

Kohtuasi C-128/22**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

23. veebruar 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Brüsseli hollandikeelne esimese astme kohus, Belgia)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

7. veebruar 2022

Kaebuse esitaja:

NORDIC INFO

Vastustaja:

Belgia riik

Põhikohtuasja ese

Kaebuse esitaja heidab vastustajale ette vigade tegemist koroonaviiruse COVID-19 levikut tõkestava meetmena mittehädavajalike reiside keelu kehtestamisel, mille puhul kasutati epidemioloogiliste andmete alusel välja töötatud riikide värvikoodi. Kaebuse esitaja nõuab kahju hüvitamist, mis talle kui reisikorraldajale värvikoodide kasutuselevõtu ja muutmise tõttu väidetavalt tekkis.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas üldine siseriiklik meede, millega kehtestatakse liidu kodanikele riiki sisenemise ja riigist lahkumise keeld vastavalt epidemioloogiliste andmete põhjal koostatud värvikoodile, on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil, artiklitega 2, 4, 5, 27 ja 29 (esimene küsimus) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määruse (EÜ) nr 562/2006,

millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad), artiklitega 1, 3 ja 22 (teine küsimus).

Õiguslik alus: ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimused

1. Kas kodakondsusdirektiivi 2004/38 artikleid 2, 4, 5, 27 ja 29, millega rakendatakse ELTL artikleid 20 ja 21, tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid (käesoleval juhul ministri 30. juuni 2020. aasta määrus, millega kehtestatakse erakorralised meetmed koroonaviiruse COVID-19 leviku tõkestamiseks (Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken) artiklid 18 ja 22 ministri 10. juuli 2020. aasta määruse artiklitega 3 ja 5 muudetud kujul), millega üldmeetme abil

- kehtestatakse Belgia kodanikele ja nende pereliikmetele ning Belgia territooriumil elavatele liidu kodanikele ja nende pereliikmetele põhimõtteline riigist lahkumise keeld mittehädavajalike reiside korral Belgiast Euroopa Liidu ja Schengeni ala riikidesse, mis on epidemioloogiliste andmete põhjal koostatud värvikoodi järgi tähistatud punasega;

- kehtestatakse Belgia kodakondsuseta liidu kodanikele ja nende pereliikmetele (kellel võib olla õigus elada Belgia territooriumil) riiki lubamise piirangud (nt karantiin ja testid) mittehädavajalike reiside korral Euroopa Liidu ja Schengeni ala riikidest Belgiasse, mis on epidemioloogiliste andmete põhjal koostatud värvikoodi järgi tähistatud punasega?

2. Kas Schengeni piirieskirjade artikleid 1, 3 ja 22 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid (käesoleval juhul ministri 30. juuni 2020. aasta määruse, millega kehtestatakse erakorralised meetmed koroonaviiruse COVID-19 leviku tõkestamiseks, artiklid 18 ja 22 ministri 10. juuli 2020. aasta määruse artiklitega 3 ja 5 muudetud kujul), millega kehtestatakse riigist lahkumise keeld mittehädavajalike reiside korral Belgiast Euroopa Liidu ja Schengeni ala riikidesse ning sisenemiskeeld nendest riikidest Belgiasse, mida võib mitte üksnes kontrollida ja rikkumiste eest karistada, vaid mida minister, linnapea ja politsei juht võivad ka omal algatusel ellu rakendada?

Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil: artiklid 2, 4, 5, 27 ja 29

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrus (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad): artiklid 1, 3 ja 22

Euroopa Komisjoni 16. märtsi 2020. aasta COVID-19 suunised tervise kaitseks ning kaupade ja esmatähtsate teenuste kättesaadavuse tagamiseks ette nähtud piirihaldusmeetmete kohta (C[2020] 1753 final) (ELT 2020, C 86 I, lk 1)

Euroopa Komisjoni 14. detsembri 2021. aasta ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (C(2021) 891 final)

ELTL, artiklid 20 ja 21

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

Ministri 30. juuni 2020. aasta määrus, millega kehtestatakse erakorralised meetmed koroonaviiruse COVID-19 leviku tõkestamiseks (Ministerieel Besluit van 19 juni 30 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-2020 te beperken) ministri 10. juuli 2020. aasta määruse artiklitega 3 ja 5 muudetud kujul: artiklid 18 ja 22

Põhikohtuasja asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Osana erakorralistest meetmetest koroonaviiruse COVID-19 leviku tõkestamiseks kehtestas vastustaja mittehädavajalike reiside keelu Belgiast ja Belgiasse, kusjuures alates 12. juulist kasutati värvilist märgistust, mis jagas riigid nende epidemioloogilise olukorra alusel punaseks, oranžiks või roheliseks. Rohelise puhul oli reisimine lubatud ilma eriliste piiranguteta. Oranž tähendas, et hoiatati kõnealusesse riiki reisimise eest ja tagasipöördumisel paluti karantiini minna ja ennast testida, mis ei olnud siiski kohustuslik. Punase puhul oli sellesse riiki reisimine keelatud ning reisijad pidid tagasipöördumisel karantiini minema ja testi tegema. Meetmete rikkumise korral olid õigusnormides ette nähtud ka kontrolli- ja karistusmeetmed, mida Minister van Binnenlandse Zaken (siseminister), linnapea ja politseijuht võisid omal algatusel läbi viia või määrata.
- 2 Kaebuse esitaja on reisikorraldaja, kes muu hulgas korraldab reise Rootsi. Alates 12. juulist 2020 kehtis Rootsi kohta juba nimetatud värvilise märgistuse kohaselt punane hoiatustase. Kaebuse esitaja tühistas seejärel kõik suvehooajaks kavandatud reiseid Belgiast Rootsi, teavitas juba seal viibivaid reisijaid ja osutas neile abi.
- 3 15. juulil 2020 muudeti Rootsi värvikood oranžiks, mille tulemusena muutus sellesse riiki reisimine taas võimalikuks.

- 4 Kaebuse esitaja heidab vastustajale ette, et viimane tegi kõnealuse korra kehtestamisel vigu, ja palub eelotsusetaotluse esitanud kohtul välja mõista hüvitis kahju eest, mis talle värvikoodide kasutuselevõtu ja muutmise tõttu väidetavalt tekkis.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 5 **Kaebuse esitaja** heidab vastustajale ette, et viimane tegi vigu üksikjuhtumiga kohandamata üldmeetme kehtestamisel, millega takistati liidu kodanike riigist lahkumist ja riiki sisenemist. Sellest tuleb ta mõned väited, millest kaks on seotud liidu õigusega.
- 6 Esimeses väites leiab ta, et meede on vastuolus direktiiviga 2004/38. Selle direktiiviga on vastuolus eelkõige liidu kodanikele ja nende pereliikmetele kehtestatud riigist lahkumise keeld ning direktiivi 2004/38 artiklitega 27–31 üldine, üksikjuhtumiga kohandamata riiki sisenemise keeld Belgia kodakondsuseta liidu kodanikele.
- 7 Teises väites on kaebuse esitaja seisukohal, et vastustaja kehtestatud korraga võetakse sisepiiridel kasutusele piirikontroll, mis rikub Schengeni piirieskirjade artiklites 25–30 sätestatud kriteeriume, kuna nendes eeskirjades ei ole piirikontrolli ajutise taaskehtestamise põhjendusena ette nähtud rahvatervist. Lisaks väidab kaebuse esitaja, et ettenähtud piirikontroll politsei volituse teostamise kaudu on sama mõjuga nagu riigipiiri ületamise kontrollid, mis on vastuolus Schengeni piirieskirjade artikli 23 punktiga a.
- 8 Esimesele väitele vastab **vastustaja**, et kodanike liikumisvabadus ei kehti absoluutselt ja sellest tulenevaid õigusi on võimalik rahvatervise kaalutlustel piirata. Sellised piirangud on tema arvamuse kohaselt pikaajaliselt tunnustatud praktika ning sellega seoses viitab ta ka ELi digitaalse COVID-19 tõendi määrusele, majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklile 12 ning Euroopa sotsiaalhartasse lisatud ettevaatuspõhimõttele. Riigist lahkumise õigusega seoses viitab vastustaja ka Euroopa inimõiguste konventsiooni neljanda protokolli artikli 2 lõigetele 2 ja 3 ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 12 lõigetele 2 ja 3, mis võimaldavad tal kehtestada piiranguid rahvatervise kaitse vajadusi silmas pidades. Euroopa Komisjon „reklaamis“ väidetavalt riigist lahkumise õiguse piirangut ka oma 16. märtsi 2020. aasta suunistes. Riiki sisenemise õiguse osas viitab vastustaja Euroopa Kohtu praktikale, mis tema arvamuse kohaselt lubab piirata liikumisvabadust avaliku korra või avaliku julgeoleku tagamise raames (mille alla kuulub viirusepandeemia) – järgides diskrimineerimiskeeldu ja proportsionaalsuse põhimõtet –, ning direktiivi 2004/38 artiklitele 27 ja 29, mis kujutavad endast riiki sisenemise õiguse üldise piirangu sõnaselget õiguslikku alust.
- 9 Hagi teise väite puhul nõustub vastustaja sellega, et piirikontrolli taaskehtestamise kohta kehtivad Schengeni piirieskirjade sätted ja et rahvatervist ei ole sõnaselgelt põhjendusena nimetatud, kuid on siiski seisukohal, et rahvatervis on üks

Schengeni piirieskirjade aluseks olevaid eesmäärke. Korraldus on ettevaatuspõhimõtte ning avaliku korra ja sisejulgeoleku tagamise kaalutlustel põhjendatud. Euroopa Kohtu praktika, Euroopa Komisjoni 16. märtsi 2020. aasta suunised ning asjaolu, et Euroopa Liidu rahvatervise alane pädevus on vaid täiendava ja toetava iseloomuga, kinnitavad väidetavalt tema seisukohta.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

Esimene küsimus

- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et korralduse kehtestamine tõi kaasa liidu kodanike riiki sisenemise ja riigist lahkumise õiguse piirangu, sest väljatöötatud värvikoodide tulemusena oli keelatud reisida „punasesse“ riiki ja „punasest“ riigist riiki sisenevad reisijad pidid täitma tingimused (nt karantiin ja testimine). Eelotsusetaotluse esitanud kohus põhjendab esimese küsimuse esitamist sellega, et talle ei ole selge, milline põhjendus liidu õiguses on sellise üldise piirangu jaoks õige.
- 11 Eelotsusetaotluse esitanud kohus uurib esmalt, kas vastustajal oli võimalik tugineda kõnealuse korra vastuvõtmisel direktiivile 2004/38. Seejuures lähtub ta kõnealuse direktiivi artiklitest 27 ja 29, mis kuuluvad peatüki juurde, milles käsitletakse riiki sisenemise õiguse piiranguid muu hulgas rahvatervise kaalutlustel. Artikkel 27 reguleerib üldpõhimõtteid ja artikkel 29 kannab pealkirja „Tervishoid“.
- 12 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib siiski, et direktiivi 2004/38 artikli 27 kohaldamisala on laiem ja hõlmab ka riigist lahkumist, kuna selles kasutatakse mõistet „liikumisvabadus“. Ta viitab ka Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt kohaldatakse direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 1 kohaseid piiranguid olukorra suhtes, mis mõjutab õigust riigist lahkuda¹. Artikli 27 lõige 1 lubab seega piiranguid riiki sisenemisel ja riigist lahkumisel ning loetleb nende piirangute põhjendusena ka tervishoidu.
- 13 Pooled lähtuvad aga sellest, et direktiivi 2004/38 artikleid 27 ja 29 tuleb tõlgendada koos, kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekib küsimus, kas artiklit 29 kohaldatakse ainult riiki sisenemise suhtes. Artikli 29 lõigete 2 ja 3 puhul tuleneb nende sõnastusest, et need puudutavad ainult riiki sisenemist, kuid esimeses lõigus kasutatakse ka mõistet „liikumisvabadus“.
- 14 Artikli 29 lõike 1 kitsa tõlgendamise korral, mille puhul lähtutakse sellest, et sätet kohaldatakse ainult riiki sisenemise suhtes, tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas artikli 29 lõiget 1 ja artikli 27 lõiget 1 tuleb tõlgendada koos või on tegemist kahe iseseisva põhjendusega, kusjuures artikli 27 lõige 1 on iseenesest

¹ 10. juuli 2008. aasta kohtuotsus Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396 ja 17. novembri 2011. aasta kohtuotsused Aladzhov, C-434/10, EU:C:2011:750 ja Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749.

piisav, et põhjendada riigist lahkumisel ka rahvatervise kaalutlustest tulenevaid piiranguid.

- 15 Lisaks tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas liikmesriik võib direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 1 ja artikli 29 lõike 1 alusel võtta vastu sellise üldmeetme nagu käesolev korraldus. See kahtlus jääb püsima nii siis, kui võib lähtuda sellest, et artikli 27 kohast riiki sisenemise ja riigist lahkumise õigust võib rahvatervise kaalutlustega põhjendades piirata, kui ka juhul, kui seda artiklit tuleb lugeda koos artikli 29 lõikega 1, nii et piirata saab siis kas ainult Belgia kodakondsuseta liidu kodanike riiki sisenemise õigust või teiste liikmesriikide kodanike riiki sisenemist ja liidu kodanike riigist lahkumist.
- 16 Kui vastustajal ei ole võimalik tugineda direktiivile 2004/38, et piirata riiki sisenemise ja riigist lahkumise õigust rahvatervise kaalutlustel üldmeetme abil, tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas ELTL ja/või liidu õiguse üldpõhimõtte võimaldab seda piirangut.
- 17 Sellise üldise õiguspõhimõtte olemasolu silmas pidades tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates küsimus, kas liikmesriik võib näiteks ELTL artikli 168 lõike 2 ja/või Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 35 taustal ja sõltumata direktiivi 2004/38 sätetest ja selle direktiivi võimalikust mitte täielikult ühtlustavast iseloomust piirata riiki sisenemise ja riigist lahkumise õigust rahvatervise kaalutlustel, kui need piirangud on iseenesestmõistetavalt mittediskrimineerivad ja järgivad proportsionaalsuse põhimõtet. Selline üldpõhimõtte võimaldaks liikmesriikidel – kui see ei ole direktiivi 2004/38 artiklite 27–30 alusel lubatud – teha erandi direktiivi 2004/38 artikli 4 lõikest 1 ja artikli 5 lõikest 1 ja kehtestada üldise mittediskrimineeriva riiki sisenemise ja riigist lahkumise õigust piirava meetme tingimusel, et sellel on õiguspärane eesmärk ning see on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik.

Teine küsimus

- 18 Piirikontrolli taaskehtestamise suhtes kehtivad Schengeni piirieeskirjade alusel teatud piirangud, mille puhul ei ole rahvatervist sisepiiridel piirikontrolli kehtestamise ühe põhjendusena sõnaselgelt ette nähtud. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekib seetõttu ka küsimus, kas kriisi ajal võib nakkushaiguse võrdsustada ohuga avalikule korrale või sisejulgeolekule Schengeni piirieeskirjade artikli 23 punkti a ja artikli 25 tähenduses, nii et sisepiiridel oleks võimalik taaskehtestada piirikontroll ja selle alusel laiendada politsei volitusi.
- 19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab 16. märtsi 2020. aasta suunistele, mille kohaselt võivad liikmesriigid taastada ajutise piirikontrolli, kui see on avaliku korra või sisejulgeoleku huvides põhjendatud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei näe nende suuniste sisu aga sõnaselge kinnitusena, et komisjon käsitleb pandeemiat avaliku korra kaalutlusena, mis võib õigustada sisepiiridel kontrolli taaskehtestamist, vaid meeldetuletusena Schengeni piirieeskirjadest tuleneva teavitamiskohustuse kohta sisepiiridel piirikontrolli kehtestamisel.

- 20 Lisaks viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus ka komisjoni hiljutisele ettepanekule muuta Schengeni piirieeskirju, mille eesmärk on asendada artikli 23 punkt a, mille tulemusena peaks politsei volituste teostamine olema võimalik ka epideemiaohuga nakkushaiguse leviku korral. Käesoleval juhul oluliste normide tõlgendamist silmas pidades on eelotsusetaotluse esitanud kohtul selle ettepanekuga seoses kaks kahtlust. Esiteks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas selle ettepanekuga kehtestatakse täiendav vabaduse piirang, mida ei kohaldata minevikus aset leidnud asjaolude suhtes, või on kavas kehtestada norm, millega selgitatakse seda, mis on minevikus juba kehtinud. Teiseks liigitab see ettepanek rahvatervisega seotud teatud olukorra avalikku korda kahjustavaks olukorraks, kuigi direktiivi 2004/38 kohaselt tundub identne olukord kuuluvat eraldiseisva kategooria „tervishoid“ alla.

TÖÖDOKUMENT