál.

Az Alaptörvényben egyértelműen rögzítésre kerül, hogy alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.⁵³ A magyar alapjogi gyakorlat szerint azonban a lehetséges jog-

korlátozási célok nem tekinthetők egyenrangúnak; vagyis egy elvont alkotmányos érték védelme alkotmányosan nem alapozhat meg olyan mértékű alapjog-korlátozást, mint amelyet mások alapvető jogainak érvényre juttatása indokolhat.⁵⁴

Az alapvető jogok korlátozása minden esetben egy olyan összehasonlítás eredménye, amely során az kerül elemzésre, hogy az adott alapjogot milyen egyéb alapvető joggal, illetve alkotmányos értékkel szemben korlátozza az állam. Ezen egybevetés során alapjogok összeütközésbe kerülnek egymással. Az alapjogi kollízió fogalmi feltétele, hogy az egyes alapjogok a lényeges tartalmuk tekintetében ütközzenek egymással.⁵⁵

Az alapvető jogok közötti konfliktus kialakulhat például az állam életvédelmi kötelezettségéből levezetett közlekedésbiztonsági előírásokkal, a közbiztonsági okokkal összefüggésben is.⁵⁶

Kifejezetten a mozgásszabadsághoz fűződő alapvető jogot érintő, nemzetközi példákban megjelenő jogszerű korlátozások köre meglehetősen változatos. Megállapítható, hogy ezen fogalom alá tartozik – a teljesség igénye nélkül – a várostervezéssel kapcsolatos építésiövezet-korlátozásoktól, a külföldiek mozgásának figyelemmel kísérésén, illetve az országba történő belépés és a külföldiek kiutasításának szabályain keresztül, a katonai objektumok környékének lezárásán át, valamint a hazatérésre történő kötelezésen túl még számos más esetkör, mint például a természetvédelmi területek, valamint a magánterületek tekintetében bevezetett korlátozások. E körbe sorolandóak továbbá a büntetőjog keretén belül az egyes bűnmegelőzési célú, illetve szankciós jellegű korlátozási szabályok, amelyek gyakran kerülnek alkotmányossági vizsgálat alá. Az előbbieken kiemelt előírások sorát szélesítik továbbá a – jelen tanulmány központi témáját képező – kijárási korlátozások és tilalmak, valamint a járványügyi karanténok, vesztgázárak mint közegészségügyi, járványügyi, illetve közbiztonsági okból elrendelt mozgásszabadság-korlátozások, amelyek az esetek többségében alkotmányosnak minősülnek.⁵⁷

Az alapjogok, és így a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő alapvető jog korlátozásának alkotmányossága megítélésének segítése érdekében a magyar AB gyakorlat – a német AB gyakorlathoz hasonlóan – a jogkorlátozásra vonatkozó (Alaptörvényben is rögzített⁵⁸) alkalmasság-szükségesség-arányosság tesztjét⁵⁹ munkálta ki, amely iránytűként, illetve hasznos zsinórmértékül szolgál a jogalkotó, illetve a jogalkalmazó fórumok⁶⁰ számára.

Az alapjog-korlátozás tesztje segítségével történő vizsgáldást az alábbiak szerint kell elvégezni:

A jogkorlátozás szükségessége követelménye körében történő tájékozódást, illetve elemzést megelőzően megállapításra szorul, hogy az adott alapvető jog korlátozása alkalmas – és

41 Például az ember jogi státuszát megalapozó jogok mint – többek között – az emberi élet védelméhez való jog.

42 Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

43 PAP: i. m. 1. p.

44 Például a tulajdonhoz való jog, valamint a diszkrimináció tilalmához fűződő jog.

45 Vö. Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

46 SCHANDA–BALOGH (szerk.): i. m. 42. p és 59. p.

47 CSEPORÁN Zsolt: *A művészeti élet alkotmányjogi keretei Magyarországon, Doktori (PhD) értekezés.* Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Pécs, 2017. 131. és 141. p.

48 Amely határoknak az alapvető jogi dokumentumokban történő deklarálása indokolt.

49 SCHANDA–BALOGH (szerk.): i. m. 48–50. p.

50 Vö. Alaptörvény 1. cikk (3) bekezdés.

51 Mint például a személyes szabadsághoz fűződő alapvető jog esetében is.

52 Lásd 4/1993. (II. 12.) AB határozat B) II. 1. [Kiemelés innen: SCHANDA–BALOGH (szerk.): i. m. 50. p.]

53 Alaptörvény 1. cikk (3) bekezdés.

54 HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: (szerk.) *Emberi jogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2008. 126. p.

55 CSEPORÁN: i. m. 131–132. p.

56 PAP: i. m. [9].

57 PAP: i. m. [12].

58 Lásd Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

59 Vö. 39/2007. (VI. 20.) AB határozat. [Kiemelés innen: SOMODY–SZABÓ–VISSY–DOJCSÁK: i. m. 61. p.], 20/1990. (X. 4.) AB határozat és 30/1992. (V. 26.) AB határozat. [Kiemelés innen: SCHANDA–BALOGH (szerk.): i. m. 61. p.]

60 Vö. 3/2015. (II. 2.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat, 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, 14/2016. (VII. 18.) AB határozat. [Kiemelés innen: SOMODY–SZABÓ–VISSY–DOJCSÁK: i. m. 59. p.]

egyben a legmegfelelőbb – eszköz-e a kívánt cél elérésére, valamint más eszközzel nem érhető-e el ugyanazon cél.⁶¹

A szükségesség elvének történő megfelelés azon elvárás támasztja, hogy az adott alapvető jogot a lehető legkisebb mértékben korlátozó eszköz kerüljön alkalmazásra egy legitim cél elérése érdekében, illetve ezen elv annak megvizsgálását is igényli, hogy lehetséges-e egyéb, olyan alternatív megoldás kiválasztása, amely egyáltalán nem, illetve kevésbé járna az adott alapjog korlátozásával.⁶² Legitim célnak tekinthető az alapvető emberi jogok védelme, valamint az Alaptörvényből eredő államcél megvalósítása, illetve a közérdek szolgálata (például közrend, közbiztonság, közegészség), továbbá az állam működőképessége és a demokratikus intézményrendszer védelme is.⁶³

Fontos azonban felhívni a figyelmet arra, hogy a szükségesség próbáját kiálló alapjog-korlátozást sem fogadhatjuk el feltétlenül alkotmányosan legitimnek mindaddig, amíg a korlátozást előidéző alapjog érvényesülését az állam esetlegesen jogkorlátozás nélkül is elérheti. Ez abban az esetben valósulhat meg, amikor az államnak olyan társadalmpolitikai eszközök útján is módjában áll előmozdítani a kívánt célt, mint például az oktatás, vagy a szociális támogatás, valamint az emberekben annak (például a közmédia rendszer segítségével történő) megerősítése, hogy az alapvető emberi jogok tiszteletben tartásával hozzájárulnak egy olyan – a társadalom által egyetemesen elfogadott – erkölcsi értékrend kialakulásához, amelyben a többség számára elfogadhatatlan és elítélendő,⁶⁴ továbbá jogkövetkezményekkel is jár az ezen erkölcsrendnek megfelelő meggyőződéssel, illetve szemléletmóddal ellentétes gyakorlat.

Az alapjog-korlátozás arányosságának vizsgálata esetén elengedhetetlen górcső alá venni azt, hogy a jogkorlátozással elérni kívánt cél fontossága megfelelő arányban áll-e a korlátozás – mint az alapjogok érvényesülésébe történő beavatkozás – mértékével.⁶⁵

Az alapjogok, így a mozgásszabadság jogának korlátozására, illetve azok gyakorlásának határaitra vonatkozó rendelkezéseket az egyes alapvető jogokra vonatkozó részletszabályokat rögzítő, valamint az adott alapjoggal összefüggő rendelkezéseket tartalmazó törvények, – például az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.), a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat. tv.), a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény etc. – továbbá olyan szakjogi törvények is tartalmazhatnak, mint például a Btk.,⁶⁶ vagy a Ptk.⁶⁷ Ezen jogszabályok esetében azonban a jogalkotó számára ír elő betartandó és feltétlen érvényesülést igénylő követelményeket az alkalmassági-szükségességi-arányossági teszt alkalmazásának kötelezettsége.⁶⁸

A nyilvános ellenőrizhetőséghez, továbbá a szabályozás előreláthatóságához és kiszámíthatóságához is hozzájárul az alapjog-gyakorlás normatív korlátainak, illetve feltételrendszerének (az alapvető jogi dokumentumokon túl) – a fentiekben írottakhoz hasonló – egyes ágazati jogszabályokban történő részletes rögzítése. A külön törvényekben szabályozott alapjog-korlátozásra vonatkozó előírásoknak is szükségszerűen ki kell elégíteniük a normavilágosság követelményét az előre megismerhetőség és az átláthatóság, valamint a jogállamiság, illetve az abból fakadó jogbiztonság elvének történő megfelelés érdekében.⁶⁹

Összefoglalásképpen hangsúlyozandó, hogy a jogkorlátozásnak – valamennyi, fentiekben részletezett esetben – meg kell felelnie az alapjogi teszt minden egyes kritériumának a korlátozás alkotmányossága érdekében.⁷⁰ Azon alapjog-korlátozás, amely a hivatkozott korlátozási teszt valamely követelményét nem elégíti ki, alapjogsértésnek minősül.⁷¹

Az alapvető jogok korlátozásának elvi határa pedig, hogy az nem fordulhat elő egy adott társadalomban olyan rendszerességgel, amely már esetlegesen az érintett alapjog által biztosított szabadságot elvi szinten is veszélyezteti.⁷²

Végül kiemelendő, hogy az alapvető jogok korlátozása alkotmányosságának tanulmányozása során a jogkorlátozás teljes kritériumrendszerének történő megfelelést, illetve annak okait megszorítóan kell értelmezni.⁷³

2. A SZABAD MOZGÁSHOZ ÉS A TARTÓZKODÁSI HELY SZABAD MEGVÁLASZTÁSÁHOZ FÜZŐDŐ ALAPVETŐ JOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK ALKOTMÁNYOS GARANCIÁI ÉS AZOK KORLÁTOZHATÓSÁGA A VESZÉLYHELYZET IDEJÉN

A veszélyhelyzet időszaka alatt alkalmazandó, általánostól eltérő szabályok az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó előírásokat tartalmazó alcíme alatt helyezkednek el, öt egyéb – ugyancsak ezen alcímhez tartozó – időszakra vonatkozó előírás mellett.⁷⁴

A különleges jogrendre vonatkozó előírások „*az alkotmányos szabályozás különös részét, a békétől (...) eltérő időszakok bővített eszköztárú kezelésének jogát*” képezik, amelyek az Alaptörvényen alapuló jogrendszer stabilitásának biztosítékául szolgálnak.⁷⁵

61 SCHANDA–BALOGH (szerk.): i. m. 64. p.

62 SOMODY–SZABÓ–VISSY–DOJCSÁK: i. m. 66–67. p.

63 HALMAI–TÓTH (szerk.): i. m. 132. és 124. p.

64 SOMODY–SZABÓ–VISSY–DOJCSÁK: i. m. 21–22. p.

65 BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata*, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2002. 218. p.

66 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.

67 A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény.

68 SOMODY–SZABÓ–VISSY–DOJCSÁK: i. m. 58–59. p.

69 SOMODY–SZABÓ–VISSY–DOJCSÁK: i. m. 63. p.

70 BALOGH–HOLLÓ–KUKORELLI–SÁRI: i. m. 219. és 221. p.

71 VÖ. CSEPORÁN: i. m. 133. p., és lásd SCHANDA–BALOGH (szerk.): i. m. 62. és SOMODY–SZABÓ–VISSY–DOJCSÁK: i. m. 58. p.

72 SCHANDA–BALOGH (szerk.): i. m. 37–38. p.

73 SCHANDA–BALOGH (szerk.): i. m. 65–66. p.

74 Rendkívüli állapot (Alaptörvény 49. cikk), Szükségállapot (Alaptörvény 50. cikk), Veszélyhelyzet (Alaptörvény 53. cikk), Váratlan támadás (Alaptörvény 52. cikk), Megelőző védelmi helyzet (Alaptörvény 51. cikk), Terrorveszélyhelyzet (Alaptörvény 51/A. cikk).

75 TILL Szabolcs: *Különleges jogrend*, in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/>

Garanciális szabály, hogy maga az alkotmányozó határozza meg a különleges jogrend, illetve a veszélyhelyzet idején alkalmazandó azon rendkívüli normákat, amelyek arányos, gyors és hatékonyabb eltérési lehetőséget biztosítanak – az általános, hatalommegosztáson alapuló, demokratikus államszervezeti szabályoktól⁷⁶ – annak érdekében, hogy a különleges jogrendet kiváltó okra történő reflektálást követően az államszervezet minél hamarabb visszatérhessen az általános szabályok szerinti rendszernek megfelelő működéshez.⁷⁷

A különleges jogrendre vonatkozó szabályozás alkalmazhatóságának tehát fontos feltétele, hogy a felmerült jelenség, mint a speciális előírások alkalmazását legalizáló ok, valamilyen védett értéket (például életet, vagyont, államot, illetve alkotmányos rendet) veszélyeztessen, vagy sértsen oly mértékben, hogy állami beavatkozásra van szükség, mert azt – az Alaptörvény által biztosított általános keretek között – nem lehetséges megfelelő gyorsasággal elhárítani. Az előbbieken részletezett feltételrendszer tehát a különleges jogrend bevezethetőségének, illetve szabályai alkalmazhatóságának ultima ratio jellegét jelöli.⁷⁸

A különleges jogrend szabályozási körébe tartozó veszélyhelyzet alkotmányosságának értékelési szempontjai lényegesen eltérnek a béke időszakában érvényesülő mércétől: elsődlegesen tekinthető – a korlátozhatatlan előírások és a nem változtatható feltételek betartása mellett – a kiváltó ok kezelése, és másodlagos szempont az alkotmányos hatalomgyakorlás általános rendjéhez történő mielőbbi visszatérés lehetőségének előmozdítása. Kiemelendő továbbá, hogy a veszélyhelyzet idején a hatáskörök megoszlása – a hatalomgyakorlás általános szabályaihoz képest – akként módosul, hogy a törvényhozási funkció egyes elemei eltolódnak a végrehajtó hatalom felé.⁷⁹

Az Alaptörvény 53. cikke rögzíti a Kormány részéről veszélyhelyzeti időszakban, a veszélyeztető körülmény következményei elhárítása érdekében rendeleti úton bevezethető intézkedésekre vonatkozó előírásokat és azok alkalmazhatóságának feltételeit. Ezen utóbbi szabályok szerint a Kormány a rendeletben – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, egyes törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.⁸⁰ A különleges jogrendi – és azon belül a veszélyhelyzeti – időszakra vonatkozóan tehát jellemző „a fékek és ellensúlyok rendszerének (...) az operativitás irányába történő eltolódása”⁸¹ a döntéshozatali eljárások rövidülése és az egyes szabályok végrehajtásának gyorsítása, illetve a rendkívüli helyzet kezelése hatékonyságának növelése érdekében.⁸²

A Kormány – előbbieken részletezettek szerint – bővülő jogkörének egyik legfontosabb alkotmányos korlátját

az Alkotmánybíróság jelenti, amelynek működése veszélyhelyzet idején sem függeszthető fel,⁸³ és amelynek feladata a hatalomgyakorlás alkotmányos feltételei, illetve korlátai betartásának előmozdítása, tehát egyfajta kontrollfunkció ellátása annak érdekében, hogy az állam rendkívüli időszakban történő irányítása ne vezethessen visszaélészerű, önkényes hatalomgyakorláshoz.⁸⁴

A demokratikus politikai berendezkedés magját képező jogállamiságnak és az abból fakadó jogbiztonságnak tehát alapvető követelménye, hogy a közhatalom gyakorlására még a veszélyhelyzeti időszakban is jogi keretek között kerüljön sor. Kiemelendő azonban, hogy amennyiben a közhatalom olyan intézkedést hoz, amely a veszélyhelyzet kihirdetését eredményező körülmény elhárítása érdekében szükséges és az elérni kívánt céllal arányos, akkor ezen intézkedés az általános szabályok szerint is alkotmányos, még abban az esetben is, ha az „békeidőben” súlyos alapjog-korlátozást idézne elő.⁸⁵

Az Alaptörvény 53. cikke⁸⁶ továbbá számos garanciális rendelkezést rögzít a jogbiztonság veszélyhelyzet idején történő fenntartása érdekében. Ilyen szabály – többek között – a veszélyhelyzet idején megalkotott kormányrendeletek hatályosságának 15 napos időbeli korlátjára vonatkozó előírás, és annak az Országgyűlés felhatalmazása alapján történő meghosszabbításának lehetősége, valamint a kormányrendeletek veszélyhelyzet megszűnésével egyidejűleg történő hatályvesztésének rögzítése is, mint a rendeleti úton történő kormányzásra vonatkozó rendkívüli szabályozás átmenetiségének garanciája.

Az Országgyűlés felhatalmazási hatáskörével összefüggésben figyelemre méltó TILL azon értelmezése, amely szerint „Az Országgyűlés [az Alaptörvény 53. cikk] (3) bekezdés szerinti [a Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendelete tizenöt napos időbeli hatályának meghosszabbítására vonatkozó] felhatalmazási jogköre megítélésünk szerint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény alapján előzetesen adott, így – végső soron – a veszélyhelyzet megszüntetése vonatkozásában a szükségesség fennálltának mérlegelése kizárólagos kormányzati jogkörbe tartozó célszerűségi kérdés”.⁸⁷

Az alapjog-korlátozás veszélyhelyzet időszakára vonatkozó általános – így a mozgásszabadság alapvető jogára is vonatkozó – szabályai, illetve feltételei az alábbiakban kerülnek bemutatásra.

Alaptörvényünk a rendkívüli jogrend közös szabályai között, az 54. cikkben rögzíti az alapjogokra vonatkozó – a veszélyhelyzeti időszakra is érvényes, általános szabályozástól eltérő, és egyben azok érvényesülésének garanciáit is jelentő – előírásokat. Ezen utóbbi rendelkezések szerint – az élethez való jog, az emberi méltóság, és az abból fakadó, illetve ahhoz kapcsolódó abszolút tilalmak, valamint a büntető eljárásjog olyan garanciális és korlátozhatatlan előírásai, mint a visszamenőleges hatályú büntető jogalkotás tilalma, az ártatlanság védelme (a védelemhez való jog kivételével) – az alapvető jogok (így a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztá-

szocikk/különleges-jogrend (2019) 1. p. Hasonló vélekedést lásd JAKAB-TILL: i. m. 466. p.

76 Vö. Alaptörvény B) és C) cikkei.

77 TILL: i. m. 1. p.

78 CSINK Lóránt – SABJANICS István: *A különleges jogrend alkotmányjogi és igazgatási értékelése*. In CSINK Lóránt (szerk.) *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*, PÁZMÁNY PRESS, Budapest, 2017. 263–264. p.

79 TILL: i. m. 1–3. p.

80 Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdés.

81 TILL: i. m. 10. ehhez hasonló vélekedés lásd CSINK-SABJANICS: i. m. 280.

82 CSINK-SABJANICS: i. m. 280–281. p. Ehhez hasonló vélekedést lásd TILL: i. m. 10. p.

83 Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés.

84 TILL: i. m. 2–3. p.

85 CSINK-SABJANICS: i. m. 267. és 269. p.

86 Lásd Alaptörvény 53. cikk (3)–(4) bekezdései.

87 TILL: i. m. 8. p.

sához fűződő alapjog is) a rendkívüli jogrend idején is felfüggeszthetőek, vagy lényeges tartalmukon túl is korlátozhatóak.⁸⁸

Az egyes államok alkotmányai által deklarált alapjogok, és azok korlátozhatóságának kérdése szorosan összefügg a nemzetközi emberi jogi egyezményekkel, valamint az azokhoz kapcsolódó joggyakorlással, az alapvető jogok részletes szabályait, illetve az azokkal kapcsolatos előírásokat tartalmazó törvényekkel, az alkotmányok értelmezésére hivatott alkotmánybírói esetjoggal, továbbá az alapvető jogok érvényre juttatásának és korlátozhatóságának feltételeit érintik az európai uniós előírások is. Hangsúlyozandó tehát, hogy az egyes alapvető jogok tartalmát, érvényesülésük garanciáit és korlátozhatóságuk feltételeit az előbbi jogforrások együttes figyelembevételével határozhatjuk meg,⁸⁹ (különös figyelemmel a nemzetközi emberi jogi egyezmények nem korlátozható alapjogokra vonatkozó előírásaira is).

Összességében megállapítható, hogy az alapjogok korlátozhatóságának elvi kereteit alkotó rendelkezések elsődlegesen alaptörvényi szinten, másodlagosan a nemzetközi jogi, illetve az uniós jogi dokumentumokban kerültek lefektetésre, míg a részletes előírásokat⁹⁰ egyéb jogszabályok – a jelen tanulmány központi témáját képező szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztása alapvető jogának humánjárvány idején történő korlátozhatósága esetében a Kat. tv., valamint az Eütv. – tartalmazzák.

A Kat. tv.-ben – amely a veszélyhelyzet fogalmának részletezése körében visszautal az Alaptörvény 53. cikkére – a veszélyhelyzetet kiváltó események között külön nevesítésre került a tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély fogalma,⁹¹ amely a koronavírus-járványra vonatkozóan is értelmezendő.

Ezen törvényben részletesen kifejtésre kerültek⁹² továbbá az államszervezet, illetve a közhatalmi szervek veszélyhelyzet időszakában hozott rendkívüli intézkedéseinek keretei, így a rendeleti kormányzás útján bevezethető rendkívüli szabályok köre⁹³ is.

Az utóbbiak között kerültek – többek között – rögzítésre a valamennyi embert megillető, személyek szabad mozgásának és a tartózkodási hely szabad megválasztásának alapjogával összefüggésbe hozható alábbi rendelkezések:

- a közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalmának, a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen történő tartózkodásának korlátozhatóságára, illetve ideiglenes megtiltására vonatkozó lehetőség, (a kijárási tilalom intézménye a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen történő tartózkodásának tilalmaként került nevesítésre⁹⁴),
- a közterületre szervezett rendezvény, nyilvános gyűlés megtartásának a rendőrség által – a védelmi érdekek sérelme esetén – történő megtiltásának lehetősége,

- az ország meghatározott területére történő belépés, átutazás vagy kiutazás, valamint az ott-tartózkodás korlátozása, illetve engedélyhez kötése, továbbá
- az oktatásért, valamint a szakképzésért felelős miniszternek azon jogköre, amelyből fakadóan a köznevelési, illetve a szakképző intézmények működésével, működtetésével, valamint a tanítási év megszervezésével kapcsolatos feladatokat meghatározhatja.⁹⁵

A mozgásszabadság alapvető jogának korlátozhatósága indokaival összefüggésbe hozható továbbá az Eütv. azon rendelkezései⁹⁶ is, amelyek szerint a fertőző megbetegedések, járványok megelőzése és leküzdése, valamint az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló képességének fokozása érdekében az egészségügyi államigazgatási szerv

- az egyén személyes szabadsághoz való jogainak gyakorlását,⁹⁷ valamint a betegek jogait⁹⁸ az e törvényben foglaltak szerint korlátozhatja,
- a természetes és jogi személyeket, továbbá a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket az e törvényben meghatározott intézkedések tülésére, illetve megtételére kötelezheti,⁹⁹
- a kötelező járványügyi intézkedést fogantató egészségügyi szolgáltató a betegek jogait ugyancsak az e törvényben foglaltak szerint korlátozhatja, továbbá
- a kötelező járványügyi intézkedés fogantatójához nincs szükség a beteg beleegyezésére, azonban garanciális törvényi előírás, hogy a beteget – az eset körülményeihez képest – ekkor is megilleti a tájékoztatáshoz való jog.

Az Eütv.¹⁰⁰ előbbieken kiemelt előírásain túl – a koronavírus-járvány következményeként elrendelt mozgásszabadság korlátozásra is vonatkoztathatóan –

1. meghatározza

- a fertőző beteg és a fertőző betegségre gyanús személy fogalmát,¹⁰¹
- a fertőző beteg elkülönítésének¹⁰² kereteit, és ezzel összefüggésben arról is rendelkezik, hogy fekvőbeteg-gyógyintézeti elkülönítés esetén a fertőző beteg intézeten belüli szabad mozgása, valamint a kapcsolattartási joga korlátozható,
- a fertőző betegségben szenvedő személlyel érintkezett és feltehetően lappangási szakaszban lévő személlyel

95 Lásd Kat. tv. 49–51. §-ai.

96 Eütv. 56. § (1)–(3) bekezdései.

97 Például kijárási korlátozás bizonyos formái.

98 Például járványügyi intézkedés fogantatójához nincs szükség a beteg beleegyezésére, látogatási tilalom etc.

99 Például a tömegközlekedési eszközök használata esetére, valamint az egyes közintézményekbe történő belépés, illetve ott-tartózkodás idejére maszk viselése követelményének, valamint a kézfertőtlenítési kötelezettségnek az előírása.

100 Eütv. 63–69. §.

101 Lásd Eütv. (4) bekezdés: „Az 57–74. §-ok alkalmazásában fertőző betegen a fertőző betegségre gyanús személyt is érteni kell. Fertőző betegségre gyanús személy az, aki a miniszter rendeletében meghatározott fertőző betegségben szenvedő személlyel, annak használati eszközével, váladékával érintkezett, illetve a fertőzés terjedési módjából adódóan feltételezhető, hogy a fertőző betegség kórokozója a szervezetébe került.”

102 Például a koronavírussal fertőzött betegek elkülönített helyiségekben történő elhelyezése.

88 Lásd Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti általános alapjogkorlátozási teszt.

89 SOMODY–SZABÓ–VISSY: i. m. 29. p.

90 TILL: i. m. 14. p.

91 Lásd Kat. tv. 44. § ca) alpont.

92 Lásd Kat. tv. 45. §.

93 Lásd Kat. tv. 47–49. §-ai.

94 Lásd Kat. tv. 70. § (5) bekezdés.

szemben foganosítható járványügyi megfigyelés vagy járványügyi zárlat fogalmát, valamint azok alkalmazásának feltételeit, amelyekkel összefüggésben akként rendelkezik, hogy a járványügyi megfigyelés alá helyezett személy a megfigyelés tartama alatt foglalkozása gyakorlásában, kapcsolattartási jogában és a mozgási szabadságában korlátozható, a járványügyi zárlat alá helyezett személyekre vonatkozóan pedig kifejezetten előírja, hogy a zárlat foganosítási helyét nem hagyhatják el,¹⁰³

- a járványügyi ellenőrzés fogalmát és feltételeit, amelyekkel kapcsolatosan rögzíti, hogy a járványügyi ellenőrzés alá vont kórokozóhordozó – a fertőzés terjedési módjától függően – foglalkozása gyakorlásában, kapcsolattartási jogában és mozgási szabadságában korlátozható, továbbá
- a fertőtlenítés feltételeit,¹⁰⁴

2. rögzíti, hogy

- a járvány esetén korlátozható vagy megtiltható – többek között – minden olyan intézmény működése, illetve rendezvény és tevékenység, amely a járvány terjedését elősegítheti, továbbá az egyes területek közötti személyforgalom, az egyes területek lakosainak más területek lakosaival való érintkezése,¹⁰⁵ a fekvőbeteggyógyintézet látogatása, és az egyes területek elhagyása is,¹⁰⁶ valamint, hogy
- az egészségügyi államigazgatási szervnek az előbbiekkel kapcsolatosan hozott határozata – közegészségügyi vagy járványügyi okból – azonnal végrehajthatóvá nyilvánítható,
- az országos tisztifőorvos tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben vagy más, e törvény szerinti egészségügyi válsághelyzet esetén kötelezően elvégzendő szűrővizsgálatokat rendelhet el a menedékjogról szóló törvény szerinti elismerés iránti kérelmet benyújtó személyek számára,¹⁰⁷ továbbá

3. hangsúlyozza, hogy

- a járványügyi elkülönítés, a járványügyi megfigyelés és a járványügyi zárlat, valamint a járványügyi ellenőrzés idején, az azok végrehajtásával összefüggésben felmerült, a fertőző betegnek, illetve a kórokozó hordozónak fel nem róható, szükséges és indokolt költségeket, továbbá a társadalombiztosítási jogviszony alapján meg nem térülő kiesett munkajövedelmet az állam megtéríti a fertőző beteg, illetve a kórokozó hordozó részére.¹⁰⁸

Az előbbiekben részletezettek felül, 2020. június 18. napjától hatályos új rendelkezésekként – a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járvány-

ügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvénnyel – beiktatásra kerültek az Eütv.-be (garanciális előírások mellett) a személyek szabad mozgásának és a tartózkodási hely szabad megválasztásának alapjogát érintő alábbi szabályok:

- a hatósági házi karanténra vonatkozó előírások,¹⁰⁹ amelyek szerint
 - a járványügyi hatóság meghatározott országokból történő beutazás esetén, vagy fertőzés, illetve megbetegedés esetén előírhatja, hogy a járványügyi intézkedés alá vont személy a számára meghatározott lakást, ahhoz tartozó bekerített helyet vagy egyéb, egészségügyi intézménynek nem minősülő helyet a határozatban meghatározott ideig ne hagyja el,¹¹⁰
- a járványügyi hatóság (megfelelő tájékoztatás és figyelmeztetés mellett¹¹¹) elrendelheti¹¹² a hatósági házi karantén szabályai betartásának – az érintett nagykorú cselekvőképes személy mozgását nyomon követő, valamint az arcképmásának és az általa megadott egészségügyi adatoknak a továbbítására alkalmas elektronikus szoftver (a továbbiakban: karantén szoftver) alkalmazásával történő – ellenőrzését, amennyiben az érintett személy nyilatkozik, hogy a karantén szoftver telepítésének feltételei rendelkezésre állnak, ahhoz megfelelő eszközzel rendelkezik, valamint annak telepítését és használatát önként vállalja,
 - a karantén szoftver telepítésére és használatára vonatkozó kötelezettség teljesítését a rendőrség – elsősorban elektronikus úton – ellenőrzi,¹¹³
 - amennyiben a hatósági házi karanténra kötelezett személy nem teszi meg a fentiekben hivatkozott nyilatkozatot, a rendőrség személyes jelenlét útján ellenőrzi a karantén szabályainak megtartását,¹¹⁴
- az országos tisztifőorvos javaslatára – a miniszter előterjesztése alapján – a Kormány rendeletében egészségügyi válsághelyzetet rendelhet el¹¹⁵ (amely járvány-

109 Eütv. 67/A. § (1)–(4) bekezdései.

110 Garanciális rendelkezés, amely szerint a hatósági házi karantént előíró szabályok alól – amennyiben a járványügyi védekezés hatósági házi karantén alkalmazása nélkül is biztosítható – különös méltánylást érdemlő esetben (egészségügyi válsághelyzetben a kormány rendeletében meghatározott esetek kivételével) a hatósági házi karantént elrendelő határozat kiadására illetékes járványügyi hatóság felmentést adhat, illetve egyedi magatartási szabályt állapíthat meg.

111 Eütv. 74/B. § (3) bekezdés a)–b) pont.

112 Eütv. 70/B. § (1) bekezdés.

113 Az Eütv. 74/B. § (4) bekezdésében rögzített garanciális szabály szerint az ellenőrzés nem járhat az érintett személy magánéletének szükségtelen zavarásával, 22.00 és 6.00 óra között az érintett személy pihenése indokolatlanul nem zavarható meg, a személyes ellenőrzésre akkor kerülhet sor, ha a karantén szoftver által biztosított ellenőrzés kijátszásának gyanúja merül fel, vagy ha az érintett személy a karantén szoftver használatát elmulasztja, valamint a hatósági házi karantén megszűnésével az érintett személy a karantén szoftvert törli, a rendőrség pedig a személy szerinti ellenőrzést megszünteti.

114 Eütv. 74/B. §.

115 Az Eütv. 228. § (2a)–(2c) bekezdései olyan garanciális előírásokat tartalmaznak, amelyek szerint

- az egészségügyi válsághelyzet feltételeinek a fennállását az országos tisztifőorvos köteles folyamatosan figyelemmel kísérni, és amennyiben az egészségügyi válsághelyzet elrendelésének a feltételei nem állnak fenn, köteles kezdeményezni a miniszternél, hogy tegyen javaslatot a Kormánynak az Adott kormányrendelet hatályon kívül helyezésére,

103 Például a karanténra vonatkozó egyes rendelkezések.

104 Eütv. 72. §.

105 Vö. 97. számú lábjegyzetben írottak.

106 Eütv. 74. § (2) [Megjegyzendő, hogy az Eütv. – egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó – 2020. június 18. napjától hatályos új előírásai szerint egészségügyi válsághelyzet elrendelése esetén az Eütv. 74. § (2)–(4) bekezdései nem alkalmazhatóak.]

107 Eütv. 74/A. §.

108 Eütv. 70. §.

ügyi készütségnek minősül), ha azt a járványügyi szükséghelyzet¹¹⁶ vagy valamely más körülmény¹¹⁷ szükségessé teszi,¹¹⁸

- Magyarország egész, illetve annak meghatározott területére¹¹⁹ vonatkozó egészségügyi válsághelyzet elrendelésének feltételeire vonatkozó előírások,¹²⁰ továbbá
- a járványügyi készütség keretében egészségügyi válsághelyzetben kormányrendeletben előírható¹²¹ korlátozások vagy tilalmak
 - a Kormány a korlátozások vagy a tilalmak rendeletben történő előírásának jogkörét – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – az egészségügyi válsághelyzet megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá annak káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja, és kijárási korlátozást nem vezethet be¹²² (amely fontos garanciális szabály),
- egészségügyi válsághelyzetben – a kereskedelemről szóló törvény és a végrehajtására kiadott kormányrendelet rendelkezéseitől eltérően – a települési önkormányzat képviselő-testülete eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletével szabályozhatja a települési önkormányzat területén működő piac, vásár, illetve a piac, vásár területén működő üzletek nyitvatartására vonatkozó előírásokat.¹²³

Az új előírások közül kiemelendő, hogy egészségügyi válsághelyzet elrendelése esetén nem alkalmazhatóak az Eütv. – fentiekben hivatkozott – 74. § (2)–(4) bekezdéseiben foglalt azon rendelkezések,¹²⁴ amelyek szerint járvány esetén korlátozható vagy megtiltható többek között minden olyan intézmény működése, illetve rendezvény és tevékenység, amely a járvány terjedését elősegítheti, valamint az egyes területek közötti személyforgalom, illetve az egyes területek lakosainak más területek lakosaival való érintkezése,¹²⁵ továbbá a fekvőbeteg-gyógyintézet látogatása és egyes területek elhagyása.¹²⁶

A járványügyi készütség bevezetéséről pedig a 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet szól, amelyben foglaltak szerint

-
- a miniszter javaslatát a Kormány részére haladéktalanul benyújtja, amelyet a Kormány soron kívül köteles megtárgyalni, és – ha az egészségügyi válsághelyzet elrendelésének feltételei nem állnak fenn – az Adott kormányrendeletet köteles hatályon kívül helyezni,
 - az Adott kormányrendelet legfeljebb hat hónapig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány annak hatályát meghosszabbítja,
 - a Kormány az Adott kormányrendelet hatályát akkor hosszabbíthatja meg, ha az egészségügyi válsághelyzet elrendelésének feltételei a meghosszabbítás időpontjában fennállnak,
 - az Adott kormányrendelet hatályának meghosszabbításáról a Kormány az Országgyűlés egészségüggyel foglalkozó állandó bizottságának beszámol.

116 Eütv. 228. § (2) bekezdés a) pontja szerinti.

117 Eütv. 228. § (2) bekezdés b) és c) pontja szerinti.

118 Eütv. 228. § (1) bekezdés.

119 Eütv. 228. § (4) bekezdés.

120 Eütv. 228. § (2) bekezdés.

121 Eütv. 232/D. § (1) bekezdés.

122 Eütv. 232/D. § (2) bekezdés.

123 Eütv. 232/D. § (2)–(3) bekezdései.

124 Az Eütv. 228. § (5) bekezdése szerint „Egészségügyi válsághelyzet elrendelése esetén a 74. § (2)–(4) bekezdése nem alkalmazható.”

125 Vö. 97. számú lábjegyzetben írottak.

126 Eütv. 74. § (2) bekezdés.

a Kormány 2020. június 18. napjától Magyarország egész területére – egészségügyi válsághelyzet elrendelésével – járványügyi készütséget vezetett be.¹²⁷

Megjegyzendő, hogy a történelem során a biztonság és a szabadság (ezen belül a mozgásszabadság) követelményének – államszervezet részéről történő – biztosítása számos esetben került kollízióba egymással. A koronavírus járványveszély idején, az elmúlt hónapokban ezen feszültség még erőteljesebben mutatkozott meg, hiszen e két érték a társadalom számára rendkívül meghatározó fontossággal bír, azonban az emberek életének és egészségének biztonsága különös veszélybe került. Kijelenthető, hogy minél nagyobb a veszéllyel fenyegető helyzet, annál nagyobb mértékben korlátozható a szabadság (a szükségesség és az arányosság követelményeinek figyelembevételével) a biztonság fenntartása érdekében.¹²⁸ A szabadság érvényesülését sem lehet azonban akként korlátozni, hogy az ne feleljen meg az „átmenetiség” Alaptörvényben rögzített¹²⁹ követelményének, még akkor sem, ha az állam speciális szabályok alkalmazására kényszerül a biztonság fenntartása, illetve megmentése érdekében.

A személyek szabad mozgásának és a tartózkodási hely szabad megválasztásának valamennyi embert megillető alapvető joga a koronavírus okozta járványveszély idején jelentős összeütközésbe került az – ugyancsak minden embert megillető – élethez és egészséghez való alapvető emberi jogokkal.

Ezen utóbbi alapjogok az egyén testi-lelki egészségének megőrzése érdekében – többek között – azon követelményt támasztják az állammal szemben, hogy olyan egészségügyi rendszert hozzon létre és működtessen, amely alkalmas a betegségek megelőzésére, azok kezelésére, illetve valamennyi beteg számára hozzáférhető orvosi ellátás nyújtására.¹³⁰

Az előbbiekben írottakra is figyelemmel a Kormánynak – az országban március elején kialakult, és folyamatosan súlyosbodó koronavírus járványveszély időszakában – rövid idő állt a rendelkezésére a védekezéssel, illetve a veszély következményeinek kezelésével és enyhítésével kapcsolatos intézkedések meghozatalára, amely során szükségszerűen mérlegelni kellett az egyes alapvető jogok más alapjogokkal, (többek között) a mozgásszabadság alapvető jogával történő kollíziójából fakadó konfliktus kezelésének, megoldásának, és kompenzálásának módjait, továbbá az alkotmányos szabályoknak, valamint az uniós jogi és a nemzetközi jogi előírásoknak is megfelelő alapjog-korlátozás azon eszközeinek alkalmazását, amelyek a leggyorsabban és a leghatékonyabban szolgálják a közösség érdekeit a válsághelyzet idején.

Az emberi élethez fűző alapvető jog az alapjogi katalógus csúcán helyezkedik el, amely teljes mértékben érinthetetlen, és veszélyhelyzet idején sem korlátozható¹³¹ semmiféle más alapvető jog érvényesülése érdekében. Ezen sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető emberi jog védelme az állam első-

127 Lásd a járványügyi készütség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 1–3. §-ai. Garanciális előírásai az utóbbi Korm. rendeletnek, hogy a Kormány a járványügyi készütség fenntartásának szükségességét háromhavonta felülvizsgálja, továbbá, hogy a hivatkozott Korm. rendelet 2020. december 18-án hatályát veszti.

128 CSINK-SABJANICS: i. m. 261. p.

129 Lásd Alaptörvény 53. cikk (3)–(4) bekezdései.

130 SOMODY-SZABÓ-VISSY-DOJCSÁK: i. m. 168. p.

131 Lásd Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés.

rendű kötelezettsége,¹³² vagyis annak előmozdítása érdekében törvényesen korlátozható – és szükség esetén korlátozandó – a mozgásszabadság alapjoga is.

A végrehajtó hatalom tehát – az élet- és vagyonsbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó a koronavírus humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének, valamint életének megóvása érdekében – 2020. március 11. napján veszélyhelyzetet hirdetett ki Magyarország egész területére.¹³³

Ezen időszak alatt a Kormány számos – a jelen tanulmány központi témáját képező alapvető jog korlátozásával összefüggésbe hozható – rendeletet alkotott a járvány kezelése, illetve leküzdése, valamint annak következményei kiküszöbölése érdekében. Az eredményes védekezést szolgálta továbbá a hatékony szankciórendszer azon esetekre történő törvényi bevezetése, amikor valaki olyan hatósági intézkedések megtételét akadályozza, amelyek a kitűzött egészségvédelmi célok érdekében korlátozzák a polgárok mozgásszabadságát, és a betegjogok körét is érintik, hiszen például a beteg vagy a fertőzésgyanús személy elkülönítését rendelik el.¹³⁴

Az előbbieken részletezett, a személyek szabad mozgását és a tartózkodási helyük szabad megválasztását (például kijárási tilalom, vagy karantén elrendelése útján) korlátozó, vagy azt eredményező,¹³⁵ valamint a korlátozások enyhítését, illetve megszüntetését célzó szabályok¹³⁶ mellett számos, kompenzációs jellegű intézkedés is bevezetésre került a Kormány részéről a különleges jogrend ideje alatt – többek között – az egészségügy terén, illetve a gyógyszerellátás folyamatos és zökkenőmentes biztosítása, a munkavállalók védelme, továbbá a koronavírus-járvány következményeként kialakult nemzetgazdasági válság kezelése érdekében is.

A veszélyhelyzet idején is megőrizendő jogbiztonságot szolgáló előírás, hogy az ezen időszakban alkotott jogszabályoknak, illetve az alapjogokat, így a személyek szabad mozgását és a tartózkodási hely szabad megválasztásának alapvető jogát is korlátozó normáknak is meg kell felelniük – a védeni kívánt értékkel, illetve céllal összefüggésben – a szükségesség és az arányosság követelményeinek, továbbá a mindenkire kötelező, általános magatartási szabályok előzetes megalkotására vonatkozó kötelezettségnek azért, hogy azok valamennyi ember számára előre láthatóak, megismerhetőek, valamint kellően részletesek legyenek annak érdekében, hogy minél kevesebb tere lehessen az esetleges önkényes mérlegelésnek.¹³⁷ Egyebek mellett a mozgásszabadság kijárási korlátozás, illetve karantén elrendelése útján történő behatárolásának alkotmányosságát is az utóbbi előírásoknak történő megfelelés biztosítja.

A fentiekben rögzített követelmények teljesülését szolgálja a Kat. tv.-ben foglalt azon garanciális szabály, hogy a korlátozást és annak időtartamát a rádió, a televízió, a sajtó és hirdetemény útján, valamint a helyben szokásos módon a lakosság tudomására kell hozni,¹³⁸ továbbá az Eütv.-ben előírt – a járványügyi okokból elrendelt intézkedésekkel, illetve szabályokkal összefüggő – betegeket megillető tájékoztatási kötelezettség¹³⁹ is.

A jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság elvének folyamatos fenntartása érdekében garanciális szempont lehet továbbá az alkotmányi szabályozás alábbi – a Csink–Sabjanics szerzőpáros által alkotott – négy elv mentén történő kialakítása:

1. a stabilitás, vagyis a szabályok okot adó körülményeket megelőző megalkotásának és azok állandóságának követelménye,
2. a szabályozásra vonatkozó absztrakció elvének történő megfelelés, azaz a különleges körülmények sokszínűsége miatt a szabályozásnak általánosnak kell lennie,
3. a rugalmasság elvének követése, vagyis biztosítani kell a végrehajtó hatalom mozgásterét azon okból, hogy megfelelő intézkedéseket hozhasson a veszélyt előidéző körülmény leküzdése érdekében, továbbá
4. a jogi és a politikai kontroll megerősítése az esetleges önkényes hatalomgyakorlás, illetve a visszaélések elkerülése céljából.¹⁴⁰

3. A SZEMÉLYEK SZABAD MOZGÁSÁNAK KORLÁTOZÁSÁVAL KAPCSOLATOS EURÓPAI UNIÓS ELVÁRÁSOK

BEVEZETŐ GONDOLATOK

„Egyértelmű, hogy a járvány alatt erőteljes közegészségügyi intézkedésekre van szükségünk az élet megóvása érdekében. De úgy is megvédhetjük az egészségünket, hogy közben tiszteletben tartjuk az emberi jogokat. Ez nem egy zéró összegű játék. Minél jobban tiszteljük az emberi jogokat, annál jobbak lesznek a közegészségügyi stratégiáink. Az egészségügyi stratégiáinknak azt is biztosítaniuk kell, hogy az emberi jogokat érintő bármilyen nemű korlátozások csak addig tartsanak, amíg azok feltétlenül szükségesek.”¹⁴¹

132 Lásd Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés.

133 Lásd 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 1. §.

134 <https://szadveg.hu/hu/kutatasok/az-alapitvany-kutatasai/elemzesek-publikaciok/kerdesek-es-valaszok-a-koronavirus-elleni-vedekezesrol-szolo-torveny-kapcsan>

135 Például oktatási és egyéb intézmények, kulturális helyszínek, valamint egyes üzletek nyitvatartását korlátozó, illetve tiltó, továbbá rendezvények megtartásának elhalasztását célzó intézkedések.

136 Például a védelmi intézkedések következő üteméről szóló 207/2020. (V. 15.) Korm. rendelet, valamint a fővárosi védelmi intézkedésekről szóló 211/2020. (V. 16.) Korm. rendelet etc.

137 CSINK–SABJANICS: i. m. 269–271. p.

138 Lásd Kat. tv. 47–49. §.

139 Lásd Eütv. 56. § (1)–(3) bekezdései.

140 CSINK–SABJANICS: i. m. 284–285. p.

141 MICHAEL O'FLAHERTY: *European Agency for Fundamental Rights: Coronavirus Pandemic in the EU-Fundamental Rights Implications*, 2020. február–március, 5. o. (a kiemelés a szerző saját fordítása). https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fcddefec-8443-11ea-bf12-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF?fbclid=IwAR1V34EomFAEl_hm5jKZLID_XNNP3wihNNT1gScs65Upe7ONiRO0VIszMsdc [letöltve: 2020. május. 29.]

3.1. A SZEMÉLYEK SZABAD MOZGÁSÁNAK FOGALMA AZ EURÓPAI UNIÓ JOGRENDJÉBEN

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés¹⁴² (a továbbiakban: EUMSz) 26. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „a belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása”. Ezen négy alapszabadságot rögzítő elvek eredetileg, megfogalmazásuk időszakában leginkább gazdasági relevanciával rendelkeztek, azonban az évtizedek során egyre inkább alapjogi jelentéstartammal bővültek, egyúttal erősítve a gazdasági és a társadalmi kohéziót is. A négy alapszabadság közül – a publikáció központi témáját képező – a személyek szabad mozgását a közös piac megteremtése egyik kulcsfontosságú elemének tekintették, napjainkban ezen alapszabadságot az uniós polgárokra ráruházott alapvető jognak tekintik.¹⁴³ Az EUMSz 21. cikke¹⁴⁴ egyértelművé teszi a szabad mozgás és tartózkodáshoz való jog kiemelt szerepét az uniós jogi gondolkodásában.

A személyek szabad mozgásának joga az uniós polgárok számára lehetőséget biztosít arra, hogy – akár családtagjaikkal együttesen – más uniós tagállamba szabadon beléphessenek, ott tartózkodhassanak, továbbá, hogy a tagállamokon belül az uniós jog által szabályozott és védett, gazdasági vagy más célú tevékenységet folytassanak. A személyek szabad mozgásának biztosítása az Európai Unió (a továbbiakban: Unió) fundamentumának részévé vált. Hangsúlyozandó azonban, hogy az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga nem korlátlan, a tagállamok ugyanis közegészségi, közrendi és közbiztonsági okokra tekintettel korlátozhatják a személyek szabad mozgását és tartózkodását.¹⁴⁵

A következő alfejezetekben a szerzők annak bemutatására vállalkoznak, hogy az egyes uniós normák – pontos megnevezés szerint a 2016/399 rendelet (a továbbiakban: Schengeni határellenőrzési kódex)¹⁴⁶, a személyek szabad mozgásáról szóló 2004/38/EK irányelv¹⁴⁷ (a továbbiakban: Irányelv), az Európai Unió Alapjogi Chartája¹⁴⁸ (a további-

biakban: a Charta) – milyen módon, illetve mely feltételek fennállásának igazolása esetén adnak lehetőséget a személyek szabad mozgásának közegészségügyi okokra tekintettel történő korlátozására.

3.2. A SCHENGENI HATÁRELLENŐRZÉSI KÓDEX SZABÁLYAI ÉS AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG IRÁNYMUTATÁSA, VALAMINT A BELSŐ HATÁRELLENŐRZÉSEK VISSZAÁLLÍTÁSÁNAK ÉS A KÜLSŐ HATÁROK LEZÁRÁSÁNAK KÉRDÉSE

A Schengeni határellenőrzési kódex által konstituált, belső határok nélküli rendszert sokan az Unió egyik legfontosabb – és egyben legpraktikusabb – vívmányának tekintik,¹⁴⁹ amely révén az uniós polgárok széles körű lehetőséget kapnak a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlására. A határokon átvélő szabad mozgás olyan természetes és mindennapi eseménnyé vált valamennyi uniós polgár számára, mintha az utazás csupán egy országon belül történne, éppen ezért csak akkor érezzük ennek hiányát, illetve értjük meg, hogy milyen hatalmas érték ez, amikor átmenetileg korlátozzák az emberek mozgásszabadságát.

A jelenlegi schengeni térség az EUMSz 77. cikk (1) bekezdés a) pontjával összhangban került kialakításra, amelyben rögzítésre került, hogy az olyan intézkedések elfogadása, amelyeknek célja annak biztosítása, hogy a személyeket – állampolgárságuktól függetlenül – a belső határok átlépésekor ne ellenőrizzék, az Unió célkitűzéseinek részét képezik. A szabályozás nem csupán a belső határookra vonatkozóan fogalmaz meg követelményeket, hanem előírásokat tartalmaz az Unió tagállamainak külső határait átlépő személyek ellenőrzése vonatkozásában is. A szabad mozgáshoz való jog előbbiekben kifejtett különleges helyzetére és fontosságára tekintettel ezért egyértelműnek látszik, hogy csak kivételes körülmények fennállása esetén nyílik lehetőség a határellenőrzések visszaállítására, amelyeket a Schengeni határellenőrzési kódex 25.¹⁵⁰ és 28. cikkei¹⁵¹ szabályoznak.

142 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 326., 2012. 10. 26., 47–390. o.

143 CAIRNS, Walter: *Bevezetés az Európai Unió jogrendszerébe*, CO-NEX Könyvkiadó, 1999. 167. o.

144 EUMSz. 21. cikk (1) bekezdése kimondja: „A Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.”

145 BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2004. https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_EUjog/ch11s07.html [Letöltve: 2020. május 26.]

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

147 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről HL L 158., 2004. 04. 30., 77–123. o.

148 Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta), amelyet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság ünnepélyesen kihirdetett

Strasbourgban, 2007. december 12-én (kihirdetve a Hivatalos Lap C 303, 2007. december 14-i számában, hatályba lépett 2009. december 1-jén, a Lisszabon Szerződés hatálybalépésének időpontjában, (celex-szám 12007P/TXT), HL C 202., 2016. 06. 07., 389–405. o.

149 A schengeni térség 26 országot foglal magában áll, ebből 22 uniós tagállam (Belgium, Csehország, Dánia, Németország, Észtország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Finnország és Svédország) és 4 társult ország (Izland, Norvégia, Svájc és Liechtenstein).

150 A Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke értelmében „A belső határokon történő határellenőrzés visszaállítása kivételesen szükségessé válhat a belső határellenőrzések nélküli térség szintjén vagy nemzeti szinten a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén, különösen terrortámadásokat vagy fenyegetéseket követően, vagy a szervezett bűnözés miatti veszély esetén.”

151 A Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke értelmében „A belső határellenőrzés nélküli térség működéséről szerzett tapasztalatok alapján, illetve a schengeni vívmányok következetes végrehajtása biztosításának elősegítése céljából a Bizottság iránymutatásokat dolgozhat ki a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítására vonatkozóan, mind az ilyen intézkedés ideiglenes bevezetését igénylő, mind az azonnali fellépést szükségessé tevő esetekre nézve. Az iránymutatásoknak egyértelmű

Általánosságban elmondható, hogy mielőtt egy tagállam korlátozó intézkedések bevezetését tervezi, erről mindenképpen értesítenie kell az Európai Bizottságot, az irányadó okok, valamint a korlátozó intézkedések időbeli terjedelmének egyidejű ismertetése mellett. A Schengeni határellenőrzési kódexben foglaltak értelmében ilyen, a tagállamok által bevezethető, korlátozó intézkedéseket megalapozó indokok lehetnek a közrendet, illetve a belső biztonságot fenyegető veszélyek,¹⁵² amelyeknek kezelése azonnali intézkedések meghozatalát igénylik, vagy éppen egy humánkatasztrófiával fenyegető betegség, járvány, azaz – a Schengeni határellenőrzési kódex fogalomhasználatának megfelelően – ún. közegészségügyi veszély, amely kifejezésnek értelmezési körébe vonható a koronavírus által okozott járványveszély is.¹⁵³

A Schengeni határellenőrzési kódex alapvetően 10 napos határidőt ír elő a tagállami korlátozó intézkedések időbeli hatályának behatárolása érdekében, amely szükség esetén 20 nappal több alkalommal is meghosszabbítható. Összességében azonban a jogkorlátozás időtartama nem haladhatja meg a két hónapot.¹⁵⁴ Ezen időbeli korlátozás garanciális előírásként azt biztosítja, hogy az intézkedések csak addig legyenek alkalmazandók, ameddig azok feltétlenül szükségesek és a kitűzött cél elérése érdekében arányosak, továbbá, hogy az alapvető jogokat korlátozó intézkedések minden esetben felülvizsgálhatók legyenek.

Az Európai Bizottság egy olyan Iránymutatást (a továbbiakban: Iránymutatás) adott ki¹⁵⁵ március közepén, amely a belső határellenőrzések és egyéb korlátozások bevezetését javasolta a koronavírus további terjedésének megakadályozása érdekében. Az Iránymutatásban foglaltakat az Európai Tanács¹⁵⁶ 2020. március 26. napján meghozott nyilatkozatával megerősítette. A Bizottság Iránymutatása lehetővé tette az ideiglenes határellenőrzés visszaállítását a belső határokon – valamint a külső határokkal kapcsolatosan is tanácsokat fogalmazott meg – a tagállamok számára, amennyiben ezt közrendi vagy belső biztonsági okok indokolják.¹⁵⁷ Az Iránymutatás szerint az uniós alapszabadságok érvényesülését garantáló előírás, hogy a tagállamoknak – a Schengeni határellenőrzési

kódexszel összhangban – be kell jelenteniük a határellenőrzés visszaállítását.

Az Iránymutatásban foglaltak értelmében a tagállamok kivételt tehetnek a szabad mozgáshoz való alapvető jog korlátozása alól az uniós állampolgárok és családtagjaik, az Unió területén tartósan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok, az egészségügyi dolgozók és nemzetközi védelemre szoruló, valamint a hazatérők és a nélkülözhetetlen utazásokat megejtők eseteiben. Mindemellett az uniós előírások arra is ösztönzik a tagállamokat, hogy a koronavírus-járvány következtében esetlegesen az Unió tagállam területén ragadt, és a korlátozások ideje alatt lejáró vízummal rendelkező személyek vízumát hosszabbítsák meg, vagy adjanak ki részükre egyéb jogcímen tartózkodási engedélyt.¹⁵⁸

Április végéig összesen 17 schengeni térséghez tartozó állam értesítette az Európai Bizottságot a belső határok tekintetében történő ellenőrzések visszaállításáról. Számos ország – például Magyarország és Ausztria is –¹⁵⁹ a személyek orvosi vizsgálatoknak való alávetését, valamint negatív COVID-19 teszteredmény felmutatását határozták meg az állam területére történő belépés kritériumaként. Más tagállamokban a határátkelő helyek száma került csökkentésre, vagy éppen a repterek, illetve – az áruszállítástól eltekintve – a szárazföldi határokat kerültek részlegesen lezárásra.¹⁶⁰

A jelen publikáció írása idején, 2020 júniusában, egyes uniós tagállamok lassanként már elkezdtek feloldani a koronavírus következtében bevezetett korlátozásokat, azonban a járvány következményeként felmerülő további károk elkerülése érdekében célszerűnek tűnik, hogy az enyhítések koordináltan, az Európai Bizottság egységes iránymutatása mellett valósuljanak meg.¹⁶¹ A Európai Bizottság 2020. június 11-én kiadott közleményében felkérte a schengeni övezet tagállamait, hogy 2020. június 15-ig szüntessék meg a belső határellenőrzéseket, és 2020. június 30-ig hosszabbítsák meg az Európai Unióba irányuló, nem alapvetően szükséges utazásra vonatkozó ideiglenes korlátozást, valamint meghatározta a korlátozás ezt követő fokozatos feloldásával kapcsolatos megközelítést is.¹⁶²

mutatókat kell tartalmazniuk, amelyek segítik azon körülmények értékelését, amelyek a közrendet és a belső biztonságot fenyegető komoly veszélynek minősülhetnek.

152 Az Európai Unió Bíróságának értelmezése és joggyakorlata szerint a közrend veszélye akkor áll fenn, ha a társadalom valamelyik alapvető érdekét valódi, tényleges és kellően súlyos fenyegetés éri.

153 Ez bármilyen olyan betegséget magában foglal, ami a WHO szerint járvány lehetőségét hordozza, fertőző vagy ragályos parazitás betegség. A szervezet 2020. január 30-án minősítette hivatalosan világjárványnak a COVID-19-et. Lásd: WHO: *Infection Prevention and Control guidance for Long-Term Care Facilities in the context of COVID-19*, Interim guidance, 2020. 03. 21.

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331508/WHO-2019-nCoV-IPC_long_term_care-2020.1-eng.pdf [Letöltve: 2020. május 30.]

154 Az azonnali fellépést igénylő esetekre vonatkozó különös eljárást a Schengeni határellenőrzési kódex 28. cikke szabályozza.

155 A Bizottság (2020/C 86 I/01) COVID-19 Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások, OJ C 86I 16.3.2020, p. 1–4.

156 Az Európai Tanács tagjainak együttes nyilatkozata 2020. március 26. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/03/26/joint-statement-of-the-members-of-the-european-council-26-march-2020/> [Letöltve: 2020. május 28.]

157 A Bizottság iránymutatásának V. fejezet 18. pontja.

158 European Parliament: *The impact of coronavirus on Schengen borders*, Infographic.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649347/EPRS_BRI\(2020\)649347_EN.pdf?fbclid=IwAR2fbS1em_GI4c3AeEm_4LQdAsCdH7sCzRw3bcqSvYAVf1z2xfC7xJV8](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649347/EPRS_BRI(2020)649347_EN.pdf?fbclid=IwAR2fbS1em_GI4c3AeEm_4LQdAsCdH7sCzRw3bcqSvYAVf1z2xfC7xJV8) [Letöltve: 2020. 05. 29.]

159 Az Osztrák Köztársaságból történő határátlépésről szóló 216/2020. (V. 21.) Korm. rendelet.

160 A lezárásokat és korlátozásokat lásd részletesebben a következő oldalon: Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf [Letöltve: 2020. május. 29.]

161 Európai Parlament: Covid19: meddig lesz határellenőrzés a schengeni térségben, és mit tehet az EU?

<https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/biztonsag/20200506STO78514/covid19-meddig-lesz-hatarellenorzes-a-schengeni-tersegben-es-mit-tehet-az-eu> [letöltés dátuma: 2020. május.29.]

162 Az Európai Bizottság sajtóközleménye https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_1035 [Letöltve: 2020. június 30.]

3.3. A SZEMÉLYEK SZABAD MOZGÁSÁRÓL SZÓLÓ IRÁNYELV

A 2004. április 29. napján elfogadásra került, szabad mozgásról szóló Irányelv számos korábbi, másodlagos jogalkotási eszközt váltott fel, deklarálva az uniós polgárok és családtagjaik számára a szabad mozgás és tartózkodás elsődleges és egyéni jogát. Az Irányelv személyi hatályát illetően jelentős változást jelent, hogy a korábbi irányelvekhez képest már nem tagállami állampolgároknak tekinti a személyeket, hanem uniós polgároknak.¹⁶³

Hasonlóan a fentiekben kifejtett Schengeni határellenőrzési kódex szabályozásához, az Irányelv is lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokból korlátozzák az uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát. Az Irányelv – 7. és 29. cikkei szerint – megengedi tehát a szabad mozgás korlátozását a „járványveszéllyel fenyegető betegségek”, így a koronavírus-járvány kialakulásának és terjedésének esetében is. Természetesen ezen normában is hangsúlyozásra került, hogy a közrend és közbiztonság érdekében meghozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének. A közegészségügyi megfontolásokból bevezetett korlátozások további feltételeként került előírásra azon kitétel is, hogy az Egészségügyi Világszervezet (WHO) előzetesen járványnak minősítse a betegséget. Az Irányelv rendelkezései értelmében az egyes tagállamok azt is joggal várhatják el, hogy a területükre érkező személyek orvosi vizsgálatoknak vessék alá magukat a betegség kiszűrése érdekében, mely lehetőséggel a koronavírus-járvány ideje alatt is számos ország élt. Ezen intézkedéseket – az Irányelv előírása szerint – az állampolgárok, az uniós polgárok és a harmadik államok polgárai között tett megkülönböztetés nélkül kell meghozniuk az uniós tagállamoknak.

3.4. AZ ALAPJOGI CHARTA MINT AZ „UNIO LELKIISMERETE”

A Charta fontos szimbolikus és egyben kiemelt gyakorlati szerepet is betölt az uniós jogi gondolkodásban. Olyan „közös európai értékeket”, határoz meg, amelyek áthatják az európai uniós normákat, megerősítve ezáltal azon morális alapokon nyugvó elvet, amely szerint az Unió több, mint pusztán gazdasági érdekeken alapuló közösség. Az ún. „spill over” hatás eredményeként a Charta az alapvető jogok védelmének fontos motorjává vált, függetlenül az alkalmazási körének terjedelmétől.¹⁶⁴

A Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének figyelembevételével – az Unió intézményei, valamint az egyes tagállamok annyiban, amennyiben azok uniós jogot hajtanak végre. Az uniós országok ezért a Chartában foglalt előírásnak megfelelően a saját hatáskörükben – illetve

az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül – tiszteletben tartják ezen, alapjogi dokumentumban rögzített alapjogokat, továbbá előmozdítják azok alkalmazását.¹⁶⁵

A koronavírus-járvány következtében bevezetett korlátozások a szabad mozgás és tartózkodás jogának behatárolása mellett számos, a Chartában foglalt értéket és jogosultságot érintettek, mint például a szabadsághoz és biztonsághoz való jog, a családi és magánélet tiszteletben tartásához való jog, a gondolat, vélemény- és vallásszabadsághoz való jog, gyülekezéshez való jog, valamint a tudomány és művészetek szabadsága.¹⁶⁶ A személyek szabad mozgása azonban – sem mint szabadság, és sem mint emberi jog – nem tekinthető abszolútnak, szemben például az élethez és az emberi méltósághoz való jogokkal, melyeket semmilyen körülmény között nem lehet korlátozni. Következésképpen – az abszolút jelleg hiánya okán – a szabad mozgáshoz való jog bizonyos feltételek fennállása esetén korlátozások alá eshet, amelynek legaktuálisabb példája a koronavírus-járvány miatt bevezetett intézkedésekben öltött formát.

Hangsúlyozandó, hogy a Charta 52. cikkében rögzítésre került azon szabály is, amely szerint „ezen alapjogi dokumentum által elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvével figyelemmel, korlátozásokra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja”. Általános jelleggel megállapítható, hogy egy alapjog korlátozására abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az egy másik alapjoggal ütközik. Ilyen esetben a vizsgálódás kiindulási pontját annak elemzése képezi, hogy melyik jogosultsághoz fűződik erősebb társadalmi érdek. Az alapjogi korlátozások lehetséges okait a tágabb értelemben vett nemzetközi jogban, illetve jogforrásokban is megtalálhatjuk.¹⁶⁷

Az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) ítélezési gyakorlata szerint az alapvető szabadságok tagállamok által történő korlátozásainak ki kell elégíteniük az alapvető jogok uniós jogrendbeli védelmének követelményeit is. Az ERT-ügyben¹⁶⁸ ugyanis az EUB megállapította, hogy az alapvető jogok uniós jogi védelmének követelménye akkor is vonatkozik a tagállami aktusokra, ha azok az alapvető szabadságok érvényesülése alóli kivételeket szabályoznak. Ebből adódóan a jogsértés alóli mentesülés feltételeinek, illetve a kivételek meghatározásának is az uniós jogrend szabályai szerint kell történnie.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Charta 51. cikk (1) bekezdése.

¹⁶⁶ European Agency for Fundamental Rights: Coronavirus Pandemic in the EU - Fundamental Rights Implications, 2020. február-március 5. o. [https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fcddefec-8443-11ea-bf12-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF?fbclid=IwAR1V34EomFAEl_hm5jKZID_XNPN3wihNNT1gScs65Upe7ONiRO0VIszMsdc \[letöltve: 2020. május 29.\]](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fcddefec-8443-11ea-bf12-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF?fbclid=IwAR1V34EomFAEl_hm5jKZID_XNPN3wihNNT1gScs65Upe7ONiRO0VIszMsdc [letöltve: 2020. május 29.])

¹⁶⁷ Kiss Barnabás: *Az alapjogok korlátozhatósága, különös tekintettel a (büntető)-igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedésekre*, Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica, 2018. 577. o.

¹⁶⁸ Az EUB gyakorlata alapján, az alapjogok a tagállamokat olyan esetekben is kötik, amikor azok korlátozzák a közös piac szabadságait (C-260/89 ERT [1991] ECR I-2925.)

¹⁶⁹ VARGA i. m. 9. o. <https://europaialkottmanyjog.eu/?p=820>

¹⁶³ SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai*, Budapest, Szent István Társulat, 2014. 261–262. o.

¹⁶⁴ VARGA Zsófia: *Az Alapjogi Charta alkalmazási köre* I. Európai Jog, 2013/5, 17–29. o. <https://europaialkottmanyjog.eu/?p=820>

Az előbbi alfejezetekben kifejtett uniós jogi rendelkezések áttekintését követően megállapítható, hogy az Unió a koronavírus-járványhoz hasonló krízisek felmerülése esetén továbbra is tagállamok intézkedéseire hagyatkozik, és csupán azon sávot, illetve széles körű nemzeti mozgásteret jelöli ki, amelyen belül a tagállamok – az uniós jogrend szerint – igazolható szabályozásokat hozhatnak. Az egyes uniós tagállamok a saját hatáskörükben meghozott korlátozó intézkedésekkel védhetik, illetve kötelesek védeni az állampolgáraikat, azonban tekintettel arra, hogy valamennyi tagállam meglehetősen eltérő társadalmi, gazdasági, és egészségügyi környezettel rendelkezik, ezért az intézkedéseik is szükségszerűen eltérőek lesznek, még akkor is, ha ugyanazon zsinórmérték vezérli őket, nevezetesen a mindenekfelett álló emberi élet védelme.

Megjegyzendő azonban, hogy az egyes tagállamok által meghozott, alapvető jogokat – így a mozgás szabadságának és a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogának érvényesülését is – korlátozó intézkedéseknek meg kell felelniük a fentiekben kifejtett az *acquis communautaire* azaz uniós jogi normák, illetve jogrend által a nemzeti mozgásteren belül kijelölt követelményeknek.

3.5. EURÓPA ÉS AZ EMBERI JOGOK

Az Unió ugyan még nem csatlakozott az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (a továbbiakban: EJEE), de elkötelezettségét fejezte ki aziránt, hogy ezt a jövőben pótolja.¹⁷⁰ Ebből kifolyólag érdemes lehet az EJEE releváns rendelkezéseit röviden áttekinteni.

Az EJEE 15. cikke a „háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot” esetén lehetővé teszi az Egyezményben foglaltaktól eltérő alapjogi szabályozást. A nemzet létét fenyegető körülménynek minősül a veszélyhelyzet is, mely esetében a szükségesség és az arányosság elveire is figyelemmel, a nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban álló intézkedések meghozatalára van lehetőség.¹⁷¹ Megállapítható, hogy bizonyos alapvető emberi jogokat érintő korlátozások „maguk is korlátozásra” kerülnek, tekintettel arra, hogy bizonyos alapjogok, mint például az emberi élet abszolút védelme, semmilyen módon nem sérülhetnek.¹⁷²

170 https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_4.1.2.pdf

171 Az Emberi Jogok Európai Bírósága: Iránymutatás az Emberi Jogok Európai Egyezményének 15. cikkéről. Eltérés vészhelyzet esetén, 2019. december 31.

https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_ENG.pdf [Letöltve: 2020. május 29.]

172 Alan Greene: *States should declare a State of Emergency using Article 15 ECHR to confront the Coronavirus Pandemic*, Strasbourg Observers, 2020. 04. 01.

https://strasbourgobservers.com/2020/04/01/states-should-declare-a-state-of-emergency-using-article-15-echr-to-confront-the-coronavirus-pandemic/?fbclid=IwAR01Jc2gXqAV61qc3KP5oROsZcuOgdkaV5qi_43wty7bPknthy-WJO9Pg5o [Letöltve: 2020. május 28.]

Az EJEE 15. cikk 3. bekezdésében felsorolásra kerültek a korlátozhatatlan alapjogok: élethez való jog (2. cikk), a kínzás, embertelen bánásmód (3. cikk), a rabszolgaság tilalma [4. cikk (1) bekezdés], és a végül a nullum crimen/nullum poena sine lege elve (7. cikk).

ÖSSZEZÉS

Megállapítható, hogy Magyarországon a mozgásszabadság alapvető jogának súlyos korlátozásával legutoljára a szocializmus évei alatt szembesülhettek az emberek.¹⁷³

Az elmúlt hónapokban meghozott kormányrendeletek afféle korlátozásokat vezettek be, amelyek – az emberek életére közvetlen hatást gyakorolva – olyan különös, előre nem várt helyzeteket teremtettek, mint például a mozgásszabadság kijárási korlátozás útján történő behatárolása, számos munkahelyen történő tartózkodás megtiltása, a tan- és szakképzési intézmények bezárása, a vallásos meggyőződés csoportos nyilvánítása jogának megtiltása, a közcélú és magáncélú rendezvények, összejövetelek és programok megtartásának, valamint a vendéglátó ipari egységek, továbbá az üzletek látogatásának tilalma. A rendkívüli helyzet okán bevezetett, előbbieken részletezett megszorításokkal történő szembenézés, illetve az annak következményeivel történő együttélés, a térben – és egyes esetekben időben is¹⁷⁴ – leszűkített mozgáster, valamint a világméretű ismeretlensége, kiszámíthatatlansága mellett a védekezés hatékonyságának bizonytalansága által eredményezett kilátástalanság, továbbá az előbbiektől esetlegesen indukált személyes konfliktusok kezelése és kényszerű elfogadása komoly fizikai és lelki megpróbáltatást jelentett valamennyi egyén számára.

A koronavírus-járvány elleni küzdelem, annak kezelése, és az azzal szemben történő védekezés áldozathozatalt, kompromisszumokat, valamint szemléletmódváltást, életátstrukturizációt, továbbá hatékony és célravezető együttműködést, összefogást kívánt meg az emberek részéről ország- és világszerte, amely talán az emberek közötti összetartozás tudatát, illetve az egymás iránti szolidaritást is erősítette.

A védekezésre fordított anyagi kapacitások jelentős mértékben kimerítették a nemzetgazdasági erőforrásokat is, amelynek helyreállítását – a veszélyhelyzet következményeinek enyhítése körében – számos gazdaságvédelmi rendelkezéssel igyekezett már a veszélyhelyzet kezdete óta elérni a Kormány.

Till álláspontja szerint „*Nem tartozik bele (...) a különleges jogrend fogalmába az eladósodottságon vagy egyéb mutatón alapuló közpénzügyi válság és annak kezelése annak ellenére, hogy az egyes válságjelenségek egymásba átszaphatnak*”.¹⁷⁵ A jelen tanulmány szerzőinek vélekedése szerint azonban – tekintettel arra is, hogy az alaptörvényi szabályozás is egyértelműen rögzíti, hogy a veszélyhelyzet következményeinek enyhítése érdekében is intézkedési kötelezettség terheli a közhatalmi szervezetet – a veszélyhelyzetet kiváltó okok következményeként kialakult nemzetgazdasági válság leküzdését célzó rendelkezéseket célszerű és indokolt volt még a rendkívüli helyzet idején érvényesülő különleges jogrend keretében meghozni a járvány hatásainak minél hamarabbi orvoslása érdekében.

173 SÁRI–SOMODY: i. m. 113.

174 Például a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése szerint „Saját és családja érdekében a 65. életévét betöltött személy az ételmiszerüzletet, drogériát, piacot vagy gyógyszertárat 9.00 óra és 12.00 óra közötti időben látogathatja”.

175 TILL: i. m. 10. p.

A jelen tanulmányban vizsgált szempontok alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a Kormány az – alapjogi hierarchiában valamennyi alapvető jog fölött elhelyezkedő, az emberek élethez való jogához kapcsolódó – intézményvédelmi kötelezettsége keretében, az emberi élet és egészség megőrzése, védelme, illetve helyreállítása érdekében korlátozta többek között a személyek szabad mozgásának és a tartózkodási helyük szabad megválasztásának alapvető jogát az elmúlt hónapok folyamán. Ez a korlátozás a jogrendszerünk alapját képező alaptörvényi követelményekkel összhangban – annak veszélyhelyzetre is alkalmazandó garanciális előírásai szem előtt tartásával –, az egyéb ágazati jogszabályi rendelkezésekre is figyelemmel, illetve azok által is biztosított legitimitáció birtokában, a szükségesség és az arányosság alapelveinek betartásával, ezenfelül számos kompenzációs jellegű szabály megalkotása mellett, továbbá az alapvető jogok, valamint az alapszabadságok korlátozására vonatkozó uniós jogi feltételeknek, és a nemzetközi emberi jogi egyezményeknek is megfelelően történt.

Megállapítható tehát, hogy Magyarország Kormányának (többek között a járvány elleni hatékony politikai és társadalmi védelmi intézkedések, a közmédia segítségével történő folyamatos tájékoztatás, valamint a védekezésre történő felkészítés útján) olyan kiemelkedő eredményeket sikerült elérnie az emberek életének és egészségének védelme, a koronavírus-

járvány kezelése, az egészségügyi ellátórendszer kapacitásainak jelentős mértékű bővítése, illetve megfelelő eszközökkel történő ellátása terén, hogy a 2020. március 11. napján kihirdetett veszélyhelyzet – az Alaptörvény átmenetiségre vonatkozó követelményének, mint a jogbiztonságot fenntartó garanciális előírásnak megfelelően – 2020. június 18. napján megszüntetésre került¹⁷⁶ amellet, hogy ugyanezen naptól kezdődően legkésőbb 2020. december 18. napjáig egészségügyi válsághelyzet elrendelésével járványügyi készütség került bevezetésre Magyarország egész területére (védelmi intézkedések¹⁷⁷ meghozatalával egyidejűleg).

A járványügyi készütség keretében az egészségügyi válsághelyzetben – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az egészségügyi válsághelyzet kezelése, felszámolása, továbbá annak káros hatásai megelőzése, illetve elhárítása céljából – meghatározott (a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő alapvető jogot is érintő) korlátozások, illetve tilalmak kormányrendeleti úton történő bevezetésére kerülhet sor, kijárási korlátozás azonban nem rendelhető el.¹⁷⁸

Fontos garanciális szabály, hogy a járványügyi készütség fenntartásának szükségessége háromhavonta felülvizsgálatra kerül a Kormány részéről.¹⁷⁹

176 Lásd a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.

177 Lásd 285/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 1. §-ában foglaltak szerint a hatodik életévét be nem töltött kiskorúak kivételével mindenki köteles a tömegközlekedési eszközön, valamint az üzletben történő vásárlás során a száját és az orrot eltakaró eszközt (például orvosi maszk, sál, kendő) viselni.

A vendéglátó üzlet belső (zárt) részében az ott dolgozók – a vendégek által látogatható területen – ugyancsak kötelesek a száját és az orrot eltakaró eszközt (például orvosi maszk, sál, kendő) viselni.

A 2. §-ban írottak értelmében a zárt helyen vagy a nem zárt helyen tartott, a zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) Korm. rendelet szerinti zenés, táncos rendezvény (a továbbiakban: rendezvény) – függetlenül annak nyilvános vagy nem nyilvános, valamint alkalmi vagy rendszeres jellegétől – abban az esetben tartható meg, ha a rendezvény helyszínén a jelenlévők létszáma – beleértve az ott foglalkoztatott személyeket – egy időben nem haladja meg az 500 főt.

178 Lásd Eütv. 232/D. § (2) bekezdés.

179 Lásd 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.