



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2023. december 5. *

„Előzetes döntéshozatal – 2004/38/EK irányelv – 27. és 29. cikk – Az uniós polgárok szabad mozgását közegészségügyi okokból korlátozó intézkedések – Általános hatályú intézkedések – Nemzeti szabályozás, amely megtiltja a nemzeti terület nem alapvetően szükséges utazások végrehajtása érdekében történő elhagyását a Covid19-világjárvány kontextusában magas kockázatú területekké minősített tagállamokba, valamint egy ilyen tagállamból a nemzeti területre belépő utazókat arra kötelezi, hogy tesztnek vessék magukat alá, és vonuljanak karanténba – Schengeni határellenőrzési kódex – 23. cikk – Rendőrségi hatáskör gyakorlása a közegészségügy területén – A határforgalom-ellenőrzés gyakorlásával való egyenértékűség – 25. cikk – A határellenőrzés visszaállításának lehetősége a belső határokon a Covid19-világjárvány kontextusában – Valamely tagállamban olyan intézkedések keretében végzett ellenőrzések, amelyek megtiltják a határok átlépését a schengeni térség Covid19-világjárvány kontextusában magas kockázatú területekké minősített államaiból vagy államaiba történő, nem alapvetően szükséges utazások végrehajtása céljából”

A C-128/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (brüsszeli holland nyelvű elsőfokú bíróság, Belgium) a Bírósághoz 2022. február 23-án érkezett, 2022. február 7-i határozatával terjesztett elő

a **Nordic Info BV**

és

a **Belgische Staat**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, L. Bay Larsen elnökhelyettes, A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, F. Biltgen és Csehi Z. tanácselnökök, J.-C. Bonichot, M. Safjan (előadó), S. Rodin, P. G. Xuereb, J. Passer, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún és M. Gavalec bírák,

főtanácsnok: N. Emiliou,

hivatalvezető: A. Lamote tanácsos,

* Az eljárás nyelve: holland.

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2023. január 10-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Nordic Info BV képviselőjében F. Emmerechts és R. Pockelé-Dilles advocaten,
- a belga kormány képviselőjében M. Jacobs, C. Pochet és M. Van Regemorter, meghatalmazotti minőségben, segítőik: L. De Brucker, E. Jacobowitz és P. de Maeyer advocaten,
- a román kormány képviselőjében M. Chicu és E. Gane, meghatalmazotti minőségben,
- a norvég kormány képviselőjében V. Hauan, A. Hjetland, T. B. Leming, I. Thue és P. Wennerås, meghatalmazotti minőségben,
- a svájci kormány képviselőjében L. Lanzrein és N. Marville-Dosen, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében E. Montaguti, J. Tomkin és F. Wilman, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2023. szeptember 7-i tárgyaláson történt meghallgatását követően, meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 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 (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.), valamint a 2017. november 30-i (EU) 2017/2225 európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2017. L 327., 1. o.; helyesbítés: HL 2018. L 312., 107. o.) módosított, a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 77., 1. o.; a továbbiakban: Schengeni határellenőrzési kódex) értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet a belga székhelyű Nordic Info BV társaság és a Belgische Staat (belga állam) között az e társaság által a Covid19-világjárványhoz kapcsolódó egészségügyi válsághelyzet során a szabad mozgást korlátozó nemzeti intézkedések miatt állítólagosan elszenvedett kár megtérítése tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2004/38 irányelv

3 A 2004/38 irányelv (22), (25)–(27) és (31) preambulumbekzdése a következéppen szól:

„(22) A Szerződés megengedi a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog korlátozását közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. Azon körülmények és eljárási biztosítékok szigorúbb meghatározása érdekében, amelyek mellett az uniós polgároktól és családtagjaiktól megtagadható a beutazás, vagy amelyek mellett kiutasíthatók, ez az irányelv a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról szóló, 1964. február 25-i 64/221/EGK tanácsi irányelv [(HL 1964. 56., 850. o.; magyar nyelvű kiadás 5. fejezet, 1. kötet, 11. o.)] helyébe lép.

[...]

(25) Az eljárási biztosítékokat szintén részletesen meg kell határozni, annak érdekében, hogy az uniós polgárok és családtagjaik jogainak magas szintű védelmét biztosítsák, ha megtagadják tőlük egy tagállamba való beutazás vagy az ott-tartózkodás jogát [helyesen: a valamely másik tagállamba való beutazást vagy az ott-tartózkodást], valamint, hogy megtartsák azt az elvet, amely szerint a hatóságok által hozott bármely intézkedést megfelelően indokolni kell.

(26) Bármely esetben jogorvoslati eljárások állnak azon uniós polgárok és családtagjaik rendelkezésére, akiktől megtagadták egy tagállamba [helyesen: a valamely másik tagállamba] való beutazást vagy az ott-tartózkodást.

(27) A Bíróság joggyakorlatával összhangban, amely megtiltja a tagállamok számára az ezen irányelv hatálya alá tartozó személyek beutazásának és tartózkodásának élethosszig tartó megtiltását, meg kell erősíteni a beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt álló uniós polgárok és családtagjaik ahhoz való jogát, hogy a beutazási és tartózkodási tilalomról szóló végső határozat végrehajtásától számított ésszerű idő, de legfeljebb három év elteltével új kérelmet nyújthassanak be.

[...]

(31) Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat és szabadságokat, és figyelembe veszi különösen az Európai Unió alapjogi chartája által elismert elveket. A chartában foglalt megkülönböztetés tilalmával összhangban a tagállamoknak ezt az irányelvet az ezen irányelv kedvezményezettjei közötti, nem, faj, bőrszín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai jellemzők, nyelv, vallási vagy más meggyőződés, politikai vagy más vélemény, etnikai kisebbséghez való tartozás, vagyon, születés, fogyatékoság, életkor vagy szexuális orientáció alapján való megkülönböztetés nélkül kell végrehajtaniuk.”

4 A 2004/38 irányelv „Tárgy” című 1. cikkének szövege a következő:

„Ez az irányelv megállapítja:

- a) az uniós polgárok és családtagjaik által a tagállamok területén a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlására vonatkozó feltételeket;
- b) az uniós polgárok és családtagjaik huzamos tartózkodáshoz való jogát a tagállamok területén;
- c) az a) és b) pontban meghatározott jogok korlátait közrendi, közbiztonsági és közegészségi okokból.”

5 Ugyanezen irányelv „Fogalommeghatározások” címet viselő 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

1. »uniós polgár«: egy tagállam állampolgárságával rendelkező bármely személy;

[...]

3. »fogadó tagállam«: az a tagállam, ahova az uniós polgár költözik azért, hogy a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát gyakorolja.”

6 Az említett irányelv „Kedvezményezettek” című 3. cikke az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Ezt az irányelvet kell alkalmazni mindazokra az uniós polgárookra, akik olyan tagállamba költöznek, vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai, valamint az őket kísérő vagy hozzájuk csatlakozó, a 2. cikk 2. pontjában meghatározott családtagjaikra.”

7 A 2004/38 irányelvnek „A kiutazás joga” című 4. cikke a következőképpen szól:

„(1) 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.

(2) Az (1) bekezdés hatálya alá tartozó személyektől kiutazási vízum vagy azzal egyenértékű formai követelmények nem kérhetők.

(3) A tagállamok jogszabályaikkal összhangban állampolgáraik részére az állampolgárságot feltüntető személyazonosító igazolványt vagy útlevelet állítanak ki és hosszabbítanak meg.

(4) Az útlevélnek legalább a tagállamokban és a tagállamok közti közlekedés során érintett országokban érvényesnek kell lennie. Ha egy tagállam joga nem rendelkezik személyazonosító igazolvány kiállításáról, bármely útlevél kiállításakor vagy meghosszabbításakor az érvényességi időt legalább öt évben kell meghatározni.”

8 Ezen irányelvnek „A beutazás joga” címet viselő 5. cikke értelmében:

„(1) A nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az uniós polgárok érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevelemmel, és családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, érvényes útlevelemmel beutazhassanak a területükre.

Az uniós polgároktól beutazási vízum vagy azzal egyenértékű formai követelmények nem kérhetők.

[...]

(5) A tagállam megkövetelheti az érintett személytől, hogy ésszerű és megkülönböztetésmentes határidőn belül jelentse be a területén való jelenlétét. E követelménynek való meg nem felelés esetén az érintett személy arányos és megkülönböztetésmentes szankcióval sújtható.”

9 Az említett irányelvnek a tartózkodási jogra vonatkozó III. fejezetében található 6. és 7. cikke a három hónapig való tartózkodás jogára, illetve a három hónapot meghaladó tartózkodás jogára vonatkozik.

10 A 2004/38 irányelv VI. fejezete „[a] beutazási és tartózkodási jog közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból való korlátozását” szabályozza, és ezen irányelv 27–33. cikkét foglalja magában.

11 Az említett irányelv „Általános elvek” címet viselő 27. cikkének szövege a következő:

„(1) E fejezet rendelkezéseire is figyelemmel, a tagállamok korlátozhatják az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz 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].

(2) A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját.

Az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére. Az adott ügyhöz közvetlenül nem kapcsolódó, vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatóak.

(3) Az arról való meggyőződés érdekében, hogy az érintett személy veszélyt jelent-e a közrendre vagy a közbiztonságra, a fogadó tagállam, amennyiben lényegesnek tartja, a bejelentkezési igazolás kiállításakor, vagy bejelentkezési rendszer hiányában az érintett személynek a területére való érkezése napjától, vagy területén való jelenlétének az 5. cikk (5) bekezdése szerinti bejelentésétől számított legfeljebb három hónapon belül, vagy a tartózkodási kártya kiállításakor megkeresheti a származási tagállamot, vagy szükség esetén más tagállamot, hogy szolgáltatson információt az érintett személy esetleges büntetőjogi múltjáról. Ezek a megkeresések nem válhatnak rendszeressé. A megkeresett tagállam válaszát két hónapon belül megadja.

(4) A személyazonosító igazolványt vagy útlevelet kiállító tagállam lehetővé teszi ezen okmány olyan birtokosának, akit közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból utasítottak ki,

hogy területére visszatérjen, bármely egyéb formai követelmény nélkül, akkor is, ha az okmány már nem érvényes, vagy a birtokos állampolgársága vitatott.”

- 12 A 2004/38 irányelv „Közegészségügy” című 29. cikke előírja:

„(1) A mozgás szabadságát korlátozó intézkedéseket egyedül olyan, esetlegesen járványt okozó betegségek indokolják, amelyeket az Egészségügyi Világszervezet [(WHO)] megfelelő jogi eszközei határoznak meg, valamint más fertőző betegségek vagy ragályos parazitás megbetegedések, ha a fogadó tagállam állampolgáira vonatkozó védelmi rendelkezések hatálya alá tartoznak.

(2) A megérkezés napjától számított három hónap elteltével jelentkező betegségek nem teremtenek alapot a fogadó állam területéről való kiutasításra.

(3) Ha annak szükségességére komoly jelek utalnak, a tagállamok a megérkezés napjától számított három hónapon belül megkövetelhetik a tartózkodási joggal rendelkező személyektől, hogy magukat ingyenesen orvosi felülvizsgálatnak vessék alá, annak igazolására, hogy nem szenvednek az (1) bekezdésben említett betegségekben. Ezek az orvosi felülvizsgálatok nem válhatnak rendszeressé.”

- 13 Ezen irányelvnek „A határozatokról szóló értesítés” című 30. cikke kimondja:

„(1) Az érintett személyeket írásban értesítik a 27. cikk (1) bekezdése alapján hozott határozatokról, oly módon, hogy megérthessék annak tartalmát, és a rájuk vonatkozó következtetéseket.

(2) Az érintett személyeket teljes mértékben [helyesen: pontosan és teljeskörűen] tájékoztatják azokról a közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokról, amelyeken az ügyükben hozott határozat alapult, kivéve ha ez ellentétes a nemzetbiztonsági érdekekkel.

(3) A határozat meghatározza azt a bíróságot vagy közigazgatási hatóságot, amelyhez az érintett személy fellebbezést nyújthat be, valamint a fellebbezésre nyitva álló határidőt, és adott esetben azt az időt, amelyen belül az érintett személynek el kell hagynia a tagállam területét. Kellően megalapozott sürgős eseteket kivéve, a terület elhagyására nyitva álló határidő nem lehet kevesebb, mint az értesítés napjától számított három [helyesen: egy] hónap.”

- 14 Az említett irányelv „Eljárási biztosítékok” című 31. cikke értelmében:

„(1) Az érintett személyek bírósági vagy adott esetben közigazgatási jogorvoslatot kezdeményezhetnek a fogadó tagállamban a velük szemben közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból hozott határozat megfellebbezésére vagy felülvizsgálatára.

[...]

(3) A jogorvoslati eljárásokban lehetővé kell tenni a határozatok jogszerűségének, valamint azon tényeknek és körülményeknek a vizsgálatát, amelyeken a tervezett intézkedés alapult. Biztosítani kell, hogy a határozat ne legyen aránytalan, különösen a 28. cikkben megállapított követelményekre tekintettel.

(4) A tagállamok a jogorvoslati eljárás alatt is megtilthatják, hogy az érintett személy a területükön tartózkodjon, de nem akadályozhatják meg, hogy védekezését személyesen adja elő, kivéve ha jelenléte súlyos közrendi vagy közbiztonsági nehézségeket okozna, vagy ha a fellebbezés vagy felülvizsgálat a beutazás megtagadására vonatkozik.”

15 Ugyanezen irányelvnek „A beutazási és tartózkodási tilalom időtartama” című 32. cikke előírja:

„(1) A közrendi vagy közbiztonsági okokból beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt álló személyek ésszerű idő elteltével kérelmezhetik a beutazási és tartózkodási tilalom megszüntetését, a körülményektől függően, és bármely esetben a közösségi joggal összhangban érvényesen elfogadott, beutazási és tartózkodási tilalomra vonatkozó végső határozat végrehajtásától számított három év elteltével, olyan érvek bemutatásával, amelyek segítségével megállapítható, hogy jelentős változások álltak be azokban a körülményekben, amelyek a beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő határozat alapjául szolgáltak.

Az érintett tagállam e kérelemről a benyújtásától számított hat hónapon belül határoz.

(2) Az (1) bekezdésben említett személyek nem utazhatnak be az érintett tagállam területére mindaddig, amíg kérelmüket vizsgálják.”

A Schengeni határellenőrzési kódex

16 A Schengeni határellenőrzési kódex (2) és (6) preambulumbekzdése a következőket mondja ki:

„(2) Az [EUMSZ 77. cikk] (2) bekezdésének e) pontja alapján az olyan intézkedések elfogadása, amelyek célja annak biztosítása, hogy a személyeket a belső határok átlépésekor ne ellenőrizzék, az [Európai] Unió azon célkitűzésének részét képezi, hogy az EUMSZ 26. cikkének (2) bekezdésében meghatározottaknak megfelelően olyan, belső határok nélküli térséget hozzon létre, amelyben biztosított a személyek szabad mozgása.

[...]

(6) A határellenőrzés nem csupán azoknak a tagállamoknak az érdeke, amelyek külső határainál azt elvégzik, hanem valamennyi olyan tagállamé, amely belső határain megszüntette a határellenőrzést. A határellenőrzésnek elő kell segítenie az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelmet, és meg kell előznie a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, közegészségügyét és nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyeket.

[...]”

17 E kódex „Tárgy és alapelvek” című 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ez a rendelet biztosítja az Unió tagállamai közötti belső határokat átlépő személyek határellenőrzések alóli mentességét.

Ez a rendelet meghatározza az Unió tagállamainak külső határait átlépő személyek ellenőrzésére irányadó szabályokat.”

18 Az említett kódex 2. cikkének 1., 8., 10–12. és 21. pontja a következő fogalmakat határozza meg:

„E rendelet alkalmazásában:

1. »belső határok«:

- 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;

[...]

8. »határátkelőhely«: az illetékes hatóságok által a külső határok átlépése céljára engedélyezett átkelőhely;

[...]

10. »határellenőrzés«: a határon – e rendelet előírásainak megfelelően és annak alkalmazásában – végzett, a határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenység, kizárólag a határ átlépésére irányuló szándék vagy az átlépés esetén, minden más októl függetlenül;

11. »határforgalom-ellenőrzés«: a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés annak megállapítására, hogy a személyek, beleértve az azok birtokában lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt;

12. »határőrizet«: a határok őrizete a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrizete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében;

[...]

21. »a közegészségügyi veszély«: bármely olyan betegség, amely [a WHO] Nemzetközi Egészségügyi Szabályzata szerint járvány lehetőségét rejt magában, valamint más fertőző betegségek vagy ragályos parazitás megbetegedések, ha a tagállamok állampolgáira vonatkozó védelmi rendelkezések hatálya alá tartoznak”.

19 Ugyanezen kódex „Hatály” című 3. cikke értelmében:

„Ezt a rendeletet a tagállamok belső vagy külső határait átlépő minden személyre alkalmazni kell, az alábbiak sérelme nélkül:

- a) a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek jogai;
- b) a menekültek és a nemzetközi védelmet kérők jogai, különösen a visszaküldési tilalom tekintetében.”

20 A Schengeni határellenőrzési kódex 6. cikke (1) bekezdésének e) pontja beutazási feltételként többek között azt írja elő, hogy a harmadik országok azon állampolgárai, akik külső határ átlépésével kívánnak belépni valamely tagállam területére, ne jelentsenek veszélyt a közegészségre.

21 A külső határok ellenőrzése keretében e kódex 8. cikkének (2) és (3) bekezdése lényegében annak ellenőrzését írja elő, hogy a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek, valamint a harmadik országok állampolgárai nem minősülnek-e többek között a közrendet, a belső biztonságot vagy a közegészséget veszélyeztető személynek.

22 Az említett kódexnek „A belső határok átlépése” című 22. cikke értelmében:

„A belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától.”

23 Ugyanennek a kódexnek az „Ellenőrzések a tagállamok területén” című 23. cikke az alábbiakat írja elő:

„A határellenőrzés hiánya a belső határokon nem érinti a következőket:

a) az egyes tagállamok illetékes hatóságai által a nemzeti jog alapján gyakorolt rendőrségi hatáskör, amennyiben az ilyen hatáskör gyakorlása nem a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú; ez a határ menti területeken is érvényes. Az első mondat alkalmazásában a rendőrségi hatáskör gyakorlása különösen akkor nem minősül a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmúnak, ha a rendőri intézkedések:

i. célja nem a határellenőrzés;

ii. a közrendet érintő esetleges veszélyekkel kapcsolatos általános rendőrségi információk és tapasztalatok alapulnak, és különösen a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányulnak;

iii. előkészítésének és végrehajtásának módja egyértelműen eltér a külső határokon történő rendszeres személyellenőrzésektől;

iv. végrehajtására szűrőpróbaszerűen kerül sor;

[...]

24 A Schengeni határellenőrzési kódexnek „A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának általános kerete” című 25. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(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.

(3) Amennyiben a közrendet vagy a belső biztonságot az érintett tagállamban fenyegető komoly veszély e cikk (1) bekezdésében meghatározott időtartamon túl is fennáll, a szóban forgó tagállam a belső határokon történő határellenőrzést a 26. cikkben említett feltételek figyelembevételével és a 27. cikkel összhangban, e cikk (1) bekezdésében említettekkel megegyező okok alapján, valamint

bármilyen új elem figyelembevételével legfeljebb 30 napos megújítható időtartamokra meghosszabbíthatja.

(4) A belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának teljes időtartama – beleértve az e cikk (3) bekezdése szerinti meghosszabbítások idejét összesen – nem haladhatja meg a hat hónapot. A 29. cikkben említett jellegű kivételes körülmények esetén ez a teljes időtartam az említett cikk (1) bekezdésével összhangban legfeljebb kétéves időtartamra meghosszabbítható.”

- 25 E kódexnek „A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételei” című 26. cikke, „A belső határokon történő határellenőrzésnek a 25. cikk szerinti ideiglenes visszaállítására irányuló [e]ljárási” című 27. cikke és „Az azonnali fellépést igénylő esetekre vonatkozó különös eljárás” című 28. cikke előírja azokat az anyagi és eljárási feltételeket, amelyeket a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk ahhoz, hogy az említett kódex 25. cikke alapján ideiglenesen visszaállíthassák a belső határokon történő határellenőrzést.

Az (EU) 2020/912 ajánlás

- 26 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 208I., 1. o.) tartalmaz egy II. mellékletet, amelynek tartalma a következő:

„Az alapvető feladatot ellátó vagy alapvető szükséglettel rendelkező utazók konkrét kategóriái:

- i. Egészségügyi szakemberek, egészségügyi kutatók, idősgondozással foglalkozó szakemberek;
- ii. Határ menti ingázó munkavállalók;
- iii. Mezőgazdasági idénymunkások;
- iv. Szállító személyzet;
- v. Diplomata, nemzetközi szervezetek személyzete és nemzetközi szervezetek által meghívott olyan személyek, akiknek a fizikai jelenléte szükséges e szervezetek megfelelő működéséhez, katonai személyzet, a humanitárius segítségnyújtásban dolgozók, valamint a polgári védelmi személyzet feladataik ellátása során;
- vi. Transzitusok;
- vii. Kényszerítő családi okokból utazó utasok;
- viii. Tengerészek;
- ix. Nemzetközi védelemre szoruló személyek vagy más humanitárius okból védelemre szoruló személyek;
- x. Tanulmányok folytatása céljából utazó harmadik országbeli állampolgárok;

xi. Magas szintű képzettséggel rendelkező, harmadik országbeli munkavállalók, ha foglalkoztatásuk gazdasági szempontból szükséges, és a munkát nem lehet elhalasztani vagy külföldön elvégezni.”

A belga jog

27 A 2020. július 10-i ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het koronavirus COVID-19 te beperken (a Covid19 koronavirus terjedésének korlátozására irányuló sürgős intézkedések meghatározásáról szóló, 2020. június 30-i miniszteri rendelet módosításáról szóló miniszteri rendelet, *Belgisch Staatsblad*, 2020. július 10., 51609. o.) által módosított, a 2020. június 30-i ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het koronavirus COVID-19 te beperken (a Covid19 koronavirus terjedésének korlátozására irányuló sürgős intézkedések meghatározásáról szóló miniszteri rendelet; *Belgisch Staatsblad*, 2020. június 30., 48715. o.; a továbbiakban: módosított miniszteri rendelet) 18. cikke a következőképpen rendelkezett:

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

2. § Az 1.§-től eltérve és a 20. cikk sérelme nélkül 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 Service public fédéral Affaires étrangères [Szövetségi Külügyi Szolgálat] honlapján teszik közzé;

[...]”

28 A módosított miniszteri rendelet 22. cikke kimondta:

„A következő cikkek rendelkezéseinek megsértése a loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile [a polgári biztonságról szóló 2007. május 15-i törvény] 187. cikkében előírt szankciók alkalmazását vonja maga után:

[...]

– 11., 16., 18., 19. és 21bis. cikk.”

29 A loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (a polgári biztonságról szóló 2007. május 15-i törvény; *Belgisch Staatsblad*, 2007. július 31.) 187. cikke értelmében:

„A 181. cikk 1. §-a és a 182. cikk alapján elrendelt intézkedések szándékos vagy gondatlan megsértése békeidőben nyolc naptól három hónapig terjedő elzárással és 26 eurótól 500 euróig terjedő pénzbírsággal, vagy e büntetések egyikével büntetendő.

A miniszter, illetve adott esetben a polgármester vagy az érintett terület illetékes rendőrparancsnoka ezen túlmenően az említett intézkedéseket a szabálysértők költségére hivatalból is végrehajtja.”

- 30 Egyébiránt a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy a módosított miniszteri rendelet 18. cikkében említett, nem alapvetően szükséges utazásokat olyan utazásokként határozták meg, amelyek nem minősülnek alapvetően szükséges utazásoknak, amelyeket az info-coronavirus.be honlapon elérhető gyakori kérdések rovatban felsoroltak, és amelyek megfeleltek a 2020/912 ajánlásban szereplő alapvető utazások listájának.
- 31 Ugyanezen iratokból az is kitűnik, hogy minden olyan utazónak, aki a módosított miniszteri rendelet 18. cikke szerinti, piros színnel jelölt területről érkezik, teszteknek kellett alávetnie magát, és karanténba kellett vonulnia. E kötelezettséget a Flamand régió, a Vallon régió, a Brüsszel fővárosi régió és a Német ajkú közösség által elfogadott rendelkezések írták elő.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 32 2020. március 11-én a WHO világjárványnak minősítette a Covid19-járványt, majd 2020. március 16-án a legmagasabb szintre emelte az e világjárványhoz kapcsolódó veszély szintjét.
- 33 Ebben az összefüggésben a Belga Királyság 2020. július 10-én elfogadta a módosított miniszteri rendelet 18. cikkét annak érdekében, hogy megtiltsa az egyrésztől Belgiumból az Európai Unió és a schengeni övezet országaiba, valamint az Egyesült Királyságba induló, továbbá az ezen országokból Belgiumba irányuló nem alapvetően szükséges utazásokat, amennyiben ezeket az országokat járványügyi helyzetükre vagy a hatóságaik által hozott egészségügyi korlátozó intézkedések szintjére tekintettel „piros színnel jelölt területeknek” minősítették. Egyébiránt a piros színnel jelölt területnek minősített ilyen országból érkező minden utazónak Belgiumban teszteknek kellett alávetnie magát, és karanténba kellett vonulnia. A piros színnel jelölt területnek minősített országok listáját első alkalommal 2020. július 12-én lehetett megtekinteni a Szövetségi Külügyi Szolgálat honlapján. Svédország a piros színnel jelölt területnek minősített országok között szerepelt.
- 34 A Nordic Info, egy skandináviai utazásokra szakosodott utazásszervező saját bevallása szerint a belga szabályozás betartása érdekében törölte a nyári szezonra Belgiumból Svédországba tervezett valamennyi utazást. Azt állítja továbbá, hogy lépéseket tett annak érdekében, hogy tájékoztassa és segítse a Svédországban tartózkodó utazókat abban, hogy visszatérjenek Belgiumba.
- 35 2020. július 15-én a jelen ítélet 33. pontjában említett listát frissítették, és Svédországot narancssárga színnel jelölt területnek minősítették, ami azt jelentette, hogy az ezen országba irányuló és onnan kiinduló utazás már nem volt tilos, hanem csak nem volt ajánlott, és hogy az említett országból érkező utazók belga területre való belépésére más szabályok vonatkoztak.
- 36 A Nordic Info, mivel úgy ítélte meg, hogy a belga állam hibát követett el a módosított miniszteri rendelet kidolgozása során, keresetet indított a Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (brüsszeli holland nyelvű elsőfokú bíróság, Belgium), a kérdést előterjesztő bíróság előtt az e miniszteri rendeletben előírt színek bevezetése, majd módosítása miatt állítólagosan elszenvedett kárának megtérítése iránt. A belga állam a maga részéről a kereset megalapozatlanság miatti elutasítását kérte.
- 37 A Nordic Info többek között konkrétan arra hivatkozik, hogy a belga állam megsértette egyrészt a 2004/38 irányelvet, valamint az ezen irányelv 27–31. cikkét átültető nemzeti rendelkezéseket, másrészt pedig a Schengeni határellenőrzési kódexet.

- 38 A 2004/38 irányelv megsértésére alapított kifogást illetően a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy bár a Nordic Info a kárának leírása és érvelése keretében általános jelleggel a belga állampolgárokkal és a Belgiumban lakóhellyel rendelkező nem belga uniós polgárokkal, valamint e személyek családtagjaival szemben előírt, a belga terület elhagyására vonatkozó tilalomra, valamint az e területre való beutazás – belga állampolgárságtól függetlenül – valamennyi uniós polgárral és családtagjaikkal szemben elrendelt tilalmára hivatkozik, e társaság kizárólag a fent hivatkozott kiutazási tilalom jogszerűségét, másrészt a nem belga állampolgár uniós polgárokkal és családtagjaikkal szemben az említett területre történő beutazás jogára vonatkozóan előírt, abban megnyilvánuló korlátozások jogszerűségét vitatja, hogy az e területre való beutazásukkor teszteknek kellett alávetniük magukat, és karanténba kellett vonulniuk.
- 39 Ebben az összefüggésben tisztázni kell, hogy ezen irányelv 27. cikkének (1) bekezdését és 29. cikkének (1) bekezdését együttesen kell-e értelmezni, ami közegészségügyi okokból csak a beutazási jog korlátozásának indokolását teszi lehetővé, vagy ellenkezőleg, e két rendelkezés független indokolásokat tartalmaz, oly módon, hogy az említett rendelkezések közül az első önmagában elegendő mind a beutazási, mind a kiutazási jog ilyen okokból történő korlátozásának indokolásához.
- 40 A 2004/38 irányelv 27. cikke (1) bekezdésének és 29. cikke (1) bekezdésének választott értelmezésétől függetlenül a kérdést előterjesztő bíróság arra is választ keres, hogy valamely tagállam e rendelkezések alapján általános hatályú jogi aktus formájában elfogadhat-e olyan hátrányos megkülönböztetéstől mentes intézkedést, mint amelyet a módosított miniszteri rendelet 18. cikke vezetett be. E lehetőséget le lehet vezetni abból a megállapításból, amely szerint a közegészségügyi okot nem veszi át ezen irányelv 27. cikkének (2) bekezdése, hanem azt az említett irányelv 29. cikke külön kezeli.
- 41 Amennyiben ez utóbbi kérdésre nemleges válasz adandó, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy egy ilyen, hátrányos megkülönböztetéstől mentes általános korlátozás alapulhat-e az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikkeken és/vagy – az arányosság elvét tiszteletben tartva – az uniós jog valamely általános elvén a világjárványok elleni küzdelem jogszerű céljának megvalósítása érdekében.
- 42 A Schengeni határellenőrzési kódex megsértésére alapított kifogása keretében a Nordic Info arra hivatkozik, hogy a módosított miniszteri rendelet annak előírásával, hogy a kiutazási jogra és a beutazási jogra vonatkozó korlátozásokat a hatáskörrel rendelkező belga hatóságok hivatalból ellenőrizhetik és végrehajthatják, és azok be nem tartását ugyanezen hatóságok szankcionálhatják, a belső határokon történő határellenőrzés e kódex 25. és azt követő cikkeinek megsértésével történő bevezetését eredményezte. E rendelkezések ugyanis csak a közrendet és a belső biztonságot fenyegető komoly veszély fennállása esetén teszik lehetővé a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítását, a közegészséget fenyegető komoly veszély esetén nem.
- 43 Ezenkívül a Nordic Info azt állítja, hogy a módosított miniszteri rendeletről eredő intézkedések nem tekinthetők úgy, mint amelyek a Schengeni határellenőrzési kódex 23. cikke a) pontjának hatálya alá tartoznak, mivel a rendőrségi hatáskörnek a hatáskörrel rendelkező belga hatóságok általi gyakorlása a jelen esetben a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú lett volna, és hogy mindenesetre e hatáskör csak a közbiztonság vonatkozásában gyakorolható, a közegészségügy vonatkozásában nem.

- 44 A kérdést előterjesztő bíróság szerint ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy – a belga állam által elé terjesztett érvekre tekintettel – válság idején egy fertőző betegség a Schengeni határellenőrzési kódex 23. és 25. cikke értelmében vett, a közrendet vagy a közbiztonságot/belső biztonságot fenyegető veszélynek tekinthető-e, amely folytán ilyen helyzetben ezen egyes rendelkezések alapján lehetséges lenne a belső határokon a rendőrségi hatáskör gyakorlása, illetve a határellenőrzés visszaállítása.
- 45 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 a [2004/38 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 [módosított miniszteri 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 tesztek) 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 [módosított miniszteri 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?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

- 46 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez hasznos választ adjon. Ennek érdekében adott esetben a Bíróságnak át kell fogalmaznia a feltett kérdéseket (2021. július 15-i *Ministrstvo za obrambo* ítélet, C-742/19, EU:C:2021:597, 31. pont).
- 47 A jelen ügyben először is meg kell jegyezni, hogy tekintettel arra, hogy egyrészt a Nordic Info a kérdést előterjesztő bíróság magyarázatai szerint a kártérítési keresetét a Belgium és Svédország közötti, szervezett utazásokkal kapcsolatban állítólagosan elszenvedett kárára alapítja, másrészt

- pedig, hogy az első kérdés az alapügyben szóban forgó belga szabályozásra csak az uniós polgárookra és családtagjaikra vonatkozó részében vonatkozik, e kérdés megválaszolása érdekében nem kell figyelembe venni azt a tényt, hogy e szabályozás az uniós tagállamokon kívül a schengeni térség azon országaira is vonatkozott, amelyek nem tagjai az Uniónak.
- 48 Másodsor, bár a kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésben megemlíti a 2004/38 irányelv 2. cikkét, meg kell állapítani, hogy e rendelkezés értelmezése, amely az ezen irányelvben használt fogalmak meghatározására korlátozódik, önmagában nem szükséges e kérdés megválaszolásához.
- 49 E körülmények között meg kell állapítani, hogy első kérdésével az előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy a 2004/38 irányelv 27. és 29. cikkét a 4. és 5. cikkével összefüggésben úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan általános hatályú tagállami szabályozás, amely a Covid19-világjárvány elleni küzdelemhez kapcsolódó közegészségügyi okokból egyrészt megtiltja, hogy az uniós polgárok és családtagjaik, állampolgárságuktól függetlenül, nem alapvetően szükséges utazásokat hajtsanak végre e tagállamból olyan más tagállamokba, amelyeket e tagállam egészségügyi korlátozó intézkedések vagy az e más tagállamok területén fennálló járványügyi helyzet alapján magas kockázatú területekké minősít, másrészt pedig arra kötelezi az említett tagállam állampolgárságával nem rendelkező uniós polgárokat, hogy teszteknek vessék magukat alá, és vonuljanak karanténba, amikor ugyanezen tagállam területére e más tagállamok egyikéből utaznak be.
- 50 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése értelmében, amely ezen irányelvnek „A beutazási és tartózkodási jog közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból való korlátozása” című VI. fejezetében található, és amely ezen irányelv 1. cikkének c) pontját pontosítja, a tagállamok e fejezet rendelkezéseire is figyelemmel, korlátozhatják az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, állampolgárságra tekintet nélkül, közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból, de ezen okokra gazdasági célok érdekében nem lehet hivatkozni.
- 51 Az említett irányelv 29. cikkének (1) bekezdése, amely konkrétan a szabad mozgást közegészségügyi okokból korlátozó intézkedésekre vonatkozik, pontosítja, hogy ilyen intézkedéseket csak bizonyos betegségek, azaz olyan, esetlegesen járványt okozó betegségek, amelyeket a WHO megfelelő jogi eszközei határoznak meg, valamint más fertőző betegségek vagy ragályos parazitás megbetegedések indokolhatnak akkor, ha a fogadó tagállam állampolgáira vonatkozó védelmi rendelkezések hatálya alá tartoznak, tehát ugyanezen irányelv 2. cikkének 3. pontja értelmében azon tagállamról van szó, ahova az uniós polgár költözik azért, hogy a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát gyakorolja.
- 52 Először is azon betegségeket illetően, amelyek a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése alapján közegészségügyi okokból indokolhatják a szabad mozgást korlátozó intézkedéseket, e két rendelkezés szövegéből kitűnik, hogy a tagállamok nem gazdasági célokból és az ezen irányelv VI. fejezetében előírt feltételek tiszteletben tartása mellett kizárólag bizonyos olyan betegségek miatt fogadhatnak el ilyen intézkedéseket, amelyek a saját állampolgáraikra vonatkozó védelmi rendelkezések tárgyát képezik, azaz a WHO megfelelő jogi eszközeiben meghatározott, esetlegesen járványt okozó betegségek vagy más fertőző betegségek vagy ragályos parazitás megbetegedések.
- 53 Ennek keretében a tagállamok az említett rendelkezések alapján *a fortiori* hozhatnak a szabad mozgást korlátozó intézkedéseket annak érdekében, hogy a WHO által elismert világjárvány jelleggel rendelkező fertőző ragályos betegséghez kapcsolódó veszélyre reagáljanak.

- 54 Az alapügyben a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy a módosított miniszteri rendelet 18. cikkében foglalt, valamint a jelen ítélet 31. pontjában említett intézkedéseket nem gazdasági célokból fogadták el, hanem azért, hogy elkerüljék a Covid19 fertőző ragályos betegségnek az érintett tagállam területén való terjedését, amelyet a WHO 2020. március 11-én világvárodnak minősített, és amely az alapügyben szóban forgó időszakban még mindig az volt. A kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatra is figyelemmel kitűnik, hogy ezek az intézkedések olyan intézkedések sorába illeszkedtek, amelyek az alapügy tényállásának megvalósulása idején e tagállam lakosságának e betegség nemzeti területen való terjedésével szembeni védelmére irányultak. E fenntartás mellett úgy tűnik tehát, hogy az ilyen betegség megfelel a szabad mozgást közegészségügyi okokból korlátozó intézkedések indokolása céljából a 2004/38 irányelv 29. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételeknek.
- 55 Másodsor, ami a 2004/38 irányelv 27–32. cikkének hatálya alá tartozó, a szabad mozgást korlátozó intézkedésekkel esetlegesen érintett jogokat illeti, egyrészt a 2004/38 irányelv 1. cikke a) pontjának, valamint 4. és 5. cikkének, továbbá az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikknek – amelyet ezen irányelv hajt végre – az együttes olvasatából kitűnik, hogy a „szabad mozgás” magában foglalja valamely tagállam területének egy másik tagállamba való utazás céljából történő elhagyásának jogát („kiutazási jog”), valamint a valamely tagállam területére való beutazás jogát („beutazási jog”).
- 56 E tekintetben pontosítani kell, amint azt a főtanácsnok az indítványának 61. pontjában kifejtette, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése – a „szabad mozgást” kifejezetten megemlítő egyértelmű megfogalmazásuk alapján – lefedik e szabadság két összetevőjét, vagyis az ezen irányelv 4. cikke értelmében vett beutazási jogot és 5. cikke értelmében vett kiutazási jogot (lásd ebben az értelemben: 2012. október 4-i Byankov ítélet, C-249/11, EU:C:2012:608, 30–36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Következésképpen sem az a tény, hogy e 27. és 29. cikk az említett irányelvnek „A beutazási és tartózkodási jog közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból való korlátozása” című VI. fejezetébe tartozik, sem pedig az, hogy ugyanezen irányelv 29. cikkének (2) és (3) bekezdése konkrétan a beutazási jogra vonatkozó korlátozásokról szól, nem vezethet ahhoz, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikke (1) bekezdésének és 29. cikke (1) bekezdésének hatályát a szabad mozgásnak kizárólag a beutazási joggal kapcsolatos összetevőjére korlátozzák.
- 57 Ez már csak azért sem lehet a helyzet, mivel a beutazási jog és a tartózkodási jog közegészségügyi okokból történő korlátozása hatástalannak bizonyulhatna, ha a megfelelő korlátozásokat nem lehetne a kiutazási jogra alkalmazni. Ilyen esetben a körülményektől függően veszélybe kerülhetne a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése által követett cél, amely arra irányul, hogy lehetővé tegye a tagállamok számára, hogy az ezen irányelvben előírt korlátok között és feltételek mellett korlátozzák a szabad mozgást annak érdekében, hogy megelőzzék, megfékezzék vagy meggátolják az e rendelkezések közül a második rendelkezés hatálya alá tartozó betegség terjedését vagy terjedésének veszélyét.
- 58 Másrészt a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása „korlátozásának” tekintendő minden olyan intézkedés, amely az említett szabadság gyakorlását tiltja, zavarja, vagy kevésbé vonzóvá teszi (lásd analógia útján: 2012. július 12-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-269/09, EU:C:2012:439, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2016. december 21-i Bizottság kontra Portugália ítélet, C-503/14, EU:C:2016:979, 40. pont).

- 59 E körülmények között a szabad mozgást korlátozó intézkedések, amelyeket valamely tagállam a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése alapján közegészségügyi okokból fogadhat el, nem csak a nemzeti területre való beutazás vagy az onnan való kiutazás teljes vagy részleges tilalmát foglalják magukban, mint például az e területről nem alapvetően szükséges utazások céljából történő kiutazásra vonatkozó tilalmat. A *fortiori* olyan intézkedésekről is szó lehet, amelyek zavarják vagy kevésbé vonzóvá teszik az érintett személyeknek az említett területre való beutazáshoz vagy az onnan való kiutazáshoz való jogát, mint például az oda belépő utazók azon kötelezettsége, hogy teszteket vessék magukat alá, és vonuljanak karanténba.
- 60 Harmadszor, azon személyeket illetően, akikkel szemben a 2004/38 irányelv alapján szabad mozgást korlátozó intézkedéseket lehet hozni, emlékeztetni kell arra, hogy ez az irányelv a valamely tagállam területéről való kiutazás feltételeit nemcsak a többi tagállam állampolgárai vonatkozásában, hanem e tagállam állampolgárai vonatkozásában is szabályozza (lásd ebben az értelemben: 2012. október 4-i Byankov ítélet, C-249/11, EU:C:2012:608, 30. és 32. pont). Ez az irányelv ugyanakkor a valamely tagállam területére való beutazás feltételeit csak a többi tagállam állampolgára vonatkozásában szabályozza (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).
- 61 A jelen ügyben az előterjesztő bíróság által az első kérdésében az érintett tagállam területéről való kiutazás tilalmával, illetve az e területre való beutazás korlátozásával kapcsolatban említett személykategóriák a 2004/38 irányelv személyi hatálya alá tartoznak.
- 62 Negyedszer, a szabad mozgást korlátozó, a 2004/38 irányelv alapján közegészségügyi okokból elfogadható intézkedések formáját illetően meg kell jegyezni, hogy sem az ezen irányelv 27. cikkének (1) bekezdésével, sem 29. cikkének (1) bekezdésével nem ellentétes, hogy az ilyen intézkedéseket általános hatályú jogi aktus formájában hozzák meg.
- 63 Tekintettel ugyanis arra, hogy az említett irányelv 27. cikkének (2) bekezdésétől eltérően e két rendelkezés egyike sem említi, hogy e szabadság korlátozása „kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhat”, és hogy az ilyen korlátozás indokolásának „az adott ügyhöz közvetlenül [kell] kapcsolód[nia]”, meg kell állapítani, hogy az említett szabadság közegészségügyi okokkal indokolt korlátozásait a körülményektől, és különösen az egészségügyi helyzettől függően el lehet olyan általános hatályú jogi aktus formájában fogadni, amely különbségtétel nélkül vonatkozik minden olyan személyre, akire az ezen aktus szerinti helyzet vonatkozik.
- 64 Ezt az értelmezést megerősíti az a tény, hogy a 2004/38 irányelv 29. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozó betegségek, amelyek önmagukban indokolhatják az ezen irányelv alapján hozott, a szabad mozgást korlátozó intézkedéseket, jellegüknél fogva alkalmasak arra, hogy az egyéni magatartástól függetlenül a teljes népességet érintsék.
- 65 Ötödször, a szabad mozgást korlátozó, a 2004/38 irányelv alapján hozott intézkedésekhez fűzött feltételeket és biztosítékokat illetően először is meg kell állapítani, hogy ezen irányelv 27. cikkének (1) bekezdése értelmében az a tagállam, amely közegészségügyi okokból ilyen intézkedéseket fogad el, köteles tiszteletben tartani az említett irányelv VI. fejezetének rendelkezéseit, azaz többek között az irányelv 30–32. cikkét.
- 66 Igaz, hogy az e 30–32. cikkben használt fogalmak és kifejezések egyedi határozat formájában hozott korlátozó intézkedésekre utalnak.

- 67 Mindazonáltal, amint arra a főtanácsnok az indítványának 73. és 115. pontjában rámutatott, az említett cikkekben előírt feltételeket és biztosítékokat az általános hatályú jogi aktus formájában elfogadott korlátozó intézkedések esetében is alkalmazni kell.
- 68 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 2004/38 irányelv (25)–(27) preambulumbekzdése, amely ezen irányelv 30–32. cikkét tükrözi, kifejti az e rendelkezésekben említett feltételek és biztosítékok alapjául szolgáló elveket és indokokat. Így ezen irányelv (25) preambulumbekzdése kimondja, hogy e feltételek és biztosítékok célja, hogy az uniós polgárok és családtagjaik jogainak magas szintű védelmét biztosítsák, ha megtagadják tőlük a valamely másik tagállamba való beutazást vagy az ott-tartózkodást, valamint hogy „megtartsák azt az elvet”, amely szerint a hatóságok által hozott bármely intézkedést „megfelelően indokolni kell”. Az említett irányelv (26) és (27) preambulumbekzdése ebben az összefüggésben pontosítja, hogy „[b]ármely esetben” jogorvoslati eljárások állnak rendelkezésre, és a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a valamely tagállam területére való beutazást és az ott-tartózkodást tiltó intézkedés felülvizsgálatának mindig lehetségesnek kell lennie.
- 69 Ezek a preambulumbekzdések tehát megerősítik, hogy amikor egy tagállam egy olyan uniós jogi aktus, mint a 2004/38 irányelv végrehajtása során közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból a szabad mozgást korlátozó intézkedéseket hoz, tiszteletben kell tartania először is a jogbiztonság elvét, amely megköveteli, hogy a jogszabályok egyértelműek és pontosak legyenek, és hogy alkalmazásuk előre látható legyen a jogalanyok számára, lehetővé téve az érdekeltek számára a szóban forgó szabályozás alapján őket terhelő kötelezettségek terjedelmének pontos ismeretét, és hogy ez utóbbiak egyértelműen megismerhessék jogait és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járjanak el (lásd ebben az értelemben: 2019. március 21-i Unareti ítélet, C-702/17, EU:C:2019:233, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2022. november 17-i Avicarvil Farms ítélet, C-443/21, EU:C:2022:899, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Másodszor, e tagállamnak tiszteletben kell tartania a megfelelő ügyintézés uniós jogi általános elvét, amely többek között előírja a nemzeti hatóságok által elfogadott jogi aktusok és határozatok indokolására vonatkozó kötelezettséget (2021. szeptember 7-i Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras ítélet, C-927/19, EU:C:2021:700, 120. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Harmadszor és az Alapjogi Charta (a továbbiakban: Charta) 51. cikke (1) bekezdésének megfelelően tiszteletben kell tartania a Charta 47. cikkének első bekezdésében foglalt hatékony bírósági jogorvoslathoz való jogot, amely rendelkezés többek között előírja az uniós jog által biztosított jogok tiszteletben tartásának biztosítására, ennek érdekében pedig a folyamatban lévő ügy szempontjából releváns valamennyi ténybeli és jogi körülmény vizsgálatára hatáskörrel rendelkező bírósághoz fordulás jogát (2020. október 6-i État luxembourgeois [Adózással kapcsolatos információk iránti kérelemmel szembeni jogorvoslati jog] ítélet, C-245/19 és C-246/19, EU:C:2020:795, 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 70 A 2004/38 irányelv 30–32. cikkében előírt feltételek és biztosítékok összessége tehát a jogbiztonság elvének, a megfelelő ügyintézés elvének és a hatékony bírósági jogorvoslathoz való jognak a végrehajtását jelenti, amelyek mind az egyedi határozatok, mind pedig az általános hatályú jogi aktusok formájában elfogadott korlátozó intézkedésekre érvényesek. Ebben az összefüggésben, és mivel – amint az a jelen ítélet 62. pontjából kitűnik – ezen irányelv 27. cikkének (1) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy közegészségügyi okokból a szabad mozgást korlátozó intézkedéseket hozzanak általános hatályú jogi aktus formájában, az a tény, hogy e 30–32. cikk egyedi határozat formájában hozott korlátozó intézkedésekre utaló fogalmakat és kifejezéseket tartalmaz, nem kérdőjelezheti meg az

említett irányelv 27. cikke (1) bekezdésének és 29. cikke (1) bekezdésének hatályát, és azt sem vonhatja maga után, hogy azok nem alkalmazhatók az általános hatályú jogi aktusok formájában elfogadott korlátozó intézkedésekre.

- 71 E körülmények között mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy a 2004/38 irányelv 30. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján a szabad mozgást közegészségügyi okokból korlátozó intézkedéseket előíró valamennyi általános hatályú jogi aktust az azt elfogadó tagállam általi hivatalos közzététel keretében és a megfelelő hivatalos mediatizáció útján kell a nyilvánosság tudomására hozni, oly módon, hogy ezen aktus tartalmát és hatásait – az említett aktus alátámasztására felhozott pontos és teljes körű közegészségügyi okokhoz hasonlóan – meg lehessen érteni, és pontosítsák az annak vitatására nyitva álló jogorvoslati lehetőségeket és határidőket.
- 72 Továbbá az általános hatályú jogi aktusnak – ahhoz, hogy megfeleljen az ezen irányelv 31. cikkében említett eljárási garanciáknak – bírósági vagy adott esetben közigazgatási jogorvoslat keretében megtámadhatónak kell lennie. E tekintetben pontosítani kell, hogy amennyiben a nemzeti jog nem teszi lehetővé az e jogi aktus által általános jelleggel meghatározott helyzetben lévő személyek számára, hogy az ilyen jogi aktus érvényességét önálló kereset keretében közvetlenül vitassák, e jognak legalább arról a lehetőségről rendelkeznie kell – mint ahogy az úgy tűnik a jelen ügyben is a helyzet –, hogy ezt az érvényességet járulékosan vitassák egy olyan kereset keretében, amelynek kimenetele ettől függ.
- 73 Egyébiránt az említett irányelv 30. cikkének (3) bekezdéséből az következik, hogy a nyilvánosságot magában a jogi aktusban, vagy könnyen hozzáférhető, ingyenes kiadványok vagy hivatalos internetes oldalak útján tájékoztatni kell arról a bíróságról vagy közigazgatási hatóságról, amely előtt az általános hatályú jogi aktus adott esetben megtámadható, valamint a vonatkozó jogorvoslati határidőkről.
- 74 Másodszor, amint az a 2004/38 irányelv (31) preambulumbekkezdésében szerepel, a tagállamoknak ezen irányelvet a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a Chartában kimondott elve tiszteletben tartásával kell végrehajtaniuk. Az alapügyben a Bíróság rendelkezésére álló iratokból nem tűnik ki, és a Bíróság előtti eljárás során egyik fél sem állította, hogy az alapügyben szóban forgó korlátozó intézkedéseket ezen elv megsértésével fogadták volna el vagy alkalmazták volna.
- 75 Hatodszor és utolsósorban, a 2004/38 irányelv 31. cikkének (1) és (3) bekezdése előírja, hogy az érintett személyek számára biztosítani kell a fogadó tagállamban a bírósági vagy adott esetben közigazgatási jogorvoslathoz való jogot, hogy megtámadhassák többek között a velük szemben közegészségügyi okokból hozott határozat arányosságát.
- 76 E rendelkezésekből tehát az következik, hogy a szabad mozgást közegészségügyi okokból a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése alapján korlátozó bármely intézkedésnek arányosnak kell lennie. E követelmény a Bíróság azon állandó ítélkezési gyakorlatából is következik, amely szerint az arányosság elvének tiszteletben tartása, amely az uniós jog egyik alapelve, kötelezi a tagállamokat az olyan uniós jogi aktus, mint a 2004/38 irányelv végrehajtása során is (lásd ebben az értelemben: 2022. március 8-i Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld [Közvetlen hatály] ítélet, C-205/20, EU:C:2022:168, 31. pont).
- 77 Az arányosság követelménye konkrétan annak vizsgálatát követeli meg, hogy az olyan intézkedések, mint amelyekről az alapügyben szó van, először is alkalmasak-e a követett közérdekű cél – a jelen esetben a közegészség védelme – megvalósítására, másodszor a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódnak-e abban az értelemben, hogy e cél észszerűen nem érhető el

ilyen hatékony módon más, az érintett személyek számára biztosított jogokat és szabadságokat kevésbé sértő eszközökkel, harmadszor pedig nem aránytalanok-e az említett célhoz képest, ami különösen e cél jelentőségének és az e jogokba és szabadságokba való beavatkozás súlyosságának egymással szembeni mérlegelését feltételezi (lásd ebben az értelemben: 2022. december 8-i Orde van Vlaamse Balies és társai ítélet, C-694/20, EU:C:2022:963, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 78 Annak értékeléséhez, hogy valamely tagállam a közegészségügy területén tiszteletben tartja-e az arányosság elvét, figyelembe kell venni azt a tény, hogy az emberek egészsége és élete az első helyen áll az EUM-Szerződés által oltalmazott javak és érdekek között, és a tagállamok feladata eldönteni, hogy milyen szinten kívánják biztosítani a közegészség védelmét, és azt milyen módon kívánják megvalósítani. Mivel e szint tagállamonként változhat, a tagállamok részére mérlegelési mozgásteret kell elismerni. Következésképpen az, hogy valamely tagállam más tagállamnál enyhébb szabályokat alkalmaz, nem jelenti azt, hogy ez utóbbi tagállam szabályai aránytalanok lennének (lásd ebben az értelemben: 2018. október 25-i Roche Lietuva ítélet, C-413/17, EU:C:2018:865, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 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).
- 79 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából az is következik, hogy amikor bizonytalanság áll fenn az emberek egészségét érintő kockázatok fennállását vagy azok jelentőségét illetően, a tagállamoknak rendelkezniük kell az elővigyázatosság elve alapján annak lehetőségével, hogy annak bevárása nélkül hoznak védőintézkedéseket, hogy e kockázatok ténylegessége teljes mértékben bizonyításra került volna. A tagállamok meghozhatják különösen mindazokat az intézkedéseket, amelyek – amennyire csak lehetséges – csökkentik az egészségre gyakorolt kockázatot (lásd ebben az értelemben: 2018. március 1-jei CMVRO-ítélet, C-297/16, EU:C:2018:141, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2020. november 19-i B S és C A [A kannabidiol {CBD} forgalmazása] ítélet, C-663/18, EU:C:2020:938, 90. pont).
- 80 Egyébiránt a tagállamoknak, amikor közegészségügyi okokból korlátozó intézkedéseket hoznak, képesnek kell lenniük megfelelő bizonyítékok szolgáltatására, annak megjelölésére, hogy elvégezték a szóban forgó intézkedések megfelelőségére, szükségességére és arányosságára vonatkozó elemzést, valamint az érvelésüket alátámasztó konkrét adatok bemutatására. Ez a bizonyítási teher nem terjedhet annak megköveteléséig, hogy az illetékes nemzeti hatóságok kétséget kizáróan bizonyítsák, hogy semmilyen más elképzelhető intézkedés nem teszi lehetővé a követett jogszerű célkitűzés ugyanezen feltételek melletti megvalósítását (lásd ebben az értelemben: 2015. december 23-i Scotch Whisky Association és társai ítélet, C-333/14, EU:C:2015:845, 54. és 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 81 A kérdést előterjesztő, az alapeljárásokban szereplő tények értékelésére és a nemzeti szabályozás értelmezésére kizárólagos hatáskörrel rendelkező bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésben említett korlátozó intézkedések megfelelnek-e a jelen ítélet 77. pontjában felidézett arányossági követelménynek. Mindazonáltal a Bíróság, amelynek az a feladata, hogy hasznos választ adjon e bíróságnak, hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az alapeljárás iratai, valamint az elé terjesztett írásbeli észrevételek alapján útmutatást adjon e bíróságnak a döntéshez (lásd ebben az értelemben: 2022. szeptember 7-i Cilevičs és társai ítélet, C-391/20, EU:C:2022:638, 72. és 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 82 Először is, ami az ilyen intézkedéseknek a WHO által világméretű betegségként minősített betegséggel összefüggésben a közegészség védelmére irányuló célkitűzés elérésére való alkalmasságát illeti, a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kellene vizsgálnia, hogy az alapügy tényállása idején, azaz 2020 júliusában a Covid19-vírussal, a fertőzések alakulásával és az e vírus mortalitásával kapcsolatban általánosan elfogadott tudományos adatokra, valamint az e tekintetben esetlegesen fennálló bizonytalanság mértékére tekintettel, ezen intézkedések elfogadása, valamint végrehajtási kritériumai, tekintettel a nemzeti egészségügyi rendszer telítettségére vagy telítettségének kockázatára, valamint a kedvtelési utazás és a turizmus felerősödése – amelyek miatt növekedhet a fertőzések száma – által jellemzett nyári időszakra figyelemmel, alkalmasak voltak-e arra, hogy megfékezzék, sőt akár meggátolják az említett vírusnak az érintett tagállam lakosságán belüli terjedését, amint azt úgy tűnt, mind a tudományos közösség, mind az uniós intézmények és a WHO elismeri.
- 83 E bíróságnak azt is figyelembe kellene vennie, hogy az alapügyben szóban forgó korlátozó intézkedések a többi tagállam által elfogadott hasonló intézkedések keretébe illeszkedtek, amelyeket az Unió az EUMSZ 168. cikk értelmében a határokon át terjedő súlyos veszélyek és a súlyos betegségek figyelemmel kísérése, korai előrejelzése és az ezek elleni küzdelem terén őt megillető támogató hatáskörök alapján kísért és koordinált.
- 84 Egyébiránt emlékeztetni kell arra, hogy az olyan korlátozó intézkedések, mint amelyekről az alapügyben szó van, csak akkor tekinthetők alkalmasnak a kitűzött közegészségügyi cél elérésére, ha azok valóban megfelelnek a célkitűzés elérésére irányuló törekvésnek, és azokat koherensen és szisztematikusan hajtják végre (2022. szeptember 7-i Cilevičs és társai ítélet, C-391/20, EU:C:2022:638, 75. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 85 E tekintetben, amint arra a főtanácsnok az indítványának 103–105. pontjában rámutatott, meg kell jegyezni – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálat fenntartása mellett – egyrészt, hogy úgy tűnik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésben említett korlátozó intézkedések megfeleltek az e cél elérésére irányuló törekvésnek, mivel olyan szélesebb körű stratégiába illeszkedtek, amely a Covid19 terjedésének az érintett tagállam lakosságán belüli korlátozására irányult, és olyan egyéb intézkedéseket tartalmazott, mint például: amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból és a belga kormány írásbeli észrevételeiből kitűnik, a fertőzött személyek elkülönítésére és kontaktkövetésre irányuló intézkedések, az e tagállam területén való utazást korlátozó intézkedések, valamint a rendezvényhelyszínek és szabadidőközpontok, valamint bizonyos üzletek bezárása.
- 86 Másrészt úgy tűnik, hogy a fent hivatkozott korlátozó intézkedéseket koherensen és szisztematikusan hajtották végre, mivel nem vitatott, hogy főszabály szerint tilos volt a Belgium és bármely más, olyan tagállam közötti összes nem alapvetően szükséges utazás, amely tagállamokat az ezen államokra különbségtétel nélkül alkalmazandó kritériumok alapján magas kockázatú területtől minősítettek, és mivel az ilyen tagállamból Belgiumba belépő valamennyi utazó köteles volt arra, hogy teszteknek vesse magát alá, és karanténba vonuljon.
- 87 Másodsorban, ami az olyan korlátozó intézkedéseknek a kitűzött közegészségügyi célra tekintettel való szükségességét illeti, mint amelyekről az alapügyben szó van, a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kellene vizsgálnia, hogy ezen intézkedések a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódtak-e, és hogy nem voltak-e olyan eszközök, amelyek kevésbé sértik a személyek szabad mozgását, de e cél elérése szempontjából ugyanolyan hatékonyak.

- 88 E tekintetben, ami az említett intézkedéseknek a feltétlenül szükséges mértékre való korlátozódásának kérdését illeti, meg kell jegyezni, hogy a nemzeti területről való kiutazást tiltó intézkedés nem az érintett személyek valamennyi utazására vonatkozott, hanem csak e személyek nem alapvetően szükséges utazásaira, mégpedig kizárólag a magas kockázatú területeknek tekintett tagállamokba irányuló utazásaikra, mivel ezen országok listáját – amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik – gyakran frissítették az akkor rendelkezésre álló legfrissebb adatokra tekintettel. Következésképpen az e területen tartózkodó személyek továbbra is szabadon hajthattak végre egyrészt olyan tagállamokba irányuló, nem alapvetően szükséges utazásokat, amelyeket nem minősítettek magas kockázatú területeknek, másrészt pedig a jelen ítélet 26. pontjában szereplő lista értelmében vett alapvető utazásokat a magas kockázatú területekké minősített tagállamokba. A tárgyaláson a belga kormány jelezte, hogy alapvető utazásoknak minősültek az e listán nem szereplő más helyváltoztatások – ideértve a határokon átnyúlóakat is –, mint például az élelmiszer-vásárlás céljából tett helyváltoztatások; ennek vizsgálata mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata.
- 89 Ezenkívül úgy tűnik, hogy a magas kockázatú területnek minősített tagállamból a nemzeti területre érkező valamennyi utazó tekintetében előírt tesztelési és karanténintézkedések a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódtak, mivel megelőző és átmeneti jelleggel az olyan tagállamokból érkező utazókra vonatkoztak, amelyekben fokozott fertőzési kockázatnak voltak kitéve, mégpedig annak érdekében, hogy a nemzeti területre való belépésükkor felderítsék a fertőzött személyeket, és megakadályozzák, hogy az esetlegesen fertőző személyek terjesszék a vírust.
- 90 Ami egyébiránt a kevésbé korlátozó, de éppolyan hatékony intézkedések meglétének a kérdését illeti, emlékeztetni kell arra a mérlegelési mozgástérre, amellyel a tagállamok a közegészség védelme területén a jelen ítélet 79. pontjában felidézett elővigyázatosság elve alapján rendelkeznek. E körülmények között a kérdést előterjesztő bíróságnak annak vizsgálatára kellene szorítkoznia, hogy nyilvánvaló-e, hogy figyelembe véve többek között az alapügy tényállásának idején a Covid19 vírusra vonatkozóan rendelkezésre álló információkat, az olyan intézkedések, mint a közösségi távolságtartásra és/vagy a maszkviselésre vonatkozó kötelezettség, valamint az a valamennyi személyt terhelő kötelezettség, hogy rendszeresen teszteknek vesse alá magát, elegendőek lettek volna-e az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésben szereplő korlátozó intézkedésekkel azonos eredmény biztosításához (lásd analógia útján: 2018. március 1-jei CMVRO-ítélet, C-297/16, EU:C:2018:141, 70. pont).
- 91 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróságnak figyelembe kellene vennie az alapügy tényállásának megvalósulása idején Belgiumban fennálló járványügyi helyzetet, a belga egészségügyi rendszer túlterheltségének vagy telítettségének szintjét, a fertőzések ellenőrizhetetlen vagy drasztikus növekedésének kockázatát az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésben említett korlátozó intézkedések hiányában, valamint azt a tényt, hogy bizonyos, a betegséget hordozó személyek tünetmentesek vagy lappangási időszakban lehettek, a teszteken negatívnak bizonyulhattak, annak szükségességét, hogy a betegség lakosságon belüli terjedésének megfékezése érdekében a lehető legtöbb személyt célozzák meg, valamint annak szükségességét, hogy a fertőzött személyeket elkülönítsék, továbbá a lakosság védelme szempontjából az alapügy tárgyát képező és az előző pontban említett korlátozó intézkedések által együttesen kifejtett hatásokat.
- 92 Harmadszor, ami az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésben szereplőkhöz hasonló korlátozó intézkedések szigorú értelemben vett arányosságának kérdését illeti, a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kellene vizsgálnia, hogy azok nem aránytalanok-e az elérni kívánt

közegészségügyi célhoz képest, tekintettel arra a hatásra, amelyet ezen intézkedések gyakorolhattak az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgására, a Charta 7. cikkében biztosított, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogra, valamint az olyan jogi személyeknek a Charta 16. cikkében biztosított vállalkozás szabadságára, mint a Nordic Info.

- 93 Emlékeztetni kell ugyanis arra, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdésében és 29. cikkének (1) bekezdésében említett, a közegészség védelmére irányuló célkitűzéshez hasonló közérdekű célt nem lehet elérni nemzeti intézkedés útján annak figyelembevétele nélkül, hogy azt össze kell egyeztetni az ezen intézkedéssel érintett – a Szerződésekben és a Chartában foglalt – alapvető jogokkal és elvekkel, mivel el kell végezni egyrészt e közérdekű cél, másrészt pedig a szóban forgó jogok és elvek közötti kiegyensúlyozott mérlegelést annak biztosítása érdekében, hogy az ezen intézkedéssel okozott hátrányok ne legyenek aránytalanok az elérni kívánt célokhoz képest. A Charta 7. és 16. cikkében biztosított jogokat, az EUSZ 3. cikk (2) bekezdésében, valamint az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikkben foglalt, a 2004/38 irányelvvel végrehajtott, továbbá a Charta 45. cikkében biztosított jogokat érintő korlátozás igazolásának lehetőségét tehát az ilyen korlátozással járó beavatkozás súlyosságának felméréseivel, valamint annak ellenőrzésével kell értékelni, hogy az e korlátozás által elérni kívánt közérdekű cél jelentősége arányban áll-e a beavatkozás súlyosságával (lásd ebben az értelemben: 2022. november 22-i Luxembourg Business Registers ítélet, C-37/20 és C-601/20, EU:C:2022:912, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2022. április 26-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-401/19, EU:C:2022:297, 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 94 Az alapügyben a belga terület elhagyásának a nem alapvetően szükséges utazások céljából történő tilalmára vonatkozó intézkedés arányosságát illetően a kérdést előterjesztő bíróságnak figyelembe kellene vennie azt a tényt, hogy a szabad mozgás, valamint a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog ily módon történő korlátozása nem akadályozta meg e terület elhagyását, mivel az kizárólag az olyan nem alapvetően szükséges utazásokra korlátozódott, mint a jelen ügyben a kedvtelési utazások vagy turisztikai célú utazások, azt a tényt, hogy ezen intézkedés nem tiltotta meg – amint az az alapvető utazásoknak a jelen ítélet 26. pontjában felidézett listájából kitűnik – a kényszerítő családi okokkal indokolt utazásokat, továbbá azt a tényt, hogy a kiutazási tilalmat feloldották, amint a célállomás szerinti érintett tagállamot a helyzetének rendszeres újraértékelése alapján már nem minősítették magas kockázatú területté.
- 95 Egyébiránt az olyan jogi személyeket illetően, mint a Nordic Info, akiknek korlátozták a vállalkozási szabadságukat, különösen a Belgium és a magas kockázatú területekké minősített tagállamok közötti kedvtelési utazások és turisztikai célú utazások kínálatára vonatkozó szabadságukat, meg kell állapítani – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatra is figyelemmel –, hogy a közegészség védelmére irányuló célkitűzésre tekintettel arányosnak tűnik az olyan intézkedés, amely megtiltja a belga terület elhagyását a nem alapvetően szükséges utazások céljából, mivel a Covid19-világjárványból eredő súlyos egészségügyi helyzetre tekintettel nem tűnik észszerűtlennek az ilyen tagállamokba irányuló, nem alapvetően szükséges utazások ideiglenes megtiltása mindaddig, amíg e tagállamok egészségügyi helyzete oly módon nem javul, hogy elkerülhető legyen, hogy beteg személyek elhagyják a nemzeti területet és adott esetben e területre visszatérjenek, és következésképpen hogy a különböző tagállamok között és az említett területen e világjárvány ellenőrizetlenül terjedjen.
- 96 A piros színnel jelölt területnek minősített tagállamból belga területre belépő utazókra vonatkozó kötelező tesztelési és karanténintézkedések arányosságát illetően meg kell jegyezni egyrészt, hogy a tesztek gyorsasága miatt az olyan tesztelési intézkedések, mint amilyenekről az alapügyben szó van, csak korlátozott mértékben sérthették ezen utazók magán- és családi életének tiszteletben

tartásához való jogát, valamint a szabad mozgáshoz való jogot, miközben hozzájárultak a Covid19-vírust hordozó személyek azonosításához, és ennél fogva az e vírus terjedésének megfékezésére és meggátolására irányuló célkitűzés megvalósításához.

- 97 Másrészt a belga területre magas kockázatú területé minősített tagállamból érkező valamennyi utazó számára előírt kötelező karantén, függetlenül attól, hogy az utazó az említett vírussal megfertőződött-e, vagy sem, kétségtelenül drasztikusan korlátozta a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogot, valamint az említett utazót a szabad mozgáshoz való jogának gyakorlását követően főszabály szerint megillető mozgásszabadságot. Mindazonáltal az ilyen karantén – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálat függvényében – szintén arányosnak tűnik az elővigyázatosság elvére tekintettel, mivel egyrészt nem elhanyagolható volt a valószínűsége annak, hogy az ilyen utazó ugyanezt a vírust hordozza, és különösen, ha lappangott benne a vírus vagy tünetmentes volt, ilyen karantén hiányában a háztartásán kívül más személyeket is megfertőzhetett volna, másrészt a tesztek tévesen negatívnak bizonyulhattak.
- 98 A fenti indokokra tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/38 irányelv 27. és 29. cikkét a 4. és 5. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan általános hatályú tagállami szabályozás, amely a Covid19-világjárvány elleni küzdelemhez kapcsolódó közegészségügyi okokból egyrészt megtiltja, hogy az uniós polgárok és családtagjaik, állampolgárságuktól függetlenül, nem alapvetően szükséges utazásokat hajtsanak végre e tagállamból olyan más tagállamokba, amelyeket e tagállam egészségügyi korlátozó intézkedések vagy az e más tagállamok területén fennálló járványügyi helyzet alapján magas kockázatú területekké minősít, másrészt pedig arra kötelezi az említett tagállam állampolgárságával nem rendelkező uniós polgárokat, hogy teszteknek vessék magukat alá, és vonuljanak karanténba, amikor ugyanezen tagállam területére e más tagállamok egyikéből utaznak be, feltéve hogy e nemzeti szabályozás tiszteletben tartja az ezen irányelv 30–32. cikkében előírt feltételek és biztosítékok összességét, a Chartában foglalt alapvető jogokat és elveket, köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, valamint az arányosság elvét.

A második kérdésről

- 99 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez hasznos választ adjon. Ezt szem előtt tartva a Bíróság figyelembe vehet olyan uniós jogi normákat, amelyekre a nemzeti bíróság kérdésében nem hivatkozott. Az a körülmény ugyanis, hogy valamely nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést formálisan bizonyos uniós jogi rendelkezésekre hivatkozva fogalmazta meg, nem akadályozza annak, hogy a Bíróság megadja e bíróság számára az uniós jog értelmezésének minden olyan elemét, amely hasznos lehet az utóbbi előtt folyamatban lévő ügy eldöntéséhez, akár hivatkozott ezekre a kérdéseinek megfogalmazásában, akár nem. E tekintetben a Bíróságnak kell a nemzeti bíróság által szolgáltatott információk összessége, és különösen az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolása alapján meghatározni az uniós jog azon rendelkezéseit, amelyeknek az értelmezése a jogvita tárgyára figyelemmel szükséges (2023. április 20-i BVAEB [Az öregségi nyugdíjak kiigazítása] ítélet, C-52/22, EU:C:2023:309, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 100 Az előterjesztő bíróság magyarázataiból kitűnik, hogy a második kérdést a Nordic Info által előadott két érveléssel összefüggésben terjesztették elő, amelyek szerint a belga szabályozás által a schengeni térség más, magas kockázatú területekké minősített államaiból vagy ezen államokban nem alapvetően szükséges utazásokat végrehajtó személyek tekintetében a beutazási és kiutazási

jogra vonatkozóan előírt korlátozások ellenőrzése egyrészt határforgalom-ellenőrzéssel volt egyenértékű, és arra közegészségügyi okokból, a Schengeni határellenőrzési kódex 23. cikkét megsértve került sor, másrészt pedig a schengeni térségben a belső határokon történő határellenőrzés e kódex 25. cikkének megsértésével történő visszaállítását eredményezte.

- 101 E körülmények között meg kell állapítani, hogy e második kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 22., 23. és 25. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely a Covid19-világjárvány elleni küzdelemhez kapcsolódó közegészségügyi okokból – az illetékes hatóságok ellenőrzése és szankció terhe mellett – megtiltja e tagállam belső határainak a schengeni térség magas kockázatú területekké minősített államaiból vagy államaiba nem alapvetően szükséges utazások végrehajtása céljából történő átlépését.
- 102 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUM-Szerződésnek a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó V. címe alá tartozó EUMSZ 67. cikk (2) bekezdése előírja, hogy az Unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét. Az EUMSZ 77. cikk (1) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az Unió olyan politikát alakít ki, amelynek célja annak biztosítása, hogy e határok átlépésekor a személyek, állampolgárságuktól függetlenül, mentesüljenek mindenfajta ellenőrzés alól. Amint kitűnik a Schengeni határellenőrzési kódex (2) preambulumbekkezdéséből, a belső határellenőrzések eltörlése az Uniónak az EUMSZ 26. cikkben megállapított azon célkitűzésének részét képezi, hogy olyan, belső határok nélküli térséget hozzon létre, amelyben biztosítva van a személyek szabad mozgása az EUMSZ 77. cikk (2) bekezdésének e) pontja alapján elfogadott olyan uniós jogi aktusok révén, mint a Schengeni határellenőrzési kódex (lásd analógia útján: 2012. július 19-i Adil ítélet, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 48. és 49. pont; 2017. június 21-i A ítélet, C-9/16, EU:C:2017:483, 30. és 31. pont).
- 103 Ebben az összefüggésben a Schengeni határellenőrzési kódex 22. cikke emlékeztet arra az elvre, amely szerint az e kódex 2. cikkének 1. pontja értelmében vett belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától.
- 104 E tekintetben a Schengeni határellenőrzési kódex „Ellenőrzések a tagállamok területén” című 23. cikkének a) pontja akként rendelkezik, hogy a határellenőrzés hiánya a belső határokon nem érinti az egyes tagállamok illetékes hatóságai által a nemzeti jog alapján gyakorolt rendőrségi hatáskört, amennyiben az ilyen hatáskör gyakorlása nem a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú; és ez a határ menti területeken is érvényes. Így, bár e rendelkezés az e kódex 2. cikkének 11. pontjával és 22. cikkével összefüggésben értelmezve megtiltja a tagállamok illetékes hatóságainak, hogy rendőrségi hatáskörüket az említett kódex 2. cikkének 8. pontja értelmében vett határátkelőhelyeken végzett ellenőrzések céljából gyakorolják annak ellenőrzése érdekében, hogy a személyek, beleértve a szállítóeszközeiket és a birtokukban lévő tárgyakat, beléphetnek-e a nemzeti területre, illetve elhagyhatják-e azt, e rendelkezés fenntartja a tagállamok azon jogát, hogy a nemzeti területen belül – ideértve a határ menti területeket is – a rendőrségi hatáskör gyakorlása által indokolt ellenőrzéseket végezzenek, feltéve hogy ennek gyakorlása az ilyen ellenőrzéssel nem azonos tartalmú.
- 105 Egyébiránt meg kell állapítani, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke az e kódex 22. cikkében előírt, a jelen ítélet 103. pontjában felidézett elv alóli kivételként rendelkezik az Unió belső határain történő határellenőrzés visszaállításának lehetőségéről. E 25. cikk alapján a tagállamok így a közrendjüket vagy belső biztonságukat fenyegető komoly veszély fennállása

esetén az említett kódex 2. cikkének 1. pontjában meghatározott belső határaiik egészén vagy meghatározott részein bizonyos maximális időszakokra ideiglenesen visszaállíthatják az ellenőrzéseket, de e visszaállításra csak végső megoldásként kerülhet sor. Mindenesetre az említett határellenőrzés ideiglenes visszaállításának időtartama nem lépheti túl az említett veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértéket, és ezen időtartamnak azzal arányosnak kell lennie, pontosítva, hogy az e tekintetben elvégzendő értékelés típusát és a követendő eljárást részletesen behatárolja többek között ugyanezen kódex 26–28. cikke (lásd e tekintetben: 2022. április 26-i Landespolizeidirektion Steiermark [A belső határellenőrzés maximális időtartama] ítélet, C-368/20 és C-369/20, EU:C:2022:298, 54., 63., 67. és 68. pont).

- 106 A jelen ügyben a Bíróság rendelkezésére álló iratokból, valamint a belga kormány által az írásbeli észrevételeiben, valamint a tárgyaláson tett nyilatkozatokból kitűnik, hogy az alapügy tényállásának idején a nemzeti hatóságok ellenőrzéseket végeztek a belső határok átlépésére vonatkozóan a módosított miniszteri rendelet 18. cikkében előírt tilalom betartásának ellenőrzése érdekében.
- 107 A belga kormány továbbá a Bíróság kérdésére válaszolva kijelentette, hogy az alapügyben szereplő tényállás idején a belga területre való beutazás és az onnan való kiutazás tilalmának ellenőrzését az alábbiak szerint végezték: a repülőtereken és a vasútállomásokon a Belgiumot a schengeni térség magas kockázatú területté minősített államaival összekötő járatokat, illetve útvonalakat használó utazókat szűrőpróbaszerűen ellenőrizték, míg a közutakon a rendes munkaidő alatt mobil egységek szűrőpróbaszerű határellenőrzéseket végeztek, és különös figyelmet fordítottak az autóbuszos személyszállításra.
- 108 Az Európai Bizottság a maga részéről a Bíróság előtti eljárás során jelezte, hogy 2020. június 4-én olyan értesítést kapott a Belga Királyságtól, amelyből kitűnik, hogy e tagállam az alapügyben szóban forgó időszakban felhagyott a belső határellenőrzések elvégzésével.
- 109 E körülmények között a kérdést előterjesztő bíróságnak egyrészt azt kell megvizsgálnia, hogy amennyiben a határátlépésre vonatkozó, a jelen ítélet 33. pontjában említett tilalom ellenőrzésére a határ menti területeket is magában foglaló belga területen belül került sor, azon rendőrségi hatáskör gyakorlása, amely alapján ezen ellenőrzéseket elvégezték, nem a Schengeni határellenőrzési kódex 23. cikkének a) pontja értelmében vett határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú volt-e, másrészt pedig azt, hogy amikor az említett ellenőrzéseket a belső határokon elvégezték, a Belga Királyság betartotta-e az e kódex 25–28. cikkében a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítására vonatkozóan említett valamennyi feltételt.
- 110 E tekintetben a Bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálása során pontosításokat adhat, amelyek célja, hogy iránymutatással szolgáljanak a nemzeti bíróság számára a határozathozatalban (lásd ebben az értelemben: 2022. május 5-i Victorinox ítélet, C-179/21, EU:C:2022:353, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 111 Először is, a Schengeni határellenőrzési kódex 23. cikkének a) pontját illetően a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az uniós jog, és különösen az e kódex 22. és 23. cikkének tiszteletben tartását olyan szabályozási keret felállításával és tiszteletben tartásával kell biztosítani, amelynek biztosítania kell, hogy az e kódex 23. cikkének a) pontja szerinti rendőrségi hatáskör gyakorlati alkalmazása ne minősülhessen a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmúnak (lásd analógia útján: 2012. július 19-i Adil ítélet, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 68. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2017. június 21-i A ítélet, C-9/16, EU:C:2017:483, 37. pont).

- 112 Az említett kódex 23. cikke a) pontja második mondatának i–iv. alpontja az e mondat elején szereplő „különösen” kifejezést tekintve olyan támpontokkal szolgál, amelyek lehetővé teszik, hogy a tagállamok iránymutatást kapjanak a rendőrségi hatásköreik és az előző pontban említett szabályozási keret végrehajtása során oly módon, hogy e hatáskörök gyakorlása ne legyen a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú.
- 113 Először is, ami a Schengeni határellenőrzési kódex 23. cikke a) pontja második mondatának i. alpontjában szereplő, arra vonatkozó támpontot illeti, hogy a rendőri intézkedések „célja nem [lehet] a határellenőrzés”, a Bíróság már megállapította, hogy e kódex 2. cikkének 10–12. pontjából kitűnik, hogy e cél egyrészt annak megállapítására irányul, hogy a személyek beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt, másrészt pedig a határforgalom-ellenőrzés személyek általi megkerülésének megakadályozására. Olyan ellenőrzésekről van szó, amelyeket rendszeresen és szűrőpróbaszerűen lehet végezni (lásd analógia útján: 2018. szeptember 13-i Touring Tours und Travel és Sociedad de transportes ítélet, C-412/17 és C-474/17, EU:C:2018:1005, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 114 Márpedig a jelen ügyben úgy tűnik, hogy a módosított miniszteri rendelet 18. cikke tiszteletben tartásának biztosítása érdekében végzett ellenőrzések által követett célok bizonyos lényeges pontokban különböznek a határforgalom-ellenőrzés által követett céloktól. Kétségtelen ugyanis, hogy ezen ellenőrzések célja – amint az a jelen ítélet 106. pontjában megállapításra került – annak vizsgálata volt, hogy a határokat átlépni szándékozó vagy azt átlépő személyek elhagyhatják-e a belga területet, illetve beléphetnek-e oda. Ugyanakkor magának a módosított miniszteri rendeletnek a szövege szerint az említett ellenőrzések fő célja az volt, hogy sürgősen korlátozzák a Covid19 e területen való terjedését, és figyelembe véve egyébiránt a schengeni térség piros színnel jelölt államából az említett területre belépő utazók azon kötelezettségét, hogy teszteknek vessék alá magukat és vonuljanak karanténba, biztosítsák ezen utazók azonosítását és nyomon követését.
- 115 E fő célra tekintettel a módosított miniszteri rendelet 18. cikke tiszteletben tartásának biztosítása érdekében végzett ellenőrzések nem tekintethők úgy, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 23. cikkének a) pontjával tiltott határellenőrzésekkel azonos tartalmúak voltak (lásd analógia útján: 2017. június 21-i A ítélet, C-9/16, EU:C:2017:483, 46. és 51. pont).
- 116 Ezenkívül, bár úgy tűnik, hogy a jelen ügyben a közúti ellenőrzéseket elsősorban határ menti területeken végezték el, ez a tény önmagában nem elegendő annak megállapításához, hogy a rendőrségi hatáskör gyakorlása a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú volt. A Schengeni határellenőrzési kódex 23. cikke a) pontjának első mondata ugyanis kifejezetten utal a rendőrségi hatáskörnek a tagállam illetékes hatóságai által a nemzeti jog alapján, a határ menti területeken is történő gyakorlására (lásd analógia útján: 2017. június 21-i A ítélet, C-9/16, EU:C:2017:483, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 117 Másodszor, ami a Schengeni határellenőrzési kódex 23. cikke a) pontja második mondatának ii. alpontjában szereplő azon támpontot illeti, hogy a rendőri intézkedéseknek „a közrendet érintő esetleges veszélyekkel kapcsolatos általános rendőrségi információ és tapasztalaton [kell alapulniuk]”, emlékeztetni kell arra, hogy még ha e rendelkezés kizárólag a „közrendet érintő veszélyeket” említi is, e kódex 23. cikkének a) pontja a második mondatának elején szereplő „különösen” kifejezés miatt nem foglalja magában sem azon feltételek kimerítő felsorolását, amelyeknek a rendőri intézkedéseknek meg kell felelniük annak érdekében, hogy ne kelljen úgy tekinteni, hogy a határforgalom-ellenőrzésekkel azonos tartalmúak, sem azon célok kimerítő felsorolását, amelyeket e rendőri intézkedések követhetnek, sem pedig ezen intézkedések tárgyát

- (lásd analógia útján: 2017. június 21-i A ítélet, C-9/16, EU:C:2017:483, 48. pont). Ez annál is inkább így van, mivel a rendőrségi hatáskört az említett kódex 23. cikkének a) pontja „a nemzeti jog alapján” határozza meg, következésképpen kiterjedhet az e rendelkezés második mondatának ii. alpontjában említett közrendi területtől eltérő területekre is.
- 118 Következésképpen az a tény, hogy a közegészségügyi veszélyeket a Schengeni határellenőrzési kódex 23. cikke a) pontja második mondatának ii. alpontja nem említi kifejezetten, önmagában nem jelentheti azt, hogy míg a közegészségügyi kérdések a nemzeti jog alapján rendőrségi hatáskörbe tartozhatnak, és az e hatáskörök alapján hozott intézkedések alapulhatnak a közegészséget érintő esetleges olyan veszélyekkel kapcsolatos általános rendőrségi információ és tapasztalaton, mint a világjárvány vagy a világjárvány kockázata, valamely tagállam e kódex 23. cikkének a) pontja alapján nem hivatkozhat a közegészségügy területére.
- 119 Azon tényt illetően, hogy a rendőri intézkedéseknek a Schengeni határellenőrzési kódex 23. cikke a) pontja második mondatának ii. alpontja értelmében az érintett területen – azaz a jelen ügyben a közegészségügyi veszély területén – szerzett, „általános rendőrségi információ és tapasztalaton” kell alapulniuk, fontos arra emlékeztetni, hogy e követelmény nem teljesül, ha az ellenőrzéseket általános jellegű, az érintett személyek magatartásától és e terület sérelmének veszélyét képező körülményektől független tilalom alapján írják elő (lásd analógia útján: 2018. szeptember 13-i Touring Tours und Travel és Sociedad de transportes ítélet, C-412/17 és C-474/17, EU:C:2018:1005, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 120 Bár a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy az alapügy tényállásának megvalósulása idején az érintett ellenőrzéseket ilyen általános jellegű tilalom alapján és az utazók magatartásától függetlenül végezték el, meg kell állapítani, hogy az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás a közegészséget fenyegető komoly veszély, vagyis egy olyan világjárvány kontextusába illeszkedett, amelyet olyan vírus jellemez, amely halált okozhat a lakosság különböző csoportjain belül, és túlterhelheti, sőt telítheti a nemzeti egészségügyi rendszert. Figyelembe kell venni ezenkívül egyrészt a mind az e tilalommal, mind pedig az azt kísérő ellenőrzési intézkedésekkel elérni kívánt fő célt, vagyis a vírus terjedésének vagy terjedése veszélyének megfékezését vagy meggátolását a lehető legtöbb emberi élet megóvása érdekében, másrészt pedig azt, hogy különösen nehéz, sőt lehetetlen volt előre meghatározni, hogy a különböző közlekedési eszközöket használó személyek közül kik jöttek magas kockázatú területekké minősített tagállamokból vagy utaztak ilyen tagállamokba. E körülmények között a Schengeni határellenőrzési kódex 23. cikke a) pontja második mondatának ii. alpontja alkalmazásában elegendő, hogy az ellenőrzéseket olyan körülmények alapján rendelték el és hajtották végre, amelyek objektív módon alátámasztották a közegészség súlyos és komoly sérelmének veszélyét, valamint a hatóságok a nemzeti területre való belépés és az onnan való kilépés azon területeire vonatkozó általános ismeretei alapján, amelyeken az említett tilalommal érintett nagyszámú utazó áthaladhatott.
- 121 Harmadszor, ami a Schengeni határellenőrzési kódex 23. cikke a) pontja második mondatának iii. és iv. alpontjában szereplő, arra vonatkozó támpontokat illeti, hogy a rendőri intézkedések „előkészítésének és végrehajtásának módja egyértelműen [el kell, hogy térjen az Unió] külső határ[ain] történő rendszeres személyellenőrzésektől”, és azok „végrehajtására szűrőpróbaszerűen [kell, hogy sor kerüljön]”, a belga kormánynak a Bíróság írásbeli kérdésére adott válaszaiból kitűnik, hogy az alapügyben szóban forgó valamennyi ellenőrzést véletlenszerűen, következésképpen „szűrőpróbaszerűen” végezték el, aminek vizsgálata azonban a kérdést előterjesztő bíróság feladata. Ugyanezen bíróságnak azonban azt is meg kellene vizsgálnia, hogy ezen ellenőrzések előkészítésének és végrehajtásának módja egyértelműen eltért-e az Unió külső határain történő rendszeres személyellenőrzésektől, ami az alapügyben szóban forgó

nemzeti szabályozásbeli pontosításoknak és korlátozásoknak az említett ellenőrzések intenzitása, gyakorisága és szelektív jellege vonatkozásában való részletes ellenőrzését feltételezi (lásd analógia útján: 2018. december 13-i *Touring Tours und Travel és Sociedad de transportes* ítélet, C-412/17 és C-474/17, EU:C:2018:1005, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 122 Jóllehet a Bíróság e tekintetben nem rendelkezik információkkal, legalább azt meg kell jegyezni, hogy a jelen ítélet 120. pontjában leírthoz hasonló világjárvány összefüggésében, és figyelembe véve az ugyanezen pontban már megállapított azon tényt, hogy különösen nehéz, sőt lehetetlen előre meghatározni, hogy a különböző közlekedési eszközöket használó személyek közül kik jönnek magas kockázatú területekké minősített tagállamokból vagy utaznak ilyen tagállamokba, az érintett tagállam számára az ellenőrzések előkészítése és végrehajtása vonatkozásában az ellenőrzések intenzitását, gyakoriságát és szelektív jellegét illetően el kell ismerni bizonyos mérlegelési mozgásteret, amelyet az elővigyázatosság elve is igazol. Ez a mérlegelési mozgáster azonban nem lehet olyan mértékű, hogy az így előkészített és végrehajtott ellenőrzéseket ne lehessen „egyértelműen” megkülönböztetni az Unió külső határain történő rendszeres személyellenőrzésektől, és ezek az ellenőrzések nem lehetnek ilyen rendszeres jellegűek.
- 123 Másodszor, a belső határokon történő határellenőrzésnek a Schengeni határellenőrzési kódex 25. és azt követő cikkei értelmében vett ideiglenes visszaállítására vonatkozó kérdést illetően meg kell állapítani, hogy noha e kódex 23. cikke a) pontjának szövege – amint az a jelen ítélet 117. pontjában megállapításra került – nyitott annyiban, amennyiben fenntartja a tagállamok azon jogát, hogy a közegészségügy területén is gyakoroljanak rendőrségi hatáskört, az említett kódex 25. cikkének (1) bekezdése kifejezetten utal a tagállamok azon lehetőségére, hogy a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély fennállása esetén ideiglenesen visszaállítsák a határellenőrzést.
- 124 Az ez utóbbi rendelkezéssel a Schengeni határellenőrzési kódex 22. cikkébe beillesztett kivételt szigorúan kell értelmezni (lásd ebben az értelemben: 2022. április 26-i *Landespolizeidirektion Steiermark [A belső határellenőrzés maximális időtartama]* ítélet, C-368/20 és C-369/20, EU:C:2022:298, 64. és 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), mivel a közegészségügyi veszély önmagában nem indokolhatja a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását.
- 125 Mindemellett meg kell állapítani, amint azt a főtanácsnok is tette indítványának 154. pontjában, hogy ha valamely egészségügyi veszély komoly veszélyt jelent a közrendre és/vagy a belső biztonságra, a tagállamok e komoly veszélyre válaszul ideiglenesen visszaállíthatják a határellenőrzést a belső határaikon, feltéve, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. és azt követő cikkeiben előírt egyéb feltételeket tiszteletben tartják.
- 126 A „közrend” és a „belső biztonság” Bíróság ítélkezési gyakorlatában pontosított fogalmából ugyanis az következik, hogy az egészségügyi veszély bizonyos esetekben komoly veszélyt jelenthet a közrendre és/vagy a belső biztonságra (lásd ebben az értelemben: 2010. december 16-i *Josemans* ítélet, C-137/09, EU:C:2010:774, 65. pont). Így egyrészt a „közrend” fogalma – a társadalmi rend megzavarásán túl, amelyet valamennyi jogsértés megvalósít – olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyeztetés fennállását feltételezi, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét. Másrészt a „belső biztonság” fogalma a tagállam közbiztonsága belső vetületének felel meg, és ide tartozik többek között az alapvető állami intézmények és közszolgáltatások működésének veszélyeztetése, valamint a lakosság túlélése, akárcsak a katonai érdekek veszélyeztetése vagy a lakosság nyugalmanak és fizikai biztonságának közvetlen veszélyeztetése (lásd ebben az értelemben: 2016. február 15-i *N.* ítélet, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 65. és 66. pont, valamint

az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. május 2-i K. és H. F. [Tartózkodási jog és állítólagosan elkövetett háborús bűncselekmények] ítélet, C-331/16 és C-366/16, EU:C:2018:296, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 127 Márpedig az olyan méretű világjárvány, mint a Covid19-világjárvány, amelyet olyan fertőző betegség jellemez, amely halált okozhat a lakosság különböző csoportjain belül, és túlterhelheti, sőt telítheti a nemzeti egészségügyi rendszereket, sértheti a társadalom valamely alapvető érdekét, nevezetesen azt, hogy az egészségügyi rendszer megfelelő működésének megőrzése és a lakosság megfelelő ellátásának megőrzése mellett biztosítsa a polgárok életét, és emellett a lakosság egy részének, különösen a legkiszolgáltatottabb személyeknek a túlélésére is hatással van. E körülmények között az ilyen helyzet a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdése értelmében vett, a közrendet és/vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszélynek minősíthető.
- 128 A jelen ügyben abban az esetben, ha a kérdést előterjesztő bíróság azt állapítaná meg, hogy a belga hatóságok az alapügyben szóban forgó időszakban vizsgálatokat vagy ellenőrzéseket végeztek a belső határokon, e bíróság feladata annak vizsgálata, hogy teljesült-e a Schengeni határellenőrzési kódex 25–28. cikkében említett és lényegében az ezen ítélet 105. pontjában összefoglalt többi feltétel, figyelemmel arra, hogy e vizsgálatok vagy ellenőrzések – amint az a jelen ítélet 127. pontjában megállapításra került – a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély kezelésére irányultak.
- 129 A fenti indokokra tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 22., 23. és 25. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely a Covid19-világjárvány elleni küzdelemhez kapcsolódó közegészségügyi okokból – az illetékes hatóságok ellenőrzése és szankció terhe mellett – megtiltja e tagállam belső határainak a schengeni térség magas kockázatú területekké minősített államaiból vagy államaiba nem alapvetően szükséges utazások végrehajtása céljából történő átlépését, feltéve hogy ezen ellenőrzési intézkedések olyan rendőrségi hatáskör gyakorlásába tartoznak, amely nem lehet e kódex 23. cikkének a) pontja értelmében vett határforgalom-ellenőrzésekkel azonos tartalmú, és amennyiben az említett intézkedések a belső határokon történő határellenőrzéseknek minősülnek, az említett tagállam betartotta az említett kódex 25–28. cikke szerinti, az ilyen ellenőrzések ideiglenes visszaállítására vonatkozó feltételeket, pontosítva, hogy az ilyen világjárvány által okozott veszély ugyanezen kódex 25. cikkének (1) bekezdése értelmében vett, a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszélynek felel meg.

A költségekről

- 130 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

- 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 27. és 29. cikkét a 4. és 5. cikkével összefüggésben

a következőképpen kell értelmezni:

azokkal nem ellentétes az olyan általános hatályú tagállami szabályozás, amely a Covid19-világjárvány elleni küzdelemhez kapcsolódó közegészségügyi okokból egyrészt megtiltja, hogy az uniós polgárok és családtagjaik, állampolgárságuktól függetlenül, nem alapvetően szükséges utazásokat hajtsanak végre e tagállamból olyan más tagállamokba, amelyeket e tagállam egészségügyi korlátozó intézkedések vagy az e más tagállamok területén fennálló járványügyi helyzet alapján magas kockázatú területekké minősít, másrészt pedig arra kötelezi az említett tagállam állampolgárságával nem rendelkező uniós polgárokat, hogy teszteknek vessék magukat alá, és vonuljanak karanténba, amikor ugyanezen tagállam területére e más tagállamok egyikéből utaznak be, feltéve hogy e nemzeti szabályozás tiszteletben tartja az ezen irányelv 30–32. cikkében előírt feltételek és biztosítékok összességét, az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt alapvető jogokat és elveket, köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, valamint az arányosság elvét.

- 2) A 2017. november 30-i (EU) 2017/2225 európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet 22., 23. és 25. cikkét

a következőképpen kell értelmezni:

azokkal nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely a Covid19-világjárvány elleni küzdelemhez kapcsolódó közegészségügyi okokból – az illetékes hatóságok ellenőrzése és szankció terhe mellett – megtiltja e tagállam belső határainak a schengeni térség magas kockázatú területekké minősített államaiból vagy államaiba nem alapvetően szükséges utazások végrehajtása céljából történő átlépését, feltéve hogy ezen ellenőrzési intézkedések olyan rendőrségi hatáskör gyakorlásába tartoznak, amely nem lehet e kódex 23. cikkének a) pontja értelmében vett határforgalom-ellenőrzésekkel azonos tartalmú, és amennyiben az említett intézkedések a belső határokon történő határellenőrzéseknek minősülnek, az említett tagállam betartotta az említett kódex 25–28. cikke szerinti, az ilyen ellenőrzések ideiglenes visszaállítására vonatkozó feltételeket, pontosítva, hogy az ilyen világjárvány által okozott veszély ugyanezen kódex 25. cikkének (1) bekezdése értelmében vett, a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszélynek felel meg.

Aláírások