

**Asia C-128/22****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

23.2.2022

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgia)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

7.2.2022

**Kantaja:**

NORDIC INFO

**Vastaaja:**

Belgian valtio

**Pääasian kohde**

Kantaja moittii vastaajaa täytäntöönpanovirheistä, jotka liittyvät muuhun kuin välttämättömään tarpeeseen perustuvan matkustamisen kieltämiseen covid-19-taudin leviämisen torjumiseksi soveltamalla epidemiologisten tietojen perusteella määritettyä maiden väriluokitusta. Kantaja vaatii korvausta sille värikoodien käyttöönotosta ja muuttamisesta matkanjärjestäjänä aiheutuneesta vahingosta.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii, onko kansallinen yleinen toimenpide, jolla määrätään unionin kansalaisia koskeva maahantulo- ja maastapoistumiskielto, jonka yhteydessä sovelletaan epidemiologisten tietojen perusteella määritettyä värikoodia, Euroopan unionin kansalaisten oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 2, 4, 5, 27 ja 29 artiklan mukainen (ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys) ja Euroopan unionin kansalaisten oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 15

päivänä maaliskuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö) 1, 3 ja 22 mukainen (toinen ennakkoratkaisukysymys).

Oikeusperusta: SEUT 267 artikla

### Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko kansalaisuusdirektiivin 2004/38/EY 2, 4, 5, 27 ja 29 artiklaa, joilla pannaan täytäntöön SEUT 20 ja 21 artikla, tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle (käsiteltävässä tapauksessa hätätoimenpiteistä covid-19-taudin leviämisen rajoittamiseksi 30.6.2020 annetun ministerin päätöksen (Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken)) 18 ja 22 §, sellaisina kuin ne ovat muutettuina 10.7.2020 annetun ministerin päätöksen 3 ja 5 §:llä), jossa yleisellä toimenpiteellä

- määrätään Belgian kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen sekä unionin kansalaisille, jotka oleskelevat Belgian alueella, ja heidän perheenjäsenilleen lähtökohtainen maastapoistumiskielto, joka koskee muuhun kuin välttämättömyyteen perustuvaa matkustamista Belgiasta EU-maihin ja Schengen-alueen maihin, joiden värikoodi on epidemiologisten tietojen perusteella määritettyä punainen;

- määrätään muille kuin belgialaisille unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen (onpa heillä oleskelulupa Belgiassa tai ei), maahantulorajoituksia (kuten karanteenit ja testit), jotka koskevat muuta kuin välttämättömyyteen perustuvaa matkustamista sellaisista EU-maista ja Schengen-alueen maista Belgiaan, joiden värikoodi on epidemiologisten tietojen perusteella määritettyä punainen?

2. Onko Schengenin rajasäännösten 1, 3 ja 22 artiklaa tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle (käsiteltävässä tapauksessa 30.6.2020 annetun ministerin päätöksen 18 ja 22 § (sellaisina kuin ne ovat muutettuina 10.7.2020 annetun ministerin päätöksen 3 ja 5 §:llä)), jossa säädetään maastapoistumiskiellosta, joka koskee muuhun kuin välttämättömyyteen perustuvaa matkustamista Belgiasta EU-maihin ja Schengen-alueen maihin, ja maahantulokiellosta, joka koskee matkustamista näistä maista Belgiaan, kun kyseisten kieltojen noudattamista voidaan valvoa ja sen rikkomisesta määrätä seuraamuksia ja myös ministeri, kaupunginjohtaja ja poliisikomentaja voivat viran puolesta huolehtia niiden täytäntöönpanosta?

## **Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan**

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/38/EY 2, 4, 5, 27 ja 29 artikla

Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 1, 3 ja 22 artikla

Euroopan komissio, KORONAVIRUS COVID-19 – Suuntaviivat rajaturvallisuustoimenpiteitä varten terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi [C(2020) 1753 final] (EUVL C 86 I, 16.3.2020. s. 1)

Euroopan komission ehdotus 14.12.2021 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta, COM(2021) 891 final

SEUT 20 ja 21 artikla

## **Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan**

Hätätoimenpiteistä covid-19-taudin leviämisen rajoittamiseksi 30.6.2020 annetun ministerin päätöksen (Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken) 18 ja 22 §, sellaisina kuin ne ovat muutettuina 10.7.2020 annetun ministerin päätöksen 3 ja 5 §:llä

## **Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa**

- 1 Vastaaja määräsi covid-19-taudin leviämisen rajoittamista koskevien hätätoimenpiteiden yhteydessä kiellon, joka koski muuhun kuin välttämättömyyteen perustuvaa matkustamista Belgiasta tai Belgiaan. Kiellon täytäntöönpanossa sovellettiin 12.7. alkaen väriluokittelua, jossa maat jaettiin epidemiologisen tilanteen mukaan punaisiin, oransseihin tai vihreisiin. Vihreä väri tarkoitti, että matkustaminen oli sallittua ilman erityisrajoituksia. Oranssi väri tarkoitti, että matkustamista kyseiseen maahan kehoitettiin välttämään ja että paluun yhteydessä pyydettiin karanteenia ja testiä, ilman pakkoa. Punainen väri tarkoitti, että kyseiseen maahan matkustaminen oli kielletty ja että matkustajat asetettiin paluun yhteydessä karanteeniin ja testattiin pakolla. Toimenpiteiden rikkomisen osalta säännöstössä säädettiin myös valvonta- ja seuraamustoimenpiteistä, joita minister van Binnenlandse Zaken (sisäasiainministeri), kaupunginjohtaja ja poliisikomentaja voivat panna täytäntöön viran puolesta.

- 2 Kantaja on matkanjärjestäjä, joka järjestää muun muassa matkoja Ruotsiin. Ruotsi merkittiin 12.7.2020 alkaen edellä mainitun väriluokituksen mukaisesti punaiseksi. Kantaja peruutti kaikki suunnitellut kesäsesonkimatkat Belgiasta Ruotsiin ja tiedotti asiasta Ruotsissa jo oleville matkustajille ja antoi heille apua.
- 3 Ruotsin väriluokitus muutettiin 15.7.2020 oranssiksi, mikä teki sinne matkustamisesta uudelleen mahdollista.
- 4 Kantaja moittii vastaajaa virheistä, jotka liittyvät esillä olevan säännösten täytäntöönpanoon, ja vaatii ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa korvausta kantajalle värikoodien käyttöönotosta ja muuttamisesta väitetyistä aiheutuneesta vahingosta.

### Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 5 **Kantaja** moittii vastaajaa virheistä, jotka liittyvät sellaisen yleisen ja yksilöimättömän toimenpiteen täytäntöönpanoon, jolla rajoitettiin unionin kansalaisten maahan ja maasta pois matkustamista. Kantaja vetoaa useisiin perusteisiin, joista kaksi liittyy unionin oikeuteen.
- 6 Ensimmäisen perusteen mukaan toimenpide on direktiivin 2004/38 vastainen. Kantaja väittää, että unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään koskeva maastapoistumiskielto on kyseisen direktiivin vastainen ja että muita kuin belgialaisia unionin kansalaisia koskeva yleinen maahantulokielto – jota ei ole yksilöity – on saman direktiivin 27–31 artiklan vastainen.
- 7 Kantajan toisen perusteen mukaan kantajan antamalla säännöstöllä on otettu käyttöön sisärajavaltvonta, joka on Schengenin rajasäännösten 25–30 artiklassa vahvistettujen kriteerien vastainen, koska rajasäännöksessä ei mainita kansanterveyttä väliaikaisen rajavalvonnan palauttamisen oikeutusperusteena. Lisäksi kantaja väittää, että säädetyllä rajavalvonnalla on poliisitoimivaltuuksien käytön vuoksi sama vaikutus kuin rajavalvonnalla, mikä on Schengenin rajasäännösten 23 artiklan a kohdan vastaista.
- 8 **Vastaaja** katsoo ensimmäisen kanneperusteen osalta, ettei kansalaisten vapaa liikkuminen ole absoluuttista ja että siitä johtuvia oikeuksia on mahdollista rajoittaa kansanterveyden perusteella. Vastaajan mukaan tällaiset rajoitukset ovat pitkään hyväksytyt käytännöt. Vastaaja viittaa tässä yhteydessä myös digitaalista EU-covid-19-todistusta koskevaan säädökseen, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälinen yleissopimuksen 12 artiklaan ja ennalta varautumisen periaatteeseen, joka sisältyy Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan. Erityisesti maasta poistumista koskevan oikeuden osalta vastaaja viittaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 ja 3 kappaleeseen ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 12 artiklan 2 kappaleeseen ja 3 kappaleeseen, joiden perusteella vastaajalla olisi oikeus määrätä rajoituksia kansanterveyden suojaamiseksi tarvittaessa. Euroopan komissio olisi myös ”edistänyt”

maastapoistumisrajoituksia 16.3.2020 annetuissa suuntaviivoissa. Erityisesti maahantulo-oikeuden osalta vastaaja viittaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa vastaajan mukaan sallitaan vapaan liikkumisen rajoittaminen syrjimättömyyden periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden ylläpitämiseksi (mistä viruspandemian osalta on kyse), sekä direktiivin 2004/38/EY 27 ja 29 artiklaan, jotka muodostavat vastaajan mukaan nimenomaisen oikeusperustan maahantulo-oikeuden yleiselle rajoittamiselle.

- 9 Vastaaja myöntää toisen kanneperusteen osalta, että rajavalvonnan palauttamiseen sovelletaan Schengenin rajasäännöstössä säädettyjä rajoituksia ja ettei rajasäännöstössä mainita kansanterveyttä nimenomaisena oikeutusperusteena, mutta vastaaja katsoo, että kansanterveys on yksi Schengenin rajasäännösten perustana olevista tavoitteista. Vastaaja katsoo, että jäsenvaltion säännöstö on perusteltu ennalta varautumisen periaatteen ja yleisen järjestyksen sekä sisäisen turvallisuuden takaamisen vuoksi. Vastaajan mukaan sen kantaa vahvistavat unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, Euroopan komission 16.3.2020 annetut suuntaviivat ja toteamus siitä, että EU:n toimivalta kansanterveyden alalla on vain täydentävää ja tukea antavaa.

### **Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

#### *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

- 10 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että säännöstö johti unionin kansalaisten maahantuloa ja maastapoistumista koskevan oikeuden rajoittamiseen, koska määritettyjen värikoodien vuoksi oli kiellettyä matkustaa ”punaisella” merkittyyn maahan ja tällaisesta maasta saapuville matkustajille määrättiin ehtoja (kuten karanteenit ja testit). Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin perustelee ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä sillä, ettei unionin oikeudesta löydy ratkaisua oikeasta vastuuperusteesta tällaisen yleisen rajoituksen osalta.
- 11 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tutkii ensin, löytyykö direktiivistä 2004/38/EY perusteita vastaajan antamalle säännöstölle. Se viittaa direktiivin 2004/38/EY 27 ja 29 artiklaan, jotka ovat osa lukua, joka koskee maahantulo-oikeuden rajoittamista mm. kansanterveyteen liittyvistä syistä. Kyseisen direktiivin 27 artiklassa säädetään yleisistä periaatteista ja 29 artiklan otsikko on ”Kansanterveys”.
- 12 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin kuitenkin toteaa, että direktiivin 2004/38/EY 27 artiklan soveltamisala on laajempi ja koskee myös maasta poistumista ilmaisun ”vapaa liikkuvuus” johdosta. Se viittaa tältä osin myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa direktiivin 2004/38/EY 27 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja rajoituksia sovelletaan myös tilanteessa, joka

kuuluu maastapoistumisoikeuden alaan.<sup>1</sup> Näin ollen kyseisen direktiivin 27 artiklan 1 kohdassa sallitaan maahantulon ja maastapoistumisen rajoittaminen ja mainitaan myös ”kansanterveys” tällaisen rajoittamisen perusteena.

- 13 Asianosaisten mukaan direktiivin 2004/38/EY 27 ja 29 artiklaa on luettava yhdessä, minkä vuoksi ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pohtii, onko 29 artiklaa sovellettava ainoastaan maahantulon yhteydessä. Direktiivin 2004/38/EY 29 artiklan 2 ja 3 kohdan sanamuodon mukaan ne koskevat vain maahantuloa, mutta 1 kohdassa käytetään myös ilmaisua ”vapaa liikkuvuus”.
- 14 Jos 29 artiklan 1 kohtaa on tulkittava suppeasti siten, että artiklan katsotaan koskevan vain maahantuloa, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pohtii, onko 29 artiklan 1 kohta ja 27 artiklan 1 kohta luettava yhdessä vai onko kyse kahdesta itsenäisestä oikeutusperusteesta, jolloin maastapoistumisen rajoittaminen kansanterveyteen liittyvistä syistä on oikeutettavissa yksinään 27 artiklan 1 kohdan perusteella.
- 15 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pohtii, voiko jäsenvaltio panna täytäntöön käsiteltävässä asiassa esillä olevan säännösten kaltaisen yleisen toimenpiteen direktiivin 2004/38/EY 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan perusteella. Sekä siinä tapauksessa, että lähtökohtana voitaisiin pitää sitä, että 27 artiklan perusteella voidaan rajoittaa maahantulo- ja maastapoistumisoikeutta kansanterveyteen liittyvistä syistä, että siinä tapauksessa, että 27 artiklaa olisi luettava yhdessä 29 artiklan 1 kohdan kanssa, on epäselvää, voiko rajoittaminen koskea ainoastaan muiden kuin belgialaisten unionin kansalaisten maahantulo-oikeutta vai voiko se koskea muiden jäsenvaltioiden kansalaisten maahantuloa ja unionin kansalaisten maastapoistumista.
- 16 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pohtii, onko siinä tapauksessa, ettei vastaajan kansanterveyden perusteella yleisellä toimenpiteellä määräämälle maahantulo- ja maastapoistumisoikeuden rajoittamiselle löydy tukea direktiivissä 2004/38/EY, tällainen rajoittaminen mahdollista SEUT:n ja/tai unionin oikeuden jonkin yleisen periaatteen perusteella.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pohtii tällaisen yleisen oikeusperiaatteen olemassaolon osalta sitä, voiko jäsenvaltio esimerkiksi SEUT 168 artiklan 2 kohdan ja/tai Euroopan unionin perusoikeuskirjan 35 artiklan perusteella, riippumatta siitä, mitä direktiivissä 2004/38/EY säädetään, ja kyseisen direktiivin mahdollisesta täydellisestä yhdenmukaistamisesta koskevasta luonteesta, määrätä kansanterveyteen liittyvistä syistä rajoituksia maahantulo- ja maastapoistumisoikeudelle, kunhan rajoitukset ovat syrjimättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Tällainen periaate mahdollistaisi sen, että jäsenvaltio voi – sikäli kuin direktiivin 2004/38/EY 27–30 artikla eivät sitä mahdollistaisi – direktiivin 2004/38/EY 4 artiklan 1 kohdasta ja 5 artiklan 1

<sup>1</sup> Tuomio 10.7.2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396 ja tuomio 17.11.2011, C-434/10, Aladzhev, EU:C:2011:750, ja C-430/10, Gaydarov, EU:C:2011:749.

kohdasta poiketen panna täytäntöön yleisen syrjimättömän toimenpiteen, jolla rajoitetaan maahantulo- ja maastapoistumisoikeutta, kunhan sillä on perusteltu tavoite ja toimenpide on välttämätön kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi ja siihen soveltuva.

*Toinen ennakkoratkaisukysymys*

- 18 Rajavalvonnan palauttamiseen liittyy Schengenin rajasäännöstössä tiettyjä rajoituksia, mutta kansanterveyttä ei nimenomaisesti mainita oikeutusperusteena sisärajovalvonnan palauttamiselle. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pohtii tämän vuoksi, voidaanko tartuntatauti kriisiaikana rinnastaa Schengenin rajasäännöstön 23 artiklan a kohdassa ja 25 artiklassa tarkoitettuun uhkaan, joka vaikuttaa yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen, siten, että sisärajovalvonnan palauttaminen ja poliisitoimivaltuuksien laajentaminen on sen perusteella mahdollista.
- 19 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin viittaa 16.3.2020 annettuihin suuntaviivoihin, joiden mukaan jäsenvaltiot voivat palauttaa rajovalvonnan väliaikaisesti, jos se on perusteltua yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ei kuitenkaan pidä suuntaviivojen sanamuotoa nimenomaisena vahvistuksena sille, että komissio pitää pandemiaa yleiseen järjestykseen liittyvänä syynä, joka voi oikeuttaa sisärajovalvonnan palauttamisen, vaan muistutuksena Schengenin rajasäännöstön mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta sisärajovalvonnan käyttöönoton yhteydessä.
- 20 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin viittaa lisäksi komission äskettäiseen ehdotukseen Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta. Ehdotuksen tavoitteena on rajasäännöstön 23 artiklan a kohdan korvaaminen. Sen nojalla poliisitoimivaltuuksien käyttäminen on mahdollista myös tartuntataudin levitessä niin, että pandemian uhka on olemassa. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pohtii käsiteltävässä asiassa esillä olevien normien tulkinnan valossa kahta ehdotukseen liittyvää kysymystä. Ensiksi se pohtii, otetaanko ehdotuksella käyttöön vapautta koskeva täydentävä rajoitus, jota ei voida soveltaa takautuvasti, vai onko sen tavoitteena ottaa käyttöön normi, jolla selvennetään jo aiemmin voimassa ollutta. Toiseksi ehdotuksessa luonnehditaan tiettyä kansanterveyttä koskevaa tilannetta yleistä järjestystä koskevaksi tilanteeksi, vaikka direktiivin 2004/38/EY mukaan samanlainen tilanne kuitenkin vaikuttaisi kuuluvan erilliseen kansanterveyttä koskevaan luokkaan.