

Lieta C-128/22**Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu kopsavilkums saskaņā ar
Tiesas Reglamenta 98. panta 1. punktu****Iesniegšanas datums:**

2022. gada 23. februāris

Iesniedzējtiesa:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Beļģija)

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2022. gada 7. februāris

Prasītāja:

NORDIC INFO

Atbildētāja:

Belgische Staat

Pamatlietas priekšmets

Prasītāja pārmet atbildētājai, ka tā ir pieļāvusi kļūdu, paredzot nebūtisku ceļojumu aizliegumu kā pasākumu pret koronavīrusa COVID-19 izplatību, saistībā ar kuru tika izmantots uz epidemioloģisko datu pamata izstrādāts krāsu apzīmējums valstīm. Prasītāja lūdz atlīdzināt zaudējumus, kas tai kā tūrisma operatorei esot nodarīti saistībā ar krāsu kodu ieviešanu un maiņu.

Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu priekšmets un juridiskais pamats

Iesniedzējtiesa jautā, vai vispārējs valsts pasākums, ar kuru Savienības pilsoņiem tiek noteikts ieceļošanas un izceļošanas aizliegums saskaņā ar krāsu kodu, kas ir ticis izstrādāts, pamatojoties uz epidemioloģiskiem datiem, atbilst Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2004/38/EK (2004. gada 29. aprīlis) par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā 2., 4., 5., 27. un 29. pantam (pirmais jautājums), kā arī Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (EK) Nr. 562/2006 (2006. gada 15. marts), ar kuru ievieš Kopienas Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē

personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss), 1., 3. un 22. pantam (otrais jautājums).

Juridiskais pamats: LESD 267. pants

Prejudiciālie jautājumi

1) Vai Pilsoņu tiesību direktīvas 2004/38 2., 4., 5., 27. un 29. pants, ar kuriem tiek transponēts LESD 20. un 21. pants, ir jāinterpretē tādējādi, ka ar tiem tiek pieļauts dalībvalsts tiesiskais regulējums (šajā gadījumā tas, kas izriet no *Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken* (ministrijas 2020. gada 30. jūnija Noteikumi par steidzamu pasākumu noteikšanu koronavīrusa COVID-19 izplatības ierobežošanai) redakcijā, kas grozīta ar ministrijas 2020. gada 10. jūlija noteikumu 3. vai attiecīgi 5. pantu, 18. un 22. panta), atbilstoši kuram, nosakot vispārēju pasākumu:

- Beļģijas pilsoņiem un viņu ģimenes locekļiem, kā arī Savienības pilsoņiem, kuri uzturas Beļģijas teritorijā, un viņu ģimenes locekļiem principā ir aizliegts izbraukt no Beļģijas, veicot nebūtiskus ceļojumus uz Eiropas Savienības un Šengenas zonas valstīm, kas apzīmētas sarkanā krāsā saskaņā ar krāsu kodu, kurš ir izstrādāts, pamatojoties uz epidemioloģiskiem datiem;

- Savienības pilsoņiem, kuri nav Beļģijas pilsoņi, un viņu ģimenes locekļiem (neatkarīgi no tā, vai viņiem ir tiesības uzturēties Beļģijas teritorijā) tiek piemēroti ieeļošanas ierobežojumi (piemēram, pašizolācija un testi), veicot nebūtiskus ceļojumus uz Beļģiju no Eiropas Savienības un Šengenas zonas valstīm, kas apzīmētas sarkanā krāsā saskaņā ar krāsu kodu, kurš ir izstrādāts, pamatojoties uz epidemioloģiskiem datiem?

2) Vai Šengenas Robežu kodeksa 1., 3. un 22. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka ar tiem tiek pieļauts dalībvalsts tiesiskais regulējums (šajā gadījumā ministrijas 2020. gada 30. jūnija Noteikumi par steidzamu pasākumu noteikšanu koronavīrusa COVID-19 izplatības ierobežošanai redakcijā, kas grozīta ar ministrijas 2020. gada 10. jūlija noteikumu 3. vai attiecīgi 5. pantu, 18. un 22. pants), ar kuru nebūtisku ceļojumu gadījumā tiek noteikts tāds ieeļošanas aizliegums no Beļģijas uz Eiropas Savienības un Šengenas zonas valstīm un tāds ieeļošanas aizliegums no šīm valstīm Beļģijā, kas var ne tikai tikt pārbaudīts un sankcionēts, bet ko pēc savas iniciatīvas var piemērot ministrs, pašvaldības priekšsēdētājs un policijas priekšnieks?

Atbilstošās Savienības tiesību normas

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2004/38/EK (2004. gada 29. aprīlis) par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā: 2., 4., 5., 27. un 29. pants

Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 562/2006 (2006. gada 15. marts), ar kuru ievieš Kopienas Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss): 1., 3. un 22. pants

Eiropas Komisija, 2020. gada 16. marta COVID-19 Vadlīnijas par robežu pārvaldības pasākumiem veselības aizsardzībai un preču un pamatpakalpojumu pieejamības nodrošināšanai (C(2020) 1753 *final*) (OV 2020, C 86 I, 1. lpp.)

Eiropas Komisija, 2021. gada 14. decembra Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai, ar ko groza Regulu (ES) 2016/399 par Savienības Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām, C(2021) 891 *final*

LESD 20. un 21. pants

Atbilstošās valsts tiesību normas

Ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (ministrijas 2020. gada 30. jūnija noteikumi Par steidzamu pasākumu noteikšanu koronavīrusa COVID-19 izplatības ierobežošanai) redakcijā, kas grozīta ar ministrijas 2020. gada 10. jūlija noteikumu 3. vai attiecīgi 5. pantu: 18. un 22. pants

Īss pamatlīstas faktisko apstākļu un tiesvedības izklāsts

- 1 Veicot steidzamus pasākumus, lai ierobežotu COVID-19 koronavīrusa izplatību, atbildētāja ieviesa nebūtisku ceļojumu aizliegumu uz Beļģiju un no tās, un, sākot ar 12. jūliju, tika izmantoti krāsu apzīmējumi, atbilstoši kuriem valstis tika apzīmētas ar sarkano, oranžo vai zaļo krāsu atkarībā no epidemioloģiskās situācijas. Zaļās krāsas gadījumā ceļošana bija atļauta bez īpašiem ierobežojumiem. Oranžā krāsa nozīmēja brīdinājumu nebraukt uz attiecīgo valsti un pēc atgriešanās aicinājumu doties pašizolācijā un veikt testu, taču tas nebija obligāti. Sarkanās krāsas gadījumā ceļošana uz šo valsti bija aizliegta, un ceļotājiem atgriežoties bija jānodrošina pašizolācija un jāveic tests. Pasākumu neievērošanas gadījumā tiesiskajā regulējumā bija paredzēti arī kontroles un sankciju pasākumi, kurus pēc savas iniciatīvas varēja veikt vai attiecīgi piemērot *Minister van Binnenlandse Zaken* (iekšlietu ministrs), pašvaldības priekšsēdētājs un policijas priekšnieks.
- 2 Prasītāja ir tūrisma operators, kas organizē ceļojumus arī uz Zviedriju. Sākot ar 2020. gada 12. jūliju, uz Zviedriju saskaņā ar jau minēto krāsu apzīmējumu attiecās sarkanais trauksmes līmenis. Pēc tam prasītāja atcēla visus vasaras sezonā plānotos ceļojumus no Beļģijas uz Zviedriju, informēja ceļotājus, kas tur jau atradās, un sniedza viņiem atbalstu.

- 3 2020. gada 15. jūlijā Zviedrijas krāsu kods tika nomainīts uz oranžu, tādējādi ceļošana uz šo valsti atkal kļuva iespējama.
- 4 Prasītāja pārmet atbildētājam kļūdas, pieņemot attiecīgo regulējumu, un iesniedzējtiesā prasa atlīdzināt zaudējumus, kas tai esot tikuši nodarīti krāsu kodu ieviešanas un maiņas dēļ.

Pamatlietas pušu galvenie argumenti

- 5 **Prasītāja** apgalvo, ka atbildētāja ir pieļāvusi kļūdu, nosakot vispārēju, neindividualizētu pasākumu, kas esot kavējusi ES pilsoņu izceļošanu un ieceļošanu. No tā viņa atvasina vairākus prasības pamatus, no kuriem divi ir saistīti ar Savienības tiesībām.
- 6 Ar savu pirmo prasības pamatu tā apgalvo, ka pasākums ir pretrunā Direktīvai 2004/38. It īpaši Savienības pilsoņiem un viņu ģimenes locekļiem piemērotais izceļošanas aizliegums esot pretrunā minētajai direktīvai, un Savienības pilsoņiem, kuri nav Beļģijas pilsoņi, piemērotais vispārējais ieceļošanas aizliegums – bez individuālas pieejas – esot pretrunā Direktīvas 2004/38 27.–31. pantam.
- 7 Ar savu otro prasības pamatu prasītāja apgalvo, ka atbildētājas pieņemtais tiesiskais regulējums ievieš robežkontroli pie iekšējām robežām, kas ir pretrunā Šengenas Robežu kodeksa 25.–30. pantā noteiktajiem kritērijiem, jo šajā kodeksā nav paredzēts, ka sabiedrības veselība var būt par pamatu robežkontroles pagaidu atjaunošanai. Tā arī apgalvo, ka paredzētajai robežkontrolei, izmantojot policijas pilnvaras, ir tādas pašas sekas kā robežpārbaudēm, kas ir pretrunā Šengenas Robežu kodeksa 23. panta a) punktam.
- 8 Atbildot uz pirmo prasības pamatu, **atbildētāja** apgalvo, ka pilsoņu pārvietošanās brīvība nav absolūta un ka no tās izrietošās tiesības ir iespējams ierobežot sabiedrības veselības apsvērumu dēļ. Tās ieskatā šādi ierobežojumi ir jau sen atzīta prakse, un šajā kontekstā tā atsaucas arī uz tiesisko regulējumu par ES COVID-19 digitālo sertifikātu, Starptautiskā pakta par ekonomiskajām, sociālajām un kultūras tiesībām 12. pantu un Eiropas Sociālajā hartā iekļauto piesardzības principu. Saistībā ar tiesībām izceļot atbildētāja atsaucas arī uz Eiropas Cilvēktiesību konvencijas (ECPAK) Ceturtā protokola 2. panta 2. un 3. punktu, kā arī Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 12. panta 2. un 3. punktu, kas tai ļaujot noteikt ierobežojumus, ņemot vērā nepieciešamību aizsargāt sabiedrības veselību. Eiropas Komisija arī 2020. gada 16. marta vadlīnijās esot “aicinājusi” ierobežot izceļošanas tiesības. Saistībā ar tiesībām ieceļot atbildētāja atsaucas uz Tiesas judikatūru, atbilstoši kurai tās ieskatā ir atļauta pārvietošanās brīvības ierobežošana saistībā ar sabiedriskās kārtības uzturēšanu vai sabiedriskās drošības (kas ietverot arī vīrusa pandēmiju) garantēšanu, ievērojot nediskriminācijas un samērīguma principus, kā arī uz Direktīvas 2004/38 27. un 29. pantu, kas esot tiešs juridiskais pamats vispārējam ieceļošanas tiesību ierobežojumam.

- 9 Saistībā ar otro prasības pamatu atbildētāja piekrīt tam, ka Šengenas Robežu kodeksa prasības attiecas uz robežkontroles atjaunošanu un ka sabiedrības veselība nav tieši minēta kā pamatojums, taču uzskata, ka sabiedrības veselība ir viens no Šengenas Robežu kodeksa pamatmērķiem. Tiesiskais regulējums esot pamatots ar piesardzības principu un sabiedriskās kārtības un iekšējās drošības uzturēšanu. Tās viedokli apstiprinot Tiesas judikatūra, Eiropas Komisijas 2020. gada 16. marta vadlīnijas un tas, ka Eiropas Savienības kompetence sabiedrības veselības jomā ir tikai papildinoša un atbalstoša.

Īss lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu motīvu izklāsts

Pirmais jautājums

- 10 Iesniedzējtiesa uzskata, ka tiesiskā regulējuma ieviešanas dēļ tika ierobežotas Savienības pilsoņu iecelšanas un izceļošanas tiesības, jo izstrādāto krāsu kodu dēļ bija aizliegts ceļot uz “sarkano” valsti, un, iecelšot no “sarkanās” valsts, ceļotājiem bija jāievēro nosacījumi (piemēram, pašizolācija un testi). Iesniedzējtiesa savu pirmā jautājuma uzdošanu pamato ar to, ka tai nav skaidrs, kāds Savienības tiesībās paredzētais pamatojums ir pareizais šādam vispārīgam ierobežojumam.
- 11 Iesniedzējtiesa vispirms vērtē, vai atbildētāja, lai pieņemtu šo tiesisko regulējumu, varēja atsaukties uz Direktīvu 2004/38. Šajā ziņā tā norāda uz direktīvas 27. un 29. pantu, kas ir daļa no nodaļas par iecelšanas tiesību ierobežojumiem arī sabiedrības veselības apsvērumu dēļ. Direktīvas 27. pantā ir reglamentēti vispārīgie principi, bet 29. panta nosaukums ir “sabiedrības veselība”.
- 12 Tomēr iesniedzējtiesa norāda, ka Direktīvas 2004/38 27. panta piemērošanas joma ir plašāka un attiecas arī uz izceļošanu, jo tajā ir izmantots jēdziens “pārvietošanās brīvība”. Šajā ziņā tā atsaucas arī uz Tiesas judikatūru, saskaņā ar kuru Direktīvas 2004/38 27. panta 1. punktā noteiktie ierobežojumi attiecas uz situāciju, kas saistīta ar tiesībām izceļot¹. Līdz ar to atbilstoši 27. panta 1. punktam ir atļauti iecelšanas un izceļošanas ierobežojumi un kā šo ierobežojumu pamatojums ir minēta arī “sabiedrības veselība”.
- 13 Tomēr puses pieņem, ka Direktīvas 2004/38 27. un 29. pants ir jāinterpretē kopā, savukārt iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai 29. pants ir piemērojams tikai attiecībā uz iecelšanu. Ņemot vērā 29. panta 2. un 3. punktu, no tā formulējuma izriet, ka tie attiecas tikai uz iecelšanu, taču pirmajā punktā ir izmantots arī jēdziens “pārvietošanās brīvība”.
- 14 Ja 29. panta 1. punkts tiek interpretēts šauri, pieņemot, ka šī norma attiecas tikai uz iecelšanu, iesniedzējtiesai rodas jautājums, vai 29. panta 1. punkts un

¹ Spriedumi, 2008. gada 10. jūlijs, *Jipa*, C-33/07, EU:C:2008:396, 2011. gada 17. novembris, *Aladzhev*, C-434/10, EU:C:2011:750, un *Gaydarov*, C-430/10, EU:C:2011:749.

27. panta 1. punkts ir jāinterpretē kopā, vai arī tie ir divi pastāvīgi pamatojumi un jau ar 27. panta 1. punktu pietiek, lai pamatotu arī izceļošanas ierobežojumus ar sabiedrības veselības apsvērumiem.

- 15 Turklāt iesniedzējtiesai rodas jautājums par to, vai dalībvalsts saskaņā ar Direktīvas 2004/38 27. panta 1. punktu un 29. panta 1. punktu var veikt tādu vispārēju pasākumu, kā tas ir paredzēts ar šo tiesisko regulējumus. Šīs šaubas netiek kliedētas nedz gadījumā, ja var pieņemt, ka iecelšanas un izceļošanas tiesības saskaņā ar 27. pantu var ierobežot, kā pamatojumu minot sabiedrības veselību, nedz gadījumā, ja šis pants ir jālasa kopā ar 29. panta 1. punktu, kas nozīmē, ka ierobežotas var tikt vai nu tikai Savienības pilsoņu, kas nav Beļģijas pilsoņi, iecelšanas tiesības, vai arī citu dalībvalstu pilsoņu iecelšana un Savienības pilsoņu izceļošana.
- 16 Ja atbildētāja nevarētu atsaukties uz Direktīvu 2004/38, lai ar vispārēju pasākumu ierobežotu iecelšanas un izceļošanas tiesības sabiedrības veselības apsvērumu dēļ, iesniedzējtiesa jautā, vai LESD un/vai kāds Savienības tiesību vispārējs princips pieļauj šādu ierobežojumu.
- 17 Saistībā ar šāda vispārēja tiesību principa pastāvēšanu iesniedzējtiesas ieskatā rodas jautājums, vai, ņemot vērā, piemēram, LESD 168. panta 2. punktu un/vai Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 35. pantu, dalībvalsts, neņemot vērā Direktīvā 2004/38 ietvertu tiesisko regulējumu un, iespējams, ne pilnībā saskaņojot šīs direktīvas raksturu, var ierobežot iecelšanas un izceļošanas tiesības sabiedrības veselības apsvērumu dēļ, ja šie ierobežojumi, protams, ir nediskriminējoši un atbilst samērīguma principam. Šāds vispārējs princips dalībvalstīm – ja vien tas nav atļauts saskaņā ar Direktīvas 2004/38 27.–30. pantu – dotu tiesības, pieļaujot atkāpi no Direktīvas 2004/38 4. panta 1. punkta un 5. panta 1. punkta, pieņemot vispārēju nediskriminējošu pasākumu, lai ierobežotu iecelšanas un izceļošanas tiesības, ar nosacījumu, ka tam ir legītims mērķis un ka tas ir piemērots un nepieciešams izvīrītā mērķa sasniegšanai.

Otrais jautājums

- 18 Saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksu uz robežkontroles atjaunošanu attiecas konkrēti ierobežojumi, un sabiedrības veselība nav tieši paredzēta kā viens no pamatojumiem robežkontroles ieviešanai pie iekšējām robežām. Līdz ar to iesniedzējtiesai rodas jautājums arī par to, vai krīzes laikā infekcijas slimību var pielīdzināt sabiedriskās kārtības vai iekšējās drošības apdraudējumam Šengenas Robežu kodeksa 23. panta a) punkta un 25. panta izpratnē, lai uz šā pamata būtu iespējams atjaunot robežkontroli pie iekšējām robežām un paplašināt policijas pilnvaras.
- 19 Iesniedzējtiesa norāda uz 2020. gada 16. marta vadlīnijām, saskaņā ar kurām dalībvalstis var atjaunot pagaidu robežkontroli, ja to pamato sabiedriskās kārtības vai iekšējās drošības apsvērumi. Tomēr iesniedzējtiesa šo vadlīniju saturu neuzskata par tiešu apstiprinājumu tam, ka Komisija uzskata pandēmiju par

sabiedriskās kārtības apsvērumu, kas var attaisnot robežkontroles atjaunošanu pie iekšējām robežām, bet drīzāk par atgādinājumu Šengenas Robežu kodeksā paredzētajai paziņošanas prasībai, ja tiek ieviesta robežkontrole pie iekšējām robežām.

- 20 Turpinājumā iesniedzējtiesa norāda arī uz neseno Komisijas priekšlikumu grozīt Šengenas Robežu kodeksu, lai aizstātu 23. panta a) punktu, kas ļautu īstenot policijas pilnvaras arī infekcijas slimības ar epidēmijas potenciālu izplatīšanās gadījumā. Ņemot vērā šajā lietā piemērojamo normu interpretāciju, iesniedzējtiesai ir šaubas saistībā ar šo priekšlikumu divējādā ziņā. Pirmkārt, rodas jautājums par to, vai ar šo priekšlikumu tiek ieviests papildu brīvības ierobežojums, ko nevar attiecināt uz iepriekšējo situāciju, vai arī tiek pieņemta tiesību norma, ar ko ir paredzēts precizēt to, kas jau bija piemērojams iepriekš. Otrkārt, šajā priekšlikumā konkrēta situācija, kas attiecas uz sabiedrības veselību, ir kvalificēta kā situācija, kas attiecas uz “sabiedrisko kārtību”, lai gan saskaņā ar Direktīvu 2004/38 identiska situācija, šķiet, ietilpst atsevišķas kategorijas “sabiedrības veselība” piemērošanas jomā.

DARBBA VERSIJS