

Byla C-128/22**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį****Gavimo data:**

2022 m. vasario 23 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:*Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Belgija)**Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:**

2022 m. vasario 7 d.

Ieškovė:

NORDIC INFO

Atsakovė:*Belgische Staat***Pagrindinės bylos dalykas**

Ieškovė tvirtina, kad atsakovė padarė klaidų, kai kaip priemonę prieš koronaviruso COVID-19 plitimą įvedė nebūtinų kelionių draudimą, kuriam buvo naudojamas spalvinis šalių žymėjimas, nustatomas remiantis epidemiologiniais duomenimis. Ieškovė prašo atlyginti žalą, kurią ji, kaip kelionių organizatorė, teigia patyrusi dėl spalvinių kodų įvedimo ir pakeitimo.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas klausia, ar bendra nacionalinė priemonė, kuria įvedamas draudimas Sąjungos piliečiams atvykti ir išvykti iš šalies pagal spalvinį kodą, nustatomą remiantis epidemiologiniais duomenimis, yra suderinama su [2004 m. balandžio 29 d.] Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje 2, 4, 5, 27 ir 29 straipsniais (pirmas klausimas) ir 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 562/2006, nustatančio taisyklių, reglamentuojančių asmenų

judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) 1, 3 ir 22 straipsniais (antras klausimas).

Teisinis pagrindas – SESV 267 straipsnis

Prejudiciniai klausimai

1. Ar Direktyvos 2004/38 2, 4, 5, 27 ir 29 straipsniai, kuriais įgyvendinami SESV 20 ir 21 straipsniai, turi būti aiškinami taip, kad jie nedraudžia valstybės narės taisyklių (šiuo atveju – *Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken* [2020 m. birželio 30 d. Ministro dekretu, kuriuo nustatomos neatidėliotinos priemonės koronaviruso COVID-19 plitimui sustabdyti], iš dalies pakeisto 2020 m. liepos 10 d. Ministro dekretu 3 ir atitinkamai 5 straipsniais, 18 ir 22 straipsnių), pagal kurias, taikant bendrą priemonę:

– Belgijos piliečiams ir jų šeimos nariams, taip pat Sąjungos piliečiams, esantiems Belgijos teritorijoje, ir jų šeimos nariams draudžiama išvykti į nebūtiną kelionę iš Belgijos į Europos Sąjungos ir Šengeno erdvės šalis, kurios yra pažymėtos raudona spalva pagal spalvinį kodą, nustatomą remiantis epidemiologiniais duomenimis;

– ne Belgijos Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams (kurie atitinkamai turi teisę būti Belgijos teritorijoje), vykstantiems į nebūtiną kelionę į Belgiją iš Europos Sąjungos ir Šengeno erdvės šalių, kurios yra pažymėtos raudona spalva pagal spalvinį kodą, nustatomą remiantis epidemiologiniais duomenimis, taikomi įvažiavimo apribojimai (pvz., karantinas ir testai)?

2. Ar Šengeno sienų kodekso 1, 3 ir 22 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad jie nedraudžia valstybės narės taisyklių (šiuo atveju – 2020 m. birželio 30 d. Ministro dekretu, kuriuo nustatomos neatidėliotinos priemonės koronaviruso COVID-19 plitimui sustabdyti, iš dalies pakeisto 2020 m. liepos 10 d. Ministro dekretu 3 ir atitinkamai 5 straipsniais, 18 ir 22 straipsnių), pagal kurias draudžiama išvykti į nebūtiną kelionę iš Belgijos į Europos Sąjungos ir Šengeno erdvės šalis ir atvykti į Belgiją iš šių šalių, ir kurias gali ne tik kontroliuoti ir sankcionuoti, bet ir *ex officio* įgyvendinti ministras, meras ir policijos viršininkas?

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos

2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje 2, 4, 5, 27 ir 29 straipsniai

2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 562/2006, nustatančio taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) 1, 3 ir 22 straipsniai

Europos Komisija, COVID-19 – Sienų valdymo priemonių, skirtų sveikatai apsaugoti ir prekių bei pagrindinių paslaugų prieinamumui užtikrinti, gairės, 2020 m. kovo 16 d. (C[2020] 1753 *final*) (OL C 86 I, 2020, p. 1)

Europos Komisija, 2021 m. gruodžio 14 d. pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso C(2021) 891 *final*

SESV 20 ir 21 straipsniai

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos

Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (2020 m. birželio 30 d. Ministro dekreto, kuriuo nustatomos neatidėliotinos priemonės koronaviruso COVID-19 plitimui sustabdyti, iš dalies pakeisto 2020 m. liepos 10 d. Ministro dekreto 3 ir 5 straipsniais, 18 ir 22 straipsniai

Trumpas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 Taikydama neatidėliotinas priemones koronaviruso COVID-19 plitimui sustabdyti atsakovė uždraudė nebūtinias keliones iš Belgijos ir į ją nuo liepos 12 d. naudojant spalvinį žymėjimą, pagal kurį šalys, atsižvelgiant į jų epidemiologinę situaciją, buvo skirstomos į raudoną, oranžinę arba žalią spalvas. Esant žaliai spalvai, keliauti buvo leidžiama be jokių specialių apribojimų. Oranžinė spalva reiškė, kad buvo perspėjama dėl kelionių į atitinkamą šalį, o grįžus buvo prašoma laikytis karantino ir atlikti testą, tačiau tai nebuvo privaloma. Esant raudonai spalvai, keliauti į šią šalį buvo draudžiama, o grįžę keliautojai privalėjo laikytis karantino ir atlikti testą. Už priemonių pažeidimą taisyklėse taip pat buvo numatytos kontrolės priemonės ir sankcijos, kurias *ex officio* galėjo vykdyti ir atitinkamai taikyti *Minister van Binnenlandse Zaken* (vidaus reikalų ministras), meras ir policijos viršininkas.
- 2 Ieškovė yra kelionių organizatorė, kuri, be kita ko, organizuoja keliones į Švediją. Nuo 2020 m. liepos 12 d. pagal pirmiau minėtą spalvinį žymėjimą Švedijai buvo taikomas raudonos spalvos įspėjimo lygis. Dėl to atsakovė atšaukė visas vasaros sezonui planuotas keliones iš Belgijos į Švediją, informavo ten jau buvusius keliautojus ir suteikė jiems paramą.
- 3 2020 m. liepos 15 d. Švedijos spalvinis kodas buvo pakeistas į oranžinį, todėl vėl buvo galima keliauti į šią šalį.
- 4 Ieškovė tvirtina, kad atsakovė suklydo priimdama nagrinėjamas taisykles ir prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančiame teisme prašo atlyginti žalą, kurią ji teigia patyrusi dėl spalvinių kodų įvedimo ir pakeitimo.

Esminiai pagrindinės bylos šalių argumentai

- 5 **Ieškovė** tvirtina, kad atsakovė padarė klaidų, kai priėmė bendrą, neindividualizuotą priemonę, trukdančią Sąjungos piliečiams išvykti ir atvykti į šalį. Atsižvelgdama į tai, ji pateikia keletą ieškinio pagrindų, iš kurių du susiję su Sąjungos teise.
- 6 Pirmuoju ieškinio pagrindu ji teigia, kad priemonė prieštarauja Direktyvai 2004/38. Visų pirma, įvestas draudimas Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams išvykti iš šalies prieštarauja šiai direktyvai, o bendras draudimas – be individualizavimo – ne Belgijos Sąjungos piliečiams atvykti į šalį – Direktyvos 2004/38 27–31 straipsniams.
- 7 Antruoju ieškinio pagrindu ieškovė teigia, kad atsakovės priimtomis taisyklėmis įvedama vidaus sienų kontrolė, kuri pažeidžia Šengeno sienų kodekso 25–30 straipsniuose nustatytus kriterijus, nes šis kodeksas nenumato visuomenės sveikatos kaip pagrindo pateisinti laikiną sienų kontrolės atnaujinimą. Be to, ji teigia, kad numatyta sienų kontrolė naudojantis policijos įgaliojimu turi tokį patį poveikį kaip patikrinimai kertant sieną, o tai prieštarauja Šengeno sienų kodekso 23 straipsnio a punktui.
- 8 Atsakydama į pirmąjį ieškinio pagrindą **atsakovė** nurodo, kad piliečių judėjimo laisvė nėra absoliuti ir kad iš jos kylančias teises galima apriboti dėl priežasčių, susijusių su visuomenės sveikata. Jos nuomone, tokie apribojimai yra seniai pripažįstama praktika, ir šiame kontekste ji taip pat remiasi ES skaitmeninio COVID pažymėjimo reglamentavimu, Tarptautinio ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakto 12 straipsniu, taip pat atsargumo principu, įtrauktu į Europos socialinę chartiją. Dėl teisės išvykti iš šalies atsakovė taip pat nurodo Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (EŽTK) Ketvirtojo protokolo 2 straipsnio 2 ir 3 dalis, taip pat Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 12 straipsnio 2 ir 3 dalis, kurios, atsižvelgiant į būtinybę saugoti visuomenės sveikatą, leido jai nustatyti apribojimus. Savo 2020 m. kovo 16 d. gairėse Europos Komisija taip pat „propagavo“ teisės išvykti iš šalies ribojimus. Dėl teisės atvykti į šalį atsakovė nurodo Teisingumo Teismo jurisprudenciją, pagal kurią, jos nuomone, siekiant palaikyti viešąją tvarką arba užtikrinti visuomenės saugumą (įskaitant viruso sukeltą pandemiją), leidžiama apriboti judėjimo laisvę laikantis nediskriminavimo ir proporcingumo principų, taip pat Direktyvos 2004/38 27 ir 29 straipsnius, kurie yra aiškus bendro teisės atvykti į šalį apribojimo teisinis pagrindas.
- 9 Dėl antrojo ieškinio pagrindo atsakovė sutinka, kad sienų kontrolės atnaujinimui yra taikomi Šengeno sienų kodekso reikalavimai ir visuomenės sveikata nėra aiškiai nurodyta kaip pateisinimo pagrindas, tačiau ji mano, kad visuomenės sveikata yra vienas iš Šengeno sienų kodekso tikslų. Taisyklės yra pateisinamos remiantis atsargumo principu ir viešosios tvarkos palaikymu bei vidaus saugumo užtikrinimu. Jos poziciją patvirtina Teisingumo Teismo jurisprudencija, 2020 m.

kovo 16 d. Europos Komisijos gairės ir tai, kad Europos Sąjungos kompetencija visuomenės sveikatos srityje yra tik papildomo ir pagalbinio pobūdžio.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

1 klausimas

- 10 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas mano, kad, įvedus taisykles, buvo apribota Sąjungos piliečių teisė atvykti ir išvykti iš šalies, nes dėl nustatytų spalvinių kodų buvo draudžiama keliauti į „raudoną“ šalį, o keliautojai, atvykstantys iš „raudonos“ šalies, privalėjo laikytis sąlygų (pvz., karantino ir testų). Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas pirmąjį prejudicinį klausimą grindžia tuo, kad jam nėra aišku, kokį pagrindą Sąjungos teisėje reikia taikyti, norint pateisinti tokį bendrą ribojimą.
- 11 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas pirmiausia nagrinėja, ar atsakovė, priimdama šias taisykles, galėjo remtis Direktyva 2004/38. Nagrinėdamas jis remiasi šios direktyvos 27 ir 29 straipsniais, kurie priklauso skyriui, skirtame teisės įvažiuoti į šalį apribojimams, be kita ko, dėl visuomenės sveikatos priežasčių. 27 straipsnyje reglamentuojami bendrieji principai, o 29 straipsnis pavadintas „visuomenės sveikata“.
- 12 Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas atkreipia dėmesį į tai, kad Direktyvos 2004/38 27 straipsnio taikymo sritis yra platesnė ir taip pat apima išvykimą iš šalies, nes jame vartojama sąvoka „judėjimo laisvė“. Jis taip pat nurodo Teisingumo Teismo jurisprudenciją, pagal kurią Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 1 dalyje numatyti apribojimai taikomi situacijai, susijusiai su teise išvykti iš šalies¹. Taigi, 27 straipsnio 1 dalis leidžia apriboti atvykimą ir išvykimą iš šalies ir šiems ribojimams pateisinti taip pat nurodo „visuomenės sveikata“.
- 13 Nors šalys mano, kad Direktyvos 2004/38 27 ir 29 straipsnius reikia sieti, vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančiam teismui kyla klausimas, ar 29 straipsnis taikomas tik atvykimui į šalį. Iš 29 straipsnio 2 ir 3 dalies formuluočių matyti, kad jose kalbama tik apie atvykimą į šalį, tačiau pirmoje dalyje taip pat vartojama sąvoka „judėjimo laisvė“.
- 14 Jei 29 straipsnio 1 dalis aiškinama siaurai darant prielaidą, kad ši nuostata taikytina tik įvažiavimui į šalį, prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančiam teismui kyla klausimas, ar 29 straipsnio 1 dalis ir 27 straipsnio 1 dalis turi būti siejamos, o gal jos yra du nepriklausomi pateisinimo pagrindai ir 27 straipsnio 1 dalis pati savaime yra pakankamas pagrindas pateisinti išvykimo iš šalies apribojimus taip pat dėl visuomenės sveikatos priežasčių.

¹ 2008 m. liepos 10 d. Sprendimas *Jipa*, C-33/07, EU:C:2008:396 ir 2011 m. lapkričio 17 d. sprendimai *Aladzhev*, C-434/10, EU:C:2011:750, ir *Gaydarov*, C-430/10, EU:C:2011:749.

- 15 Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančiam teismui kyla klausimas, ar valstybė narė pagal Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 1 dalį ir 29 straipsnio 1 dalį gali priimti bendrą priemonę, kaip antai nagrinėjamos taisyklės. Ši abejonė išlieka tiek tada, kai galima daryti prielaidą, kad teisė atvykti ir išvykti iš šalies pagal 27 straipsnį gali būti ribojama pateisinant tai visuomenės sveikata, tiek ir tuo atveju, jeigu šis straipsnis turi būti siejamas su 27 straipsnio 1 dalimi, nes tada gali būti ribojama arba tik Sąjungos piliečių, išskyrus Belgijos piliečius, teisė atvykti į šalį arba kitų valstybių narių piliečių atvykimas į šalį ir Sąjungos piliečių išvykimas iš šalies.
- 16 Jei atsakovė, taikydama bendrą priemonę, negali remtis Direktyva 2004/38, kad apribotų teisę atvykti ir išvykti iš šalies dėl priežasčių, susijusių su visuomenės sveikata, prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančiam teismui kyla klausimas, ar tokį apribojimą leidžia SESV ir (arba) bendrasis Sąjungos teisės principas.
- 17 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančio teismo nuomone, dėl tokio bendrojo teisės principo egzistavimo kyla klausimas, ar, pavyzdžiui, atsižvelgiant į SESV 168 straipsnio 2 dalį ir (arba) Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 35 straipsnį, nepriklausomai nuo Direktyvoje 2004/38 įtvirtintų taisyklių ir galimai ne visiškai suderinto šios direktyvos pobūdžio, valstybė narė gali apriboti teisę atvykti ir išvykti iš šalies dėl priežasčių, susijusių su visuomenės sveikata, jei, žinoma, tokie apribojimai yra nediskriminaciniai ir atitinka proporcingumo principą. Toks bendrasis principas leistų valstybėms narėms, nebent tai leidžiama pagal Direktyvos 2004/38 27–30 straipsnius, nukrypstant nuo Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalies ir 5 straipsnio 1 dalies, priimti bendrą nediskriminacinę priemonę, ribojančią teisę atvykti ir išvykti iš šalies, jei ja siekiama teisėto tikslo ir ji yra tinkama ir būtina siekiamam tikslui pasiekti.

2 klausimas

- 18 Pagal Šengeno sienų kodeksą sienų kontrolės atnaujinimui taikomi tam tikri apribojimai, o visuomenės sveikata nėra aiškiai nurodyta kaip vienas iš pagrindų, pateisinančių vidaus sienų kontrolės įvedimą. Todėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančiam teismui taip pat kyla klausimas, ar infekcinė liga krizės metu gali būti prilyginama grėsmei viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, kaip tai suprantama pagal Šengeno sienų kodekso 23 straipsnio a punktą ir 25 straipsnį, kad šiuo pagrindu būtų galima atnaujinti vidaus sienų kontrolę ir išplėsti policijos įgaliojimus.
- 19 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas remiasi 2020 m. kovo 16 d. gairėmis, pagal kurias valstybės narės gali atnaujinti laikiną sienų kontrolę, jei tai pateisinama dėl priežasčių, susijusių su viešąja tvarka ir vidaus saugumu. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas šių gairių turinį vertina ne kaip aiškų patvirtinimą, kad Komisija pandemiją laiko viešosios tvarkos pagrindu, galinčiu pateisinti vidaus sienų kontrolės atnaujinimą, o kaip priminimą

apie Šengeno sienų kodekse numatytą reikalavimą pranešti, kai įvedama vidaus sienų kontrolė.

- 20 Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas taip pat atkreipia dėmesį į neseniai pateiktą Komisijos pasiūlymą iš dalies pakeisti Šengeno sienų kodeksą, kad būtų pakeistas 23 straipsnio a punktas, pagal kurį policijos įgaliojimais būtų galima naudotis ir tuo atveju, kai plinta infekcinė liga, galinti sukelti epidemiją. Atsižvelgdamas į atitinkamų normų aiškinimą šioje byloje, prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas dėl šio pasiūlymo turi dvi abejones. Pirmą, kyla klausimas, ar šiuo pasiūlymu nustatomas papildomas laisvės apribojimas, kuris negali būti taikomas praities faktinėms aplinkybėms, o gal juo siekiama įvesti normą, paaiškinančią, kas jau buvo taikyta praityje. Antra, šiame pasiūlyme tam tikra situacija, susijusi su visuomenės sveikata, klasifikuojama kaip situacija, susijusi su „viešąja tvarka“, nors atrodo, kad pagal Direktyvą 2004/38 tokia pati situacija patenka į atskiros kategorijos „visuomenės sveikata“ taikymo sritį.

DARBINIS VERTINIMAS