

C-128/22. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2022. február 23.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (brüsszeli
holland nyelvű elsőfokú bíróság, Belgium)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2022. február 7.

Felperes:

NORDIC INFO

Alperes:

Belgische Staat

Az alapeljárás tárgya

A felperes azt rója fel az alperesnek, hogy hibákat követett el egy, a nem alapvetően szükséges utazásokra vonatkozó tilalom mint a Covid19 koronavírus terjedése elleni intézkedés elfogadása során, amely intézkedés keretében az országokra vonatkozó, járványügyi adatok alapján kidolgozott színes jelölést használtak. A felperes kéri azon kár megtérítését, amelyet utazásszervezőként a színek bevezetése és módosítása miatt szenvedett el.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A kérdést előterjesztő bíróság arra kérdez rá, hogy összeegyeztethető-e az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, [2004. április 29-i] 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2., 4., 5., 27. és 29. cikkével (első kérdés), valamint a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK

európai parlamenti és tanácsi rendelet 1., 3. és 22. cikkével (második kérdés) egy olyan általános nemzeti intézkedés, amely egy, járványügyi adatok alapján kidolgozott színeknek megfelelően az uniós polgárokra vonatkozó be- és kiutazási tilalmat ír elő.

Jogalap: EUMSZ 267. cikk

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Úgy kell-e értelmezni az uniós polgárok jogairól szóló 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 2020. július 10-i miniszteri rendelet 3., illetve 5. cikkével módosított Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken [a Covid19 koronavírus terjedésének korlátozására irányuló sürgős intézkedések meghatározásáról szóló 2020. június 30-i miniszteri rendelet] 18. és 22. cikke), amely általános intézkedés útján:

- belga állampolgárok és családtagjaik, valamint a Belgium területén tartózkodó uniós polgárok és családtagjaik számára elvi 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 színek szerint pirossal kerültek megjelölésre;

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

2) Úgy kell-e értelmezni a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 1., 3. és 22. cikkét, hogy azokkal nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás (a jelen esetben a 2020. július 10-i miniszteri rendelet 3., illetve 5. cikkével módosított, a Covid19 koronavírus terjedésének korlátozására irányuló sürgős intézkedések meghatározásáról szóló 2020. június 30-i 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?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

Az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv: a 2., 4., 5., 27. és 29. cikk

A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet: az 1., 3. és 22. cikk

Európai Bizottság, COVID-19 – Az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó, 2020. március 16-i iránymutatások (C(2020) 1753 final) (HL 2020. C 86 I., 1. o.)

Európai Bizottság, A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló (EU) 2016/399 rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó 2021. december 14-i javaslat, C(2021) 891 final

Az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikk

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

A 2020. július 10-i miniszteri rendelet 3. és 5. cikkével módosított ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (a Covid19 koronavírus terjedésének korlátozására irányuló sürgős intézkedések meghatározásáról szóló 2020. június 30-i miniszteri rendelet): a 18. és a 22. cikk

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 Az alperes a Covid-19 koronavírus terjedésének korlátozására irányuló sürgős intézkedések keretében a Belgiumból induló és oda irányuló, nem alapvetően szükséges utazások tilalmát írta elő, amelynek keretében július 12-től színes jelölést használtak, amely az országokat járványügyi helyzetüktől függően piros, narancssárga vagy zöld színnel jelölte. Zöld esetén különleges korlátozások nélkül engedélyezett volt az utazás. A narancssárga azt jelentette, hogy intettek az érintett országba való utazástól, és a visszatérést követően kérték a karanténba vonulást és a tesztelést, ez azonban nem volt kötelező. Piros esetén tilos volt ebbe az országba utazni, és az utazóknak a visszatérést követően karanténba kellett vonulniuk és tesztet kellett végeztetniük. Ezen intézkedések megsértése esetére a szabályozás a Minister van Binnenlandse Zaken (belügyminiszter), a polgármester és a rendőrfőkapitány által hivatalból végrehajtható ellenőrzési és szankcionálási intézkedéseket is tartalmazott.

- 2 A felperes utazásszervező, amely többek között svédországi utazásokat szervez. 2020. július 12-től Svédországra a már említett színes jelölés szerint a piros fokozat vonatkozott. A felperes ezért törölte a nyári szezonra tervezett, Belgiumból Svédországba irányuló valamennyi utazást, tájékoztatta a már ott tartózkodó utazókat, és részükre segítséget nyújtott.
- 3 2020. július 15-én Svédország színkódját narancssárgára változtatták, ami ismét lehetővé tette az ezen országba való utazást.
- 4 A felperes azt rója fel az alperesnek, hogy hibákat követett el a szóban forgó szabályozás elfogadása során, és a kérdést előterjesztő bíróság előtt kéri a színkódok bevezetése és módosítása miatt őt ért kár megtérítését.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 5 A **felperes** azt rója fel az alperesnek, hogy hibákat követett el egy olyan általános és nem egyéniesített intézkedés elfogadása során, amely korlátozta az uniós polgárok ki- és beutazását. Ebből több jogalapot vezet le, amelyek közül kettő az uniós joghoz kapcsolódik.
- 6 A felperes első jogalapjával arra hivatkozik, hogy az intézkedés ellentétes a 2004/38 irányelvvel. Közelebbről, az uniós polgárok és családtagjaik számára előírt kiutazási tilalom sérti ezt az irányelvet, továbbá a nem belga állampolgár uniós polgárok számára előírt általános – nem egyéniesített – általános beutazási tilalom sérti a 2004/38 irányelv 27–31. cikkét.
- 7 Második jogalapjával a felperes azt állítja, hogy az alperes által elfogadott szabályozás a belső határokon történő határellenőrzést vezet be, amely sérti a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 25–30. cikkében szabályozott kritériumokat, mivel e kódex a közegészségügyet nem jelöli meg a határellenőrzés ideiglenes visszaállítását igazoló indokként. Ezenkívül azt állítja, hogy előirányzott, rendőrségi hatáskör gyakorlása révén történő határellenőrzés a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú, ami ellentétes a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 23. cikkének a) pontjával.
- 8 Az első jogalapra válaszul az **alperes** azzal érvel, hogy a polgárok szabad mozgása nem abszolút jellegű, és az ebből eredő jogok közegészségügyi okokból korlátozhatók. Véleménye szerint az ilyen korlátozások régóta elfogadott gyakorlatnak minősülnek, és ezzel összefüggésben hivatkozik az uniós digitális Covid19-igazolványra, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 12. cikkére, valamint az Európai Szociális Chartában szereplő elővigyázatosság elvére. A kiutazáshoz való joggal összefüggésben az alperes hivatkozik továbbá az emberi jogok európai egyezménye (EJEE) negyedik kiegészítő jegyzőkönyve 2. cikkének (2) és (3) bekezdésére, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 12. cikkének (2) és (3) bekezdésére, amelyek lehetővé teszik számára, hogy a közegészség védelmének szükségességére tekintettel korlátozásokat írjon elő. A kiutazáshoz

való jog korlátozását 2020. március 16-i iránymutatásában az Európai Bizottság is „öszönözte”. A beutazási jogot illetően az alperes a Bíróság ítélezési gyakorlatára hivatkozik, amely szerint a közrend vagy a közbiztonság (amelynek körébe a vírusvilágjárvány tartozik) fenntartása érdekében – a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének és az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett – lehetővé teszi a szabad mozgás korlátozását, továbbá a 2004/38 irányelv 27. és 29. cikkére, amelyek kifejezett jogalapot biztosítanak a beutazási jog általános korlátozásához.

- 9 A második jogalapot illetően az alperes egyetért azzal, hogy a határellenőrzés visszaállítása esetén alkalmazandók a Schengeni határ-ellenőrzési kódex követelményei, és hogy a közegészségügy igazoló okként nem kerül kifejezetten feltüntetésre, de úgy véli, hogy a közegészség a Schengeni határ-ellenőrzési kódex alapjául szolgáló egyik célkitűzést jelenti. A szabályozást az elővigyázatosság elvével, valamint a közrend és a belső biztonság fenntartásával összefüggő okok igazolják. Véleménye szerint az álláspontját alátámasztja a Bíróság ítélezési gyakorlata, az Európai Bizottság 2020. március 16-i iránymutatása, valamint az a körülmény, hogy az Európai Unió közegészségügyre vonatkozó hatásköre csupán kiegészítő és támogató jellegű.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

Az első kérdés

- 10 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a szabályozás bevezetése azzal a hatással járt, hogy korlátozta az uniós polgárok be- és kiutazáshoz való jogát, mivel a kidolgozott színek kódok következtében tilos volt „piros” országba utazni, és az utazóknak „piros” országból történő beutazás esetén bizonyos feltételeket kellett teljesíteniük (mint például a karantén és a tesztek). A kérdést előterjesztő bíróság az első kérdés előterjesztését azzal indokolja, hogy számára nem világos, hogy az uniós jogban mi a megfelelő indok egy ilyen általános korlátozás igazolásához.
- 11 A kérdést előterjesztő bíróság először azt vizsgálja, hogy az alperes hivatkozhatott-e a 2004/38 irányelvre e szabályozás elfogadása érdekében. E tekintetben ezen irányelv 27. és 29. cikkére hivatkozik, amelyek a beutazási jog többek között közegészségügyi okokból történő korlátozására vonatkozó fejezet részét képezik. A 27. cikk általános elveket fogalmaz meg, a 29. cikk pedig a „Közegészségügy” címet viseli.
- 12 A kérdést előterjesztő bíróság azonban jelzi, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikkének hatálya tágabb, és a kiutazásra is vonatkozik, mivel a „szabad mozgás” fogalmát használja. E tekintetben a Bíróság azon ítélezési gyakorlatára is hivatkozik, amely szerint a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése szerinti korlátozások

a kiutazáshoz való jogot érintő helyzetre kerülnek alkalmazásra.¹ A 27. cikk (1) bekezdése következképpen lehetővé teszi a be- és kiutazás korlátozását, és az említett korlátozások igazolásaként a „közegészségügyet” is megjelöli.

- 13 A felek ugyanakkor úgy ítélik meg, hogy a 2004/38 irányelv 27. és 29. cikkét együttesen kell értelmezni, a kérdést előterjesztő bíróság számára azonban felmerül a kérdés, hogy az említett 29. cikk csak a beutazásra alkalmazandó-e. Ami a 29. cikk (2) és (3) bekezdését illeti, azok szövegéből kitűnik, hogy azok csak a beutazásra vonatkoznak, az (1) bekezdés azonban a „szabad mozgás” fogalmát is használja.
- 14 Az említett 29. cikk (1) bekezdésének szigorú értelmezése esetén, amelynek keretében abból kell kiindulni, hogy e rendelkezés csak a beutazásra alkalmazandó, a kérdést előterjesztő bíróság szerint felmerül a kérdés, hogy együttesen kell-e értelmezni a 29. cikk (1) bekezdését és a 27. cikk (1) bekezdését, vagy két önálló igazoló okról van szó, és a 27. cikk (1) bekezdése önmagában elegendő a kiutazás közegészségügyi okokból történő korlátozásának igazolásához.
- 15 Ezenkívül a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy egy tagállam a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadhat-e a szóban forgó szabályozáshoz hasonló általános intézkedést. Ez a kétség akkor is fennáll, ha abból lehet kiindulni, hogy a be- és kiutazáshoz való jog a 27. cikk alapján a közegészségügyre mint igazolásra hivatkozással korlátozható, valamint akkor is, ha e cikket a 29. cikk (1) bekezdésével együttesen kell értelmezni, oly módon, hogy vagy csak a belgától eltérő állampolgárságú uniós polgárok beutazáshoz való joga, vagy a más tagállamok állampolgárainak beutazása és az uniós polgárok kiutazása korlátozható.
- 16 Abban az esetben, ha az alperes nem hivatkozhat a 2004/38 irányelvre annak érdekében, hogy általános intézkedéssel közegészségügyi okokból korlátozza a be- és kiutazáshoz való jogot, a kérdést előterjesztő bíróság felteszi a kérdést, hogy az EUMSZ és/vagy az uniós jog valamely általános elve lehetővé teszi-e ezt a korlátozást.
- 17 Az ilyen általános jogelv fennállását illetően a kérdést előterjesztő bíróság szerint felmerül a kérdés, hogy valamely tagállam például az EUMSZ 168. cikk (2) bekezdésére és/vagy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 35. cikkére tekintettel – a 2004/38 irányelv szerinti szabályozástól és ezen irányelv esetlegesen nem teljes körű harmonizációt megvalósító jellegétől függetlenül – korlátozhatja-e a be- és kiutazáshoz való jogot közegészségügyi okokból, feltéve természetesen, hogy e korlátozások nem valósítanak meg hátrányos megkülönböztetést és tiszteletben tartják az arányosság elvét. Egy ilyen általános elv lehetővé tenné a tagállamok számára – amennyiben ez a 2004/38 irányelv 27–

¹ 2008. július 10-i Jipa ítélet, C-33/07, EU:C:2008:396; 2011. november 17-i Aladzkhov ítélet, C-434/10, EU:C:2011:750; 2011. november 17-i Gaydarov ítélet, C-430/10, EU:C:2011:749.

30. cikke alapján nem megengedett –, hogy a 2004/38 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésétől és 5. cikkének (1) bekezdésétől eltérve a be- és kiutazáshoz való jogot korlátozó általános, hátrányos megkülönböztetéstől mentes intézkedést fogadjanak el, feltéve hogy az jogszerű célt szolgál, az elérni kívánt cél megvalósítására alkalmas és ahhoz szükséges.

A második kérdés

- 18 A határellenőrzés visszaállítására a Schengeni határ-ellenőrzési kódex szerint bizonyos korlátozások vonatkoznak, a közegészségügy azonban nem került kifejezetten megjelölésre a belső határokon történő határellenőrzés bevezetésének egyik igazolásaként. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ezért felmerül a kérdés, hogy válság idején egy fertőző betegség a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 23. cikkének a) pontja és 25. cikke értelmében vett, a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélynek tekinthető-e, amely folytán ezen az alapon lehetséges lenne a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítása és a rendőrségi hatáskör kiterjesztése.
- 19 A kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik a 2020. március 16-i iránymutatásra, amely szerint a tagállamok visszaállíthatják az ideiglenes határellenőrzést a belső határokon, ha ezt közrendi vagy belső biztonsági okok indokolják. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ezen iránymutatások tartalma mindazonáltal nem jelenti annak kifejezett megerősítését, hogy a Bizottság a világjárványt olyan közrendi oknak tekinti, amely igazolhatja a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítást, a bíróság azt ehelyett a Schengeni határ-ellenőrzési kódex szerinti, a belső határokon történő határellenőrzés bevezetése esetén előírt bejelentési kötelezettség felidézésének tekinti.
- 20 A kérdést előterjesztő bíróság továbbá egy, a Schengeni határ-ellenőrzési kódex módosítására vonatkozó aktuális bizottsági javaslatra is hivatkozik, amellyel módosítanák a 23. cikk a) pontját, aminek következtében járványügyi kockázatot jelentő betegség terjedése esetén is lehetővé válna a rendőrségi hatáskör gyakorlása. A jelen ügyben releváns normák értelmezésének fényében a kérdést előterjesztő bíróságnak két aggálya van e javaslattal kapcsolatban. Először is felteszi a kérdést, hogy ez a javaslat egy szabadság olyan további korlátozását vezeti-e be, amely nem alkalmazható valamely múltbeli tényállásra, vagy olyan normát kíván-e bevezetni, amely tisztázza, hogy mi az, ami már a múltban alkalmazandó volt. Másodszor, ez a javaslat egy, a közegészségre vonatkozó meghatározott helyzetet a „közrendet” érintő helyzetnek minősít, noha a 2004/38 irányelv egy azonos helyzetet a „közegészség” külön kategóriájának hatálya alá látszik besorolni.