

Predmet C-128/22**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

23. veljače 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

7. veljače 2022.

Tužitelj:

NORDIC INFO

Tuženik:

Belgijska Država

Predmet glavnog postupka

Tužitelj ističe da je tuženik počinio pogreške prilikom donošenja zabrane neobveznih putovanja kao mjere protiv širenja bolesti COVID-19 uzrokovane koronavirusom uporabom označivanja zemalja u boji, koje je izrađeno na temelju epidemioloških podataka. Traži naknadu štete koju je kao organizator putovanja navodno pretrpio zbog uvođenja i izmjene kôda u boji.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Sud koji upućuje zahtjev pita je li opća nacionalna mjera kojom se građanima Unije zabranjuje ulazak i izlazak prema kodu u boji izrađenom na temelju epidemioloških podataka u skladu s člancima 2., 4., 5., 27. i 29. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice (prvo prethodno pitanje) te s člancima 1., 3. i 22. Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku

Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (drugo prethodno pitanje).

Pravna osnova: članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Treba li članke 2., 4., 5., 27. i 29. Direktive 2004/38, kojima se provode članci 20. i 21. UFEU-a, tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice (u predmetnom slučaju članci 18. i 22. Ministerieel besluiten van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Ministarska odluka od 30. lipnja 2020. o utvrđivanju hitnih mjera radi suzbijanja širenja bolesti COVID-19 uzrokovane koronavirusom), kako je izmijenjena člankom 3. odnosno 5. Ministarske odluke od 10. srpnja 2020.) kojim se općom mjerom:

- belgijskim državljanima i članovima njihovih obitelji kao i građanima Unije i članovima njihovih obitelji koji borave na belgijskom državnom području određuje u slučaju neobveznih putovanja načelna zabrana izlaska iz Belgije u zemlje Europske unije i schengenskog prostora koje su u skladu s kôdom u boji izrađenim na temelju epidemioloških podataka označene crvenom bojom;

- građanima Unije koji nisu belgijski državljani i članovima njihovih obitelji (koji eventualno imaju pravo boravka na belgijskom državnom području) u slučaju neobveznih putovanja ograničava ulazak (na primjer karantenom i testiranjima) u Belgiju iz zemalja Europske unije i schengenskog prostora koje su u skladu s kôdom u boji izrađenim na temelju epidemioloških podataka označene crvenom bojom?

2. Treba li članke 1., 3. i 22. Zakonika o schengenskim granicama tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice (u predmetnom slučaju članci 18. i 22. Ministarske odluke od 30. lipnja 2020. o utvrđivanju hitnih mjera radi suzbijanja širenja bolesti COVID-19 uzrokovane koronavirusom, kako je izmijenjena člankom 3. odnosno 5. Ministarske odluke od 10. srpnja 2020.) kojim se u slučaju neobveznih putovanja određuju zabrane izlaska iz Belgije u zemlje Europske unije i schengenskog prostora te ulaska u Belgiju iz tih zemalja, koje se mogu ne samo nadzirati i sankcionirati, nego ih po službenoj dužnosti mogu provoditi i ministar, gradonačelnik i načelnik policije?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice: članci 2., 4. 5., 27. i 29.

Uredba (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama): članci 1., 3. i 22.

COVID-19 – Smjernice Komisije od 16. ožujka 2020. za mjere upravljanja granicama radi zaštite zdravlja i dostupnosti robe i osnovnih usluga (C(2020) 1753 *final*) (SL 2020., C 86 I, str. 1.)

Komisijin Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica od 14. prosinca 2021., C (2021) 891 *final*

Članci 20. i 21. UFEU-a

Navedene nacionalne odredbe

Ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Ministarska odluka od 30. lipnja 2020. o utvrđivanju hitnih mjera radi suzbijanja širenja bolesti COVID-19 uzrokovane koronavirusom), kako je izmijenjena člancima 3. i 5. Ministarske uredbe od 10. srpnja 2020.: članci 18. i 22.

Kratak prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka

- 1 U okviru hitnih mjera radi suzbijanja širenja bolesti COVID-19 uzrokovane koronavirusom tuženik je zabranio neobvezna putovanja iz Belgije i u Belgiju, uz uporabu, počevši od 12. srpnja, kodiranja bojom kojim su se zemlje dijelile, ovisno o njihovoj epidemiološkoj situaciji, na one u crvenoj, narančastoj ili zelenoj boji. Putovanje je u slučaju zelene boje bilo dopušteno bez posebnih ograničenja. Narančasta je označavala upozorenje prije putovanja u dotičnu zemlju i zahtjev prilikom povratka koji su se odnosili na karantenu i testiranje, što međutim nije bilo obvezno. U slučaju crvene boje putovanje u tu zemlju bilo je zabranjeno, a putnici su prilikom povratka morali otići u karantenu i testirati se. U slučaju povrede tih mjera propisom su se također predviđali nadzor i sankcije, koje su po službenoj dužnosti mogli provesti odnosno odrediti minister van binnenlandse zaken (ministar unutarnjih poslova), gradonačelnik i načelnik policije.
- 2 Tužitelj je organizator putovanja koji, među ostalim, organizira putovanja u Švedsku. Od 12. srpnja 2020. na Švedsku se na temelju prethodno navedenog kodiranja bojom primjenjivala crvena razina upozorenja. Tužitelj je stoga otkazao sva putovanja iz Belgije u Švedsku predviđena za ljetnu sezonu, obavijestio putnike koji su se već nalazili ondje te im pružio pomoć.
- 3 U pogledu Švedske je 15. srpnja 2020. promijenjen kôd u narančastu boju, što je ponovno omogućilo putovanje u tu zemlju.

- 4 Tužitelj ističe da je tuženik počinio pogreške prilikom donošenja spornog propisa te pred sudom koji upućuje zahtjev traži naknadu štete koju je navodno pretrpio zbog uvođenja i izmjene kôda u boji.

Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 5 **Tužitelj** ističe da je tuženik počinio pogreške prilikom donošenja opće, neindividualizirane mjere kojom je onemogućen izlazak i ulazak građana Unije. Na tome temelji pojedine tužbene razloge, od kojih su dva povezana s pravom Unije.
- 6 Svojim prvim tužbenim razlogom tvrdi da je mjera u suprotnosti s Direktivom 2004/38. Konkretno, tvrdi da je zabrana izlaska građana Unije i članova njihovih obitelji u suprotnosti s tom direktivom, a opća, neindividualizirana zabrana ulaska građana Unije koji nisu belgijski državljani s člancima 27. do 31. Direktive 2004/38.
- 7 Svojim drugim tužbenim razlogom tužitelj ističe da se propisom koji je donio tuženik uvodi nadzor državne granice na unutarnjim granicama kojim se krše kriteriji propisani u člancima 25. do 30. Zakonika o schengenskim granicama s obzirom na to da tim zakonikom javno zdravlje nije predviđeno kao razlog kojim se opravdava privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice. Osim toga, navodi da predviđen nadzor državne granice izvršavanjem policijske ovlasti imaju učinak istovjetan graničnoj kontroli, što je u suprotnosti s člankom 23. točkom (a) Zakonika o schengenskim granicama.
- 8 U odgovoru na prvi tužbeni razlog **tuženik** ističe da sloboda kretanja građana nije apsolutna i da je zbog razloga javnog zdravlja moguće ograničiti prava koja iz nje proizlaze. Takva ograničenja su prema njegovu mišljenju praksa koja je već dugo prihvaćena, upućujući u tom pogledu i na sustav digitalne potvrde o bolesti COVID-19 EU-a, članak 12. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima te načelo opreznosti iz Europske socijalne povelje. Što se tiče prava na izlazak, tuženik se također poziva na članak 2. stavke 2. i 3. Protokola br. 4 Europskoj konvenciji o ljudskim pravima (EKLJP) te članak 12. stavke 2. i 3. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji mu omogućuju ograničenja zbog potrebu zaštite javnog zdravlja. Tvrdi da je Europska komisija u svojim smjernicama od 16. ožujka 2020. također „promicala” ograničenje prava na izlazak. Što se tiče prava na ulazak, tuženik se poziva na sudsku praksu Suda, u skladu s kojom se prema njegovu mišljenju dopušta ograničenje slobode kretanja u okviru održavanja javnog poretka ili javne sigurnosti (što uključuje pandemiju virusa), uz poštovanje načela nediskriminacije i proporcionalnosti, kao i na članke 27. i 29. Direktive 2004/38, koji predstavljaju izričitu pravnu osnovu za opće ograničenje prava na ulazak.
- 9 U pogledu drugog tužbenog razloga tuženik se slaže da se odredbe Zakonika o schengenskim granicama primjenjuju na ponovno uvođenje nadzora državne granice i da se javno zdravlje ne navodi izričito kao razlog za opravdanje, ali

smatra da je javno zdravlje jedan od ciljeva na kojima se temelji Zakonik o schengenskim granicama. Smatra da je propis opravdan s obzirom na načelo opreznosti te održavanje javnog poretka i unutarnje sigurnosti. Tvrdi da njegovo stajalište potkrepljuju sudska praksa Suda, Smjernice Europske komisije od 16. ožujka 2020. te dopunska i podredna narav nadležnosti Europske unije u području javnog zdravlja.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

Prvo prethodno pitanje

- 10 Sud koji upućuje zahtjev smatra da se donošenjem propisa ograničilo pravo građana Unije na ulazak i izlazak jer je zbog izrađenog kôda u koji je bilo zabranjeno putovati u „crvenu” zemlju, a putnici su morali ispuniti uvjete za ulazak iz „crvene” zemlje (kao što su karantena i testiranje). Upućivanje prvog prethodnog pitanja opravdava zbog toga što mu nije jasno kojim se razlogom u pravu Unije pravilno opravdava takvo opće ograničenje.
- 11 Sud koji upućuje zahtjev najprije ispituje je li se tuženik u pogledu donošenja tog propisa mogao pozivati na Direktivu 2004/38. U tom smislu poziva se na članke 27. i 29. te direktive, koji su dio poglavlja posvećenog ograničenjima prava na ulazak, među ostalim, u svrhu javnog zdravlja. Člankom 27. uređuju se opća načela, a članak 29. naslovljen je „Javno zdravlje”.
- 12 Međutim, sud koji upućuje zahtjev ističe da je područje primjene članka 27. Direktive 2004/38 šire te da se također odnosi na izlazak jer se u njemu upotrebljava pojam „sloboda kretanja”. U tom pogledu također upućuje na sudske prakse Suda prema kojima se ograničenja na temelju članka 27. stavka 1. Direktive 2004/38 primjenjuju na situaciju koja se odnosi na pravo na izlazak¹. Iz toga slijedi da se člankom 27. stavkom 1. dopuštaju ograničenja ulaska i izlaska te se u njemu također navodi „javno zdravlje” kao opravdanje tih ograničenja.
- 13 Međutim, stranke smatraju da članke 27. i 29. Direktive 2004/38 treba tumačiti zajedno, dok se sud koji upućuje zahtjev pita primjenjuje li se članak 29. isključivo na ulazak. Što se tiče stavaka 2. i 3. navedenog članka 29., iz njihova teksta proizlazi da se oni odnose isključivo na ulazak, ali se u prvom stavku upotrebljava i pojam „sloboda kretanja”.
- 14 U slučaju uskog tumačenja članka 29. stavka 1., prema kojem se ta odredba primjenjuje isključivo na ulazak, sud koji upućuje zahtjev pita se treba li članak 29. stavak 1. i članak 27. stavak 1. tumačiti zajedno ili je riječ o dva samostalna razloga za opravdanje, pri čemu je članak 27. stavak 1. sâm po sebi dovoljan za opravdanje ograničenja izlaska u svrhu javnog zdravlja.

¹ Presude od 10. srpnja 2008., Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, te od 17. studenoga 2011., Aladzhev, C-434/10, EU:C:2011:750, i Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749

- 15 Osim toga, sud koji upućuje zahtjev pita se može li država članica donijeti opću mjeru poput predmetnog propisa na temelju članka 27. stavka 1. i članka 29. stavka 1. Direktive 2004/38. Ta sumnja postoji i u slučaju da se može smatrati da se ograničenje prava na ulazak i izlazak može u skladu s člankom 27. opravdati javnim zdravljem i u slučaj da taj članak treba tumačiti zajedno s člankom 29. stavkom 1., tako da se može ograničiti ili isključivo pravo građana Unije koji nisu belgijski građani na ulazak ili ulazak državljanina drugih država članica i izlazak građana Unije.
- 16 Ako se tuženik ne bi mogao pozvati na Direktivu 2004/38 kako bi općom mjerom ograničio pravo na ulazak i izlazak u svrhu javnog zdravlja, sud koji upućuje zahtjev pita se omogućuje li se to ograničenje UFEU-om i/ili općim načelom prava Unije.
- 17 Što se tiče postojanja takvog općeg načela prava, sud koji upućuje zahtjev smatra da se postavlja pitanje može li država članica na temelju, primjerice, članka 168. stavka 2. UFEU-a i/ili članka 35. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, neovisno o odredbama Direktive 2004/38 i eventualno o tome što cilj te direktive nije potpuno usklađivanje, ograničiti pravo ulaska i izlaska u svrhu javnog zdravlja, dakako pod uvjetom da su ta ograničenja nediskriminirajuća i u skladu s načelom proporcionalnosti. Takvo opće načelo omogućilo bi državama članicama da, ako to nije dopušteno na temelju članaka 27. do 30. Direktive 2004/38, odstupajući od članka 4. stavka 1. i članka 5. stavka 1. Direktive 2004/38 donesu opću nediskriminirajuću mjeru kojom se ograničava pravo na ulazak i izlazak, pod uvjetom da se njome želi postići legitiman cilj te da je prikladna i nužna za ostvarenje cilja koji se želi postići.

Drugo prethodno pitanje

- 18 Ponovno uvođenje nadzora državne granice ograničeno je na temelju Zakonika o schengenskim granicama, pri čemu javno zdravlje nije izričito predviđeno kao jedan od razloga opravdanja uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama. Sud koji upućuje zahtjev stoga se također pita može li se zarazna bolest u vrijeme krize izjednačiti s opasnošću za javni poredak ili unutarnju sigurnost u smislu članka 23. točke (a) i članka 25. Zakonika o schengenskim granicama, tako da bi se ponovno mogao uvesti nadzor državne granice na unutarnjim granicama i na temelju toga proširiti policijske ovlasti.
- 19 Sud koji upućuje zahtjev upućuje na Smjernice od 16. ožujka 2020., prema kojima države članice mogu ponovno uvesti privremeni nadzor državne granice ako je to opravdano razlozima javnog poretka ili unutarnje sigurnosti. Međutim, prema njegovu mišljenju sadržajem tih smjernica ne potvrđuje se izričito da Komisija pandemiju smatra razlogom kojim se u svrhu javnog zdravlja može opravdati ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama, nego se podsjeća na obvezu prijave boravka u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama.

- 20 Osim toga, sud koji upućuje zahtjev također upućuje na postojeći Komisijin prijedlog izmjene Zakonika o schengenskim granicama, kojim se zamjenjuje navedeni članak 23. točka (a), čime se omogućuje izvršavanje policijskih ovlasti i u slučaju širenja zaraznih bolesti koje mogu izazvati epidemiju. S obzirom na tumačenje relevantnih pravnih pravila u ovom predmetu sud koji upućuje zahtjev ima dvije dvojbe u pogledu tog prijedloga. Kao prvo, pita se uvodi li se tim prijedlogom dodatno ograničenje slobode koje se ne može primijeniti na prošlu situaciju ili se želi donijeti odredba kojom se pojašnjava prethodno uređenje. Kao drugo, tim se prijedlogom određena situacija koja se odnosi na javno zdravlje kvalificira kao situacija koja se odnosi na „javni poredak” iako se čini da istovjetna situacija ulazi u skladu s Direktivom 2004/38 u područje primjene zasebne kategorije „javnog zdravlja”.

RADNI DOKUMENT