



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NICHOLAS EMILIOU
esitatud 7. septembril 2023¹

Kohtuasi C-128/22

BV NORDIC INFO

versus

Belgische Staat

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Brüsseli hollandikeelne esimese astme kohus, Belgia))

Eelotsusetaotlus – Isikute vaba liikumine – COVID-19 pandeemia leviku tõkestamiseks kehtestatud riigisisesed meetmed – „Mittehädavajaliku“ reisimise keeld riikidesse ja riikidest, kus reisijatel on suur nakatumisoht – Karantiini ja testimise nõuded elanike suhtes neist riikidest tagasipöördumisel – Direktiiv 2004/38/EÜ – Artiklid 4 ja 5 – Lahkumis- ja sisenemisõigus – Piirang – Artikli 27 lõige 1 ja artikli 29 lõige 1 – Põhjendus – Tervishoid – Proportsionaalsus – Reisi piirangute rakendamiseks läbi viidud kontrollid – Schengeni piirieskirjad – Artikkel 22 ja artikli 23 lõige 1 – Mõiste „kontrollid piiril“ esimese sätte tähenduses eristamine mõistest „politseikohustuste täitmine“ teise sätte tähenduses – Sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamise võimalus – Artikli 25 lõige 1 – Põhjendus – Mõiste „tõsine oht avalikule korrale“ – Pandeemiast tingitud tõsiste häirete oht ühiskonnale – Proportsionaalsus

I. Sissejuhatus

1. COVID-19 pandeemia leviku tõkestamiseks üle maailma ametiasutuste poolt kehtestatud nn „mittefarmatseutiliste sekkumismeetmete“² hulgas olid valdavad isikute liikumisele seatud piirangud. Kuigi ühiskonna sulgemine (*lockdown*) oli neist meetmetest kõige äärmuslikum, olid reaktsioonide seas esiplaanil ka rahvusvahelise liikumise piirangud. Riigid kehtestasid pandeemia ajal eri ajahetkedel oma territooriumile sisenemise ja/või sealt lahkumise keelu ning karmistasid selle rakendamiseks piirikontrolli.

¹ Algkeel: inglise.

² „Mittefarmatseutilised sekkumismeetmed“ on rahvatervise meetmed, välja arvatud vaktsineerimine ning ravimite ja arstiabi andmine, mille eesmärk on ennetada ja/või tõrjuda nakkushaiguse üldist levikut. Vt Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus (ECDC), *Guidelines for non-pharmaceutical interventions to reduce the impact of COVID-19 in the EU/EEA and the UK* (Suunised mittefarmatseutiliste sekkumismeetmete kohta COVID-19 mõju vähendamiseks ELis/EMPis ja Ühendkuningriigis), ECDC, Stockholm, 24. september 2020 (edaspidi „ECDC suunised“).

2. Euroopa Liidu liikmesriigid ei olnud selles suhtes erandiks. Pandeemia „esimese laine“ ajal alates 2020. aasta märtsist³ ei kehtestanud liikmesriigid mitte üksnes ühiselt Euroopa Liitu *sisenemise* keeldu, eraldades osaliselt „Euroopa kindluse“ muust maailmast,⁴ vaid erinevad üksteise suhtes kehtestatud piiriülese liikuvuse piirangud tõid kaasa seninägematu piiride sulgemise ka Euroopa Liidu *sees*⁵.

3. Kuigi enamiku nende meetmete kohaldamine lõpetati 2020. juuni lõpu poole, säilitas mitu liikmesriiki COVID-19 (toona) potentsiaalse „teise laine“ hirmus ennetava meetmena rahvusvahelise liikumise piirangud. Käesolev Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brüsseli (Brüsseli hollandikeelne esimese astme kohus, Belgia) eelotsusetaotlus puudutab mõne sellise meetme kooskõla liidu õigusega, mille Belgia valitsus rakendas 2020. aasta juuli alguses, mis seisnesid nn „mittehädavajaliku“ reisimise keelamises muu hulgas teatud riikidest ja riikidesse, mida käsitati reisijate jaoks suure nakatumisohuga riikidena; karantiini- ja testimisnõuetes Belgia elanikele nendest riikidest tagasipöördumise korral ning Belgia piiril või selle lähedal tehtud kontrollides nende reisiirangute jõustamiseks.

4. Käesolev ei ole esimene COVID-19t puudutav kohtuasi, mis on jõudnud Euroopa Kohtu menetlusse. Ka ei ole tegemist esimese korraga, kui Euroopa Kohus peab käsitlema epideemilise haiguse leviku tõrjumiseks võetud meetmete õiguspärasust.⁶ Küll aga ei ole Euroopa Kohtul seni palutud teha otsust selle kohta, kas liidu õigusega on kooskõlas sellised ettevaatusabinõud, mis oma olemuse ja tõsiduse tõttu raputasid Euroopa Liidu üht põhialust ning saavutust, nimelt „ilma sisepiirideta ala [loomist], kus isikute vaba liikumine on tagatud“.⁷ Samuti toob käesolev kohtuasi esiplaanile alatise küsimuse seoses tasakaaluga, mille ametiasutused demokraatlikus ühiskonnas peavad saavutama ühelt poolt seda ühiskonda ohustavate ohtude vastu tõhusa võitlemise õiguspärase eesmärgi ja teiselt poolt nende isikute põhiõiguste vahel, keda sellega seoses võetud meetmed mõjutavad. Kuigi Euroopa Kohus on pidanud seda küsimust käsitlema eelkõige seoses kuritegevuse ja terrorismi vastase võitlusega,⁸ peab ta esimest korda analüüsima seda pandeemia poolt põhjustatud ohu kontekstis.

³ Tõsi on see, et pandeemia erinevad „lained“ leidsid liikmesriikides aset erineval ajal. Sellest hoolimata saab käesolevas kohtuasjas asjasse puutuval aastal, nimelt 2020. aastal, laias laastus eristada „esimest lainet“ veebruari lõpust kuni juuni lõpuni ning „teist lainet“, mis algas 2020. aasta sügisel ja langes kokku uute COVID-19 tüvede ilmumisega.

⁴ Euroopa Komisjon, komisjoni 16. märtsi 2020. aasta teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule – COVID-19: ELi mittehädavajaliku reisimise ajutine piiramine (COM(2020) 115 (final)), ja Euroopa Ülemkogu, Euroopa Ülemkogu eesistuja järeldused pärast viiruse COVID-19 teemal Euroopa Ülemkogu liikmetega peetud videokonverentsi, 17. märts 2020.

⁵ Liikmesriikide poolt kehtestatud erinevate piiriülese liikuvuse piirangute kohta vt ECDC suunised, lk 18–20 ja sealsed viited.

⁶ Vt selle kohta kohtupraktika, mis on seotud nn hullu lehma tõve puhkemisega, muu hulgas 5. mai 1998. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik vs. komisjon (C-180/96, EU:C:1998:192).

⁷ Vt ELL artikli 3 lõige 2 ja ELTL artikli 26 lõige 2.

⁸ Vt nt Euroopa Kohtu praktika interneti liiklusandmete säilitamise kohta, muu hulgas 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus La Quadrature du Net jt (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791).

II. Õiguslik raamistik

A. Euroopa Liidu õigus

1. Kodakondsusdirektiiv

5. Direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil⁹ (edaspidi „kodakondsusdirektiiv“), artikli 4 „Lahkumisõigus“ lõikes 1 on sätestatud, et „[i]lma et see piiraks liikmesriigi piirikontrolli suhtes kohaldatavate, reisidokumente käsitlevate sätete kohaldamist, on kõikidel liidu kodanikel, kellel on kehtiv isikutunnistus või pass, ja nende pereliikmetel, kes ei ole liikmesriigi kodanikud ja kellel on kehtiv pass, õigus lahkuda liikmesriigi territooriumilt, et reisida mõnda teise liikmesriiki“.

6. Selle direktiivi artikli 5 „Sisenemisõigus“ lõikes 1 on sätestatud, et „[i]lma et see piiraks siseriikliku piirikontrolli suhtes kohaldatavate, reisidokumente käsitlevate sätete kohaldamist, annavad liikmesriigid liidu kodanikele loa siseneda nende territooriumile kehtiva isikutunnistuse või passiga ning nende pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, loa siseneda nende territooriumile kehtiva passiga“.

7. Kodakondsusdirektiivi VI peatüki pealkiri on „Sisenemis- ja elamisõigusele avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides kehtestatavad piirangud“. Selles peatükis on artikli 27 „Üldpõhimõtted“ lõikes 1 sätestatud, et „[k]ui käesoleva peatüki sätetest ei tulene teisiti, võivad liikmesriigid piirata avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides liidu kodanike ja nende pereliikmete liikumis[vabadust], sõltumata nende kodakondsusest. Kõnealuseid põhjendusi ei tohi rakendada majanduslikel eesmärkidel“.

8. Samas peatükis on selle direktiivi artikli 29 „Tervishoid“ lõikes 1 sätestatud, et „[a]insad haigused, mis õigustavad liikumisvabadust piiravaid meetmeid, on Maailma Tervishoiuorganisatsiooni [WHO] asjaomastes dokumentides määratletud epideemiaohuga haigused [...]“.

2. Schengeni piirieskirjad

9. Määruse (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad)¹⁰ (edaspidi „Schengeni piirieskirjad“), artiklis 22 „Sisepiiride ületamine“ on sätestatud, et „[s]isepiire võib ületada igas kohas, ilma et isikuid, olenemata nende kodakondsusest, piiril kontrollitakse“.

10. Nende eeskirjade artiklis 25 „Sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamise üldraamistik“ on lõigetes 1 ja 2 sätestatud:

„1. Kui sisepiirikontrollita alal tekib tõsine oht liikmesriigi avalikule korrale või sisejulgeolekule, võib kõnealune liikmesriik erandlikult taaskehtestada piirikontrolli kõikidel või konkreetsel sisepiirilõikudel piiratud ajavahemikul kuni 30 päevaks, või tõsise ohu eeldatava kestuse ajaks, kui

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (ELT 2016, L 77, lk 1).

kõnealune oht püsib kauem kui 30 päeva. Piirikontrolli ajutise taaskehtestamise ulatus ja kestus sisepiiridel ei või olla suurem ega pikem, kui on rangelt vajalik tõsisele ohule reageerimiseks.

2. Piirikontroll taaskehtestatakse sisepiiridel ainult viimase abinõuna ja kooskõlas artiklitega 27, 28 ja 29. Kui vastavalt artiklitele 27, 28 või 29 kaalutakse seda, kas teha otsus sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamise kohta, võetakse igal juhul arvesse vastavalt artiklites 26 ja 30 osutatud kriteeriumeid.“

B. Belgia õigusnormid

11. Osana „kiireloomulistest“ meetmetest COVID-19 leviku piiramiseks Belgia territooriumil kehtestas Belgia valitsus reisipiirangud. Sellega seoses kohaldatavad eeskirjad aga muutusid aja jooksul. Need suundumused saab osas, mis on käesoleva kohtuasja lahendamisel asjakohane, võtta kokku järgmiselt.

12. *Kõigepealt*, ajavahemikul 23. märtsist 15. juunini 2020, oli kogu „mittehädavajalik“ reisimine Belgiast ja Belgiasse põhimõtteliselt keelatud.¹¹ *Seejärel*, 15. juunist kuni 12. juulini 2020, kohaldati nn „EL+ riikide“¹² suhtes sellest keelust erandit. Reisimine mõnesse nimetatud riiki või mõnest nimetatud riigist oli lubatud, tingimusel et asjasse puutuv riik seda lubas.¹³ *Viimaks* otsustas Belgia valitsus, et „mittehädavajalikku“ reisimist Belgia ja asjasse puutuvate riikide vahel reguleeritakse, lähtudes iga konkreetse riigi epidemioloogilisest olukorrast.

13. Selleks rakendati ministri 30. juuni 2020. aasta määruse, millega kehtestatakse kiireloomulised meetmed koroonaviiruse COVID-19 leviku tõkestamiseks, mida on muudetud 10. juuli 2020. aasta ministri määrusega (ministerieel besluit van 10 juli 2020) (*Moniteur belge*, 10.7.2020, lk 51609) (edaspidi koos „vaidlusalune määrus“), artiklit 18. Selles sättes oli ette nähtud:

„§ 1 Mittehädavajalik reisimine Belgiasse ja Belgiast on keelatud.

§ 2 Erandina §-st 1 [...] on lubatud:

1° reisida Belgiast kõigisse Euroopa Liidu liikmesriikidesse, Schengeni alale ja Ühendkuningriiki ning reisida nendest riikidest Belgiasse, välja arvatud piirkondadest, mis on liigitatud punasteks aladeks, mille nimekiri avaldatakse [Belgia välisministeeriumi] veebisaidil;

[...]“.

¹¹ Vt 23. märtsi 2020. aasta ministri määruse COVID-19 koroonaviiruse leviku piiramiseks võetavate erakorraliste meetmete kohta (ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken) (*Moniteur belge*, 23.3.2020, lk 17603) artikkel 7.

¹² See väljend viitab Euroopa Liidu liikmesriikidele ja kolmandatele riikidele, kes rakendavad Schengeni *acquis*'d, nimelt Islandile, Liechtensteinile, Norrale ja Šveitsile.

¹³ Vt 23. märtsi 2020. aasta ministri määruse, millega kehtestatakse erakorralised meetmed koroonaviiruse COVID-19 leviku tõkestamiseks, mida on muudetud ministri 5. juuni 2020. aasta määrusega (*Moniteur belge*, 5.6.2020, lk 41544), artikkel 7 ja seejärel 30. juuni 2020. aasta ministri määruse, millega kehtestatakse kiireloomulised meetmed koroonaviiruse COVID-19 leviku tõkestamiseks (ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-2020 te beperken) (*Moniteur belge*, 30.6.2020, lk 48715), artikkel 18.

14. Seega kasutasid Belgia ametiasutused alates 12. juulist 2020 kuni eelotsusetaotluses nimetatava kuupäevani värvusklassifikatsiooni, milles liigitati EL+ riigid nende epidemioloogilise olukorra alusel „punaseks“, „oranžiks“ ja „rohelineks“. Selle liigituse kohaselt:

- „roheline“ tähendas, et reisimine kõnealusesse riiki oli ilma piiranguteta lubatud;
- „oranž“ tähendas, et hoiatati kõnealusesse riiki reisimise eest ning paluti tagasipöördumisel karantiini minna ja ennast testida, mis ei olnud siiski kohustuslik.
- „punane“ tähendas, et sellesse riiki reisimine oli keelatud ning reisijad pidid tagasipöördumisel karantiini minema ja testi tegema (vastavalt asjasse puutuvast Belgia piirkonnas sätestatud eeskirjadele).¹⁴

15. Eespool viidatud värvusklassifikatsiooni jaoks hinnati iga riigi või piirkonna epidemioloogilist olukorda vastavalt Belgia valitsuse nõuandva organi kirjalikus arvamuses sätestatud meetodikale.¹⁵ Selles kasutatud peamised tegurid olid esiteks uute nakatumiste kumulatiivne arv („esinemissagedus“) viimase 14 päeva jooksul 100 000 elaniku kohta riigis või piirkonnas (piirkondliku teabe olemasolu korral), teiseks nakatumise määra suundumus ja kolmandaks riigi või piirkondlikul tasandil kehtestatud võimalikud tõrjemeetmed. Sellest lähtudes liigitati riigid järgmiselt:

- „suur oht“ (seega „punane“), kus COVID-19 uute juhtumite esinemissagedus riigis viimase 14 päeva jooksul oli rohkem kümme korda suurem kui Belgias (100 juhtumit 100 000 elaniku kohta). Seda kohaldati ka riigi sees olevatele piirkondadele, kus oli(d) kehtestatud ühiskonna sulgemine või ülejäänud territooriumiga võrreldes suuremad piirangud;
- „mõõdukas oht“ (seega „oranž“), kus COVID-19 uute juhtumite esinemissagedus riigis viimase 14 päeva jooksul oli kaks kuni kümme korda suurem kui Belgias (20–100 juhtumit 100 000 elaniku kohta);
- „väikese ohuga“ (seega „roheline“) riigid, kus COVID-19 uute juhtumite esinemissagedus riigis viimase 14 päeva jooksul oli Belgiaga sarnane (vähem kui 20 juhtumit 100 000 elaniku kohta).

16. Iga riigi või (võimaluse korral) piirkonna nakatumise andmeid andis ECDC, kes omakorda sai need asjasse puutuvatelt riikidelt. Teavet konkreetses riigis või piirkonnas kehtestatud võimalike tõrjemeetmete kohta sai ja andis Belgia välisministeerium. Celeval pidi edastama riikide värvusklassifikatsiooniga seotud teavet vähemalt korra nädalas.

17. Vaidlusaluse määruse artiklis 22 oli sätestatud ka see, et selle määruse sätete, eelkõige artikli 18 rikkumise korral kohaldatakse 15. mai 2007. aasta tsiviiljulgeoleku seaduse artiklis 187 sätestatud karistusi.¹⁶ Viimati nimetatud sättes on sisuliselt ette nähtud, et selliste meetmete järgimisest keeldumise või sellekohase hooletuse eest karistatakse rahuajal vangistusega kaheksa päeva kuni kolm kuud ja rahatrahviga 26–500 eurot või üksnes ühega neist karistustest. Lisaks

¹⁴ Eelotsusetaotluses ei ole selgitatud, millisel õiguslikul alusel kehtestati tagasipöördumise korral karantiini ja testimise nõudeid. Euroopa Kohtus selgitas Belgia valitsus, et karantiini- ja testimisnõuded ei kuulunud mitte föderaalriigi, vaid föderaalsete üksuste pädevusse. Niisiis kohaldati sellega seoses Belgia erinevates osades erinevaid õigusnorme.

¹⁵ Nimelt Celeval, Belgia valitsuse poolt 2020. aasta aprillis loodud organ, mille eesistujaks oli föderaalne tervishoiuamet ning mis koosnes tervishoiuasjatundjatest, viroloogidest, majandusteadlastest, psühholoogidest, käitumis- ja kommunikatsiooniekspertidest.

¹⁶ *Moniteur belge*, 31.7.2007.

sellele on selles seaduses sätestatud, et siseminister või vajaduse korral linnapea või asjasse puutuva piirkonna politseiülem „võib lisaks rakendada nimetatud meetmeid omal algatusel“ õigusrikkujate kulul.

III. Faktilised asjaolud, menetlus liikmesriigis ja eelotsuse küsimused

18. NORDIC INFO BV (edaspidi „Nordic Info“) on Belgias asutatud reisikorraldaja, kes korraldab ja müüb reise Põhjamaadesse, eelkõige Rootsi.

19. Vaidlusaluse määruse artikli 18 § 2 punktis 1 viidatud EL+ riikide värvusklassifikatsioon avaldati esimest korda Belgia välisministeeriumi veebisaidil 12. juulil 2020. Rootsi liigitati tema epidemioloogilisele olukorrale tuginedes „punaseks“. Kuigi Belgia ei kohaldanud selle riigi suhtes alates 15. juunist 2020¹⁷ reisipiiranguid, oli „mittehädavajalik“ reisimine Rootsisse ja Rootsist selle liigituse tulemusel nimetatud sätte alusel keelatud. Lisaks sellele muutusid kohaldamisele kuuluvate piirkondlike õigusnormide alusel Belgia elanikele sellest riigist tagasipöördumisel kohustuslikuks karantiini- ja testimisnõuded.

20. Seejärel tühistas Nordic Info kõik 2020. aasta suveperioodiks kavandatud reise Rootsi, teavitas selle olukorra ajal nimetatud riigis viibivaid reisijaid ning aitas neil Belgiasse tagasi pöörduda.

21. EL+ riikide värvusklassifikatsiooni ajakohastati Belgia välisministeeriumi veebisaidil 15. juulil 2020. Rootsi värvikood muutus „punasest“ „oranžiks“. Niisiis, kuigi „mittehädavajalikku“ reisimist sellesse riiki ei soovitatud, ei olnud selline reisimine enam keelatud ning tagasipöördumisel ei kohaldatud elanikele enam karantiini- ja testimisnõudeid.

22. Seejärel esitas Nordic Info Belgische Staati (Belgia riik) vastu Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brusselisse (Brüsseli hollandikeelne esimese astme kohus) kahju hüvitamise hagi, nõudes kahju hüvitamist esialgses summas 481 831,00 eurot, millele lisanduvad intressid, ja nõudes kavandatud Rootsi reise tühistamise tulemusel tekkinud lõpliku kahju hindamiseks eksperdi määramist.¹⁸

23. Sisuliselt väidab Nordic Info, et Belgia valitsus rikkus asjasse puutuva reisipiiranguid kehtestades õigusnormi. Eelkõige väidab põhikohtuasja hageja ühelt poolt, et need meetmed olid vastuolus kodakondsusdirektiiviga, kuivõrd nad piirasid selles tagatud vaba liikumise õigust ja ükski õiguslik alus ei võimalda sellist erandit teha. Teiselt poolt kaasnes nende meetmetega tegelikkuses piirikontrolli taastamine Belgia ja teiste liikmesriikide vahelistel piiridel, mis rikub Schengeni piirieskirjades sellega seoses kehtestatud tingimusi.

¹⁷ Vt eespool punkt 12. Vaidlust ei ole küsimuses, et Rootsi ei kehtestanud asjasse puutuval ajal Belgia elanikele sisenemise piiranguid.

¹⁸ Nordic Info nõuab kahju hüvitamist eelkõige seoses kahjuga, mis on seotud kõigi Rootsi reise tühistamisega, asjasse puutuvatele reisijatele teabe edastamisega ja reisijate tagasipöördumise abistamisega, samuti reisikeelust tingitud edasiste broneeringute võimatusega. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab aga, et põhikohtuasja praeguses menetlusetapis „ei välista“ Nordic Info „ühtegi kahjunõuet“, mis minu hinnangul tähendab seda, et ta võib hilisemas etapis tugineda ka muule kahjule. Tulen selle juurde tagasi käesoleva ettepaneku punktis 36.

24. Neil asjaoludel otsustas Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Brüsseli hollandikeelne esimese astme kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas [kodakondsusdirektiivi] 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 [vaidlusaluse määruse] artiklid 18 ja 22 [...]), 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 [vaidlusaluse määruse] artiklid 18 ja 22 [...]), millega kehtestatakse riigist lahkumise keeld mittehädavajalike reiside korral Belgiast Euroopa Liidu ja Schengeni ala riikidesse ning sisenemiskeeld nendest riikidest Belgiasse; keelud, mille täitmist võib mitte üksnes kontrollida ja nende rikkumiste eest karistada, vaid mida minister, linnapea ja politsei juht võivad ka omal algatusel ellu rakendada?“

25. 7. veebruari 2022. aasta eelotsusetaotlus registreeriti 23. veebruaril 2022. Kirjalikud seisukohad on esitanud Nordic Info, Belgia, Rumeenia, Norra ja Šveitsi valitsus ning Euroopa Komisjon. 10. jaanuari 2023. aasta kohtuistungil olid esindatud Belgia, Rumeenia ja Norra valitsus ning komisjon.

IV. Analüüs

26. Käesolev kohtuasi puudutab Belgia valitsuse poolt 2020. aasta juulis¹⁹ COVID-19 leviku tõkestamiseks kehtestatud kahe omavahel seotud, ent eraldiseisva meetmete paketi kooskõla liidu õigusega. Esiteks puudutab nimetatud kohtuasi teatud reisipiiranguid, nimelt ühelt poolt „mittehädavajaliku“ reisimise keeldu, millega keelati reisijatel lahkuda Belgia territooriumilt riikidesse, mida käsitati suure nakkusohuga riikidena, ning keelati – Belgia kodanikud ja elanikud välja arvatud – siseneda nendest riikidest Belgia territooriumile, ning teiselt poolt kodanike ja elanike²⁰ suhtes karantiini- ja testimisnõuete kehtestamist asjasse puutuvatest riikidest tagasipöördumise korral. Teiseks on see kohtuasi seotud Belgia piire ületanud või seda teha püüdnud isikute kontrollimisega, et tagada nimetatud reisipiirangute täitmine.

¹⁹ Eelotsusetaotluses ei täpsustata, mis ajani need meetmed kehtisid.

²⁰ Rõhutan, et vastupidi sellele, millele esimese küsimuse sõnastus näib viitavat, selgub eelotsusetaotlusest, et neid nõudeid ei kohaldata mitte üksnes teiste liikmesriikide kodanikele, kes elavad Belgias, vaid ka Belgia kodanikele. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab sellega seoses, et see küsimus ei peegelda nende tegelikku kohaldamisala, vaid pigem asjaolu, et Nordic Info vaidlustab nende meetmete kooskõla liidu õigusega üksnes osas, milles neid kohaldatai teiste liikmesriikide kodanikele.

27. Selliseid meetmeid reguleerivad liidu õiguses erinevad õigusnormid. Ühelt poolt kuuluvad reisipiirangud osas, milles neid rakendatakse Euroopa Liidus reisida soovivate liikmesriikide kodanike suhtes,²¹ liidu erinevate esmase ja teise õiguse normide kohaldamisalasse, millega tagatakse neile kodanikele vaba liikumise õigus. See on *esimese eelotsuse küsimuse* kese. Teiselt poolt ei reguleeri eespool nimetatud sätted kontrolli piiiril.²² Pigem tuleb seoses liikmesriikidega, kelle suhtes kohaldatakse Schengeni *acquis*'d, nagu Belgia,²³ selliste kontrollide õiguspärasust analüüsida Schengeni piirieskirjade sätete alusel. See on *teise eelotsuse küsimuse* keskne teema.

28. Analüüsin mõlemat küsimust järgnevates jaotistes järgemööda.

A. Vaidlusaluste reisipiirangute kooskõla isikute vaba liikumist käsitlevate õigusnormidega (esimene küsimus)

29. Vaidlusalustele reisipiirangutele hinnangu andmiseks tuleb Euroopa Kohtus toimunud arutelu põhjal selgitada mitut küsimust, nimelt asjasse puutuvaid vaba liikumist käsitlevaid õigusnorme (1), nende territoriaalset kohaldamisala (2), seda, millises ulatuses takistasid nimetatud piirangud neis tagatud õiguste teostamist (3), seda, kas konkreetse juhtumi asjaoludel võisid liikmesriigid teha liidu õigusest „erandlikus“ ulatuses erandeid (4), ja viimaks nende piirangute õiguspärasust, lähtudes nimetatud õigusnormidest (5).

1. Isikute vaba liikumist käsitlevad asjasse puutuvad õigusnormid

30. Sellised reisipiirangud, nagu kehtestas Belgia, on üldkohaldatavad meetmed, mis puudutasid paljusid inimesi. Puudutatud isikute õiguslik seisund võis olla erinev, näiteks liikmesriikide kodanikud või kolmandate riikide kodanikud, kellel on elamisõigus Belgias. Need isikud võisid soovida reisida erinevatesse kohtadesse või erinevatest paikadest saabuda – mõnest teisest liidu liikmesriigist või kolmandast riigist – ning neil võisid olla erinevad eesmärgid: töö, perekond, vaba aeg jne. Olenevalt neist muutujatest on neidsamu reisipiiranguid võimalik analüüsida, tuginedes erinevate riigisisese õiguse, liidu õiguse ja rahvusvahelise õiguse sätetele, millega reguleeritakse isikute piiriülest liikumist.

31. Küll aga ei ole Euroopa Kohtu ülesanne anda käesoleva eelotsusetaotluse kontekstis terviklik hinnang selliste meetmete õiguspärasusele. Tema ülesanne on hoopis anda liidu õiguse tõlgendus, mis on kasulik eelotsusetaotluse esitanud kohtule, et lahendada põhikohtuasi, lähtudes tema menetluses olevatest faktilistest asjaoludest.

32. Käesolev kohtuasi on selles suhtes mõnevõrra eripärane. Seda seetõttu, et asjasse puutuvate reisipiirangute õiguspärasust ei vaidlusta mitte konkreetne isik, kes ei saanud reisida konkreetseesse sihtkohta või konkreetsest sihtkohast. Tegemist on hoopis tsiviilõigusliku vastutuse tuvastamise nõudega, mille on esitanud Belgia reisikorraldajast äriühing, kes korraldas reise eelkõige Rootsisse ja keda need piirangud mõjutasid kaudselt. Niisiis ei tugine Nordic Info riigisiseses kohtus oma õigusele osutada piiriülest turismiteenust, mida kaitsevad erinevad liidu

²¹ Samuti nende kolmandate riikide kodanikest pereliikmed. Lihtsuse huvides keskendun käesoleva ettepaneku ülejäänud osas liikmesriikide kodanikele, kuid analüüs on samavõrd kehtiv ka neile kolmandate riikide kodanikele.

²² Tõepoolest, kui vaba liikumist käsitlevad õigusnormid annavad liikmesriikide kodanikele õiguse nende riikide vahel liikuda, ei anna nad neile õigust seejuures mitte olla allutatud riigipiiri ületamise kontrollile. Vt selle kohta kodakondsusdirektiivi põhjendus 7 ning artiklid 4 ja 5.

²³ Vt Lissaboni lepingule lisatud protokoll nr 19 Euroopa Liidu raamistikku integreeritud Schengeni *acquis*' kohta (ELT 2010, C 83, lk 290) artiklid 1 ja 2.

õigusnormid.²⁴ Ta tugineb hoopis vaba liikumise õigusele, mis tema – eeldatavasti liikmesriikide kodanikest – tegelikel ja potentsiaalsetel klientidel liidu õiguse alusel on. Seega peaks Euroopa Kohus käesolevas ajas piirduma sisuliselt selle õigusega seotud õigusnormide analüüsimisega.

33. Tuletan meelde, et ELTL artikli 20 lõike 1 kohaselt on liikmesriikide kodanikud liidu kodanikud. See seisund annab neile ELTL artikli 20 lõike 2 punkti a ja artikli 21 lõike 1 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“)²⁵ artikli 45 lõike 1 alusel muu hulgas õiguse liikmesriikide territooriumil eesmärgist sõltumata, seega ka turismi eesmärgil vabalt liikuda. Seda õigust tuleb kasutada, lähtudes tingimustest, mis on sätestatud selle rakendamiseks vastu võetud teise õiguse aktides,²⁶ eelkõige kodakondsusdirektiivis²⁷.

34. Liidu kodanikele tagatud vaba liikumise õigus koosneb kahest osast. See tähendab kõigepealt õigust *lahkuda*, mis kajastub kodakondsusdirektiivi artiklis 4. Tegemist on kõigi kodanike õigusega lahkuda mis tahes liikmesriigi, sh nende oma liikmesriigi territooriumilt,²⁸ et reisida mõnda teise liikmesriiki,²⁹ tingimusel et neil on kehtiv isikutunnistus või pass, ja – nagu ma juba välja tõin – olenemata selle lahkumise eesmärgist³⁰. Seetõttu hõlmab see õigus nende Belgia kodanike ja teiste liidu kodanike olukorda, kes soovisid lahkuda Belgia territooriumilt, et sõita puhkusele Rootsi.³¹

35. Õigus vabalt liikuda tähendab teiseks ka õigust siseneda, kuigi selles osas on õiguslik raamistik mõnevõrra keerukam. Ühelt poolt tagab kodakondsusdirektiivi artikli 5 lõige 1 liikmesriigi kodanikele sisuliselt õiguse siseneda *teise* liikmesriigi territooriumile, tingimusel et neil on kehtiv isikutunnistus või pass, ja taas kord olenemata sisenemise eesmärgist. Teiselt poolt ei reguleeri see säte liidu kodanike sisenemist nende *enda* liikmesriiki.³² Niisiis, esiteks tuleneb isiku õigus siseneda selle riigi territooriumile, mille kodanik ta on, rahvusvahelise õiguse väljakujunenud põhimõttest, mida kinnitab eelkõige EIÕK protokoll nr 4 artikli 3 lõige 2.³³ Teiseks on ELTL artikli 21 lõige 1 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt kohaldatav selles konkreetses olukorras, kus liidu kodanik pöördub tagasi enda liikmesriiki pärast seda, kui ta on välismaal

²⁴ Vt eelkõige ELTL artikkel 56.

²⁵ Lisaks sellele kaitseb liikmesriikide kodanike jaoks õigust Euroopa Liidus turismi eesmärgil vabalt liikuda ka teenuste osutamise vabadus, mis on muu hulgas sätestatud ELTL artiklis 56. Vt eelkõige 31. jaanuari 1984. aasta kohtuotsus Luisi ja Carbone (286/82 ja 26/83, EU:C:1984:35, punkt 16).

²⁶ Vt ELTL artikli 20 lõige 2 ja artikli 21 lõige 1 ning harta artikli 52 lõige 2.

²⁷ Vt kodakondsusdirektiivi artikli 1 punkt a.

²⁸ Vt eelkõige 4. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, punktid 30 ja 32 ning seal viidatud kohtupraktika).

²⁹ Seevastu ei käsitleta ei selles sättes ega ka vaba liikumist üldiselt puudutavates liidu õigusnormides liidu kodanike võimalust lahkuda liikmesriigist, et reisida kolmandasse riiki.

³⁰ Vt selle kohta kodakondsusdirektiivi põhjendused 2 ja 3.

³¹ Rahvusvahelises õiguses tagab mis tahes riigist, sh oma riigist lahkumise õiguse eelkõige Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) protokoll nr 4 artikli 2 lõige 2. Kuivõrd kõik liikmesriigid peale Kreeka on selle protokolliga ratifitseerinud, on see käesoleva kohtuasja analüüsimise oluline kontekstielement.

³² See lahendus tuleneb kodakondsusdirektiivi üldise kohaldamisala piirangust, kuivõrd see on artikli 3 lõike 1 kohaselt kohaldatav „kõikide liidu kodanike suhtes, kes liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole“ (vt muu hulgas 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus A (piiriületus lõbusõidulaeva pardal) (C-35/20, EU:C:2021:813, punktid 67–69 ja seal viidatud kohtupraktika)). Kohtuistungil esitas Euroopa Kohus menetlusse astujatele küsimuse, kas seega ei reguleeri selle direktiivi artikli 4 lõige 1 ka Rootsisse reisisid sooviva Rootsi kodaniku *lahkumist* Belgia territooriumilt. Minu arvates reguleerib küll. Esiteks asjaolust, et kodakondsusdirektiiv ei reguleeri konkreetselt Rootsi kodaniku *sisenemist* Rootsisse, ei tulene loogiliselt, et see ei reguleeri ka selle kodaniku *lahkumist* Belgiast, sest tegemist on kahe omavahel seotud, ent eraldiseisva küsimusega. Teiseks, kui Rootsi kodanik elab Belgias, siis on ta „liidu kodanik[,] kes [...] ela[b] liikmesriigis, mille [kodanik ta] ei ole“ selle direktiivi artikli 3 lõike 1 tähenduses. Seega on ta isik, kellel on õigus nimetatud õigusaktiga antud õigust „kasutada“. Seega on nimetatud direktiivi artikli 4 lõige 1 kohaldatav küsimusele, kas Belgia võib või ei või takistada sellel isikul oma territooriumilt sihtkohast olenemata lahkuda.

³³ Seevastu ei tagata rahvusvahelises õiguses välismaalasele üldist õigust siseneda konkreetsesse riiki. Vt seoses EIÕKga Euroopa Inimõiguste Kohtu („EIK“) 26. juuni 2012. aasta kohtuotsus Kurić ja teised vs. Sloveenia (CE:ECHR:2014:0312JUD002682806, punkt 355).

reisides kasutanud vaba liikumise õigust.³⁴ Kokkuvõttes kasutasid Belgia kodanikud ja teised liidu kodanikud käesoleval juhul õigust siseneda Belgia territooriumile pärast näiteks turismireisi Rootsi, kuigi erineval õiguslikul alusel.

2. Kas need õigusnormid on kohaldatavad isikute vabale liikumisele Belgia ja Islandi või Norra vahel

36. Käesoleva ettepaneku praeguses etapis soovin käsitleda omamoodi kõrvalteemat, mis sellegipoolest moodustas olulise osa Euroopa Kohtus aset leidnud arutelust. Nimelt tuleneb eelotsusetaotlusest, et Nordic Info korraldab regulaarselt reise mitte üksnes Rootsi, vaid ka Islandile ja Norrassa. Kuigi need riigid ei kuulu Euroopa Liitu, kuuluvad nad Schengeni alasse.³⁵ Seega kohaldati vaidlusaluseid reisi piiranguid nende suhtes samamoodi nagu liikmesriikidele.³⁶ Selles kontekstis viitab riigisisene kohus sellele, et kuigi Nordic Info esitatud vastutuse tuvastamise nõue keskendub kahjule, mida ta kandis seoses Rootsi reiside tühistamisega, „ei välista“ see äriühing „ühtegi kahjunõuet“. Niisiis näib nimetatud kohus viitavat sellele, et hageja võib põhikohtuasja hilisemas staadiumis oma nõude üle vaadata või seda täpsustada, nii et see hõlmab ka Islandi ja/või Norra reiside võimalikku tühistamist. Seega viitas riigisisene kohus oma esimeses küsimuses liidu kodanikele, kes soovivad reisida Belgiast „teatud riikidesse [Euroopa Liidus] ja Schengeni alal“ (ja vastupidi).

37. Eeltoodust tulenevalt esitas Euroopa Kohus menetluse astujatele kohtuistungil küsimuse selle kohta, kas ja kui, siis millises ulatuses on kodakondsusdirektiivis ette nähtud isikute vaba liikumist käsitlevad õigusnormid kohaldatavad seoses Islandi ja Norraga.

38. Sarnaselt Belgia ja Rumeenia valitsusega ei ole ma veendunud, et Euroopa Kohus peaks seda küsimust oma käesolevas kohtuasjas tehtavas kohtuotsuses käsitlema. Lisaks sellele, et riigisisene kohus ei ole selles küsimuses selgitusi palunud – kuivõrd ta näib olevat vastuses kindel³⁷ –, ei ole kindel, kas sellise selgituse andmine omal algatusel oleks nimetatud kohtule tema menetluses oleva kohtuasja lahendamisel tarvilik. Sisuliselt annaks Euroopa Kohus nõuandva arvamuse selle kohta, mis põhikohtuasja praeguses etapis oleks vägagi hüpoteetiline küsimus,³⁸ et arvestada võimalusega, et see võib muutuda asjakohaseks hiljem, *juhul kui* Nordic Info oma nõuet muudab või täpsustab. Tavaliselt keeldub Euroopa Kohus põhjendatult sellise hüpoteetilise lähenemise järgimisest eelotsusemenetluse kontekstis.³⁹

39. Kui Euroopa Kohus peaks sellegipoolest otsustama selles küsimuses otsuse teha, esitan teise võimalusena järgmised tähelepanekud.

³⁴ Vt selle kohta muu hulgas 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus A (piiriületus lõbusõidulaeva pardal) (C-35/20, EU:C:2021:813, punkt 70 ja seal viidatud kohtupraktika). ETL artiklile 56 saavad minu hinnangul tugineda ka liidu kodanikud oma liikmesriigi vastu kontekstis, milles nad pöörduvad tagasi turismireisilt teise liikmesriiki (vt eespool 26. joonealune märkus).

³⁵ Vt Euroopa Liidu Nõukogu ning Islandi Vabariigi ja Norra Kuningriigi vahelise 18. mai 1999. aasta lepingu viimase kahe riigi osalemiseks Schengeni *acquis'* sätete rakendamises, kohaldamises ja edasiarendamises (EÜT 1999, L 176, lk 36; ELT eriväljaanne 11/32, lk 4) artikkel 2.

³⁶ Vt eespool punktid 12 ja 13.

³⁷ Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab eelotsusetaotluses, et tema hinnangul reguleerib kodakondsusdirektiiv isikute liikumist muu hulgas Belgia ja Islandi või Norra vahel.

³⁸ Nende riikide liigitamist põhikohtuasjas asjasse puutuva värvusklassifikatsiooni kohaselt eelotsusetaotluses ei nimetata, mis tähendab, et selge ei ole isegi see, kas nende suhtes kohaldatakse asjasse puutuval ajal reisi piiranguid.

³⁹ Vt nt 11. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Weiss jt (C-493/17, EU:C:2018:1000, punkt 166) ning 26. novembri 2020. aasta kohtuotsus Sögård Fastigheter (C-787/18, EU:C:2020:964, punktid 79–81).

40. Nagu juba eespool öeldud, reguleerivad isikute vaba liikumist käsitlevad õigusnormid, mis on sätestatud EL toimimise lepingus ja nende rakendamiseks vastu võetud teiseses õiguses, liikmesriikide vahel reisivate liidu kodanike olukorda, mitte aga isikute liikumist liikmesriigi, näiteks Belgia, ja kolmanda riigi, näiteks Islandi või Norra vahel. Asjaolu, et need konkreetsed riigid kuuluvad Schengeni alasse, ei ole sellega seoses tähtis, kuivõrd need õigusnormid ei ole osa Schengeni *acquis*'st.

41. Küll aga on Island ja Norra koos kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide ja liidu endaga ka Euroopa Majanduspiirkonna lepingu⁴⁰ (edaspidi „EMP leping“) osalised. Selle lepingu lisad sisaldavad⁴¹ alates EMP ühiskomitee 7. detsembri 2007. aasta otsuse nr 158/2007⁴² (edaspidi „ühiskomitee otsus“) jõustumisest kahte sõnaselget viidet kodakondsusdirektiivile. Nende viidete kaudu on see direktiiv mõningate väikeste kohandustega⁴³ inkorporeeritud EMP õigusesse ja on seega selle lepingu osaliste jaoks siduv⁴⁴.

42. Seega, kuivõrd asjasse puutuvad lisad on pühendatud vastavalt töötajate vabale liikumisele ja asutamisõigusele ning need mõlemad viitavad, et kodakondsusdirektiivi „kohaldatakse vajaduse korral [kõnealuse lisaga] hõlmatud valdkonnas“, jääb üle selgitada, kas see direktiiv on EMP lepingusse integreeritud vaid *osaliselt*, üksnes seoses liidu liikmesriikide ja EFTA riikide kodanike liikumisega Euroopa Majanduspiirkonnas (EMP) töötamise ja füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise konkreetsel eesmärgil, või *täielikult*, nii et sellega reguleeritakse liikumist *mis tahes* eesmärgil, nagu see on Euroopa Liidus.⁴⁵ Selles kontekstis toimus Euroopa Kohtus elav arutelu küsimuse üle, kas „majanduslikult mitteaktiivsed“ isikud – seega sellised isikud nagu tudengid, pensionärid jne, kes ei tööta ega tegutse füüsilisest isikust ettevõtjana – saavad EMP raames kasutada selle direktiiviga tagatud vaba liikumise õigust.

43. Tõepoolest, kuigi EMP leping sisaldab sarnaselt EL toimimise lepinguga sätteid, mis tagavad isikute vaba liikumise majanduslikel eesmärkidel,⁴⁶ ei ole selles ELTL artiklitega 20 ja 21 sarnaseid sätteid, mis reguleerivad nende „majanduslikult mitteaktiivsete“ liidu kodanike liikumist Euroopa Liidus. Tegelikult ei ole kogu „liidu kodakondsuse“ mõistel selles lepingus mingit vastet.⁴⁷

44. Kuigi Euroopa Kohus ei ole selles küsimuses veel seisukohta võtnud,⁴⁸ on seda teinud EFTA kohus. Kohtuotsuses Gunnarsson⁴⁹ leidis nimetatud kohus, et kodakondsusdirektiiv on kohaldatav „majanduslikult mitteaktiivsete“ isikute liikumisele EMPs, olenemata sellest, et EMP lepingus puudub ELTL artiklitele 20 ja 21 vastav säte. Sisuliselt tuletas EFTA kohus meelde, et

⁴⁰ 2. mai 1992. aasta leping (EÜT 1994, L 1, lk 3; ELT eriväljaanne 11/52, lk 7).

⁴¹ Konkreetsemalt V lisa punkt 1 ja VIII lisa punkt 3.

⁴² ELT 2008, L 124, lk 20, ja EMP lisa nr 26, 8.5.2008, lk 17.

⁴³ EMP õiguses tuleb kõiki kodakondsusdirektiivi viiteid „liikmesriigile (liikmesriikidele)“ mõista nii, et need hõlmavad lisaks ka EFTA riike (Island, Liechtenstein ja Norra), ning kõik viited „liidu kodanikule (kodanikele)“ asendatakse sõnadega „EÜ liikmesriikide ja EFTA riikide kodanik(ud)“ (vt EMP lepingu V ja VIII lisa).

⁴⁴ Vt selle kohta EMP lepingu artikkel 7.

⁴⁵ Vt eespool punktid 34 ja 35.

⁴⁶ Vt eelkõige EMP lepingu artikkel 28 (töötajate vaba liikumine) ja artikkel 31 (asutamisõigus). Sellega seoses tuletas komisjon kohtuistungil meelde, et kõnealuse lepingu artikliga 36 tagatud teenuste osutamise vabadus annab liidu liikmesriikide ja EFTA riikide kodanikele õiguse reisida EMPs turismi eesmärgil (vt 2. aprilli 2020. aasta kohtuotsus Rуска Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punktid 51–54)), samamoodi nagu ELTL artikkel 56 Euroopa Liidu sees (vt eespool 26. joonealune märkus), ning seda sõltumata sellest, milline on nende kodanike majanduslik staatus. Seetõttu oli praegusel juhul Nordic Info klientidel sõltumata sellest, mil määral on kodakondsusdirektiiv EMPs kohaldatav, EMP õigusega tagatud õigus reisida Belgiast Islandile või Norrassa (ja vastupidi). See asjaolu kinnitab minu veendumust, et käesoleval juhul ei ole vaja seda küsimust lahendada.

⁴⁷ Vt ühiskomitee otsus, põhjendus 8. Vt ka lepinguosaliste ühisdeklaratsioon [selle otsuse] kohta.

⁴⁸ Rõhutan, et Euroopa Kohtul on EMP lepingu tõlgendamise pädevus. Kuna selle sõlmis teiste hulgas ka Euroopa Liit, siis on see liidu õiguse osa. Vt 2. aprilli 2020. aasta kohtuotsus Rуска Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 49).

⁴⁹ 27. juuni 2014. aasta kohtuotsus (E-26/13, [2014] EFTA Ct. Rep. 254) (edaspidi „kohtuotsus Gunnarsson“).

majanduslikult mitteaktiivsete isikute vaba liikumise õigus oli liidu ja EMP õigusega tagatud juba enne seda, kui kehtestati mõiste „liidu kodakondsus“ ja loodi need sätted erinevates direktiivides,⁵⁰ olles algusest peale sellesse lepingusse sisse viidud. Kodakondsusdirektiiv tühistas ja asendas need direktiivid ning ühiskomitee otsus võttis selle suundumuse EMP õigusesse üle. Kuigi „majanduslikult mitteaktiivsete“ isikute liikumine on praegu liidu õiguses seotud „liidu kodakondsuse“ mõistega ning kuigi viimati nimetatule EMP õiguses vastet ei ole, ei tähenda see EFTA kohtu hinnangul seda, et isikutelt tuleks „ära võtta õigused, mis nad on juba omandanud“ nimetatud lepingu alusel enne selle mõiste kasutusele võtmist ja mis on selles direktiivis „säilinud“.⁵¹

45. Euroopa Kohus ei ole ilmselgelt EFTA kohtu otsustega seotud. Minu hinnangul aga tähendab rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtte lepinguliste kohustuste siduvuse kohta (*pacta sunt servanda*),⁵² „Euroopa Liidu, selle liikmesriikide ja EFTA riikide eriline suhe“⁵³ ning vajadus tagada maksimaalselt EMP lepingu ühetaoline kohaldamine kõigis lepinguosalistes seda, et Euroopa Kohus peab selle lepingu tõlgendamisel neid otsuseid arvesse võtma⁵⁴. Tegelikult väidaksin, et ta peaks neid järgima, välja arvatud juhul, kui esinevad kaalukad põhjused seda mitte teha.

46. Sellega käesoleval juhul minu arvates tegemist ei ole. Tõepoolest, EFTA kohtu põhjendused kohtuotsuses Gunnarsson on veenvad. Asjaolu, et EMP õiguses ei esine sellist nähtust nagu „EMP kodakondsus“, ei too kaasa EMP lepingusse inkorporeeritud direktiivi esemelise kohaldamisala kitsendamist. Lõppude lõpuks on kodakondsusdirektiivi teatud sätted suunatud just majanduslikult mitteaktiivsetele inimestele.⁵⁵ Kui ühiskomitee oleks soovinud jätta need isikud välja kõnealuse direktiivi kohaldamisalast EMP õiguses, oleks ta võinud hõlpsasti teha nende sätete suhtes sõnaselge reservatsiooni. Sellist reservatsiooni aga ühiskomitee otsuses ei leidu. Seega ei kohaldata EMPs ainult neid õigusi, millel ei ole õiguslikku alust direktiivis endas ning mis tulenevad üksnes ELTL artiklitest 20 ja 21, kuna EMP lepingus puudub vastav säte.⁵⁶

⁵⁰ Vt nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiiv 90/364/EMÜ elamisõiguse kohta (EÜT 1990, L 180, lk 26; ELT erivaljaanne 20/01, lk 3), nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiiv 90/365/EMÜ kutsetegevuse lõpetanud töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate elamisõiguse kohta (EÜT 1990, L 180, lk 28; ELT erivaljaanne 20/01, lk 5) ning nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiiv 90/366/EMÜ õpilaste elamisõiguse kohta (EÜT 1990, L 180, lk 30). Nimetatud direktiivid võeti toona vastu, tuginedes EÜ asutamislepingu artiklis 235 (praegu ELTL artikkel 352) kehtestatud „paindlikkuse klauslile“.

⁵¹ Vt kohtuotsus Gunnarsson (punktid 75–82).

⁵² Nagu on sätestatud 23. mai 1969. aasta rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni (*United Nations Treaty Series*, 1155. kd, lk 331) artiklis 26.

⁵³ Vt muu hulgas 2. aprilli 2020. aasta kohtuotsus Rуска Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁵⁴ Vt analoogia alusel Euroopa Kohtu 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (kõrgharidus) (C-66/18, EU:C:2020:792, punkt 92).

⁵⁵ Vt eelkõige kodakondsusdirektiivi artikli 7 lõike 1 punkt b.

⁵⁶ Minu arvates saab sel moel tõlgendada EFTA kohtu põhjendust kohtuotsuse Gunnarsson punktis 80, mille kohaselt ühelt poolt ei saanud kodakondsusdirektiivi lisamine EMP lepingusse tuua sellesse „õigusi, mis tuginevad liidu kodakondsuse mõistele“, samas kui teiselt poolt peavad isikud saama tugineda „kehtivatele õigustele“, mis on selles direktiivis „säilinud“. Niisiis küsis Euroopa Kohus kohtuistungil menetlusse astujatelt, kas neid põhjendusi tuleks mõista hoopis nii, et majanduslikult mitteaktiivsed isikud EMPs saavad tugineda vaid mõnele direktiivis tagatud õigusele, mida saab käsitada kui „väljakujunenud“ õigust, aga mitte teistele, näiteks lühiajalise elamise õigusele (artikkel 6) ja alalisele elamisõigusele (artiklid 16–21), kuivõrd tegemist on „uute“ õigustega, „mis tuginevad liidu kodakondsuse mõistele“. Sarnaselt menetlusse astujatega ei leia ma, et selline kitsas tõlgendus on vajalik. Kordan: ühiskomitee otsuses sellist reservatsiooni ei leidu. EFTA kohtu jaoks piisas mõistagi sellest, et vaba liikumise ja elamise „õigused“ olid *lais laastus* majanduslikult mitteaktiivsete inimeste jaoks varasemates direktiivides juba „välja kujunenud“, isegi kui neist tulenevad üksikasjalikumad „alamõigused“ kujunesid välja kodakondsusdirektiivis.

47. Kokkuvõttes reguleerivad kodakondsusdirektiivi õigusnormid minu hinnangul ka liidu liikmesriikide kodanike ja EFTA riikide kodanike mis tahes eesmärgil liikumist EMPs. Seega saavad need isikud selles direktiivis ette nähtud tingimustel tugineda õigusele vabalt liikuda ka turismi eesmärgil muu hulgas Belgia ja Islandi või Norra vahel.⁵⁷

3. Vaidlusalused reisipiirangud takistasid nende õigusnormidega tagatud vaba liikumise õiguse teostamist

48. Vaidlust ei ole selle üle, et sellised reisipiirangud, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, takistasid liidu kodanikel nende vaba liikumise õiguse kasutamist.

49. Esiteks, osas, milles „mittehädavajaliku“ reisimise keeldu kohaldati liidu kodanikele, kes soovisid lahkuda Belgia territooriumilt, et reisida liikmesriikidesse, mis olid asjasse puutuva värvusklassifikatsiooni alusel liigitatud „punaseks“, piiras see reisimise keeld märkimisväärselt nende õigust lahkuda, mis on muu hulgas tagatud kodakondsusdirektiivi artikli 4 lõikes 1. See vastab tõele olenemata asjaolust, et teistesse liikmesriikidesse (nimelt neisse, mis olid liigitatud „roheliseks“ või „oranžiks“) sai reisida piiramatult. Minu hinnangul piisab sellest, et need isikud ei saanud vabalt reisida soovitud riiki.⁵⁸ Seoses „punaste“ liikmesriikidega oli liidu kodanike võimalus riigist lahkumise õigust kasutada oluliselt piiratud. Tegelikult jäeti nad sellest õigusest ilma seoses paljude reisieesmärkidega, näiteks turismiga. Lisaks sellele, osas, milles seda kohaldati liidu kodanikele – välja arvatud Belgia kodanikele⁵⁹ ja Belgias elavatele teiste liikmesriikide kodanikele⁶⁰ –, kes soovisid siseneda Belgia territooriumile „punasest“ liikmesriigist, piiras vaidlusalune reiskeeld sarnastel põhjustel sama rangelt muu hulgas nimetatud direktiivi artikli 5 lõikes 1 tagatud riiki sisenemise õigust.

50. Teiseks, osas, milles need olid kohaldatavad Belgia elanikest liidu kodanikele, kes ei olnud Belgia kodanikud, piirasid „punasest“ liikmesriigist „mittehädavajalikult“ reisilt tagasipöördumisel kohaldatavad karantiini- ja testimisnõuded ka kodakondsusdirektiivi artikli 5 lõikes 1 sätestatud sisenemise õigust. Eelkõige piiras karantiini minemise kohustus oluliselt võimalust Belgia territooriumi piires liikuda, millel on minu hinnangul samasugune mõju kui riiki sisenemise edasilükkamisel. Niivõrd, kui need olid samade asjaolude korral kohaldatavad Belgia kodanikele, piirasid need tingimused, mis küll ei kuulu EIÖK protokollis nr 4 artikli 3 lõikes 2⁶¹ kinnitatud põhimõtte kohaldamisalasse, minu hinnangul samadel põhjustel vaba liikumise õigust, mis on tagatud ELTL artiklis 21.

⁵⁷ Lihtsuse huvides viitan käesoleva ettepaneku ülejäänud osas liidu kodanikele, kes reisivad üksnes Euroopa Liidu piires. Samad põhjendused on *mutatis mutandis* kohaldatavad ka liidu kodanike ja EFTA riikide kodanike EMPs liikumise korral.

⁵⁸ Vt analoogia alusel EIK 14. juuni 2022. aasta kohtuotsus L.B. vs. Leedu (CE:ECHR:2022:0614JUD003812120, punkt 81).

⁵⁹ Tõepoolest, EIÖK protokollis nr 4 artikli 3 lõikes 2 kinnitatud rahvusvahelise õiguse põhimõtte kohaselt ei tohi riik oma kodanikele oma territooriumile sisenemist keelata.

⁶⁰ Seda võib seletada sellega, et kodakondsusdirektiivi artikli 29 lõige 2 ei luba liikmesriigil „tervishoiu“ põhjusel keelata tema territooriumil elavate teiste liikmesriikide kodanike sisenemist (vt allpool käesoleva ettepaneku punkt 60).

⁶¹ Minu hinnangul on nimetatud sätte kohaldamisala kitsam kui kodakondsusdirektiivi artikli 5 lõikel 1 või ELTL artikli 21 lõikel 1, kuivõrd see piirdub riigi territooriumile sisenemise õiguse *ex lege* või *de facto äravõtmise* keelamisega. Ajutisi meetmeid, nagu karantiin, ei saa sellena käsitada. Vt EIK 14. septembri 2022. aasta kohtuotsus H.F jt vs. Prantsusmaa (CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, punktid 128 ja 248).

4. „Erandlik“ võimalus ELTL artikli 347 alusel liidu õigusest kõrvale kalduda?

51. Arvestades mõnda väidet, mida menetlusse astuvad Euroopa Kohtus esitasid, soovin käesoleva ettepaneku praeguses etapis käsitleda olulist küsimust, mis puudutab liikmesriikide võimalust kalduda COVID-19 pandeemia ajal kõrvale liidu õigusest.

52. Nimetatud menetlusse astuvad väitsid, et vähemalt esimestel kuudel oli pandeemia näol tegemist „hädaolukorra“ või „kriisiga“, mis nõudis ametiasutuste kiiret sekkumist. Sellega seoses täheldan, et mitu liikmesriiki kuulutas pandeemia ajal mingil hetkel välja „hädaolukorra“, millega kaasnes tavaseaduste kohaldamise ajutine peatamine või neist kõrvale kaldumine nende territooriumidel, et rakendada kiireloomulisi meetmeid, mida peeti sellele „kriisile“ reageerimisel vajalikuks. Tegelikult sarnanesid mitu neist meetmetest – eriti üldine ühiskonna sulgemine – sõjaajal kohaldatavate meetmetega.

53. Sellega tekib küsimus, kas vaidlusaluste meetmete hindamiseks tuleks „tavaliste“ liidu õigusnormide ja nende „tavaliste“ erandite asemel kohaldada „erandlikku“ õiguslikku raamistikku. Sellega seoses tuletan meelde, et ELTL artiklis 347 on ette nähtud „kaitseklausel“, milles tunnustatakse sisuliselt liikmesriikide võimalust võtta meetmeid, mida nad peavad vajalikuks muu hulgas „tõsiste õiguskorda kahjustada võivate riigisiseste häirete puhul“.⁶² Nimetatud säte, mida Euroopa Kohus ei ole kunagi tõlgendanud, võiks sellistel asjaoludel teoreetiliselt võimaldada üldist erandit kõikidest selle lepingu ja selle põhjal kehtestatud sätetest, sh erinevatest isikute vaba liikumist puudutavatest sätetest.⁶³ Mõistagi on küsimused selle kohta, kas ja mis ulatuses saab COVID-19 pandeemiat käsitada nii, et see põhjustas liikmesriikides selliseid „tõsiseid riigisiseseid häireid“⁶⁴, ning võimalike teiste tingimuste ja piirangute kohta, mis on selle „kaitseklausliga“ seotud, äärmiselt delikaatsed.

54. Niisiis, lisaks sellele, et Belgia valitsus ei ole Euroopa Kohtus ega mujal tuginenud ELTL artiklile 347⁶⁵, oleks selle sätte kohta otsuse tegemine igal juhul vajalik üksnes juhul, kui selliseid riigisiseseid meetmeid nagu käsitlusel põhikohtuasjas ei oleks võimalik põhjendada „tavaliste“ liidu õigusnormide ja nende „tavaliste“ erandite alusel.⁶⁶ Nagu ma aga käesoleva ettepaneku ülejäänud osas selgitan, on need „tavalised“ õigusnormid piisavalt paindlikud, et võtta arvesse kõnealuse olukorra eripära.

⁶² Vt analoogia alusel EMP lepingu artikli 123 punkt c.

⁶³ Vt minu ettepaneku kohtuasjas Valstybės sienos apsaugos tarnyba jt (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431, punkt 112 ning sealseid viited). Seoses EIÕK protokoll nr 4 artikli 2 lõikega 2 tuletan meelde, et sellega sarnaselt võimaldab selle konventsiooni artikli 15 lõige 1 liikmesriikidel „hädaolukorras, mis ohustab rahva eluvõimet“, „võtta meetmeid, millega ta peatab konventsiooniga võetud kohustuste täitmise ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalik, tingimusel et meetmed ei ole vastuolus tema teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega“.

⁶⁴ Piirduksin tähelepanekuga, et EIK praktika kohaselt viitab mõiste „hädaolukord, mis ohustab rahva eluvõimet“, EIÕK artikli 15 tähenduses „erakorralisele kriisi- või hädaolukorrale, mis mõjutab kogu elanikkonda ja kujutab endast ohtu riigi kogukonna organiseeritud elule“ (vt EIK 1. juuli 1961. aasta kohtuotsus *Lawless vs. Iirimaa* (nr 3) (CE:ECHR:1961:0701JUD000033257, punkt 28)). EIK ei ole veel teinud otsust selle kohta, kas COVID-19 pandeemia kuulub selle määratluse kohaldamisalasse. Küll aga vihjas ta oma 13. aprilli 2021. aasta kohtuotsuses *Terheş vs. Rumeenia* (CE:ECHR:2021:0413DEC00499332, punkt 39) (edaspidi „kohtuotsus *Terheş vs. Rumeenia*“), et vähemalt pandeemia esimestel kuudel võis see nii olla (vt punkt 39). Oma ettepaneku kohtuasjas *Valstybės sienos apsaugos tarnyba jt* (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431, punktid 110–113) pakkusin välja ELTL artiklis 347 kasutatud mõiste „tõsised riigisiseseid häired“ sarnase määratluse. Minu hinnangul võib olukorda teatavates liikmesriikides esimese laine haripunktis käsitada selliste „häiretena“. Küll aga näib selline käsitlus olevat mõnevõrra ülepingutatud seoses olukorraga teistes liikmesriikides kohtuasja asjaolude asetleidmise ajal (vt allpool käesoleva ettepaneku punktid 80–85).

⁶⁵ Minu teada ei ole ükski liikmesriik COVID-19 pandeemia ajal ELTL artiklile 347 tuginenud. Mis puudutab EIÕK artikli 15 lõiget 1, siis ei ole Belgia nende riikide hulgas, kes esitasid pandeemia ajal teate artikli 15 lõike 3 alusel (teadete nimekiri on kättesaadav: <https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-COVID-19>).

⁶⁶ Vt analoogia alusel EIK kohtuotsus *Terheş vs. Rumeenia* (punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

5. Vaidlusaluste reisi piirangute õiguspärasus, lähtudes kodakondsusdirektiivis sätestatud eranditest

55. Isegi „tavalise“ liidu õiguse alusel ei ole liidu kodanike õigus vabalt liikuda absoluutne. Piirangud on lubatud.⁶⁷ Selleks aga, et see oleks kooskõlas liidu õigusega, peab iga piirang arvestama eelkõige selles sätestatud tingimustega. Osas, milles vaidlusalused reisi piirangud kuuluvad kodakondsusdirektiivi kohaldamisalasse, tuleb neid analüüsida nimetatud õigusakti VI peatükis sätestatud tingimuste alusel. Niivõrd, kui neid piiranguid kohaldatai Belgiasse tagasi pöörduvatele Belgia kodanikele, kes olid kasutanud oma vaba liikumise õigust, siis tuletan meelde, et kuigi nimetatud olukord ei kuulu kodakondsusdirektiivi, vaid üksnes ETL artikli 21 kohaldamisalasse, on selles direktiivis sätestatud erandi tingimused sellegipoolest *analoogia alusel* kohaldatavad.⁶⁸

56. VI peatüki sissejuhatusena on kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõikes 1 sätestatud üldreegel, mille kohaselt võivad liikmesriigid piirata liidu kodanike „liikumisvabadust“ „avaliku korra“, „julgeoleku“ või „tervishoiu“ huvides. Seda üldreeglit täpsustatakse nimetatud peatüki ülejäänud osas. Eelkõige piiritleb liikmesriikide võimalust piirata seda „vabadust“ „tervishoiu“ huvides selle direktiivi artikli 29 lõige 1. Seega tuleb sel alusel kehtestatud riigisiseste meetmete õiguspärasuse hindamiseks tõlgendada neid kahte sätet koostoimes. Koos on neis kehtestatud rida tingimusi, mida käsitletakse üksikasjalikumalt edaspidi ja mida tuleb igal juhul järgida.⁶⁹

57. Kuigi Belgia valitsus tugines nii eelotsusetaotluse esitanud kohtus kui ka Euroopa Kohtus kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõikele 1 ja artikli 29 lõikele 1, väidab Nordic Info, et sõltumata sellest, kas neis sätestatud üksikasjalikud tingimused on täidetud, ei saa need sätted hõlmata selliseid reisi piiranguid, nagu on kõne all põhikohtuasjas. Seega tuleb abstraktselt analüüsida nende sätete kohaldamisala (a), enne kui asuda neid meetmeid kõnealuste tingimuste alusel konkreetselt hindama (b).

a) Kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõike 1 ja artikli 29 lõike 1 kohaldamisala

58. Nordic Info seisukoha järgi ei ole kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõige 1 ja artikli 29 lõige 1 üldiselt piisavalt laialt sõnastatud, et hõlmata – tervikuna või vähemalt osaliselt – selliseid reisi piiranguid, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, sest neis sätetes lubatakse piirata üksnes sisenemise õigust, mitte lahkumise õigust (1), ja igal juhul võimaldavad nad üksnes „individuaalseid“, mitte „üldisi“ vaba liikumise piiranguid (2). Käsitlen neid vastuväiteid järgmistes jaotistes järgemööda.

1) Võimalus piirata nii sisenemise kui ka lahkumise õigust

59. Tuletan meelde, et kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõige 1 tõlgendatuna koostoimes artikli 29 lõikega 1 võimaldab liikmesriikidel piirata „liikumisvabadust“, tuginedes tervishoiule, ilma et oleks täiendavalt täpsustatud, millist liiki meetmeid võivad riigisisised ametiasutused kehtestada.

⁶⁷ Vt selle kohta ETL artikkel 20 ja artikli 21 lõige 1. Vt seoses harta artikliga 45 ka nimetatud õigusakti artikli 52 lõige 1.

⁶⁸ Vt *mutatis mutandis* 5. juuni 2018. aasta kohtuotsus Coman jt (C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 25 ning seal viidatud kohtupraktika).

⁶⁹ Vt punkt 75 jj. Rõhutan, et erinevalt „avaliku korra“ või „avaliku julgeoleku“ eranditest ei ole Euroopa Kohus „tervishoiu“ erandit veel kordagi tõlgendanud.

60. Esiteks on sellega hõlmatud võimalikud piirangud kodakondsusdirektiivi artikli 5 lõikes 1 sätestatud sisenemise õiguse suhtes. See hõlmab ühelt poolt võimalikku keeldu siseneda liikmesriigi territooriumile. Küll aga kohaldatakse reservatsioone. Seda sätet ei saa liikmesriik kunagi kasutada selleks, et keelata oma kodanikel oma territooriumile siseneda – seda seetõttu, et i) nimetatud direktiiv ei ole selles olukorras kohaldatav ja ii) see on EIÕK protokoll nr 4 artikli 3 lõikes 2 kinnitatud põhimõttega vastuolus.⁷⁰ Lisaks sellele tuleneb kodakondsusdirektiivi artikli 29 lõikest 2, et liikmesriik ei tohi „tervishoiu“ põhjusel keelata tema territooriumil elavate teiste liikmesriikide kodanike sisenemist, näiteks pärast reisi Rootsi.⁷¹ Teiselt poolt võib liikmesriik põhimõtteliselt seada liidu kodanikele, keda ei saa keelata riigi territooriumile sisenemast, teistsuguseid piiranguid, mis ei ole samaväärse toimega kui sisenemise keelamine. Sellesse kategooriasse kuuluvad karantiini ja testimise nõuded, mille Belgia kehtestas oma elanikele tagasipöördumisel „suure ohuga“ riikidest.⁷²

61. Teiseks olen seisukohal, et vastupidi sellele, mida väidab Nordic Info, võivad kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõige 1 ja artikli 29 lõige 1 hõlmata ka selle direktiivi artikli 4 lõikes 1 sätestatud lahkumise õiguse võimalikke piiranguid, näiteks väljasõidukeeldu.⁷³ Kuigi VI peatüki pealkiri võib lugejat selles suhtes eksitada,⁷⁴ on selles kasutatud mõiste „liikumisvabadus“ esiteks ilmselgelt piisavalt lai, et seda õigust hõlmata. Teiseks, asjaolust, et artikli 29 lõige 2 puudutab sisuliselt konkreetset meetet, nimelt sisenemiseks loa andmata jätmist, ei tulene, et „tervishoiuga“ seotud põhjustel on võimalikud üksnes sisenemispriirangud – seda seetõttu, et nimetatud sätte eesmärk ei ole loetleda kõiki liikumisvabaduse lubatud piiranguid artikli 27 lõike 1 ja artikli 29 lõike 1 alusel, vaid lihtsalt piiritleda selle konkreetse meetme kasutamist. Lisaks sellele on see tõlgendus kooskõlas ka neis sätetes kehtestatud „tervishoiu“ erandi eesmärgiga – milleks on viimati nimetatud sätte sõnastusest tulenevalt võimaldada liikmesriigil kaitsta oma territooriumi ja elanikkonda teatud nakkushaiguste või nakkuslike haiguste leviku eest. Mõistagi pidasid artikli 29 lõike 1 koostajad (tõenäoliselt) silmas olukorda, milles liikmesriik takistab selliste haigustega nakatunud reisijaid oma territooriumile sisenemast ja endaga haigust „sisse toomast“. Seega võib riigi territooriumi kaitsmine mõnel juhul õigustada

⁷⁰ Vt eespool punkt 35 ja 61. joonealune märkus.

⁷¹ Tõepoolest, artikli 29 lõike 2 alusel ei saa liikmesriik saata liidu kodanikku välja „tervishoiu“ põhjustel pärast „kolme kuu möödumist saabumiskuupäevast“. Seega saab liikmesriik üksnes keelduda sellise kodaniku esialgsest sisenemisest oma territooriumile või saata ta välja, enne kui ta on hakanud kasutama kodakondsusdirektiivi artiklis 7 sätestatud elamisõigust. Seevastu pärast seda, kui sellest kodanikust on saanud elanik, ei saa juhul, kui see isik riigi territooriumilt ajutiselt lahkub, keelata sellel alusel tema sisenemist, kui ta tagasi pöördub.

⁷² Mis puudutab Belgia kodanikke, siis kuivõrd sellised meetmed ei ole EIÕK protokoll nr 4 artikli 3 lõikes 2 kinnitatud põhimõttega vastuolus (vt eespool punkt 61), saab nad kehtestada ETL artikli 21 lõike 1 alusel, kusjuures kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõikes 1 ja artikli 29 lõikes 1 sätestatud tingimused on kohaldatavad analoogia alusel.

⁷³ Vt selle kohta 10. juuli 2008. aasta kohtuotsus Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, punktid 19–22); 17. novembri 2011. aasta kohtuotsus Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749, punktid 26, 29 ja 30) ning 4. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, punktid 35 ja 36).

⁷⁴ Kodakondsusdirektiivi VI peatüki pealkiri on „Sisenemis- ja elamisõigusele avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides kehtestatavad piirangud“ (kohtujuristi kursiiv).

ka oma elanike väljumise piiramist selleks, et takistada neid tagasipöördumisel selliseid haigusi „kaasa toomast“.⁷⁵ Lõpuks kinnitavad seda tõlgendust ettevalmistavad materjalid,⁷⁶ mis puudutavad kodakondsusdirektiivi⁷⁷.

2) Võimalus piirata vaba liikumist üldmeetmetega

62. Põhikohtuasjas asjasse puutuvad riigisisised meetmed olid üldkohaldatavad. Tõepoolest, reisikeeldu ning karantiini- ja testimisnõudeid kohaldati süstemaatiliselt abstraktsetele ja suurtele isikute rühmadele objektiivselt määratletud olukordades: isikutele, kes reisisid „suure ohuga“ liidu liikmesriikidesse või liikmesriikidest „mittehädavajalikul“ eesmärgil, samuti isikutele, kes reisisid Schengeni alasse mittekuuluvasse kolmandasse riiki või riigist, jne.

63. Küll aga väidab Nordic Info, et kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõike 1 alusel koostoimes artikli 29 lõikega 1 võivad olla põhjendatud üksnes vaba liikumise õigust piiravad üksikmeetmed. Selliseid meetmeid saab võtta üksnes juhtumipõhiselt, kui asjasse puutuva isiku olukorra eraldi hindamine viitab sellele, et ta kujutab endast ohtu rahvatervishoiule – sellel isikul on mõne selles sättes nimetatud haiguse sümptomid või tal on olnud kokkupuude sellise haigusega – ja seetõttu esineb tegelik haigestumise ning selle haiguse levitamise oht.

64. Olen koos Belgia, Rumeenia ja Norra valitsuse ning komisjoniga seisukohal, et liikumisvabaduse üldiseid piiranguid võib kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõike 1 ja artikli 29 lõike 1 alusel kehtestada „tervishoiuga“ seotud põhjustel, ilma et selline juhtumipõhine analüüs oleks vajalik.⁷⁸

65. Esiteks viitavad need sätted vastavalt „piirangutele“, mida liikmesriigid võivad rakendada, ja „liikumisvabadust piiravatele meetmetele“, mida nad võivad võtta „tervishoiuga“ seotud põhjustel. Nende laiade mõistetega saab hõlmata nii üksik- kui ka üldmeetmeid.

66. Teiseks toetab seda tõlgendust kodakondsusdirektiivi VI peatüki üldine ülesehitus. Tõepoolest, kuigi artikli 27 lõikes 2 on „avaliku korra“ või „avaliku julgeolekuga“ seotud põhjustel kehtestatavate meetmetega seoses ette nähtud, et „nad peavad põhinema eranditult asjaomase

⁷⁵ Vt COVID-19 kohta allpool punkt 102.

⁷⁶ Komisjoni ettepaneku: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (KOM(2001) 257 (lõplik)), artiklis 27 (toonane artikkel 25) oli viide „otsused, millega liidu kodanikel [...] keelatakse siseneda [...]“, samas kui artiklis 29 (toonane artikkel 27) oli viide „sisenemiseks loa andmata jätmine [...]“. Küll aga muudeti neid sätteid ettepaneku õigusloomeprotsessi käigus, viidates selle asemel „liikumisvabaduse“ võimalikele piirangutele, mida peeti paremaks, kuna „see hõlmab igat tüüpi meetmed, olgu need territooriumilt väljasaatmine, sellele sisenemise või sellelt väljumise keeld“ (vt muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (KOM(2003) 199 (lõplik), lk 8, 29 ja 30). Seega asjaolu, et VI peatüki pealkirja vastavalt ei muudetud, on seega vaid liidu seadusandja tegematajätmise. Sama järelduse saab teha seoses asjaoluga, et artikli 29 lõige 1 viitab endiselt „vastuvõtvale liikmesriigile“, selle asemel et kasutada üldisemat mõistet, nagu „asjasse puutuv liikmesriik“, et hõlmata olukorda, milles liikmesriik piirab oma kodanike lahkumise õigust.

⁷⁷ Analoogia alusel on EIÕK protokoll nr 4 artikli 2 lõikes 2 sätestatud lahkumise õigust võimalik piirata eelkõige „tervise kaitsega“ seotud põhjustel (vt artikli 2 lõige 3).

⁷⁸ Vt sama seisukohta Goldner Lang, I., „Laws of Fear“ in the EU: The Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of COVID-19“, *European Journal of Risk Regulation*, 2021, lk 1–24; Thym, D., ja Bornemann, J., „Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the COVID-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics“, *European Papers*, Vol. 5, nr 3, 2020, lk 1162–1163; van Eijken, H. H., ja Rijpma, J. J., „Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona“, *Utrecht Law Review*, Vol. 17, nr 3, 2021, lk 34–50.

isiku isiklikul käitumisel“ ja et „põhjendused, mis ei ole juhtumi üksikasjadega seotud või mis rajanevad üldise preventsiiooni kaalutlustel, ei ole vastuvõetavad“, ei nimetata artiklis 29 ühtegi sellist tingimust seoses meetmetega, mida võetakse „tervishoiuga“ seotud põhjustel.⁷⁹

67. Mõistagi ei saa see sõnastuse erinevus olla iseenesest otsustav. Kodakondsusdirektiivi tekst ei ole vastuoludest prii.⁸⁰ Varem on Euroopa Kohus põhjendatult laiendanud juhtumipõhise kontrollimise vajadust kodakondsusdirektiivi teistele sätetele, milles seda otsesõnu nimetatud ei ole. Eelkõige tegi ta seda kohtuotsuses McCarthy jt⁸¹ selliste meetmete suhtes, mis kehtestati selle direktiivi artikli 35 alusel seoses õiguste kuritarvitamisega.

68. Küll aga peaks Euroopa Kohus olema selle tegemise suhtes ettevaatlik seoses meetmetega, mida võetakse „tervishoiuga“ seotud põhjustel selle direktiivi artikli 27 lõike 1 ja artikli 29 lõike 1 alusel. Tõepoolest täheldan koos Belgia, Rumeenia ja Norra valitsuse ning komisjoniga kolmandaks seda, et on loogiline anda liikmesriikidele suurem kaalutusõigus, kui asi puudutab ohtu „tervishoiule“, vastupidi „avaliku korra“ või „avaliku julgeolekuga“ ning kuritarvitava käitumisega, kuivõrd tegemist on lihtsalt erinevate asjadega.

69. Ühelt poolt tuleneb oht „avalikule korrale“ või „avalikule julgeolekule“ tavaliselt teatud konkreetsete isikute, näiteks terroristide või ohtlike kurjategijate käitumisest. Seetõttu ei peaks ametiasutustel olema põhimõtteliselt võimalik kehtestada ettevaatusabinõuna selliseid üldmeetmeid nagu kõigi teatud riikidest reisivate isikute sisenemise keeld, sest mõni neist võib olla ohtlik, eriti arvestades liidu kodanike vaba liikumise õiguse olulisust. See ei läheks mitte üksnes kaugemale sellest, mis oleks selles olukorras vajalik, vaid minu seisukoha järgi ei tohiks ametiasutustel demokraatlikus ühiskonnas – kui väga erandlikud asjaolud välja arvata – olla võimalik eeldada, et inimesed on ohtlikud üksnes seetõttu, et nad kuuluvad sellisesse suurde ja abstraktsesse isikute kategooriasse.⁸² Siin on asjakohased ka inimväärikusega seotud kaalutlused. Tõepoolest, mitmel juhul tugineks selline lähenemine eelarvamusele.⁸³ Sama loogika on kohaldatav ka vaba liikumise õiguse kuritarvitamise ennetamisele. Isegi kui esineb mitu juhtumit, mil liidu kodanike pereliikmeid teesklevad kolmandate riikide kodanikud sisenevad riigi territooriumile ebaseaduslikult, ei saa liikmesriigid ettevaatusabinõuna võtta üldmeetmeid, millega võetakse kõigilt neilt pereliikmetelt õigus, mis muu hulgas tuleneb kodakondsusdirektiivist.⁸⁴

70. Teiselt poolt ei ole oht „tervishoiule“, mis puutub asjasse kodakondsusdirektiivi artikli 29 lõike 1 puhul, st „epideemiaohuga haiguste“ või „teiste nakkushaiguste või nakkuslike parasitaarhaiguste“ liikmesriigi territooriumil levitamise oht, tavaliselt seotud teatud

⁷⁹ Vastab tõele, et kodakondsusdirektiivi artikli 29 lõikes 3 on ette nähtud, et liikmesriik ei saa „standardmenetlusena“ seada oma territooriumile sisenemise tingimuseks tervisekontrolli „tõendamaks, et [sisenevad liidu kodanikud] ei põe mõnd [artikli 29 lõikes 1] nimetatud haigust“. Seda saab teha üksnes juhul, „kui usaldusväärne teave viitab selle vajalikkusele“. Komisjon viitas oma esialgse ettepaneku selgitavates märkustes, et selle väitega sooviti selgitada, et „tervishoiuga“ seotud erandit võib kasutada üksnes siis, „kui usaldusväärne teave viitab sellele, et asjasse puutuv isik põeb mõnda [artikli 29 lõikes 1 viidatud] haigust“. Küll aga ei tähenda see minu hinnangul seda, et artikli 29 lõike 1 alusel saab võtta üksnes üksikmeetmeid. Tõepoolest, asjaolu, et isikul on epideemiaohuga haiguse sümptomid, võib kujutada endast „usaldusväärset teavet“ selle kohta, et nimetatud meede on vajalik. Küll aga võib selleks samamoodi olla asjaolu, et ta soovib ajutiselt reisida riiki või saabuda riigist, milles leiab aset nimetatud haiguse tõsine puhang. Seega ei ole artikli 29 lõikega 3 vastuolus piiravad meetmed, mis on üldkohaldatavad isikutele, kes saavad sellisest riigist või soovivad reisida sellisesse riiki.

⁸⁰ Vt eespool punkt 61 ja 76. joonealune märkus. Veel üks näide: artikli 27 lõikes 2 on viidatud proportsionaalsuse põhimõttele, samas kui artiklis 29 ei ole, ja seda olenemata asjaolust, et seda põhimõtet tuleb alati järgida (vt allpool punkt 91).

⁸¹ 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus (C-202/13, EU:C:2014:2450, punktid 43–58).

⁸² Vt selle kohta 2. aprilli 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola, Ungari ja Tšehhi Vabariik (ajutine mehhanism rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamiseks) (C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, punktid 135, 159 ning 160).

⁸³ Vt selle kohta kohtujurist Mayrase ettepanek kohtuasjas Bonsignore (67/74, EU:C:1975:22, lk 315).

⁸⁴ Vt selle kohta 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus McCarthy jt (C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 56).

konkreetsete inimeste käitumisega. Sellega seoses võib asjasse puutuvaks kaalutluseks olla vastava riigi epidemioloogiline olukord.⁸⁵ Teatud juhtudel võib nakkusohtlikkusest olenevalt olla haigestunud suur osa elanikkonnast, kui mitte kogu elanikkond. Selles kontekstis ei pruugi üksikmeetmed, mida võetakse reisijate liikmesriiki sisenemise või sealt lahkumise punktis, tuginedes ilmsetele sümptomitele või kinnitatud kokkupuutele kõnealuse haigusega, alati olla piisavalt tõhusad, et nende levikut ennetada või piirata.⁸⁶ Ettevaatusabinõuna kehtestatud vaba liikumise üldised piirangud, mille sihtrühmaks on näiteks kõik inimesed, kes reisivad teatud „suure ohuga“ riikidest või piirkondadest, võivad seega olla vajalikud selleks, et tõhusalt võidelda selliste haiguste levikuga. Kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõiget 1 ja artikli 29 lõiget 1 tuleks tõlgendada sellele vastavalt. Kuigi neid sätteid kui erandeid tuleb tõlgendada kitsalt,⁸⁷ peab see tõlgendus sellegipoolest tagama, et nad on eesmärgile vastavad⁸⁸. Lisaks sellele tuleb ELTL artikli 168 lõike 1 kohaselt „[k]ogu liidu poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel taga[da] inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse“, sh isikute vaba liikumise puhul – ja tegemist on sedavõrd olulise kohustusega, et seda korratakse harta artikli 35 teises lauses. Epideemia tõrje on selle eesmärgi lahutamatu osa.⁸⁹

71. Enne käesoleva jaotise kokku võtmist tuleb analüüsida veel ühte, viimast vastuargumenti. Kodakondsusdirektiivi artiklid 30 ja 31 sisaldavad tõepoolest tagatise neile liidu kodanikele, kelle suhtes kohaldatakse meetmeid, millega piiratakse neile sellest direktiivist tulenevaid õigusi. Ametiasutused peavad artikli 30 lõigete 1 ja 2 alusel teatama „asjaomasele isikule“ „igast artikli 27 lõike 1 alusel tehtud otsusest“ ja teavitama teda sellest, „millistel avaliku korra, julgeoleku või tervishoiuga seotud kaalutlustel tema kohta otsus on tehtud“. Lisaks sellele peavad need ametiasutused selle direktiivi artikli 31 lõike 1 alusel tagama, et „asjaomastel isikutel“ on juurdepääs vastuvõtva liikmesriigi menetlusele, „et kaevata edasi nende kohta avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides tehtud otsused või taotleda nende otsuste kohtulikku läbivaatamist“.

72. Sellega seoses väidab Nordic Info, et asjaolu, et nendes sätetes viidatakse järjepidevalt „otsustele“, mis on tehtud teatud „asjasse puutuvate isikute“ kohta, viitab tingimata sellele, et kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõike 1 alusel ja seega ka „tervishoiuga“ seotud põhjustel saab võtta vaid üksikmeetmeid. Samuti on põhjendatult võimalik väita, et kuivõrd asjasse puutuvad tagatised nähti Euroopa Kohtu sõnul ette selleks, et „võimaldada asjasse puutuval isikul tugineda tema isikliku seisundiga seotud asjaoludele ja kaalutlustele“,⁹⁰ siis see, kui liikmesriigid saaksid selle sätte alusel võtta üldkohaldatavaid meetmeid, muudaks need tagatised sisutühjaks.

⁸⁵ Vt *mutatis mutandis* 4. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255 punktid 40 ja 41).

⁸⁶ Vt seoses COVID-19ga allpool käesoleva ettepaneku punkt 109.

⁸⁷ Vt muu hulgas 22. juuni 2021. aasta kohtuotsus *Ordre des barreaux francophones et germanophone jt* (ennetatavad meetmed seoses väljasaatmisega) (C-718/19, EU:C:2021:505, punkt 56 ning seal viidatud kohtupraktika).

⁸⁸ Vt analoogia alusel 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus *Spiegel Online* (C-516/17, EU:C:2019:625, punktid 53–55 ja seal viidatud kohtupraktika). Mõõnan, et juhtumipõhine hindamine on tavaliselt vajalik, et tagada lisaks asjasse puutuvate piiravate meetmete vajalikkusele ka nende meetmete proportsionaalsus kitsamas tähenduses. Mis aga puudutab üldmeetmeid, mida võetakse „tervishoiu“ huvides, on võimalik see proportsionaalsus tagada nende kohase kujundamisega ja tagades, et nende rakendamise hetkel saab arvesse võtta väga konkreetseid individuaalseid asjaolusid, nagu on selgitatud allpool punktides 128–132.

⁸⁹ Vt selle kohta ELTL artikli 168 lõike 1 teine lõik, milles on täpsustatud, et liidu meetmed rahvatervise valdkonnas hõlmavad eelkõige „tõsiste piiriüleste terviseohtude seiret, nende eest varajast hoiatamist ja nende vastu võitlemist“. Vastab tõele, et nagu ma selgitan käesoleva ettepaneku B osas seoses Schengeni piirieskirjadega, on mõni „tervishoiuga“ seotud olukord sedavõrd akuutne, et seda võib käsitada ohuna „avalikule korrale“, mis võib anda tulemuseks paradoksaalse olukorra, et sellisel juhul võib vaba liikumist piiravaid meetmeid kehtestada üksnes juhtumipõhiselt. Minu hinnangul võib selle küsimuse lahendada, kohaldades lihtsalt *lex specialis*e põhimõtet. Kuivõrd seadusandja on kodakondsusdirektiivis „tervishoiu“ huvides võetud meetmete jaoks sätestanud erikorra, siis tuleneb sellest, et osas, milles see kord kaldub kõrvale „avaliku korraga“ seotud põhjustel võetavate meetmete suhtes kohaldatavast korrast, peaks see olema viimati nimetatu suhtes ülimuslik.

⁹⁰ 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus *McCarthy jt* (C-202/13, EU:C:2014:2450, punktid 50 ning 51).

73. Ma ei leia, et see on nii. Esiteks, nagu komisjon rõhutab, ei ole kodakondsusdirektiivi artiklite 30 ja 31 eesmärk kirjutada ette meetmed, mida saab selle artikli 27 lõike 1 alusel võtta, vaid näha ette üksnes teatud tagatised juhuks, kui selliseid meetmeid võetakse. Asjaolu, et artiklites 30 ja 31 on kasutatud mõistet „otsus“, mitte laiemaid mõisteid „piirangud“ või „meetmed“, peegeldab üksnes asjaolu, et nagu eeltoodust on võimalik järeldada, tuleb selle direktiivi alusel sageli võtta üksikmeetmeid ja ilmselgelt pidas liidu seadusandja nende sätete koostamisel silmas nimetatud meetmeid. Üldiselt näib, et mõisteid „meetmed“ ja „otsused“ kasutatakse kodakondsusdirektiivis samas tähenduses ja mitte alati järjepidevalt,⁹¹ mis tähendab, et sellest, kas konkreetsetes sättes kasutatakse emba või kumba mõistet, ei saa teha mingeid järeldusi. Teiseks, kuigi neid sätteid ei koostatud üldmeetmeid silmas pidades, ei tähenda see, et võimalus võtta selliseid meetmeid „tervishoiuga“ seotud põhjustel võtab neilt sätetelt kogu nende soovitava toime. Liidu kodanikel peaks sellegipoolest olema teatud ulatuses võimalik „tugineda [nende] isikliku seisundiga seotud asjaoludele ja kaalutlustele“. Tulen selle juurde tagasi käesoleva ettepaneku punktides 115–119.

b) Kas kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõikes 1 ja artikli 29 lõikes 1 sätestatud tingimused olid käesoleval juhul täidetud

74. Olen eelmistes jaotistes selgitanud, miks sellised meetmed nagu vaidlusalused meetmed põhikohtuasjas *võivad* põhimõtteliselt olla põhjendatud, tuginedes kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõikele 1 tõlgendatuna koostoimes artikli 29 lõikega 1.

75. Aga selleks, et need meetmed oleksid nende sätetega täielikult kooskõlas, peavad nad vastama kõigile neist tulenevatele tingimustele. Konkreetsemalt tuleb neid rakendada vastusena „tervishoidu“ ähvardavale tõsisele, tegelikule ja asjakohasele ohule (1) ning nendega tuleb järgida õiguskindluse (2), võrdse kohtlemise (3) ja proportsionaalsuse põhimõtet (4). Seda, et see nii on, peab tõendama asjasse puutuv liikmesriik. Lisaks sellele saab üksnes eelotsusetaotluse esitanud kohus, kellel ainsana on pädevus hinnata asjaolusid, otsustada, kas need tingimused on põhikohtuasjas täidetud. Euroopa Kohus aga võib tema käsutuses olevate andmete põhjal anda selles küsimuses juhiseid. Selleks analüüsin nimetatud tingimusi järgemööda järgmistes jaotistes.

1) Tõsise, tegeliku ja asjakohase ohu olemasolu „tervishoiule“

76. Nagu juba eespool viidatud, on kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõikes 1 sätestatud „tervishoiu“ põhjenduse kasutamine piiratud artikliga 29. Viimati nimetatud sättes on täpselt määratletud asjaolud, mille puhul saab sellele põhjendusele õiguspäraselt tugineda.⁹² Selle lõike 1 kohaselt õigustavad liikumisvabadust piiravate meetmete rakendamist vaid teatud haigused. Nende hulgas on „[WHO] asjaomastes dokumentides“ – seega rahvusvahelistes tervise-eeskirjades (2005) (International Health Regulations, edaspidi „IHR“)⁹³ – „määratletud epideemiaohuga haigused“.

⁹¹ Näiteks on artikli 27 lõikes 2 nimetatud „meetmeid“, samas kui sama sätte kohaselt võib vaid üksikmeetmeid, st otsuseid, võtta „avaliku korraga“ või „avaliku julgeolekuga“ seotud põhjustel.

⁹² Vt selle kohta kodakondsusdirektiivi põhjendus 22.

⁹³ IHR on kõigile WHO liikmetele siduv. Liidu liikmesriigid on nende hulgas.

77. COVID-19 kuulub ilmselgelt sellesse kategooriasse. Väärrib märkimist, et 30. jaanuaril 2020⁹⁴ kuulutas WHO peadirektor kõnealuse haiguse puhkemise „rahvusvahelise ulatusega rahvatervisealaseks hädaolukorraks“ nimetatud õigusakti tähenduses⁹⁵. Lisaks sellele kirjeldas sama institutsioon 11. märtsil 2020 registreeritud juhtumite ja mõjutatud riikide eksponentsiaalset kasvu silmas pidades COVID-19t kui pandeemiat.⁹⁶

78. Asjaolu, et teatud meetmed on kehtestatud sellist haigust silmas pidades, ei ole aga piisav, et neid saaks käsitada põhjendatuna kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõike 1 ja artikli 29 lõike 1 alusel. Tõepoolest, Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peavad ametiasutused, kui nad tuginevad liidu kodanike vaba liikumise õiguse piiramise põhjendamiseks „tervishoiuga“ seotud põhjustele, piisaval määral põhjendama, et kõnealused meetmed on neis sätetes viidatud huvi tõhusaks kaitsmiseks vajalikud.⁹⁷ Kuigi artikli 29 lõike 1 mõttest tuleneb, et üldjuhul peetakse selles nimetatud haigusi *tõsiseks* ohuks „tervishoiule“, ei saa ennetusmeetmeid selliste haiguste vastu kehtestada liidu kodaniku suhtes standardmenetlusena:⁹⁸ nimetatud oht peab selles olukorras olema *tegelik*, mitte üksnes hüpoteetiline. Seega peavad ametiasutused, viies läbi riskianalüüsi, tuginedes asjasse puutuval ajal kättesaadavatele usaldusväärseimatele teadusandmetele ja rahvusvaheliste teadusuuringute kõige ajakohasematele tulemustele, tõendama kõnealuse ohu realiseerumise tõenäosust ning selle realiseerumise korral selle mõju tõsidust „tervishoiule“.⁹⁹

79. Sellegipoolest, nagu väitsid menetlusse astunud valitsused ja komisjon, tuleneb Euroopa Kohtu praktikast ka see, et kui pärast sellise riskianalüüsi läbiviimist esineb ebakindlus selle suhtes, kas väidetav oht „tervishoiule“ on olemas või millise ulatusega see on, kuid ohu realiseerumise korral on tegelik kahju rahvatervisele tõenäoline, võib liikmesriik ettevaatuspõhimõttele tuginedes kehtestada meetmeid, ilma et ta peaks ootama, kuni selle ohu tegelikkus ja tõsidus täielikult selgub.¹⁰⁰ Kuigi ettevaatusabinõude vajalikkust tuleb samuti tõendada, on tõendamiskohustus sellisel juhul väike, mistõttu ametiasutused saavad tegutseda vajaliku kiireloomulisusega. Seega peaks kohus, kellel tuleb anda hinnang sellistele meetmetele, piirduma minu hinnangul selle kontrollimisega, kas ametiasutuste hinnang tegeliku ja tõsise ohu olemasolu kohta „tervishoiule“ tugineb *mõistlikele* põhjendustele.

80. Käesoleval juhul ei ole vaidlust selle üle, et see pandeemia „esimese laine“ tipus Euroopa Liidus COVID-19 puhul ka nii oli. Asjasse puutuval ajal muutis juhtumite arvu eksponentsiaalne kasv selle haiguspuhangu „tervishoiukriisiks“. Sõltumata (toona) uudse koroonaviiruse allikat, ülekanduvust, nakkusdünaamikat ja toimet puudutavast teaduslikust ebakindlusest oli ametiasutustel enam kui piisavalt põhjendatud alus arvata, et pandeemia puhul on tegemist tegeliku ja tõsise ohuga tervishoiuteenuse osutamise julgeolekule – kuivõrd riigisiseseid

⁹⁴ WHO, „Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)“ (Avaldus rahvusvaheliste tervise-eeskirjade (2005) hädaolukorra komisjoni teise koosoleku kohta seoses uudse koroonaviiruse (2019-nCoV) puhkemisega), 30. jaanuar 2020.

⁹⁵ IHR artikli 1 kohaselt tähendab see „erakorrali[st] sündmus[t], mis kujutab endast rahvatervise alast ohtu teistele liikmesriikidele tingituna haiguse rahvusvahelisest levikust [...]“.

⁹⁶ WHO, „WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19“ (WHO peadirektori avasõnad viiruse COVID-19 käsitlevas pressifotunnis), 11. märts 2020.

⁹⁷ Vt analoogia alusel 19. novembri 2020. aasta kohtuotsus Ministère public ja Conseil national de l’ordre des pharmaciens (kannabidiooli (CBD) turustamine) (C-663/18, EU:C:2020:938, punkt 87 ja seal viidatud kohtupraktika). Samamoodi peetakse EIÖK protokoll nr 4 artikli 2 lõike 3 kohaselt meedet, mis riivab artikli 2 lõikes 2 kehtestatud lahkumise õigust, rahvatervise kaitsmiseks „demokraatlikus ühiskonnas vajalikuks“, kui see vastab „tungivale sotsiaalsele vajadusele“, eelkõige siis, kui liikmesriigi ametiasutuste poolt selle põhjendamiseks esitatud põhjendused on „asjakohased ja piisavad“.

⁹⁸ Vt selle kohta kodakondsusdirektiivi artikli 29 lõige 3.

⁹⁹ Vt analoogia alusel 19. novembri 2020. aasta kohtuotsus Ministère public ja Conseil national de l’ordre des pharmaciens (kannabidiooli (CBD) turustamine) (C-663/18, EU:C:2020:938, punktid 88 ja 91 ning seal viidatud kohtupraktika).

¹⁰⁰ *Ibid.*, punkt 92.

tervishoiusüsteemid jäid hospitaliseerimist vajavate inimeste arvu tõttu hätta – nagu ka oma elanikkonna elule ja kehalisele puutumatusle. Enamgi veel, raske on ümber lükata väidet, et sel ajal võis pandeemia „põhjustada väga tõsiseid tagajärgi mitte ainult tervisele, vaid ka ühiskonnale, majandusele, riigi toimimisele ja elule üldiselt“.¹⁰¹

81. Seega võisid ametiasutused põhjendatult võtta vähemalt seisukoha, et COVID-19 leviku tõkestamine oli muutunud vajalikuks, et kaitsta tervishoiusüsteemi ja leevendada viiruse tagajärgi ühiskonnale laiemalt, ning et selleks oli neil muu hulgas vaja rakendada hulka „mittefarmatseutilisi sekkumismeetmeid“, sh reisipiiranguid, et aeglustada haiguse levikut kogukonnas^{102, 103}

82. Põhikohtuasja lahendamiseks on vaja aga teada, kas see oli Belgias jätkuvalt nii ajal, mil vaidlusaluseid meetmeid Nordic Info kahjuks kehtestati ja rakendati, seega laias laastus 2020. aasta juuli alguses. Tõepoolest, nende meetmete õiguspärasust tuleb hinnata, lähtudes asjasse puutuva aja kontekstist.¹⁰⁴

83. Selleks hetkeks oli „esimese laine“ raskus möödunud. Üldise epidemioloogilise olukorra paranemist oli Euroopa Liidus võimalik täheldada juba mais, mis andis alust olla sel määral „ettevaatlikult optimistlik“,¹⁰⁵ mistõttu komisjon tegi liikmesriikidele ettepaneku kaaluda märtsi alguses liikmesriikide vahel kehtestatud reisipiirangute järkjärgulist leevendamist ja lõpuks ka nende kaotamist¹⁰⁶. Seda paranemist kinnitati juunis. Niisiis kaotas mitu liikmesriiki nimetatud piirangud alates 15. juunist ja komisjon julgustas ka ülejäänud liikmesriike sama tegema. Mittehädavajaliku reisimise ajutist piiramist Euroopa Liidus leevendati samuti 30. juunil.¹⁰⁷

84. Küll aga väitis Belgia valitsus, et kuigi epidemioloogiline olukord Euroopa Liidus oli juuli alguses üldiselt paranenud, ei olnud pandeemia ei läbi ega ka täiesti kontrolli alla saadud. Eri riikides oli see olukord tegelikult vägagi erinev. Kuigi Belgias oli olukord stabiliseerunud, näitasid objektiivsed andmed¹⁰⁸ olulisi nakatumispuhanguid teistes liikmesriikides, sealhulgas Rootsis. Arvestades selle viiruse suurt nakkusohkkust,¹⁰⁹ asusid Belgia ametiasutused seisukohale, et riigi territooriumil pandeemia täiemahulise taas esile kerkimise oht – (toona) potentsiaalne

¹⁰¹ EIK, kohtuotsus *Terheş vs. Rumeenia*, punkt 39. Vt ka WHO, „COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update“ (COVID-19 strateegiline valmisolek ja reageerimine: COVID-19 strateegia ajakohastamine), 14. aprill 2020, milles viidatakse, et 13. aprillil 2020 oli üle maailma nakatunud rohkem kui 1,7 miljonit inimest ja elu oli kaotanud ligi 85 000 inimest. Viiruse plahvatusliku levimise võime oli viinud viimase piirini isegi kõige sitkema tervishoiusüsteemid. Toona oli 20% kõigist juhtumitest rasked või kriitilised, suuremus oli rohkem kui 3%, suurenedes vanemates vanusegruppides ja juhul, kui esines mingi muu põhihaigus.

¹⁰² Väljend „levik kogukonnas“ viitab nakkushaiguse levikule suures rahvahulgas tavasuhtluse kaudu.

¹⁰³ Vt Euroopa Ülemkogu, Euroopa Ülemkogu eesistuja järeldused pärast viiruse COVID-19 teemal Euroopa Ülemkogu liikmetega peetud videokonverentsi, 17. märts 2020, ja WHO, „COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update“ (COVID-19 strateegiline valmisolek ja reageerimine: COVID-19 strateegia ajakohastamine), 14. aprill 2020.

¹⁰⁴ Vt selle kohta 23. detsembril 2015. aasta kohtuotsus *Scotch Whisky Association jt (C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 62 ning seal viidatud kohtupraktika)*.

¹⁰⁵ Euroopa Komisjon, komisjoni 8. mai 2020. aasta teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule – Teine hinnang ELi mittehädavajaliku reisimise ajutise piirangu kohaldamisele (COM(2020) 222 (final)).

¹⁰⁶ Euroopa Komisjon, komisjoni 15. mai 2020. aasta teatis – Etapiivisiline ja kooskõlastatud tegevus liikumisvabaduse taastamiseks ja sisepiiridel tehtava kontrolli kaotamiseks – COVID-19 (ELT 2020, C 169, lk 30).

¹⁰⁷ Euroopa Komisjon, komisjoni 11. juuni 2020 teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule – Kolmas hinnang mittehädavajaliku ELi reisimise ajutise piirangu kohaldamisele (COM(2020) 399 (final)).

¹⁰⁸ Belgia viitas oma riigi terviseameti andmetele. Vt ka ECDC, *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK – tenth update (2019. aasta koroonaviirus (COVID-19) ELis/EMPs ja Ühendkuningriigis – kümnes, uuendatud versioon)*, 11. juuni 2020, Stockholm, lk 3, ja *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK – eleventh update: resurgence of cases (2019. aasta koroonaviirus (COVID-19) ELis/EMPs ja Ühendkuningriigis – üheteistkümnes, uuendatud versioon: juhtumite taasteke)*, 10. august 2020, Stockholm, lk 3.

¹⁰⁹ Seda oli 2020. aasta kevadel avaldatud uuringutes juba käsitletud. Vt Liu, Y., Gayle, A., Wilder-Smith, A., ja Rocklöv, J., „The reproductive number of COVID-19 is higher compared to SARS coronavirus“, *J. Travel Med.*, 2020. See suur nakkusohkkus oli veelgi ilmsem 2020. aasta juunis, kui WHO tunnistas, et viirus levib õhu kaudu (vt WHO, *Coronavirus disease (COVID-19), Situation Report – 172*, 10. juuli 2020).

„teine laine“ – on tegelik, seda eriti juhul, kui tõrjemeetmed tühistatakse ennatlikult, pidades silmas algavaid suvepuhkusi. Seetõttu otsustasid nad säilitada osa neist meetmetest, sh vaidlusalused reisi piirangud, kohandades neid ohuga.

85. Minu hinnangul on Belgia ametiasutuste hinnang asjasse puutuval ajal „rahvatervise“ suhtes esinevale ohule ettevaatuspõhimõttest lähtudes põhjendatud.¹¹⁰ Vaidlusalused meetmed näivad seega olevat kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõike 1 ja artikli 29 lõike 1 kohaselt põhjendatud. Asjaolu, et asjasse puutuval ajal ei olnud veel ühtegi loa saanud ja/või tõhusat ravimeetodit või vaktsiini, mis oleks leevendanud viiruse võimalikku mõju elanikkonnale, kinnitab selle hinnangu põhjendatust. Küll aga, nagu komisjon rõhutab, sõltus ohu suurus ka muu hulgas Belgia tervishoiusüsteemi prognoositavast võimekusest tulla toime uue nakatumislainega riigi territooriumil, mille peab kindlaks tegema eelotsusetaotluse esitanud kohus.¹¹¹

86. Seevastu asjaolu, et teised liikmesriigid lõpetasid umbes sel ajal mõne või kõigi viiruse leviku piiramiseks kehtestatud meetmete kohaldamise, ei ole selles suhtes määrav. Tõepoolest, arvestades esiteks seda, et inimeste tervis ja inimelu on ELTLiga kaitstud huvide hulgas esikohal,¹¹² teiseks seda, et selles valdkonnas on pädevus suuremas osas jäetud liikmesriikidele,¹¹³ ja kolmandaks seda, et igasugused liidu meetmed võtavad arvesse liikmesriikide vastavat „vastutust“¹¹⁴, on Euroopa Kohus korduvalt otsustanud, et liikmesriikide ülesanne on määrata kindlaks „rahvatervise kaitse tase“ ja et seetõttu peab neil olema selles valdkonnas „kaalutusõigus“¹¹⁵. Seega, kuigi mõni liikmesriik pidas COVID-19ga seotud ohu taset vastuvõetavaks, ei sea see kahtluse alla Belgia ametiasutuste hinnangut seoses vajadusega võtta Belgias ennetusmeetmeid.¹¹⁶

2) Vaidlusalused reisi piirangud olid läbipaistvad

87. Kuigi Belgia ametiasutustel olid asjasse puutuval ajal esmapilgul õiguspärased põhjused ettevaatusabinõude rakendamiseks, siis selleks, et need oleksid kooskõlas kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõikega 1 ja artikli 29 lõikega 1, pidid need meetmed olema ka läbipaistvad, see tähendab kooskõlas õiguskindluse põhimõttega. See põhimõte nõuab eelkõige seda, et õigusnormid oleksid selged ja täpsed ning nende tagajärjed ettenähtavad, eriti sellistel juhtudel nagu käesolev, kui need võivad füüsilistele isikutele ja ettevõtjatele kaasa tuua soovimatuid tagajärgi.¹¹⁷

¹¹⁰ Vt ka WHO, Coronavirus disease (COVID-19), Situation Report – 172, 10. juuli 2020, milles WHO Euroopa piirkonna direktor kutsus riike üles „jääma kindlaks ja keskendunuks“.

¹¹¹ Märgin, et nimetatud epidemioloogilistel andmetel ja kohalikul suutlikkusel põhinev ohuhinnang järgib üldiselt WHO ja liidu institutsioonide poolt oma vastavates soovitusel välja töötatud hinnangut. Vt muu hulgas WHO, „COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update“ (COVID-19 strateegiline valmisolek ja reageerimine: COVID-19 strateegia ajakohastamine), 14. aprill 2020, ning Euroopa Komisjon, komisjoni 15. mai 2020. aasta teatis – Etapiviisiline ja kooskõlastatud tegevus liikumisvabaduse taastamiseks ja sisepiiridel tehtava kontrolli kaotamiseks – COVID-19.

¹¹² Vt sellega seoses ELTL artikli 168 lõige 1 ja harta artikli 35 teine lause.

¹¹³ Aga vt allpool punkt 95.

¹¹⁴ Vt ELTL artikli 168 lõige 7.

¹¹⁵ Vt muu hulgas 19. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus CIHEF jt (C-147/21, EU:C:2023:31, punkt 50 ning seal viidatud kohtupraktika).

¹¹⁶ Kõrvalmärkusena lisan, et kui kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõikes 1 on ette nähtud reservatsioon, mille kohaselt ei saa „tervishoiuga“ seotud põhjendusi rakendada „majanduslikel eesmärkidel“, ei olnud see käesolevas asjas Belgia valitsuse väidete kohaselt ilmselgelt nii. Kindlasti kehtestati vaidlusalused piirangud muu hulgas selle tagamiseks, et Belgia tervishoiusüsteemil oleks pandeemiaga toimetulekuks vajalik materiaalne, personali- ja ka *finantsuutlikkus*. Igasugune riigi meede hõlmab aga teatud finantskaalutlusi. Probleemsed on üksnes need, millel on „üksnes majanduslik eesmärk“ (4. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, punkt 39). Toimiva tervishoiusüsteemi säilitamine ei kuulu sellesse kategooriasse (vt analoogia alusel 28. jaanuari 2016. aasta kohtuotsus CASTA jt, C-50/14, EU:C:2016:56, punkt 61 ning seal viidatud kohtupraktika).

¹¹⁷ Vt eelkõige 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Berlington Hungary jt (C-98/14, EU:C:2015:386, punktid 74, 76 ja 77 ning seal viidatud kohtupraktika).

88. Minu hinnangul olid vaidlusalused meetmed sõnastatud piisavalt selgelt ja täpselt, et võimaldada asjasse puutuvatel inimestel oma käitumist reguleerida. Esiteks olid need meetmed selgelt määratletud: reisikeeld, karantiini- ja testimisnõuded. Teiseks, nimekiri „suure ohuga“ /„punastest“ riikidest, mille suhtes neid kohaldatai, oli kättesaadav spetsiaalsel veebilehel ja seega hõlpsasti leitav. Kolmandaks vastab tõele, et need meetmed tuginesid mõistele – „mittehädavajalik“ reisimine –, mille avatud laad tekitas Belgiasse ja Belgiast reisida soovivatele isikutele teatavat ebakindlust. Belgia valitsus selgitas, et kuigi seda mõistet ei olnud kohaldatavates eeskirjades täpsustatud, oli internetis sellegipoolest kättesaadav näitlik nimekiri reisieesmärkidest, mida peeti „hädavajalikuks“, mis oli vastavuses nimekirjaga, mida kohaldatai Euroopa Liitu mittehädavajaliku reisimise ajutise piiramise kontekstis.¹¹⁸ Kahtlemata aitas see inimestel mõista, kas nende kavandatavat reisi käsitatakse „hädavajalikuna“ või mitte. Sellegipoolest, kuigi selle nimekirja alusel oli mõni reis – näiteks turismireisid – selgelt keelatud, oli mõni nimekirja kanne, näiteks „reisimine mõjuvatel perekondlikel põhjustel“, ka avatud. Sellega seoses näib mulle, et õiguskindluse põhimõttest tulenevalt pidid ametiasutused kehtestama mehhanismi, mis võimaldas avalikkusel enne, kohaste vahendite kaudu küsida, kas teatud liiki – näiteks perekonnaga seotud – reisi käsitatakse „hädavajalikuna“ või mitte, et nad saaksid vältida ootamatut keeldu väljumise või saabumise hetkel. Belgia valitsus selgitas, et nad olid internetis koostanud selle kohta „KKK“. Iga kord, kui avalikkuse liikmed mõnd sellist küsimust sagedasti esitasid, lisasid ametiasutused selle vastuse sinna. See näib täitvat tingimuse, mille ma just esitasin.

3) Vaidlusaluseid reisipiiranguid kohaldatai mittediskrimineerivalt

89. Selleks, et vaidlusalused meetmed oleksid kooskõlas kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõikega 1 ja artikli 29 lõikega 1, peab neid olema kohaldatud ka mittediskrimineerivalt.¹¹⁹

90. Seda tahku on võimalik puudutada põgusalt, sest see näib selgelt olevat nii olnud. Esiteks, keeldu lahkuda Belgia territooriumilt „suure ohuga“ /„punastesse“ riikidesse kohaldatai sõltumata reisijate kodakondsusest. Teiseks, seoses sisenemiskeeluga vastab tõele, et seda meedet ei kohaldata Belgia kodanikele ja Belgias elavatele teiste liikmesriikide kodanikele, samas kui seda kohaldatai liidu ülejäänud kodanikele. See kohtlemise erinevus on aga õigustatud seetõttu, et need isikute kategooriad ei ole samasuguses olukorras.¹²⁰ Kolmandaks, karantiini ja teste nõuti Belgia elanikelt neist riikidest tagasi pöördumisel olenemata kodakondsusest.

4) Vaidlusaluste reisipiirangute proportsionaalsus

91. Selleks, et vaidlusalused meetmed oleks kooskõlas kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõikega 1 ja artikli 29 lõikega 1, pidid need järgima ka proportsionaalsuse põhimõtet.¹²¹ Nagu järgmistes jaotistes üksikasjalikult selgitatakse, hõlmab selle tingimuse analüüsimine kolme kumulatiivse kriteeriumi kontrollimist, nimelt et need meetmed oleks „asjakohased“ (i), vajalikud (ii) ja „*sensu stricto* proportsionaalsed“ (iii).

¹¹⁸ Vt eelkõige nõukogu 30. juuni 2020. aasta soovitus (EL) 2020/912 Euroopa Liitu mittehädavajaliku reisimise ajutise piiramise ja sellise piirangu võimaliku kaotamise kohta (ELT 2020, L 208I, lk 1) II lisa.

¹¹⁹ Vt kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõige 1 („[...] sõltumata nende kodakondsusest [...]“).

¹²⁰ Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 60.

¹²¹ Tõepoolest, kuigi seda tingimust nimetatakse üksnes kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõikes 2 seoses „avaliku korra“ või „avaliku julgeolekuga“ võetud meetmetega, on proportsionaalsuse põhimõtte liidu õiguse üldpõhimõte, mida liikmesriigid peavad vaba liikumise piiramisel alati järgima (vt muu hulgas 13. septembri 2016. aasta kohtuotsus Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).

92. Enne aga, kui süveneda igasse nimetatud kriteeriumisse, on vaja selgitada, milline on käesolevas asjas selle põhimõtte kohaldamisel kasutatav kontrollistandard. Nagu Norra valitsus meelde tuletas, on rahvatervishoiuga seotud küsimustes tarvis mõningaid piiranguid. Tõepoolest, Euroopa Kohus on korduvalt leidnud, et lähtudes liikmesriikide „kaalutusõiguse ulatusest“ nimetatud valdkonnas, ei ole iga liikmesriigi otsustada mitte üksnes see, millisel tasemel rahvatervishoiu kaitset ta vajalikuks peab, vaid ka see, „kuidas see tase saavutada“. ¹²² Enamgi veel, see kaalutusõigus on eriti suur sellistel asjaoludel, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, kus ametiasutused püüavad reageerida uue viiruse põhjustatud pandeemiale, mis on veel suhteliselt varajases ja ebakindlas etapis, ning neil on piiratud aeg või teadmised, et leida kõige sobivamaid meetmeid. Sellises olukorras tuleneb ettevaatuspõhimõttest, et ametiasutustel on tegutsemiseks märkimisväärne mänguruum. ¹²³

93. Selguse huvides olgu märgitud, et see ei tähenda, et nimetatud ametiasutustel olid COVID-19 pandeemiale reageerimisel vabad käed, mistõttu nende tegevuse sellekohane kohtulik kontroll peaks olema välistatud. Tegelikult on kohtulik kontroll isegi veel vajalikum, kuivõrd olukorra kiireloomulisuse tõttu olid selle haiguse leviku tõkestamiseks kehtestatud meetmed sageli vastu võtnud vaid valitsused, ilma et oleks järgitud tavapärast demokraatlikku otsustusprotsessi, eelkõige ilma parlamentaarse eelkontrollita.

94. Seega selleks, et ühitada ühelt poolt see ulatuslik kaalutusruum ja teiselt poolt vajalik vastavus õigusnormidele, peaks proportsionaalsuse põhimõtte kohtuliku kontrolli ulatus käesolevas asjas minu arvates piirduma jällegi küsimusega, kas ametiasutused võisid *mõistlikult* asuda seisukohale, et vaidlusalused meetmed olid eespool käsitletud „tervishoiu“ ohu ohjamiseks sobivad ja vajalikud ning *sensu stricto* proportsionaalsed. ¹²⁴

95. Samuti soovin kohe alguses selgitada, et umbes samal ajal võtsid liidu institutsioonid ¹²⁵ kooskõlas Euroopa Liidu piiratud pädevusega tervishoiu valdkonnas ¹²⁶ vastu rea teatise, soovitusi ja suuniseid, et edendada teatavat kooskõlastamist liikmesriikide poolt pandeemiale reageerimiseks võetud erinevate meetmete vahel ¹²⁷. Kuigi need *pehme õiguse* aktid ei olnud määratluse kohaselt liikmesriikidele siduvad, pidid nad lojaalse koostöö põhimõtte alusel neid siiski asjakohaselt arvesse võtma. Seetõttu on neis kehtestatud normid ja soovitatud põhimõtted käesolevas asjas asjasse puutuvad kontekstielemendid.

¹²² Vt muu hulgas 19. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus CIHEF jt (C-147/21, EU:C:2023:31, punkt 50 ning seal viidatud kohtupraktika).

¹²³ Vt selle kohta 18. septembri 2019. aasta kohtuotsus VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, punkt 72 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹²⁴ Vt selle kohta 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Scotch Whisky Association jt (C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 36) ning 1. märtsi 2018. aasta kohtuotsus CMVRO (C-297/16, EU:C:2018:141, punktid 70 ja 71).

¹²⁵ Liidu meetmete ajajoon seoses viirusega COVID-19 on kättesaadav veebilehel: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action_et.

¹²⁶ ETLT artikli 168 lõigete 1 ja 2 kohaselt liidu meetmed „täiendavad liikmesriikide poliitikat“, „soodusta[vad] liikmesriikidevahelist koostööd [...] ja toeta[vad] vajaduse korral nende meetmeid“ seoses eelkõige „tõsiste piiriüleste terviseohtude seire[ga] [...] ja nende vastu võitlemis[ega]“. Selleks võib komisjon „tihedas kontaktis liikmesriikidega teha kõiki kasulikke algatusi, et [liikmesriikidevahelist] kooskõlastamist edendada“, eelkõige „kehtestad[es] suuniseid“. Viimaks on artikli 168 lõikes 5 ette nähtud, et Euroopa Parlament ja nõukogu võivad vastu võtta „meetmeid, mis puudutavad tõsiste piiriüleste terviseohtude seiret, nende eest varajast hoiatamist ja nende vastu võitlemist“.

¹²⁷ Sellegipoolest rõhutan, et reisimeetmete täielik kooskõlastamine Euroopa Liidus saavutati alles *pärast* asjasse puutuvat aega. Vt nõukogu 13. oktoobri 2020. aasta soovitus (EL) 2020/1475, mis käsitleb koordineeritud lähenemisviisi vaba liikumise piiramisele COVID-19 pandeemiale reageerimisel (ELT 2020, L 337, lk 3).

i) *Vaidlusalused reisipiirangud näisid sobivad*

96. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt hõlmab tingimus, mille kohaselt peab igasugune vaba liikumist piirav meede olema „sobiv“, kahte kumulatiivset kriteeriumi: asjasse puutuv meede peab esiteks aitama kaasa taotletava eesmärgi saavutamisele ja teiseks „vasta[ma] tõepoolest huvile saavutada see eesmärk ning [seda tuleb rakendada] ühtselt ja süstemaatiliselt“.¹²⁸

– *Nimetatud reisipiirangud näisid aitavat kaasa taotletava eesmärgi saavutamisele*

97. Selleks, et täita „sobivuse“ tingimuse esimene osa, pidi Belgia valitsus tõendama, et sellised reisipiirangud nagu vaidlusalused piirangud võisid aidata vältida COVID-19 juhtumite arvu uue järsu kasvu ohtu Belgia territooriumil. Selle kohta on vaja kinnitavaid teaduslikke tõendeid. Küll aga on ka siin tõendamiskohustus ettevaatusprintsipiist tulenevalt väike. Tõepoolest, kuivõrd asjasse puutuval ajal näis pandeemia põhjustatud oht olevat tegelik ja tõsine, esines sellele ohule reageerimiseks võimalike lahenduste suhtes märkimisväärne ebakindlus.

98. Sellega seoses väitis nimetatud valitsus, et kuigi asjasse puutuval ajal ei olnud kindlalt võimalik kindlaks teha, et nendel meetmetel on ennetav mõju, oli asjaomasel ajal kättesaadavate teadusandmete põhjal sellegipoolest mõistlik oletada, et see nii võib olla. Eelkõige valitses riigisiseste meditsiinasjatundjate ja valitsuse nõunike hulgas „laialdane üksmeel“, et inimeste rahvusvaheline liikumine aitab COVID-19 levikule oluliselt kaasa. Sellise liikumise piiramine näis seega sobiv meede pandeemia tõrjumiseks.

99. Olen nõus, et Belgia ametiasutused võisid mõistlikult eeldada, et reisipiirangud aitavad taotletud „tervishoiu“ eesmärgi saavutamisele kaasa. Küll aga on sellega seoses vaja täiendavaid selgitusi, sest see ei ole nii ilmselge, nagu menetlusse astunud valitsused ja komisjon seda Euroopa Kohtule väitsid.

100. Tõepoolest, mis puudutab selliste meetmete teaduslikku alust, siis rõhutan, et enne COVID-19t oli üldlevinud arvamus, et reisipiirangud ei ole epideemiliste haiguspuhangute ohjeldamisel tõhusad.¹²⁹ Sellest lähtudes ei soovitanud WHO pandeemia esimestel nädalatel selliste piirangute kehtestamist Hiina või teiste riikide suhtes.¹³⁰ Nagu me aga teame, jättis enamik riike WHO selle soovitusel arvesse võtmata.¹³¹ Liidu institutsioonid ise kiitsid liikmesriikide poolt Euroopa Liidus kehtestatud reisipiirangud heaks ja soovitasid rakendada kooskõlastatud ajutisi piiranguid mittehädavajalikele reisidele Euroopa Liitu, kuna nad olid seisukohal, et viiruse poolt mõjutatud riikidest saabuvate inimeste suur sissevool toob kaasa märkimisväärse arvu COVID-19 „välismaiste“ juhtude „importimise“ riikidesse, kuhu saabuti,

¹²⁸ Vt muu hulgas 7. septembri 2022. aasta kohtuotsus Cilevičs jt (C-391/20, EU:C:2022:638, punktid 74 ja 75 ning seal viidatud kohtupraktika).

¹²⁹ Vt muu hulgas von Tigerstrom, B., ja Wilson, K., „COVID-19 travel restrictions and the International Health Regulations (2005)“, *BMJ Global Health*, Vol. 5, nr e002629, 2020; Grépin, K. A., Ho, T., Liu, Z., *et al.*, „Evidence of the effectiveness of travel-related measures during the early phase of the COVID-19 pandemic: a rapid systematic review“, *BMJ Global Health*, Vol. 6, nr e004537, 2021.

¹³⁰ Vt WHO, „WHO advice for international travel and trade in relation to the outbreak of pneumonia caused by a new coronavirus in China“ (WHO nõuanded rahvusvaheliseks reisimiseks ja kaubanduseks seoses uue koroonaviiruse põhjustatud kopsupõletiku puhanguga Hiinas); 10. jaanuar 2020; „Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)“ (Avaldus rahvusvaheliste tervise-eeskirjade (2005) hädaolukorra komisjoni teise koosoleku kohta seoses uudse koroonaviiruse (2019-nCoV) puhkemisega), 30. jaanuar 2020.

¹³¹ See, kas see on kooskõlas IHRiga, jääb käesolevast ettepanekust välja. Vt sellega seoses von Tigerstrom, B., ja Wilson, K., *op. cit.*

mis võib põhjustada ja ka põhjustas kohalikke haiguspuhanguid.¹³² Selles kontekstis leiti mitmes 2020. aasta kevadel avaldatud teadustöös, et need reisi piirangud aitasid tõepoolest piirata või vähemalt edasi lükata selle haiguse esialgset saabumist ja puhkemist asjaomastes riikides.¹³³ WHO pehmendas lõpuks ise oma seisukohta ja leidis, et neil meetmetel on selles osas teatav väärtus.¹³⁴

101. Sellegipoolest tuleb rõhutada, et asjasse puutuval ajal oli COVID-19 juba Belgia territooriumil kanda kinnitanud. Seega võib põhjendatult tekkida küsimus rahvusvahelise liikumise piiramise mõttekusest pärast seda, kui viirus oli juba kohaliku elanikkonna hulgas levinud. Belgia valitsus väidab aga, et kuigi asjasse puutuval ajal selles küsimuses kättesaadavad tõendid olid piiratud ja ebaselged,¹³⁵ oli mõistlik oletada, et kontekstis, mille puhul esiteks oli epidemioloogiline olukord liikmesriigiti märkimisväärselt erinev, mistõttu mõnes riigis oli viiruse ülekanduvuse tase kõrge, samas kui Belgia territooriumil oli olukord võrdlemisi turvaline,¹³⁶ ja kus teiseks oli arvata, et suve lähenedes saabub või naaseb turismi tõttu suur hulk reisijaid nendest suurema esinemissagedusega riikidest, oli mõistlik säilitada mõni reisi piirang Belgia ja nende riikide vahel. See oleks võinud aidata küll piiratud, kuid siiski arvestataval määral¹³⁷ kaasa uute COVID-19 nakatumisjuhtumite sagenemise ohu ärahoidmisele Belgia territooriumil. Sellega oluks võimalik takistada „välismaiste“ COVID-19 juhtumite olulist sissetoomist, mis oleks

¹³² Vt Euroopa Komisjon, komisjoni 16. märtsi 2020. aasta teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule – COVID-19: Euroopa Liitu mittehädavajaliku reisimise ajutine piiramine (COM(2020) 115 (final)); Euroopa Komisjon, 16. märts 2020 – COVID-19. Suunised tervise kaitseks ning kaupade ja esmatähtsate teenuste kättesaadavuse tagamiseks ette nähtud piirihaldusmeetmete kohta (ELT 2020, C 861, lk 1), ja Euroopa Ülemkogu – Euroopa Ülemkogu eesistuja järeldused pärast viiruse COVID-19 teemal Euroopa Ülemkogu liikmetega peetud videokonverentsi, 17. märts 2020. Seda ajutist soovitust, mis algselt võeti vastu 30 päevaks, pikendati hiljem 30. juunini 2020. Vt Euroopa Komisjon, komisjoni 8. aprilli 2020. aasta teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule – Hinnang mittehädavajaliku ELi reisimise ajutise piirangu kohaldamisele (COM(2020) 148 (final)); 8. mai 2020. aasta komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule – Teine hinnang ELi mittehädavajaliku reisimise ajutise piirangu kohaldamisele (COM(2020) 222 (final)).

¹³³ Vt muu hulgas Lau, H., *et al.*, „The association between international and domestic air traffic and the coronavirus (COVID-19) outbreak“, *Journal of microbiology, immunology, and infection*, Vol. 53, nr 3, 2020, lk 467–472; Chinazzi, M., *et al.*, „The effect of travel restrictions on the spread of the 2019 novel coronavirus (COVID-19) outbreak“, *Science*, Vol. 368, nr 6489, 2020, lk 395–400; Wells, C. R., *et al.*, „Impact of international travel and border control measures on the global spread of the novel 2019 coronavirus outbreak“, *PNAS*, Vol. 117, nr 13, lk 7504–7509, ja Linka, K., *et al.*, „Outbreak dynamics of COVID-19 in Europe and the effect of travel restrictions“, *Computer methods in biomechanics and biomedical engineering*, Vol. 23, nr 11, 2020, lk 710–717. Rõhutan, et need reisi piirangute tõhususe uuringud tuginevad mudelitele ja mitte kindlatele tõenditele, mis olid autorite sõnul toona piiratud. Need sisaldavad simuleeritud alternatiivseid stsenaariume – tuginedes oletustele viiruse ülekanduvuse, haigestunud reisijate arvu jms kohta – selle kohta, mis oleks juhtunud, kui neid meetmeid ei oleks rakendatud.

¹³⁴ Vt muu hulgas WHO, „Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak“ (Ajakohastatud WHO soovitused rahvusvaheliseks liikluseks seoses COVID-19 puhkemisega), 29. veebruar 2020, ja „Statement on the third meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of coronavirus disease (COVID-19)“ (Avaldus rahvusvaheliste tervise-eeskirjade (2005) hädaolukorra komisjoni kolmanda koosoleku kohta seoses koroonaviiruse (2019-nCoV) puhkemisega), 1. mai 2020.

¹³⁵ Vt ECDC suunised, lk 18 ja 19.

¹³⁶ Tuletan meelde, et kohaldatava meetodika kohaselt olid „suure ohuna“ käsitatavad riigid, mille suhtes kohaldati vaidlusaluseid reisi piiranguid, need, kus COVID-19 uute juhtumite esinemissagedus riigis oli kümme korda suurem kui Belgias (100 juhtumit 100 000 elaniku kohta viimase 14 päeva jooksul) (vt eespool punkt 15).

¹³⁷ Märgin, et selleks, et teatavat meetet saaks käsitada sobivana, ei pea see suutma üksinda kõrvaldada kõnealust riski „tervishoiule“. Piisab sellest, kui meede suudab anda selleks arvestatava panuse (vt selle kohta 19. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus CIHEF jt, C-147/21, EU:C:2023:31, punkt 56).

omakorda häirinud habrast kohalikku tasakaalu. Tegelikult nägi ka WHO ise ette selliste piirangute kehtestamise või säilitamise võimalust kui ühte sobivat meetet, et piirata sellises kontekstis viiruse levikut kogukonnas.¹³⁸

102. Mõistagi, kuivõrd näib, et – mõistlikul määral – on tõendatud, et inimeste rahvusvahelise liikumise piiramine võib COVID-19 leviku piiramisele kaasa aidata, on keeruline seada kahtluse alla väidet, mille menetlusse astunud valitsus Euroopa Kohtus esitas, et vaidlusalune „mittehädavajaliku“ reisimise keeld oli sobiv, et piirata sellist liikumist Belgia ja kõnealuste „suure ohuga“ riikide vahel. „Sisenemiskeeld“ hoidis ära ohu, et neist piirkondadest saabuvad reisijad „toovad sisse“ haigusjuhtumid. „Lahkumiskeeld“ hoidis ära Belgia elanike reisimise nimetatud piirkondadesse, millel oluks nende naasmise korral sama tagajärg. Lisaks sellele võimaldasid Belgia elanike suhtes kehtestatud karantiini- ja testimisnõuded Belgia valitsuse väitel ametiasutustel hoolikalt jälgida nende tervislikku seisundit, mis pidi kaasa aitama kahtlustatavate sissetoodud juhtumite avastamisele ja isoleerimisele, vähendades seega ohtu, et see kandub üle kohalikule elanikkonnale.¹³⁹

– *Vaidlusalused reisipiirangud näisid ühtsed*

103. Küsimus, kas vaidlusalused reisipiirangud „vastasid tõepoolest“ huvile saavutada taotletud „tervishoiu“ eesmärk, sõltub sellest, kas need meetmed olid osa laiemast COVID-19 leviku piiramise strateegiast.¹⁴⁰ Näib, et nii see oli. Belgia valitsus viitab sellele, et asjasse puutuval ajal kehtisid ka teised „mittefarmatseutilised sekkumismeetmed“, mille eesmärk oli hoida ära viiruse levik kogukonnas, näiteks hügieenimeetmed, testimine, isolatsioon ja kontaktide jälgimine. Lisaks sellele tuleneb sellest tingimusest minu arvates see, et kui liikmesriik piiras sarnaselt Belgiaga nimetatud ajal reisimist teistest liikmesriikidest ja teistesse liikmesriikidesse, tuginedes nende suhteliselt halvemale epidemioloogilisele olukorrale, pidi ta ühtsuse nõudest tulenevalt kohaldama samasuguseid piiranguid ka liikumisele samavõrd tõsisel epidemioloogilisel olukorras piirkondadest ja piirkondadesse riigi territooriumi sees.¹⁴¹ Toimikust ei selgu, kas see oli Belgias asjasse puutuval ajal nii. Selle peaks minu arvates kindlaks tegema eelotsusetaotluse esitanud kohus.

¹³⁸ Vt muu hulgas WHO, „COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update“ (COVID-19 strateegiline valmisolek ja reageerimine – COVID-19 strateegia ajakohastamine), 14. aprill 2020, ning „Public health considerations while resuming international travel“ (Rahvatervishoiuga seotud kaalutlused rahvusvahelise reisimise jätkamisel), 30. juuli 2020. Komisjon soovitas sellist tegevuskava mitmes teatises (vt muu hulgas Euroopa Komisjon, komisjoni 15. mai 2020. aasta teatis – Etapiivisiline ja kooskõlastatud tegevus liikumisvabaduse taastamiseks ja sisepiiridel tehtava kontrolli kaotamiseks – COVID-19) hoolimata sellest, et – nagu eespool viidatud – ta propageeris asjasse puutuval ajal reisipiirangute tühistamist Euroopa Liidus. Euroopa Liitu mittehädavajaliku reisimise kooskõlastatud ajutine piiramine järgis sama loogikat ka pärast 1. juulit 2020, mistõttu piiranguid kohaldati üksnes nende riikide suhtes, mille COVID-19 olukord oli Euroopa Liiduga võrreldes märkimisväärselt halvem. Vt nõukogu 30. juuni 2020. aasta soovitus (EL) 2020/912 Euroopa Liitu mittehädavajaliku reisimise ajutise piiramise ja sellise piirangu võimaliku kaotamise kohta (ELT 2020, L 208I, lk 1). Konkreetsetes riigis olukorra hindamiseks kasutatud meetodika ja kriteeriumid (uute nakatumiste arv 100 000 elaniku kohta viimase 14 päeva jooksul, uute nakatumiste määra suundumus samal ajavahemikul ja üldine reaktsioon COVID-19-le) olid samuti sarnased neile kriteeriumidele, mida Belgias asjasse puutuval ajal kasutati (vt eespool punkt 15).

¹³⁹ Vt seisukoht, milles peetakse selliseid meetmeid sobivaks, muu hulgas Euroopa Komisjon, 16. märts 2020, COVID-19. Suunised tervise kaitseks ning kaupade ja esmatahtsate teenuste kättesaadavuse tagamiseks ette nähtud piirihaldusmeetmete kohta (ELT 2020, C 86I, lk 1), punkt 21; WHO, „Key considerations for repatriation and quarantine of travellers in relation to the outbreak of novel coronavirus 2019-nCoV“ (Reisijate kodumaale tagasipöördumise ja karantiini peamised kaalutlused seoses uudse koroonaviiruse 2019-nCoV puhanguga), 11. veebruar 2020. Vt ka üldiselt IHR artikli 31 lõike 2 punkt c.

¹⁴⁰ Vt analoogia alusel 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Scotch Whisky Association jt (C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 38).

¹⁴¹ Vt analoogia alusel 18. mai 1982. aasta kohtuotsus Adoui ja Cornuaille (115/81 ja 116/81, EU:C:1982:183, punkt 8). See ei mõjutanud liikmesriikide kaalutlusruumi seoses sellega, kas järgida pandeemia reageerimisel liberaalsemat või piiravat lähenemist. Neil oli võimalus otsustada ühe või teise kasuks, kuid selleks, et toimida ühtselt, pidid nad kohtlema samasuguseid riigisiseseid ja -väliseid stsenaariume sarnasel viisil. Vt van Eijken, H. H., ja Rijpma, J. J., *op. cit.*, lk 43, ning Thym, D., ja Bornemann, J., *op. cit.*, lk 1168 ja 1169.

104. Seoses sellega, kas vaidlusaluseid meetmeid rakendati ühtselt ja süstemaatiliselt, tuletan meelde, et nende kohaldamine sõltus asjasse puutuvate riikide epidemioloogilisest olukorrast – tegurist, mis on taotletud tervishoiu eesmärgiga selgelt kooskõlas. Enamgi veel, selles osas koheldi kõiki samasuguses epidemioloogilises olukorras riike samamoodi. Lisaks hinnati seda olukorda igas riigis ECDC poolt esitatud mõistlikult usaldusväärsete ja ajakohaste andmete alusel,¹⁴² mis kahtlemata aitas kaasa kogu süsteemi ühtsusele.

105. Asjaolu, et vaidlusaluseid piiranguid ei kohaldatud „hädavajalikule“ reisimisele, ei sea minu arvates kahtluse alla nende ühtsust. Tõepoolest, põhjused, mille korral tunnustati reisimise „hädavajalikkust“, olid piiratud. Seega ei olnud selle erandi kohaldamisala selline, et see oleks takistanud taotletava tervishoiuga seotud eesmärgi saavutamist.¹⁴³ Tegelikult oli see erand seda eesmärki silmas pidades vajalik. Osa selle „hädavajaliku“ reisimise piiramine, eelkõige selliste „hädavajalike“ töötajate nagu tervishoiutöötajad liikumise piiramine, oleks kahjustanud COVID-19 vastast võitlust. Viimaks, nagu ma hiljem üksikasjalikult selgitan, oli see erand tingimus, mis tagas nende meetmete proportsionaalsuse kitsamas tähenduses.¹⁴⁴ Lisaks sellele tuletan meelde, et kõnealuste meetmete „siht“ oli turismiga seotud reisijate võimalik sissevool, mida nimetatud erand järjepidevalt ei käsitlenud.

ii) Vaidlusalused reisipiirangud näisid vajalikud

106. Nõue, et vaba liikumist piirav meede peab olema „vajalik“, sisaldab samuti kahte tingimust. Esiteks tuleb teha kindlaks, kas on olemas muud meetmed, mis oleksid taotletava eesmärgi saavutamisel sama tõhusad kui valitud meede, kuid vähem piiravad,¹⁴⁵ ja teiseks, kas see meede on „vältimatult vajalik“, seega ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik nimetatud eesmärgi saavutamiseks¹⁴⁶.

– Kas olid olemas vähem piiravad, kuid sama tõhusad alternatiivid

107. Seda küsimust sisse juhatava märkusena tuletaksin meelde, et iga liikmesriik võib otsustada, millisel tasemel ta kavatses tervishoiu kaitse tagada ja kuidas selline tase saavutatakse – tingimusel, et liidu õiguse nõuded on täidetud. Asjaolu, et teised liikmesriigid võivad olla kehtestanud vähem ranged meetmed, ei ole seega otsustav.¹⁴⁷ On ilmne, et mida kõrgem on tervishoiu kaitse tase, mida soovitakse saavutada, seda jõulisemaid meetmeid läheb vaja selle saavutamiseks. Käesoleval juhul soovis Belgia selgelt saavutada kõrget kaitse taset.

108. Mis puudutab seda, kas vaidlusalustel reisipiirangutel olid olemas alternatiivid, mis oleks olnud tervishoiu kaitsmisel sama tõhusad ja samas liikumisvabadust vähem piiravad, siis rõhutan, et selles osas ei ole liikmesriigi ametiasutustel lasuv tõendamiskohustus nii ulatuslik, et nõuaks

¹⁴² Vt eespool punkt 16.

¹⁴³ Vt analoogia alusel 7. septembri 2022. aasta kohtuotsus *Cilevičs jt* (C-391/20, EU:C:2022:638, punkt 76).

¹⁴⁴ Vt allpool punktid 128–132. Vt analoogia alusel 19. mai 2009. aasta kohtuotsus *Apothekerkammer des Saarlandes jt* (C-171/07 ja C-172/07, EU:C:2009:316, punkt 45).

¹⁴⁵ Vt muu hulgas 4. mai 2016. aasta kohtuotsus *Philip Morris Brands jt* (C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 160).

¹⁴⁶ Vt muu hulgas 26. aprilli 2012. aasta kohtuotsus *ANETT* (C-456/10, EU:C:2012:241, punkt 45).

¹⁴⁷ Vt muu hulgas 10. märtsi 2021. aasta kohtuotsus *Ordine Nazionale dei Biologi jt* (C-96/20, EU:C:2021:191, punkt 36 ning seal viidatud kohtupraktika).

neilt selle tõendamist, et *ükski muu* meede ei saaks kujutada endast sellist arvestatavat alternatiivi.¹⁴⁸ Seega ei ole käesoleval juhul vaja analüüsida iga mõeldavat meedet. Piisab sellest, kui kontrollida kõige ilmsemaid alternatiive, mille üle Euroopa Kohtus arutleti.

109. Esiteks, sissesõidukeelu või karantiinimeetmete individuaalne kehtestamine üksnes teatavatele reisijatele, näiteks neile, kellel on haiguse sümptomid, oleks muidugi olnud *vähem piirav*. Küll aga ei oleks see olnud *sama tõhus*, et vältida COVID-19 juhtumite „importimise“ ohtu Belgia ametiasutuste soovitud tasemel. Isegi kui oletada, et kõigi reisijate sümptomite kontrollimine Belgia territooriumile sisenemise kohas oli teostatav, oli mõistlik eeldada, et selline kontrollimine võimaldaks tuvastada ainult mõned haiguse kandjad ning et osa neist – st asümptomaatilised ja eelsümptomaatilised inimesed – võiksid sellest filtrist märkamatu läbi pääseda.¹⁴⁹ Ka reisijate üldine kontrollimine kiirtestidega oleks kaasa toonud samasugused vajakajäämised.¹⁵⁰

110. Teiseks, karantiini kehtestamine kõigile „suure ohuga“ riikidest saabuvatele või tagasi pöörduvatele reisijatele ei oleks Belgia valitsuse poolt soovitava kaitse taseme saavutamiseks olnud samuti sama tõhus kui reisikeeld neisse riikidesse ja neist riikidest, mille puhul karantiininouet kohaldati üksnes Belgia elanikele. Mõistagi aitab reisijate asjakohaseks ajavahemikuks karantiini panemine teatud määral eespool kirjeldatud ohu leevendamisele kaasa.¹⁵¹ Teoreetiliselt tagab see, et igauks, sh asümptomaatilised haiguse kandjad ning need, kes on presümptomaatilises peiteperioodis, isoleeritakse ülejäänud kohalikust elanikkonnast ja seetõttu ei põhjusta nad nakatumise ahelaid. Nagu aga Belgia ja Norra valitsus väidavad, siis kui reisikeeld hoiab ära „välismaise“ COVID-19 juhtumite importimise riigi territooriumile, on karantiin seevastu üksnes parandusmeede, mis toimib siis, kui sellised juhtumid on juba sisse toodud, ja on sõltuvalt selle üksikasjadest ainult osaliselt tõhus kohaliku elanikkonna edasise nakatumise ohu vähendamisel. Inimestelt kodus karantiini jäämise nõudmine, mis näis praegusel juhul toimunud olevat, toob sellised vajakajäämised esile. Lisaks asjaolule, et inimesed ei pruugi enda isoleerimise kohustust täiel määral täita, jagavad nad oma kodusid tihtipeale pereliikmetega, kes võivad omakorda nakatuda ja haigust levitada.¹⁵²

– Vaidlusaluste reisipiirangute vältimatu vajalikkus

111. Seoses sellega, ega vaidlusalused reisipiirangud ei läinud kaugemale sellest, mis oli vajalik taotletava „tervishoiu“ eesmärgi saavutamiseks, tuletan meelde, et neid meetmeid kohaldati üksnes selliste riikide suhtes, mille puhul leiti, et neis on reisijate jaoks suur nakatumise oht. Lisaks sellele näib – kuigi selle peaks kindlaks tegema eelotsusetaotluse esitanud kohus –, et alati, kui olid kättesaadavad andmed nakatumise määra kohta konkreetse riigi sees piirkondlikul tasandil, kohaldati piiranguid sihitumalt üksnes Belgia ja probleemsete piirkondade vahelisele reisimisele.¹⁵³

¹⁴⁸ Vt muu hulgas 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Scotch Whisky Association jt (C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 55 ning seal viidatud kohtupraktika).

¹⁴⁹ Tõepoolest, asjasse puutuval ajal avaldatud uurimustes hinnati, et pandeemia esimeses etapis saabus rohkem kui pool reisijatest, kes „importisid“ juhtumeid Hiinast teistesse riikidesse, presümptomaatilisel peiteajal, olles samal ajal juba nakkusohklikud, ning sümptomid hakkasid ilmnele alles mõni päev pärast nende saabumist. Vt muu hulgas Wells, C. R., *et al.*, *op. cit.*, lk 7505 ja sealsed viited. Vt üldiselt saabumisel toimuva kontrolli vähese tõhususe kohta ECDC suunised, lk 20.

¹⁵⁰ Nagu Norra valitsus väitis, viitasid asjasse puutuval ajal kättesaadavad teadusandmed pigem sellele, et COVID-19 puhul esineb pärast nakatumist „ajaaken“, mille jooksul jäävad testimisel kasutatavad bioloogilised markerid negatiivseks.

¹⁵¹ Vt eespool punkt 102. Vt ka ECDC suunised, lk 20.

¹⁵² Muidugi oleks kõigi reisijate nende sisenemiskoha kõrval selleks ettenähtud hoonesse rängesse karantiini panemine taganud nõuetekohase isolatsiooni ülejäänud elanikkonnast. Küll aga ei oleks seda mitte üksnes olnud ülemäära keeruline teostada, vaid see oleks ka põhiõiguste vaatenurgast olnud enam kui küsitav.

¹⁵³ Vt selle kohta eespool punktid 14 ja 15.

112. Mõistagi oluks võimalik kehtestada veelgi kohandatumad meetmed, mis oleks võimaldanud veelgi sihipärasemat lähenemist. Konkreetse riigi epidemioloogilise olukorra hinnang võinuks olla veelgi täpsem. Selliste tegurite nagu testimise ulatus, elanikkonna struktuur jne arvesse võtmine oleks võimaldanud anda täpsema hinnangu.¹⁵⁴ Küll aga oleks see mõistagi teinud selle hindamise läbiviimise keerulisemaks, samas kui olukord oli pakiline. Nagu Belgia ja Norra valitsus rõhutavad, võimaldavad liidu õigusnormid liikmesriigi ametiasutustel kehtestada eeskirju, mida on kerge kohaldada ja rakendada, isegi kui see ei pruugi igal üksikjuhul tuua kaasa täiuslikku tulemust.¹⁵⁵

113. Lisaks sellele tuletan meelde, et käesolevas jaotises käsitletava tingimuse täitmiseks peavad liikumisvabadust piiravate meetmetega kaasnema ka teatud tagatised, millega saab tagada, et selle õiguse riive piirdub sellega, mis on tingimata vajalik.¹⁵⁶

114. Käesoleval juhul oli üks tagatis sellise ebavajaliku sekkumise vastu minu arvates see, et vaidlusaluseid reisipiiranguid vaadati korrapäraselt üle.¹⁵⁷ Nagu menetlusse astunud valitsused ja komisjon rõhutasid, vaadati iga riigi epidemioloogiline olukord korrapäraselt üle, et tagada nende piirangute kohaldamine seni, kuni olukord on probleemne. Näib, et riigi või piirkondliku nakatumismäära andmeid ajakohastati korra nädalas,¹⁵⁸ et ametiasutused saaksid riikide värvusklassifikatsiooni dünaamiliselt kohandada.¹⁵⁹ Mis puudutab üldist vajadust nende meetmete järele, siis peab eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima, kas asjaomastes määrustes oli „aegumisklausel“, milles oli sätestatud nende lõppemine teatud kuupäeval, või vähemalt seda, kas Belgia ametiasutused jälgisid neid õigustava ohu muutumist.

115. Teiseks peaks eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima ka kodakondsusdirektiivi artiklites 30 ja 31 sätestatud menetluslike tagatiste olemasolu. Kuigi – nagu ma eespool käesoleva ettepaneku punktis 73 viitasin – neid sätteid ei koostatud selliseid üldmeetmeid silmas pidades, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, olid need tagatised sellegipoolest kohaldatavad. Tõepoolest, nad pidid „taga[ma] liidu kodanike [...] õiguste kaitse kõrge tase[me]“ juhul, kui piiratakse nende liikumisvabadust, ning „toeta[m]a põhimõtet, mille kohaselt *kõik* ametiasutuste võetavad *meetmed* peavad olema nõuetekohaselt põhjendatud“.¹⁶⁰ Enamgi veel, kõnealused tagatised

¹⁵⁴ Ilmnes, et selline arvutusmeetod oli eriti ebasoodne sellistele liikmesriikidele nagu Luksemburg, milles oli teistest riikidest intensiivsem testimiskampaania ja mida nende testimispraktika käigus tuvastatud juhtumite arvu tõttu käsitati „suure ohuga“ riigina, kuigi tema territooriumil valitsev epidemioloogiline olukord oli tõenäoliselt tegelikult sarnane hoopis teiste „oranžiks“ liigitatud riikidega, kes lihtsalt testisid vähem.

¹⁵⁵ Vt muu hulgas 20. novembri 2019. aasta kohtuotsus Infohos (C-400/18, EU:C:2019:992, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁵⁶ Vt analogia alusel 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus La Quadrature du Net jt (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, punkt 132 ning seal viidatud kohtupraktika).

¹⁵⁷ Vt seoses vajadusega vaadata korrapäraselt üle, kas jätkuvalt on olemas oht tervishoiule, mis algul õigustas ettevaatusabinõude võtmist, muu hulgas 11. juuli 2013. aasta kohtuotsus Prantsusmaa vs. komisjon (C-601/11 P, EU:C:2013:465, punkt 110 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt selle tingimuse kohta seoses reisipiirangutega 4. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, punktid 44 ja 47) ning EIK 8. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Rotaru vs. Moldova Vabariik (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁵⁸ Vt eespool punkt 16.

¹⁵⁹ Põhikohtuasi näib olevat selle kohta heaks näiteks. Rootsi liigitati väljatöötatud meetodika alusel asjasse puutuva värvusklassifikatsiooni kohaselt 12. juulil 2020 „punaseks“ (vt eespool punkt 15), tuginedes asjaolule, et ECDC 10. juuli andmete kohaselt oli viimase 14 päeva esinemissagedus 102,1 juhtumit 100 000 elaniku kohta, kuigi oli võimalik näha langustrendi. Seetõttu kohaldati sellest päevast alates reisipiiranguid. ECDC aga avaldas 13. juulil uued andmed, mille kohaselt oli määr 94,5/100 000 juhtumit. Järgmisel päeval kinnitas Rootsi saatkond nakatumiste olulist vähenemist. Seega muudeti selle riigi liigitus 15. juulil „oranžiks“ ja reisipiirangud selle riigi suhtes kaotati. Muidugi võib küsida, kas oli vajalik liigitada Rootsi „suure ohuga“ riigiks, olenemata asjaolust, et näitajad olid vaevu üle asjakohase künnise ja juba oli märgata langustrendi, ning lõpuks lõpetati kaks päeva hiljem piirangute kohaldamine. Selline eeskirjade innukas kohaldamine, mis on õiguskindluse seisukohast küsitav, ei olnud võibolla vajalik. Küll aga ei sea see minu hinnangul kahtluse alla süsteemi kui sellise õigusjärgsust.

¹⁶⁰ Kodakondsusdirektiivi põhjendus 25 (kohtujuristi kursiiv).

kujutavad endast harta artiklis 47 tagatud tõhusa õiguskaitse põhimõtte konkreetset väljendust – mis on veelgi olulisem põhjus, miks nende kohaldamisala peaks olema lai. Seega nõustun Belgia valitsuse ja komisjoniga, et käesolevas asjas on vajalik mõni kohandus.

116. Ühelt poolt, mis puudutab kodakondsusdirektiivi artikli 30 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud kohustusi „teatada kirjalikult“ „otsusest“, millega piiratakse „asjasse puutuva isiku“ vaba liikumist, ja anda sellele isikule teavet, millisel alusel see „otsus“ vastu võeti, on selge, et asjasse puutuvatest reisi piirangutest ei oleks saanud sel viisil teatada ning seda teavet individuaalselt kõigile nende kohaldamisalasse kuuluvatele isikutele esitada. Sellegipoolest tuli kohasel viisil tagada nende tagatistega ette nähtud kaitse. Nagu Belgia valitsus kohtuistungil väitis, vastab minu arvates sellele tingimusele asjaolu, et teavet nende piirangute vastuvõtmise kohta ja „tervishoiuga“ seotud põhjuste kohta, millele need tuginesid, jagati sageli üldsusele erinevate massiteabevahendite kaudu.¹⁶¹

117. Teiselt poolt, seoses kodakondsusdirektiivi artikli 31 lõikes 1 sätestatud kohustusega anda liidu kodanikele juurdepääs kohtumenetlusele, et kaevata edasi „otsus“, millega piiratakse nende vaba liikumise õigust, ei tähenda see minu hinnangul seda, et liidu kodanikel peaks olema õigus vaidlustada *otseselt* selliseid üldmeetmeid nagu käsitletavat, kui sellist võimalust riigisisese õiguses olemas ei ole. Seda sätet tuleb minu arvates tõlgendada, lähtudes harta artiklist 47 ja sellest tulenevast olulisest nõudest.¹⁶² Tuletan meelde, et selles tagatud tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte iseenesest ei nõua, et oleks olemas iseseisev õiguskaitsevahend, mille eesmärk on vaidlustada riigisiseste õigusnormide vastavus liidu õigusnormidele, kui on olemas vähemalt üks õiguskaitsevahend, mis *kaudselt* võimaldab tagada üksikisikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse.¹⁶³

118. Belgia kohtud oleks pandeemia ajal saanud tagada liidu kodanike kodakondsusdirektiivist tulenevate õiguste kohtuliku kaitse mitmel viisil. Esiteks, iga toiming, millega näiteks politseiametnikud keelduvad vaidlusalustele reisi piirangutele tuginedes lubamast konkreetset isikul lennuki pardale minna või määravad selle katse eest karistuse, oleks iseenesest olnud käsitatav „otsusena“ selle direktiivi artikli 31 lõike 1 tähenduses¹⁶⁴ ja seda oleks seega pidanud saama kohtulikult kontrollida. Selles kontekstis oleks pidanud asjasse puutuval isikul olema võimalus esitada kõigepealt küsimus nende üldmeetmete kooskõla kohta liidu õigusega, mille alusel see „otsus“ tehti. Teiseks oli ilmselt võimalik – kuivõrd Nordic Info sellise nõude esitas – teha seda riigi vastu esitatava kahju hüvitamise nõude kontekstis.¹⁶⁵

119. Nende kohtumenetluste kontekstis pidi liidu kodanikul olema võimalik vaidlustada nende meetmete üldine kooskõla liidu õigusega ning ühtlasi väita, et neid ei oleks tohtinud tema suhtes rakendada. Sellel isikul pidi olema võimalus väita näiteks seda, et tal keelati põhjendamatult lennuki pardale minna, kuigi ta reisis „hädavajalikul“ põhjusel. Kohtutel pidi olema võimalik kontrollida näiteks seda, kas ametiasutustel oli õigus asuda seisukohale, et reis, mis oli küll perekonnaga seotud, ei kuulunud „mõjuvatel perekondlikel põhjustel“ reisimise kategooriasse,¹⁶⁶

¹⁶¹ Vt selle kohta ka kodakondsusdirektiivi artikkel 34.

¹⁶² Vt selle kohta 4. juuni 2013. aasta kohtuotsus ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 52).

¹⁶³ Vt 13. märtsi 2007. aasta kohtuotsus Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punktid 47–64).

¹⁶⁴ Vt analoogia alusel 27. oktoobri 1977. aasta kohtuotsus Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 15).

¹⁶⁵ Vt analoogia alusel 13. märtsi 2007. aasta kohtuotsus Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punktid 56–64).

¹⁶⁶ Vt eespool punkt 88.

või seda, kas selle isiku konkreetset individuaalsed asjaolud oleks pidanud lisaks nendele „hädavajalikuks“ peetavatele üldistele reisikategooriatele õigustama reisikeelust erandlikku kõrvalekaldumist¹⁶⁷.

iii) Vaidlusaluste reisi piirangute proportsionaalsus kitsamas tähenduses

120. Proportsionaalsuse *sensu stricto* puhul hinnatakse konkreetse meetme poolt põhjustatud ebamugavusi ja seda, kas need ebamugavused on taotletavate eesmärkidega proportsionaalsed.¹⁶⁸ Seda tingimust menetlusse astunud valitsused ja komisjon oma seisukohtades suuresti ignoreerisid. Selle tegematajätmise võib neile aga andeks anda, sest see proportsionaalsuse kontrolli etapp on „traditsioonilises“ vaba liikumist käsitlevas Euroopa Kohtu praktikas üldiselt puudu.¹⁶⁹ Seevastu peegeldub see suhteliselt järjepidevalt tema otsustes, mis puudutavad selliste riigisiseste meetmete õiguspärasust, millega piiratakse hartaga tagatud põhiõiguste teostamist harta artikli 52 lõike 1 alusel.¹⁷⁰ Selles kontekstis küsis Euroopa Kohus Belgia valitsuselt ja komisjonilt kohtuistungil, kas eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks tegelikult kontrollima ka vaidlusaluste reisi piirangute proportsionaalsust kitsamas tähenduses. Nimetatud menetlusse astujad mõnsid, et kõnealune kohus peaks seda tegema. Olen samuti veendunud, et tegemist on õige lähenemisviisiga, ja seda järgmistel põhjustel.

121. Isikute vaba liikumist piiravate meetmetega kaasnevad üldiselt põhiõigustega seotud probleemid. Lisaks sellele, et hartaga on kaitstud liidu kodanike vaba liikumise õigus kui selline,¹⁷¹ piiravad seda õigust kitsendavad riigisisest meetmed samal ajal tavaliselt ka teisi hartas tagatud õigusi ja vabadusi. Kindlasti on see nii ka käesoleval juhul. Lisaks sellele, et vaidlusalused reisi piirangud takistasid liikumist liikmesriikide vahel, võisid need sõltuvalt asjaoludest piirata ka i) artiklis 7 kaitstud õigust era- ja perekonnaelule (kuivõrd reisikeeld võis hoida perekondi lahus),¹⁷² ii) artikliga 14 kaitstud õigust haridusele (kuivõrd nad võisid näiteks takistada tudengitel osalemast välismaise ülikooli kursustel), iii) artiklis 15 tagatud õigust teha tööd (kuivõrd nad võisid takistada inimesi välismaale tööle minemast) ja iv) artiklis 16 tagatud ettevõtlusvabadust (eelkõige seetõttu, et need muutsid turismiteenuste osutamise „suure ohuga“ riikidesse praktiliselt võimatuks).

122. Sellistes olukordades tuleb kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõikes 1 tagatud vaba liikumise õiguse erandite tingimusi tõlgendada hartast tulenevate nõuetega kooskõlas oleval viisil. Tõepoolest, selle sätte alusel ei saa lubada isikute vaba liikumise piiranguid, mis ei oleks harta artikli 52 lõike 1 kohaselt lubatavad. Minu hinnangul tuleneb sellest, et proportsionaalsuse kontroll peaks olema esimese sätte puhul sama range kui teise puhul.

¹⁶⁷ Vt allpool punkt 132.

¹⁶⁸ Vt muu hulgas 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Centraal Israëlitisch Consistorie van België jt (C-336/19, EU:C:2020:1031, punkt 64 ning seal viidatud kohtupraktika).

¹⁶⁹ Vt muu hulgas üksnes seoses sobivuse ja vajalikkusega 14. juuli 1983. aasta kohtuotsus Sandoz (174/82, EU:C:1983:213, punkt 18); 10. juuli 2008. aasta kohtuotsus Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, punkt 29) ja 16. märtsi 2023. aasta kohtuotsus OL (Itaalia tegevuslubade pikendamise) (C-517/20, ei avaldata, EU:C:2023:219, punkt 53).

¹⁷⁰ Vt muu hulgas 22. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 50); 15. veebruari 2016. aasta kohtuotsus N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 54) ning 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Centraal Israëlitisch Consistorie van België jt (C-336/19, EU:C:2020:1031, punkt 64).

¹⁷¹ Rõhutan, et harta on kohaldatav sellises olukorras, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas. Tõepoolest, kui liikmesriigid piiravad liidu kodanike vaba liikumise õigust ja soovivad selle piirangu põhjendamisel tugineda liidu õiguses sätestatud alustele, näiteks kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõikele 1, siis nad „kohaldavad liidu õigust“ harta artikli 51 lõike 1 tähenduses. Vt muu hulgas 21. mai 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (põllumajandusmaa kasutusvaldus) (C-235/17, EU:C:2019:432, punktid 63 ja 64 ning seal viidatud kohtupraktika).

¹⁷² Sellega sarnaselt, kuigi liikumisvabadus kui selline on tagatud EÕIK protokoll nr 4 artikliga 2, käsitleb EIK seda ka selle konventsiooni artikliga 8 tagatud isiku eraelu austamise õiguse olulise tahuna. Vt muu hulgas EIK 6. detsembri 2005. aasta kohtuotsus İletmiş vs. Türgi (CE:ECHR:2005:1206JUD002987196, punkt 47).

123. Tõepoolest, põhiõiguste kaitse seisukohalt on proportsionaalsuse kontrolli erinevate etappide vahel märkimisväärsed erinevused. „Sobivuse“ ja „vajalikkuse“ tingimused puudutavad üksnes kõnealuste meetmete *tõhusust* seoses taotletava eesmärgi täitmisega. Lõpuks ei ole tegemist millegi muuga kui piiratud kohtuliku kontrolliga selle üle, kas ametiasutused hindasid faktilist olukorda selles osas mõistlikult korrektselt. Lisaks sellele sõltub see kontroll olulises osas abstraktsetest kaalutlustest, näiteks kõnealuse huvi „kaitse tasemest“, mida ametiasutused soovisid saavutada. Nagu juba varem märgitud, mida kõrgem on see kaitsetase, seda „vajalikumana“ tunduvad piiravad, isegi drastilised meetmed. Küll aga riivavad teatud meetmed, olenemata sellest, kui „vajalikud“ nad teatud huvide tagamisel ka ei pruugi olla, teisi õigusi liialt, et olla demokraatlikus ühiskonnas vastuvõetavad. Just see on „*sensu stricto* proportsionaalsuse“ nõude mõte. Selle nõude kohaselt kaalutakse omavahel seoses taotletava eesmärgiga vaidlusalustest meetmetest tulenevaid eeliseid ja nende poolt põhiõigustele tekitatud negatiivset mõju.¹⁷³ Nagu kohtujurist Saugmandsgaard Øe täheldas oma ettepanekus kohtuasjas Tele2 Sverige jt,¹⁷⁴ sunnib see tasakaalustamise ülesanne „arutama, missugused väärtused peavad olema demokraatlikus ühiskonnas esiplaanil, ja kokkuvõttes küsimust, mis tüüpi ühiskonnas me elada soovime“. Selline arutelu on vajalik isegi seoses „rahvatervisega“ seotud meetmetega¹⁷⁵ ja minu arvates eriti seoses COVID-19 pandeemia ajal võetud meetmetega, arvestades nende enneolematut mõju kogu liikmesriikide elanikkonnale¹⁷⁶.

124. Seoses vaidlusaluste reisi piirangute proportsionaalsusega kitsamas tähenduses täheldan, nagu juba eespool viidatud, ühelt poolt seda, et nende meetmetega piirati asjaoludest olenevalt mitut hartaga kaitstud põhiõigust ja -vabadust. Teiselt poolt näisid nad sobivad ja vajalikud, et taotleda liidu poolt tunnustatud üldise huvi eesmärki, nimelt rahvatervise kaitset. Lisaks sellele, nagu rõhutasid Belgia ja Norra valitsus, pidi selliste meetmete rakendamine kaitsma riigi elanikkonna „õigust tervisele“, mida tunnustatakse mitmes rahvusvahelises lepingus, mille osalised liikmesriigid on, ja mis seab neile positiivseid kohustusi astuda sobivaid samme eelkõige epideemiliste haiguste tõrjumiseks.¹⁷⁷ Selles kontekstis tuli nende erinevate huvide ja õiguste vahel saavutada „õiglane tasakaal“.¹⁷⁸

¹⁷³ Sellega sarnaselt kontrollis EIK, kes käsitles EÕIK protokoll nr 4 artikli 2 lõikes 2 tagatud lahkumise õigust piiravat meedet, kas selle meetmega saavutatakse õiglane tasakaal avaliku huvi ja isiku õiguste vahel. Vt muu hulgas EIK 23. veebruari 2017. aasta kohtuotsus De Tommaso vs. Itaalia (CE:ECHR:2017:0223JUD004339509, punkt 104).

¹⁷⁴ Ettepanek liidetud kohtuasjades C-203/15 ja C-698/15, EU:C:2016:572, punkt 248.

¹⁷⁵ Vt Euroopa Parlamendi 17. aprilli 2020. aasta resolutsioon ELI kooskõlastatud meetmete kohta võitluses COVID-19 pandeemia ja selle tagajärgede vastu (2020/2616(RSP)), punkt 46 jj, ning Euroopa Liidu Nõukogu, kõrge esindaja Josep Borrelli poolt Euroopa Liidu nimel tehtud avaldus inimõiguste kohta koroonaviiruse pandeemia ajal, 5. mai 2020.

¹⁷⁶ Põhiõiguste kaitse ulatus võis vastavalt ETL artiklile 347 olla erandliku, „erakorralise seisukorra“ puhul erinev. Küll aga ei käsitle ma seda teemat käesolevas ettepanekus eespool punktides 51–54 esitatud põhjustel.

¹⁷⁷ Vt muu hulgas 1966. aasta majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 12 lõike 2 punkt c ja 3. mail 1996 Strasbourgis allkirjastatud (täiendatud ja parandatud) Euroopa sotsiaalharta artikli 11 lõige 3. Lisaks sellele tulenevad EIK väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tervishoiuga seotud positiivsed kohustused EIK artiklist 2 (õigus elule) ja artiklist 8 (õigus era- ja perekonnaelu austamisele) sellest hoolimata, et „õigus tervisele“ kui selline ei ole EÕIK kohaselt kaitstud. Eelkõige paneb nimetatud konventsiooni artikkel 2 osalisriikidele positiivse kohustuse võtta sobivaid samme, et kaitsta nende jurisdiktsiooni all olevate inimeste elu ning füüsilist puutumatust, sh rahvatervise valdkonnas (vt eelkõige EIK 5. novembri 2020. aasta kohtuotsus Le Mailloux vs. Prantsusmaa (CE:ECHR:2020:1105DEC001810820, punkt 9 ja seal viidatud kohtupraktika)). Liidu õiguses tuleneb selline positiivne kohustus minu hinnangul ka harta artikli 2 lõikest 1 – kuna seal tagatud „õigus elule“ on vastavuses EÕIK artiklis 2 tagatud õigusega – ja harta artikli 35 esimesest lausest.

¹⁷⁸ Kõrvalmärkusena tuleb meelde, et vastavalt harta artikli 52 lõikele 1 tohib selles tagatud õiguste ja vabaduste teostamist piirata ühtlasi nende „olemust“ arvestades, vastasel juhul ei ole selline huvide tasakaalustamine võimalik. Küll aga ei arva ma, et vaidlusaluste reisi piirangutega rikuti harta artikli 45 lõikes 1 tagatud vaba liikumise õiguse „olemust“ või teiste asjasse puutuvate põhiõiguste olemust. Kuigi reisi keeld on vaba liikumise õiguse piiramise kõige rangem vorm, on sellega seoses määrav, et keeld ei olnud absoluutne. Tõepoolest, seda kohaldati üksnes reisimisel teatud „suure ohuga“ riikidesse ja riikidest, selle kohaldamisalast jäeti välja „hädavajalik“ reisimine ja seda kohaldati üksnes ajutiselt (vt *a contrario* 4. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, punktid 44 ja 79)).

125. Mõistagi ei olnud sellise tasakaalu hoidmine lihtne. Pandeemia tõrjumine, piirates samal ajal sanitaarmedetmete mõju kodanikuvabadustele, oli kahtlemata keerukas ülesanne. Ametiasutused pidid tegema mitu poliitilist, majanduslikku ja sotsiaalset valikut ning seda võrdlemisi kiiresti, pidades silmas olukorra kiiret muutumist. Tegelikult oli see tõenäoliselt üks suurimaid väljakutseid, millega ametiasutused lähiajaloo silmitsi on pidanud seisma.

126. Eriti keeruline oli selliste reisipiirangute, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, eeliste ja puuduste kaalumine. Ühelt poolt võisid sellised meetmed aidata COVID-19 levikut piirata. Teiselt poolt võisid nad põhjustada märkimisväärseid häireid sotsiaalvaldkonnas ja majanduses.¹⁷⁹

127. Esiteks, reisipiirangud mõjutasid tohutult äritegevust ja sellega seotud vabadust, mis on tagatud harta artikliga 16. Eelkõige olid tagajärjed turismisektorile ennenägematud. Näiteks reisikorraldajate nagu ka Nordic Info tegevus nimetatud piirangute tõttu üldiselt seiskus.¹⁸⁰ Sellegipoolest said ametiasutused konkureerivate huvide kaalumisel minu arvates mõistlikult asuda seisukohale, et rahvatervis peaks olema selliste majanduslike kaalutluste suhtes ülimuslik,¹⁸¹ ja/või et kontrollimatul pandeemial võivad juhul, kui jätta võtmata ajutised meetmed selle leviku piiramiseks, kaugemas perspektiivis olla majandusele veelgi tõsisemad tagajärjed. Lisaks sellele võeti liidu ja riigisisel tasandil teisi meetmeid, et leevendada nende piirangute mõju asjasse puutuvale sektorile.¹⁸²

128. Teiseks avaldasid reisipiirangud inimestele olulist negatiivset mõju. Selle negatiivse mõjuga on liidu juristil raske leppida, sest need meetmed mõjutasid kõige rohkem liidu õiguse „lemmiklast“, nimelt mobiilset liidu kodanikku. Asjasse puutuvat staatust ja sellega seotud vaba liikumise õigust nähti kui vahendit, mis annab inimestele õppimise, töötamise, sõprade leidmise, perekondlike sidemete loomise jne kaudu vabaduse kogu Euroopa Liidus. See kaasnes elustiiliga: paljude selliste kodanike jaoks on rahvusvaheline reisimine oluline osa elust. Ning korraka käsitati sedasama Euroopa Liidu poolt edendatud mobiilsust ohuna ja piirati sellest ohust tulenevalt.¹⁸³

129. Siiski on selge, et üldiselt võisid reisipiirangud mõjutada liidu kodanikke asjaoludest tulenevalt erinevalt. Näiteks see, kui inimene ei saa minna tagasi koju ja/või taasühineda oma teises riigis asuvate lähedastega, piirab selle inimese põhiõigust era- ja perekonnaelule palju enam kui see, kui ta ei saa minna turismireisile Rootsi. Just seetõttu tuleb selliste meetmete proportsionaalsust kitsamas tähenduses analüüsida juhtumipõhiselt, lähtudes mõjutatud isikute individuaalsetest asjaoludest.¹⁸⁴

130. Olen eespool käesoleva ettepaneku punktis 70 selgitanud, et seoses reisipiirangutega, mida kehtestatakse vastusena epideemilise haiguse poolt põhjustatud ohule, ei ole selline individuaalne analüüs sageli võimalik, ilma et see seaks ohtu selliste piirangute tõhususe. Seetõttu võib

¹⁷⁹ Vt ECDC suunised, lk 18 ja 19.

¹⁸⁰ Vt muu hulgas Maailma Majandusfoorum: „This is the impact of COVID-19 on the travel sector“ (<https://www.weforum.org/agenda/2022/01/global-travel-tourism-pandemic-covid-19/>), ja kohtujurist Medina ettepanek kohtuasjas UFC – Que choisir ja CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, punktid 1 ning 2).

¹⁸¹ Vt Euroopa Ülemkogu, Euroopa Ülemkogu eesistuja järeldused pärast viiruse COVID-19 teemal Euroopa Ülemkogu liikmetega peetud videokonverentsi, 17. märts 2020.

¹⁸² Vt erinevaid meetmeid, mida komisjon sellega seoses asjasse puutuval ajal välja pakkus: „Turism ja transport: komisjoni suunised selle kohta, kuidas taastada ohutu reisimine ja elavdada Euroopas turismi 2020. aastal ja pärast seda“, 13. mai 2020. aasta pressiteade.

¹⁸³ Vt Iliopoulou-Penot, A., „La Citoyenneté de l’Union aux temps du coronavirus“, teoses Dubout, E., ja Picod, F. (eds), *Coronavirus et droit de l’Union européenne*, Bruylant, 2021, lk 178–180.

¹⁸⁴ Vt analoogia alusel 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, punktid 93–99) ning EIK 8. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Rotaru vs. Moldova Vabariik (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

kehtestada üldmeetmeid. Küll aga tuleb sel juhul viia läbi *in abstracto* proportsionaalsuse kontroll, eristades erinevad isikute ja olukordade kategooriad, et võtta arvesse asjaolu, et mõni reisimise põhjus väärrib suuremat kaitset kui teine ja sellele tuleb anda prioriteet tervishoiunõuete suhtes.¹⁸⁵

131. Belgia valitsus väitis Euroopa Kohtu poolt kohtuistungil esitatud küsimustele vastates, et vaidlusalused reisipiirangud lähtusid kirjeldatud loogikast. Eelkõige selleks, et tagada nende meetmete proportsionaalsus kitsamas tähenduses, jäeti meetmete kohaldamisalast välja isikud, kes reisisid „hädavajalikul“ eesmärgil, iseäranis „mõjuvatel perekondlikel põhjustel“.

132. Juhul, kui „hädavajaliku“ reisimise üldkategooriaid mõisteti piisavalt laialt, et vastata muu hulgas era- ja perekonnaelu põhiõiguse nõuetele, ning et reisi „hädavajalikkuse“ tõendamiseks vajalikud tõendid ei olnud sellised, mis oleks muutnud reisimise praktikas ülemäära keeruliseks,¹⁸⁶ aitas see minu hinnangul tõepoolest tagada vaidlusaluste meetmete proportsionaalsust kitsamas tähenduses¹⁸⁷. Aga lisaks neile üldistele kategooriatele oleks minu arvates pidanud vaidlusaluseid meetmeid ka paindlikult rakendama. Muud, konkreetset individuaalsed asjaolud oleks rakendamise ajal pidanud õigustama erandi tegemist. Ajutiselt Belgias viibivatel inimestel oleks pidanud olema lubatud reisida tagasi oma elukohaliikmesriiki, olenemata sellest, kas tegemist on Rootsi või mõne teise „suure ohuga“ riigiga.¹⁸⁸ Sellist põhiõigustel tuginevat erandit oleks saanud õigustada ja pidanud õigustama ka mõni muu humanitaarolukord. Selle peab kindlaks tegema eelotsusetaotluse esitanud kohus.

133. Küll aga võisid ametiasutused mõistlikult leida, et reisimine turismi eesmärgil, nii oluline kui see ka ei oleks, pidi tervishoiuga seotud nõuete ees ajutiselt taanduma. Sellega seoses tuleb silmas pidada ka seda, et asjasse puutuvaid piiranguid kohaldati üksnes teatud „suure ohuga“ riikide suhtes, samas kui reisimine teistesse riikidesse oli lubatud. Ka see aitas kaasa vaidlusaluste reisipiirangute proportsionaalsusele kitsamas tähenduses.

6. Vahejärelalus

134. Eeltoodust tulenevalt teen ettepaneku, et Euroopa Kohus vastaks esimesele eelotsuse küsimusele, et kodakondsusdirektiivi artikli 4 lõiget 1 ja artikli 5 lõiget 1 tõlgendatuna koostoimes artikli 27 lõikega 1 ja artikli 29 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole põhimõtteliselt vastuolus riigisisese meetmed, mis on võetud pandeemia tõttu tervishoiule põhjustatud tõsisele ja tegelikule ohule reageerimiseks ning mis seisnevad ühelt poolt reisikeeluse riikidesse ja riikidest, kus epidemioloogiline olukord on võrreldes asjasse puutuva liikmesriigi olukorraga märkimisväärselt halvem, ning teiselt poolt karantiini- ja testimisnõuetes sellistest riikidest tagasi pöörduvate elanike suhtes.

¹⁸⁵ Vt eelõige Thym, D., ja Bornemann, J., *op. cit.*, lk 1164 ja 1165.

¹⁸⁶ Vt analoogia alusel seoses „mõjuvatel perekondlikel põhjustel“ reisimise kategooriaga Euroopa Komisjon, komisjoni 28. oktoobri 2020. aasta teatise Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule – COVID-19. Suunised isikute kohta, kes on vabastatud Euroopa Liitu mittehädavajaliku reisimise ajutisest piirangust seoses nõukogu 30. juuni 2020. aasta soovitus 2020/912 rakendamise (COM(2020) 686 (final)), lk 8.

¹⁸⁷ Vt sarnast hinnangut EÕIK alusel McBride, J., „An Analysis of Covid-19 Responses and ECHR Requirements“ (COVID-19-le reageerimise ja EIÕK nõuete analüüs), EIÕK veebipäevik, 27. märts 2020 (kättesaadav veebilehel <https://www.echrblog.com/2020/03/an-analysis-of-covid-19-responses-and.html>).

¹⁸⁸ Vt muu hulgas Euroopa Komisjoni 16. märtsi 2020. aasta COVID-19 suunised tervise kaitseks ning kaupade ja esmatähtsate teenuste kättesaadavuse tagamiseks ette nähtud piirihaldusmeetmete kohta, punkt 21.

B. Vaidlusaluste reisi piirangute rakendamiseks läbi viidud kontrollide õiguspärasus (teine küsimus)

135. Nordic Info väidab eelotsusetaotluse esitanud kohtus, et esimese küsimuse analüüsimisel käsitletud reisi piirangute rakendamiseks viisid Belgia ametiasutused asjasse puutuval ajal läbi kontrolle Belgia ja teiste Schengeni riikide piiridel, rikkudes Schengeni piirieskirjade norme.

136. Tuletan meelde, et selleks, et saavutada Euroopa Liidu eesmärk luua „sisepiirideta ala, kus on tagatud isikute vaba liikumine“,¹⁸⁹ on Schengeni piirieskirjades ette nähtud *põhimõte*, mille kohaselt puudub nn „sisepiire“¹⁹⁰ ületavate isikute piirikontroll selliste riikide nagu Belgia ja Rootsi vahel, mille suhtes kohaldatakse Schengeni *acquis*'d¹⁹¹. Nende eeskirjade artikkel 22 väljendab seda põhimõtet, sätestades, et sisepiire võib ületada igas kohas, ilma et isikuid piiril kontrollitaks. Küll aga võimaldavad samade eeskirjade artiklid 25–35 *erandina* teatud tingimustel sellise kontrolli ajutist taaskehtestamist.

137. Nordic Info väidab, et vaidlusalused kontrollid viidi läbi Schengeni piirieskirjade artiklit 22 rikkudes. Lisaks sellele ei olnud tema hinnangul täidetud nimetatud eeskirja artiklis 25 jj sätestatud sisepiiride piirikontrolli erandliku taaskehtestamise tingimused.

138. Eelotsusetaotluses näib liikmesriigi kohus lähtuvat eeldusest, et kontrollid, mida Belgia ametiasutused läbi viisid, olid tõepoolest käsitatavad „piirikontrollina“ Schengeni piirieskirjade artikli 22 tähenduses, ja kahtleb seega nende õiguspärasuses üksnes nimetatud eeskirjade artikli 25 jj tähenduses. Belgia valitsus aga vaidlustab oma seisukohtades selle eelduse. Lisaks sellele on teine küsimus sõnastatud laialt ja avatult, mis potentsiaalselt hõlmab ka nimetatud küsimust. Seetõttu leian, et kõigepealt on asjakohane esitada mõni selgitus vaidlusaluste kontrollide kvalifitseerimise kohta (1), käsitledes seejärel sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamise tingimusi (2).

1. Vaidlusaluste kontrollide kvalifitseerimine

139. Osas, mis puudutab Belgia ametiasutuste poolt läbi viidud kontrolle vaidlusaluste reisi piirangute rakendamiseks asjasse puutuval ajal, on eelotsusetaotlus ebamäärane. Eelotsusetaotluse esitanud kohus üksnes selgitab – ja meenutab teise küsimuse sõnastuses –, et vaidlusaluse määruse artiklis 18 sätestatud reisikeeldu¹⁹² „kontrolliti ja [rikkumise korral] karistati“ ning et pädevad ametiasutused said seda „omal algatusel ellu rakendada“. Ülejäänud osas kordab see kohus mõne asjakohase Belgia õigusnormi sisu, selgitamata, mida need praktikas tähendasid. Olgu kuidas on, toimikust ja eelkõige Belgia valitsuse poolt Euroopa Kohtu esitatud küsimustele antud vastustest tulenevad järgmised punktid.

¹⁸⁹ Vt eespool punkt 4.

¹⁹⁰ Schengeni piirieskirjade artikli 2 lõike 1 kohaselt viitab mõiste „sisepiirid“ nende eeskirjade tähenduses „a) liikmesriikide ühis[tele] maismaapiirid[ele], sealhulgas jõe- ja järvepiirid[ele]; b) liikmesriikide vaheliste siselendude lennujaamad[ele]; c) liikmesriikide mere-, jõe- ja järvesadama[tele], mille kaudu toimub regulaarne liidusisene parvlaevavahetus“.

¹⁹¹ Samuti ka Island ja Norra, juhul kui see peaks olema põhikohtuasja lahendamisel oluline (vt eespool 23. ja 35. joonealune märkus).

¹⁹² Näib, et karantiini- ja testimisnõuete täitmine ei ole küsimuse all.

140. Ühelt poolt ei ole vaidlust selle üle, et asjasse puutuval ajal ei olnud Belgia ametiasutused piirikontrolli Belgia sisepiiridel teiste Schengeni riikidega Schengeni piirieskirjade artikli 25 jj kohaselt ametlikult taaskehtestanud. Teiselt poolt viisid politseiametnikud sel ajal läbi mõningaid kontrole, nimelt:

- lennujaamades, mis puudutas põhimõtteliselt kõiki lende. Sellegipoolest, selliste lendude puhul, mis saabusid „suure ohuga“/„punastest“ Schengeni riikidest, kontrolliti reisijaid pisteliselt;
- rongijaamades, kus ametnikud kontrollisid pisteliselt teatavaid naaberriikidest saabuvate rahvusvaheliste kiirrongide reisijaid nende väljumisel esimeses jaamas, kus need rongid pärast Belgia territooriumile sisenemist peatusid;
- piire ületavatel maanteedel, kus ametnike liikuvad üksused tegid pistelist kontrolli oma tavapärase tööaja kestel.

141. Belgia valitsuse seisukoha järgi ei olnud need kontrollid „kontrollid piiril“ Schengeni piirieskirjade artikli 22 tähenduses. Tegemist oli üksnes „siseriikliku õiguse kohaselt politseikohustuste täitmis[ega] liikmesriikide pädevate asutuste poolt [...] piirialadel“ ja lisaks sellele ei olnud neil „samaväärset toimet kontrollidega piiril“ nimetatud eeskirjade artikli 23 punkti a tähenduses. Seetõttu ei kuulunud nad sisepiiride piirikontrolli keelu kohaldamisalasse, nagu selgub viimati nimetatud sättest.

142. Vaidlusaluste kontrollide õige kvalifikatsioon on mõistagi küsimus, mille peaks lahendama eelotsusetaotluse esitanud kohus. Selleks, et nimetatud kohut selles osas juhendada, esitan sellegipoolest mõne tähelepaneku.

143. Ühelt poolt näib, et asjasse puutuvad kontrollid võivad esmapilgul vastata Schengeni piirieskirjade artikli 2 punktis 11 esitatud mõiste „kontrollid piiril“ määratlusele. Esiteks näib, et neid „teostati piiripunktis“ või nende punktide lähedal, vähemalt selles osas, mis puudutas maanteid ja lennujaamu,¹⁹³ kuigi ka raudteejaamade puhul ei ole olukord nii erinev¹⁹⁴. Teiseks viidi nad väidetavalt läbi selleks, et „taga[da], et isikutel [...] võib lubada siseneda liikmesriigi territooriumile või sealt lahkuda“, kuivõrd näib, et politseinikud kontrollisid, kas reisijad vastasid vähemalt ühele asjasse puutuval ajal kehtestatud tingimusele, et neid „või[ks] lubada siseneda“ Belgia territooriumile või sealt „lahkuda“, nimelt reisimine „hädavajalikul põhjusel“ või teise võimalusena see, et nad ei saabu „suure ohuga“ riigist või ei ürita sinna suunduda.

¹⁹³ Tuletan meelde, et Schengeni piirieskirjade tähenduses käsitatakse liikmesriikide lennujaamu piiripunktidenä. Vt selle kohta „sisepiiri“ ja „välispiiri“ määratlusi vastavalt nimetatud eeskirjade artikli 2 punktides 1 ja 2.

¹⁹⁴ Ühelt poolt ei peeta rongijaamu isegi rahvusvaheliste rongide puhul piiripunktideks Schengeni piirieskirjade tähenduses (vt selle kohta „sisepiiri“ ja „välispiiri“ määratlusi vastavalt nimetatud eeskirjade artikli 2 punktides 1 ja 2). Teiselt poolt tehakse nende eeskirjade sätete kohaselt välispiire ületavate rongide reisijate „kontrollid piiril“, kui nad lahkuvad rongilt (või lähevad rongile) esimeses peatuses pärast Schengeni riigi territooriumile saabumist või viimases peatuses enne liikmesriigi territooriumilt lahkumist. Vt VI lisa „Erinevat liiki piiride ja liikmesriikide välispiiride ületamisel kasutatavate erinevat liiki transpordivahenditega seotud erieskirjad“ punkti 1 („Maismaapiir“) alapunkt 1.2 („Raudteeliikluse kontroll“).

144. Teiselt poolt, asjaolu, et vaidlusaluseid kontrollidele ei viidud läbi püsirajatistes, vaid politseiametnike liikuvate üksuste poolt, kes olid aja jooksul erinevates asukohtades, koos asjaoluga, et tegemist ei olnud süstemaatiliste,¹⁹⁵ vaid pisteliste „kohapealsete kontrollidega“, on kindlad viited,¹⁹⁶ et tegemist oli, nagu ka Belgia valitsus on väitnud, „politseikohustuste täitmis[ega] [...] piirialadel“, nagu on sätestatud Schengeni piirieskirjade artikli 23 punktis a. Kui selliste kontrollide intensiivsus ja sagedus – mille peab asjasse puutuvate Belgia õigusnormide alusel kindlaks tegema eelotsusetaotluse esitanud kohus – ei olnud selline, et neil oli „samaväär[ne] [toime] kontrollidega piiril“, ei olnud nad tõepoolest nende eeskirjade artiklis 22 ette nähtud keeluga hõlmatud.¹⁹⁷ Asjaolu, et artikli 23 punkti a alapunktis ii on ette nähtud kontrollid, mida viiakse läbi reaktsioonina üksnes „[ohule] avalikule julgeolekule“, mitte „ohule tervishoiule“, ei puutu sellega seoses asjasse. Tõepoolest, selle sättega ei nähta ette ei õiguslikku alust ega määratleta põhjuseid, millal „politseikohustusi“ võib täita – kuivõrd need põhjused on määratletud asjasse puutuvas riigisiseses õiguses –, ja avaliku julgeolekuga seotud kontrolli stsenaarium on toodud lihtsalt näitena.¹⁹⁸

2. Sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamise tingimused

145. Olen eelmises jaotises selgitanud, miks minu hinnangul – ja kui seda kinnitab eelotsusetaotluse esitanud kohus – ei olnud sellised kontrollid, nagu Belgia ametiasutused asjasse puutuval ajal vaidlusaluste reisipiirangute rakendamiseks tegid, käsitatavad sisepiiridel keelatud „kontrollidena piiril“ Schengeni piirieskirjade artikli 22 tähenduses. Seega ei näi küsimus, kas Belgias olid asjasse puutuval ajal piirikontrolli erakorralise taaskehtestamise tingimused täidetud, enam asjakohane. Analüüsin seda siiski terviklikkuse huvides.¹⁹⁹

146. Schengeni piirieskirjade artikli 25 lõikes 1 on sätestatud sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamise üldraamistik. Selles on eelkõige ette nähtud, et nimetatud kontrolli võib taaskehtestada, „kui [...] tekib tõsine oht liikmesriigi avalikule korrale või sisejulgeolekule“ liikmesriigis. Täidetud peavad olema ka teised menetluslikud ja sisulised tingimused, nagu ma allpool selgitan.²⁰⁰

147. Olenemata aga sellest, kas need muud tingimused olid asjasse puutuval ajal Belgias täidetud, väidab Nordic Info, et piirikontrolli taaskehtestamine ei olnud sellistel asjaoludel, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, üldse võimalik sel lihtsal põhjusel, et Schengeni piirieskirjade artikli 25 lõige 1 ei nimeta sellise meetme õigustusena „tervishoidu“. Nagu ilmneb eelotsusetaotlusest, on see küsimus eelotsusetaotluse esitanud kohtu teise küsimuse kese. Niisiis

¹⁹⁵ Tundub, et ainsad süstemaatiliselt läbiviidud kontrollid puudutasid Brüsseli Midi raudteejaamas (Belgia) Londonist (Ühendkuningriik) saabuvatele või sinna suunduvatele Eurostari rongidele sisenevatele või sealt väljuvatele reisijatele tehtavaid kontrollide. Need kontrollid ei ole aga praeguses kohtuasjas asjakohased. Tõepoolest, nagu Belgia valitsus kohtuistungil rõhutas, ei ole nad seotud mitte Schengeni riikide „sisepiiri“, vaid „välispiiri“ ületamisega. Kuivõrd neid ronge ilmselt Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi vahelisel virtuaalsel piiril keset La Manche'i tunnelit ei peatata, kontrollitakse reisijaid hoopis enne seda, kui nad Midis rongile sisenevad või rongist väljuvad (vt eespool 193. joonealune märkus). Asjaolu, et vahel peatuvad need rongid Schengeni riikide territooriumil Brüsseli ja Londoni vahel, ei ole selles suhtes asjakohane. Tegelikult kohaldatakse sellega seoses erikorda, mille kohaselt tehakse reisijatele, kes sisenevad neile rongidele näiteks Lille'is (Prantsusmaa) suunaga Brüsselisse, „kontrolle piiril“ rongist väljumisel (vt Schengeni piirieskirjade VI lisa, punkt 1.2.3). Rõhutan, et nende reisijate suhtes ei peeta kõnealuseid kontrollide seotuks „sisepiiride“ ületamisega. Selle asemel käsitatakse neid isikuid õigusliku fiktsiooni kaudu nõnda, nagu nad oleksid ületanud Schengeni riikide „välispiire“.

¹⁹⁶ Vt selle kohta Schengeni piirieskirjade artikli 23 punkti a alapunktid iii ja iv.

¹⁹⁷ Vt selle kohta 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus A (C-9/16, EU:C:2017:483, punktid 38–40 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁹⁸ Nagu ilmneb sõna „eelkõige“ kasutamisest artikli 23 punktis a.

¹⁹⁹ Need suundumused võivad osutada vähemalt teiste juhtumite jaoks õpetlikuks, sest nagu käesoleva ettepaneku sissejuhatuses on viidatud, taastasid paljud liikmesriigid pandeemia ajal eri hetkedel sisepiiridel piirikontrolli. Vt liikmesriikide teated sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamise kohta vastavalt Schengeni piirieskirjade artiklile 25 ja artiklile 28 jj (kättesaadav veebilehel https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

²⁰⁰ Vt allpool käesoleva ettepaneku punktid 155–161.

käsitlen ma kõigepealt üldiselt selle sätte kohaldamisala (a), esitades seejärel mõne põgusa tähelepaneku selle kohta, kas sellise meetme rakendamise tingimused olid käesoleval juhul täidetud (b).

a) Schengeni piirieskirjade artikli 25 lõike 1 kohaldamisala

148. Nordic Info argumendil, mis puudutab aluseid, millele tuginedes võib Schengeni piirieskirjade artikli 25 lõike 1 alusel õiguspäraselt taaskehtestada piirikontrolli sisepiiridel, on minu hinnangul teatav kaal.²⁰¹

149. Tõepoolest, kui kodakondsusdirektiivi artikli 27 lõikes 1 on vaba liikumise piiramise lubatavate aluste loetelus sõnaselgelt „avalik kord, avalik julgeolek või tervishoid“, viitab Schengeni piirieskirjade artikli 25 lõige 1 seoses piirikontrolliga *sisepiiridel* üksnes „tõsi[sele] oh[ule] liikmesriigi avalikule korrale või sisejulgeolekule“, jättes „tervishoiu“ selgelt kõrvale. Tegelikult nimetab see eeskiri „ohtu [liikmesriikide] rahvatervisele“, kuid *üksnes* seoses *välispiiridele* saabuvate kolmandate riikide kodanike sisenemisega.²⁰²

150. Lisaks sellele viitab nende eeskirjade kujunemisloo analüüs pigem sellele, et see erinevus regulatsioonis ei ole pelk tegematajätmine, vaid liidu seadusandja teadlik valik. Sellega seoses tuletan meelde, et Schengeni lepingu rakendamise konventsioonis,²⁰³ millele kirjutati alla Schengenis 19. juunil 1990,²⁰⁴ ei viidatud „rahvatervisele“ ei seoses välismaalaste riiki sisenemise tingimusega ega ka sisepiiridel piirikontrolli ajutise taaskehtestamisega²⁰⁵. Küll aga tegi komisjon seadusandlikus ettepanekus, millest sai Schengeni piirieskirjade esimene redaktsioon,²⁰⁶ muu hulgas ettepaneku lisada olemasolevate sisenemistingimuste hulka see, et välismaalased ei tohiks kujutada ohtu rahvatervisele,²⁰⁷ ja et piirikontrolli saab taaskehtestada, kui esineb „tõsine oht avalikule korrale, avalikule julgeolekule või *rahvatervisele*“²⁰⁸. Selle teksti esimesel lugemisel muutis Euroopa Parlament aga sätteid sisepiiridel toimuva piirikontrolli kohta nii, et kõik viited võimalikule „rahvatervisele“ jäeti välja.²⁰⁹ Kõnealune muudatus säilis ülejäänud seadusandlikus protsessis.

²⁰¹ Seda niivõrd, et seda seisukohta tundub jagavat või vähemalt tundus jagavat ka Euroopa Parlament. Vt Euroopa Parlamendi 19. juuni 2020. aasta resolutsiooni olukorra kohta Schengeni alal pärast COVID-19 puhangut (2020/2640(RSP)) (ELT 2021, C 362, lk 77) punkt 7.

²⁰² See, et „nad ei ohusta [...] avalikku korda, sisejulgeolekut [või] rahvatervist“, on üks kolmandate riikide kodanike suhtes kohaldatavatest riiki sisenemise tingimustest lühiajaliseks viibimiseks liikmesriikide territooriumil (vt Schengeni piirieskirjade artikli 6 lõike 1 punkt 4), mida põhimõtteliselt kontrollib piirivalve osana „põhjalikust“ kontrollist, mida kohaldatakse kolmandate riikide kodanikele Schengeni alale sisenemisel (vt nimetatud eeskirjade artikli 8 lõike 3 punkti a alapunkt vi).

²⁰³ Leping Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta, allkirjastatud Schengenis 14. juunil 1985 (EÜT 2000, L 239, lk 13; ELT eriväljaanne 19/02, lk 3).

²⁰⁴ EÜT 2000, L 239, lk 19; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9.

²⁰⁵ Vt vastavalt Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 2 lõige 2 ja artikli 5 lõike 1 punkt e.

²⁰⁶ Ettepanek: nõukogu määrus, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (esitanud komisjon), 26. mai 2004 (KOM(2004) 391 (lõplik)).

²⁰⁷ Vt nimetatud ettepaneku artikli 5 lõike 1 punkt e.

²⁰⁸ Vt nimetatud ettepaneku artikli 20 lõige 1, artikli 22 lõige 1 ja artikkel 24 (kohtujuristi kursiiv).

²⁰⁹ Vt Euroopa Parlamendi õigusloomega seotud resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (COM(2004)0391 – C6-0080/2004 – 2004/0127(COD)) (P6_TA(2005)0247). See muudatus pärineb ettepanekust, mille tegi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon. Vt kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon, 14. aprill 2005, muudatused 138–198, aruande projekt, Michael Cashman, dokument nr PE 355.529v01-00, lk 20, muudatus 171 („[...] On võimalik [...] eristada „ohtu rahvatervisele“ kui üksikisiku sisenemise keelamise põhjust ja „ohtu rahvatervisele“ kui alust taaskehtestada piirikontroll sisepiiridel, mis mõjutaks kõiki sisepiiri ületada soovivaid inimesi. Kui esimesel juhul on kerge näha „ohu rahvatervisele“ kui keeldumise aluse lisamise eelist [...], siis sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamise puhul ei ole see tegelikult ilmne: kui liikmesriigi territooriumil peaks tekkima selline haiguspuhang, oleks asjakohane ja proportsionaalne poliitiline reaktsioon näiteks haigestunud isikute karantiini panemine, võibolla haigla või mõne hoone isoleerimine.“).

151. Nagu aga Belgia, Norra ja Šveitsi valitsus ning komisjon väidavad, leian, et kuigi „oht rahvatervisele“ ei saa iseenesest õigustada sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamist Schengeni piirieskirjade artikli 25 lõike 1 alusel, on *mõni* rahvaterviseiga seotud olukord sedavõrd tõsine, et see on võimalik subsumeerida selles sättes kasutatud mõiste „tõsine oht avalikule korrale“ alla.²¹⁰

152. Kuigi mõistet „tõsine oht avalikule korrale“ ei ole Schengeni piirieskirjades määratletud, tuleneb nende eeskirjade põhjendusest 27, et liidu seadusandja soovis, et sellega seoses oleks kohaldatav Euroopa Kohtu poolt vaba liikumist käsitlevas kohtupraktikas välja kujunenud määratlus. Asjasse puutuva kohtupraktika kohaselt eeldab „avaliku korra“ kontseptsioon, et esineb „tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihüvi“.²¹¹

153. Esiteks võib elanikkonna kaitsmist kahju eest eelkõige epideemiliste haiguste tõrje kaudu koos sellele elanikkonnale tervishoiuteenuse osutamiseга hõlpsasti käsitada osana neist „ühiskonna põhihüvidest“. Tegelikult võib see olla üks „riigi põhifunktsioonidest“, mida Euroopa Liit ELL artikli 4 lõike 2 kohaselt „austab“. Teiseks võib selliste haiguste poolt põhjustatud oht teatud tingimustel olla piisavalt tõsine, et see kujutaks endast „tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu“, mis neid „huve“ mõjutab.²¹²

154. Osas, milles näiteks teatav pandeemia vastab eespool esitatud „avaliku korra“ määratlusele, ei näe ma põhjust, miks peaks selle Schengeni piirieskirjade artikli 25 lõike 1 kohaldamisalast välja jätma. Selle sätte sõnastuses ei ole seatud tingimusi seoses sellega, millist liiki „oht avalikule korrale“ võib õigustada piirikontrolli taaskehtestamist sisepiiridel. Tingimusel, et oht on „tõsine“, on hõlmatud *kõik* sellised ohud. Eespool analüüsitud ajalooline taust ei välista minu hinnangul sellist tõlgendust.²¹³ Selgituseks: see ei tähenda, et „rahvatervis“ ja „avalik kord“ langevad kokku ja et esimesena nimetatud õigustab alati sellist meedet. Nii oleks see üksnes sellises äärmuslikus olukorras, kus rahvatervise olukord on küllalt tõsine, et tõsiselt ohustada avalikku korda.²¹⁴

b) Kas piirikontrolli taaskehtestamise tingimused olid käesoleval juhul täidetud

155. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus ei soovi tegelikult teada, kas piirikontrolli taaskehtestamise tingimused olid asjasse puutuvatel asjaoludel täidetud, ja kuivõrd mis tahes sellekohased selgitused ei puutu põhikohtuasjas tõenäoliselt asjasse, piirdun sellega, et esitan selle kohta vaid mõne tähelepaneku.

²¹⁰ Vt samasugune seisukoht: komisjoni 16. märtsi 2020. aasta COVID-19 suuniste tervise kaitseks ning kaupade ja esmatähtsate teenuste kättesaadavuse tagamiseks ette nähtud piirihaldusmeetmete kohta punkt 18.

²¹¹ Vt muu hulgas 4. detsembri 1974. aasta kohtuotsus Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punkt 18) ja 4. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, punkt 40).

²¹² Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punkt 81. Vt ka Leboeuf, L., „La fermeture des frontières de l'Union pour motifs de santé publique: la recherche d'une approche coordonnée“ teoses Dubout, E., ja Picod, F. (eds), *op. cit.*, lk 223–239; van Eijken, H. H., ja Rjipma, J. J., *op. cit.*, lk 40, ning Thym, D., ja Bornemann, J., *op. cit.*, lk 1148 ja 1149.

²¹³ On selge, et algul pakuti see muudatus välja eespool 209. joonealuses märkuses viidatud põhjusel. Küll aga ei ole selge, kas erinevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu liikmed nõustusid muudatusega just sel põhjusel. Nad võisid vägagi hästi arvata, et viide „rahvatervisele“ ei ole vajalik, kuivõrd rahvatervise kriis, mis on piisavalt tõsine, et õigustada piirikontrolli taaskehtestamist, on hõlmatud „avaliku korra“ alusega.

²¹⁴ Sama tõlgendus on sisuliselt esitatud hiljutises 14. detsembri 2021. aasta ettepanekus võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (COM(2021) 891 (final)). Selles teeb komisjon ettepaneku täpsustada, et „tõsiseks ohuks avalikule korrale või sisejulgeolekule võib pidada eelkõige [...] ulatuslikke rahvatervisealaseid hädaolukordi“ (vt kavandatava määruse põhjendus 28 ja artikli 25 lõike 1 punkt b).

156. Esimesena, nagu just selgitatud, saab sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamist põhjendada Schengeni piirieskirjade artikli 25 lõike 1 alusel reageerimisega „tõsisele ohule liikmesriigi avalikule korrale või sisejulgeolekule“. Seoses sellega, kas COVID-19 pandeemia puhul oli asjasse puutuval ajal sisuliselt tegemist sellise „ohuga“, viitan punktidele 76–86 eespool.

157. Teisena tuleneb Schengeni piirieskirjade artikli 25 lõikest 2 ja artiklist 26, et sellise meetme rakendamisel tuleb järgida proportsionaalsuse põhimõtet.²¹⁵

158. Esiteks, mis puudutab seda, kas sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamine on *sobiv* abinõu seoses „tõsise ohuga avalikule korrale“, mida COVID-19 võis asjasse puutuval ajal endast kujutada, tuletan meelde käesoleva ettepaneku punkte 97–102, milles analüüsiti isikute rahvusvahelise liikumise piirangute (piiratud) mõju epideemilise haiguse levikule. Küll aga näib mulle, et osas, milles sellised reisipiirangud, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, olid selles suhtes sobivad, kehtib sama ka seoses piirikontrolli taaskehtestamisega sisepiiridel. Tõepoolest, selline meede aitas kaasa (või võis aidata kaasa) selliste piirangute rakendamisele ning seega nende süsteemsele ja ühtsele kohaldamisele.

159. Teiseks, see, kas sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamine oli *vajalik*, sõltub sisuliselt sellest, kas alternatiivsed meetmed oleks vaidlusaluste reisipiirangute rakendamisel olnud vähem piiravad, kuid sama tõhusad. Sellega seoses täheldan, et riigi territooriumil, sealhulgas piirialadel tehtud pistelised „kohapealsed kontrollid“, millega kaasnesid tõhusad ja hoiatavad karistused nende meetmete rikkumise korral, oleks tõenäoliselt olnud nende rakendamise viisina vähem piiravad, kuid sama tõhusad – ja tõepoolest, näib, et just selle teguviisi Belgia ametiasutused asjasse puutuval ajal valisidki.²¹⁶

160. Kolmandaks, mis puudutab sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamise *proportsionaalsust kitsamas tähenduses*, siis tuletan meelde oma tähelepanekuid eespool käesoleva ettepaneku punktides 120–133, milles analüüsitakse seda, kas demokraatlikus ühiskonnas on isikute rahvusvahelise liikumise piiramine „rahvatervisega“ seotud põhjustel vastuvõetav. Samuti lisan, et lisaks ebamugavustele, mida põhjustavad märkimisväärsed reisipiirangud, kaasnevad ka piirikontrollidega teatud puudused.²¹⁷ Liikmesriikide poolt pandeemia ajal teostatud piirikontrollid takistasid oluliselt nende isikute liikumist, kes ei olnud hõlmatud reisikeeluga – sest nad reisisid „hädavajalikel“ eesmärkidel – ja kelle takistusteta piiriülene liikumine on väga oluline. Nende kontrollide mõju piiriala- ja tervishoiutöötajatele oli mõnikord oluline, eriti kui kontrolle korraldati nii, et need põhjustasid pikki järjekordi ja märkimisväärsed viivitusi. Sama tähelepanek kehtib ka kaupade piiridevahelise liikumise kohta. Piirikontrolli võimalike eeliste ja puuduste „tasakaalustamiseks“ tuli vähemalt võtta meetmeid, nagu komisjoni soovitatud „roheliste koridoride“ süsteem, et hõlbustada „hädavajalike“ inimeste ja kaupade liikumist.²¹⁸

²¹⁵ Artikli 25 lõikes 2 on viidatud, et sisepiiridel võib piirikontrolli taaskehtestada ainult „viimase abinõuna“, samas kui artiklis 26 on sätestatud, et ametiasutused peavad kontrollima, „mil määral on kõnealuse meetmega võimalik vähendada ohtu avalikule korrale või sisejulgeolekule“, ja „seda, kas kõnealuse meetme kohaldamine on asjaomase ohuga proportsionaalne“. Need tingimused on minu hinnangul vastavuses klassikaliste proportsionaalsuse kriteeriumidega, milleks on sobivus, vajalikkus ja proportsionaalsus *sensu stricto*.

²¹⁶ Vt eespool punktid 139–144.

²¹⁷ Vt selle kohta üksikasjalikumalt analüüsi Euroopa Komisjon, regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat, Peyrony, J., Rubio, J., ja Viaggi, R., „The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions: an empirical report covering the period March to June 2020“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2021.

²¹⁸ Vt Euroopa Komisjon, komisjoni 24. märtsi 2020. aasta teatis roheline transpordikoridori rakendamise kohta piirihaldusmeetmeid käsitlevate suuniste alusel, et kaitsta inimeste tervist ning tagada kaupade ja esmatähtsate teenuste kättesaadavus (ELT 2020, C 96I, lk 1), ning 30. märtsi 2020. aasta komisjoni teatis – COVID-19 puhangu ajal töötajate vaba liikumise õiguse kasutamist käsitlevad suunised (ELT 2020, C 102I, lk 1).

161. Viimaks tuletan meelde, et sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamiseks tuleb järgida konkreetset menetlust. Eelkõige peavad riigisised ametiasutused Schengeni piirieskirjade artikli 27 kohaselt teatama sellest teiste liikmesriikide vastavatele asutustele ja komisjonile hiljemalt neli nädalat enne piirikontrolli kavandatavat taaskehtestamist. Erakorraliselt võivad nad artikli 28 kohaselt piirikontrolli taaskehtestada viivitamatult, teavitades sellest meetmest samal ajal. Mõlemal juhul oli teavitamine nõutav. Näib, et seda nõudmist ei täitnud mitte iga liikmesriik, kes pandeemia ajal sellise meetme kehtestas.²¹⁹

3. Vahejärelalus

162. Eeltoodud kaalutlustest tulenevalt teen ettepaneku, et Euroopa Kohus vastaks teisele küsimusele nii, et Schengeni piirieskirjade artikli 25 lõikega 1 ei ole põhimõtteliselt vastuolus see, kui liikmesriik taaskehtestab reaktsioonina pandeemiale sisepiiridel ajutiselt piirikontrolli, kui pandeemia on piisavalt oluline, et käsitada seda kui „tõsist ohtu avalikule korrale“ nimetatud sätte tähenduses, ja kõik sättes ette nähtud tingimused on täidetud.

V. Ettepanek

163. Eeltoodud põhjendusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brusseli (Brüsseli hollandikeelne esimese astme kohus, Belgia) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. 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 ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ, artikli 4 lõiget 1 ja artikli 5 lõiget 1 tõlgendatuna koostoimes artikli 27 lõikega 1 ja artikli 29 lõikega 1

tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole põhimõtteliselt vastuolus riigisised meetmed, mis on võetud pandeemia tõttu tervishoiule põhjustatud tõsisele ja tegelikule ohule reageerimiseks ning mis seisnevad ühelt poolt reisikeelus riikidesse ja riikidest, kus epidemioloogiline olukord on võrreldes asjasse puutuva liikmesriigi olukorraga märkimisväärselt halvem, ning teiselt poolt karantiini- ja testimisnõuetes sellistest riikidest tagasi pöörduvate elanike suhtes.

2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määruse (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad), artikli 25 lõiget 1

tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole põhimõtteliselt vastuolus see, kui liikmesriik taaskehtestab reaktsioonina pandeemiale sisepiiridel ajutiselt piirikontrolli, kui pandeemia on piisavalt oluline, et käsitada seda kui „tõsist ohtu avalikule korrale“ nimetatud sätte tähenduses, ja kõik sättes ette nähtud tingimused on täidetud.

²¹⁹ Vt muu hulgas Heinikoski, S., „COVID-19 bends the rules on internal border controls: Yet another crisis undermining the Schengen acquis?“, *FIIA Briefing Paper* 281, aprill 2020.