



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

5 päivänä joulukuuta 2023*

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2004/38/EY – 27 ja 29 artikla – Toimenpiteet, joilla unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta rajoitetaan kansanterveyteen liittyvistä syistä – Yleisesti sovellettavat toimenpiteet – Kansallinen säännöstö, jossa kielletään poistuminen valtakunnan alueelta covid-19-pandemian yhteydessä korkean riskin vyöhykkeiksi luokiteltuihin jäsenvaltioihin suuntautuvia muita kuin välttämättömiä matkoja varten ja veloitetaan kaikki valtakunnan alueelle jostakin tällaisesta jäsenvaltiosta saapuvat matkustajat käymään seulontatestissä ja noudattamaan karanteenia – Schengenin rajasäännöstö – 23 artikla – Poliisivaltuuksien käyttäminen kansanterveyttä koskevissa asioissa – Vastaavuus rajatarkastusten suorittamisen kanssa – 25 artikla – Mahdollisuus palauttaa rajavalvonta sisärajoille covid-19-pandemian yhteydessä – Jäsenvaltiossa sellaisten toimenpiteiden puitteissa suoritettu valvonta, joissa kielletään rajojen ylittäminen sellaisia muita kuin välttämättömiä matkoja varten, joiden lähtö- tai saapumisaika on covid-19-pandemian yhteydessä korkean riskin vyöhykkeeksi luokitelluissa Schengen-alueen valtioissa

Asiassa C-128/22,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Brysselin hollanninkielinen alioikeus, Belgia) on esittänyt 7.2.2022 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 23.2.2022, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Nordic Info BV

vastaaan

Belgian valtio,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, F. Biltgen ja Z. Csehi sekä tuomarit J.-C. Bonichot, M. Safjan (esittelevä tuomari), S. Rodin, P.G. Xuereb, J. Passer, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún ja M. Gavalec,

julkisasiamies: N. Emiliou,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Lamote,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 10.1.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Nordic Info BV, edustajinaan F. Emmerechts ja R. Pockelé-Dilles, advocaten,
- Belgian hallitus, asiamiehinään M. Jacobs, C. Pochet ja M. Van Regemorter, avustajinaan L. De Brucker, E. Jacobowitz ja P. de Maeyer, advocaten,
- Romanian hallitus, asiamiehinään M. Chicu ja E. Gane,
- Norjan hallitus, asiamiehinään V. Hauan, A. Hjetland, T. B. Leming, I. Thue ja P. Wennerås,
- Sveitsin hallitus, asiamiehinään L. Lanzrein ja N. Marville-Dosen,
- Euroopan komissio, asiamiehinään E. Montaguti, J. Tomkin ja F. Wilman,

kuultuaan julkisasiamiehen 7.9.2023 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77) ja henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL 2016, L 77, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 30.11.2017 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2017/2225 (EUVL 2017, L 327, s. 1) (jäljempänä Schengenin rajasäännöstö), tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Belgiaan sijoittautunut Nordic Info BV -niminen yhtiö ja Belgische Staat (Belgian valtio) ja jossa on kyse sellaisen vahingon korvaamisesta, joka tälle yhtiölle on väitetysti aiheutunut covid-19-pandemiaan liittyneen terveyskriisin aikana toteutetuista kansallisista toimenpiteistä, joilla rajoitettiin vapaata liikkuvuutta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2004/38

3 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan 22, 25–27 ja 31 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(22) Perustamissopimus antaa mahdollisuuden asettaa liikkumis- ja oleskeluvapaudelle rajoituksia yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella. Jotta taataan niiden olosuhteiden ja menettelyä koskevien takeiden tiukempi määrittely, joiden mukaisesti unionin kansalaisilta ja heidän perheenjäseniltään voidaan evätä lupa maahantuloon tai karkottaa heidät, olisi ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1984 annettu neuvoston direktiivi 64/221/ETY [(EUVL 1964, 56, s. 850)] korvattava tällä direktiivillä.

--

(25) Olisi myös täsmennettävä menettelyä koskevat takeet, jotta voidaan varmistaa unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä korkeatasoinen suojelu tilanteissa, joissa heidän ei sallita tulla toiseen jäsenvaltioon tai oleskella siellä, sekä noudattaa periaatetta, jonka mukaan viranomaisten toteuttamat toimet on aina asianmukaisesti perusteltava.

(26) Unionin kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään olisi aina oltava käytettävissään oikeudellisia muutoksenhakekeinoja, jos heiltä on evätty oikeus tulla toiseen jäsenvaltioon tai oleskella siellä.

(27) Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön, joka kieltää jäsenvaltioita antamasta tässä direktiivissä tarkoitetuille henkilöille elinikäistä maahantulokieltoa alueelleen, mukaisesti olisi vahvistettava unionin kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään, joille on annettu maahantulokielto jäsenvaltion alueelle, oleva oikeus tehdä uusi hakemus kohtuullisen ajan kuluttua ja joka tapauksessa kolmen vuoden kuluttua siitä, kun maahantulokieltoa koskeva lopullinen päätös on pantu täytäntöön.

--

(31) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja -vapauksia, ja siinä otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Perusoikeuskirjan sisältämän syrjintäkiellon mukaisesti jäsenvaltioiden olisi pantava tämän direktiivin säännökset täytäntöön ilman direktiivissä tarkoitettujen henkilöiden syrjintää, joka perustuu esimerkiksi sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, etniseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen.”

4 Direktiivin 2004/38 1 artiklan, jonka otsikko on ”Kohde”, sanamuoto on seuraava:

”Tässä direktiivissä säädetään:

- a) edellytykset, jotka koskevat sitä, miten unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella;
- b) unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus oleskella pysyvästi jäsenvaltioiden alueella;
- c) edellä a ja b alakohdassa vahvistettuja oikeuksia koskevat rajoitukset, jotka perustuvat yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen.”

5 Saman direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

- 1) ’unionin kansalaisella’ henkilöä, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus;

--

- 3) ’vastaanottavalla jäsenvaltiolla’ jäsenvaltiota, johon unionin kansalainen siirtyy käyttääkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.”

6 Saman direktiivin 3 artiklan, jonka otsikko on ”Henkilöt, joihin tätä direktiiviä sovelletaan”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän 2 artiklan 2 alakohdassa määriteltyihin perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin.”

7 Direktiivin 2004/38 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus maasta poistumiseen”, säädetään seuraavaa:

”1. Unionin kansalaisilla, joilla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, ja heidän perheenjäsenillään, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia mutta joilla on voimassa oleva passi, on oikeus poistua jäsenvaltion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon, sanotun kuitenkin rajoittamatta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetuilta henkilöiltä ei saa vaatia maastapoistumisviisumia eikä muun vastaavan muodollisuuden noudattamista.

3. Jäsenvaltioiden on kunkin oman lainsäädäntönsä mukaisesti myönnettävä kansalaisilleen henkilötodistus tai passi, jossa mainitaan haltijan kansalaisuus, sekä uusittava se.

4. Passin on oltava voimassa ainakin kaikissa jäsenvaltioissa sekä niissä maissa, joiden kautta sen haltijan on kuljettava matkustaessaan johonkin toiseen jäsenvaltioon. Jos jäsenvaltion lainsäädännössä ei säädetä henkilötodistuksen myöntämisestä, myönnetyn tai uusitun passin on oltava voimassa vähintään viiden vuoden ajan.”

8 Saman direktiivin 5 artiklassa, jonka otsikkona on ”Oikeus maahantuloon”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on sallittava unionin kansalaisen, jolla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, ja hänen perheenjäsentensä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on voimassa oleva passi, tulo alueelleen, sanotun kuitenkin rajoittamatta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista.

Unionin kansalaiselta ei saa vaatia viisumia eikä muun vastaavan muodollisuuden noudattamista.

--

5. Jäsenvaltio voi vaatia asianomaista henkilöä tekemään ilmoituksen jäsenvaltion alueella oleskelustaan määräajassa, joka on kohtuullinen ja ketään syrjimätön. Tämän velvollisuuden laiminlyönnistä saatetaan asianomaiselle määrätä seuraamuksia, joiden on oltava oikeasuhteisia ja syrjimättömiä.”

9 Direktiivin 6 ja 7 artikla, jotka sisältyvät direktiivin III lukuun, joka koskee oleskeluoikeutta, koskevat oikeutta oleskella enintään kolme kuukautta ja oikeutta oleskella yli kolme kuukautta.

10 Direktiivin 2004/38 VI luku, jonka otsikko on ”Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä”, sisältää direktiivin 27–33 artiklan.

11 Kyseisen direktiivin 27 artiklan, jonka otsikko on ”Yleiset periaatteet”, sanamuoto on seuraava:

”1. Jollei tämän luvun säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Näihin perusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä.

2. Yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle.

Asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.

3. Sen selvittämiseksi, onko asianomainen henkilö vaaraksi yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle, vastaanottava jäsenvaltio voi, jos se pitää sitä välttämättömänä, myöntäessään rekisteröintitodistuksen tai rekisteröintijärjestelmän puuttuessa, viimeistään kolme kuukautta asianomaisen henkilön saapumisesta sen alueelle tai 5 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun maassa oleskelua koskevan ilmoituksen tekopäivästä, tai myöntäessään oleskelukortin pyytää kotijäsenvaltiota ja tarvittaessa muita jäsenvaltioita antamaan tietoja kyseisen henkilön mahdollisesta aikaisemmasta poliisirekisteristä. Tällaisten tiedustelujen tekeminen ei saa olla järjestelmällistä. Jäsenvaltion, jolta asiaa tiedustellaan, on annettava vastaus kahden kuukauden kuluessa.

4. Passin tai henkilökortin myöntäneen jäsenvaltion on sallittava asiakirjan haltijan, joka on karkotettu toisesta jäsenvaltiosta yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, palata alueelleen ilman muodollisuuksia, vaikka asiakirja ei enää ole voimassa tai vaikka haltijan kansalaisuus on kiistanalainen.”

12 Direktiivin 2004/38 29 artiklassa, jonka otsikko on ”Kansanterveys”, säädetään seuraavaa:

”1. Vain sellaisen taudin perusteella, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiaankuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti tai tarttuva loistauti, ovat vapaata liikkuvuutta rajoittavat toimenpiteet oikeutettuja, edellyttäen, että näistä taudeista säädetään suojaa koskevilla säännöksissä, joita sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisiin.

2. Taudit, jotka ilmenevät saapumista seuraavien kolmen kuukauden jälkeen, eivät saa olla perusteena alueelta karkottamiselle.

3. Jäsenvaltio voi, jos se näyttää selvästi tarpeelliselta, kolmen kuukauden kuluessa saapumispäivästä vaatia, että oleskeluun oikeutetuille tehdään maksuton lääkärintarkastus sen toteamiseksi, ettei heillä ole mitään 1 kohdassa tarkoitetuista taudeista. Tällaisia lääkärintarkastuksia ei saa vaatia suoritettavaksi järjestelmällisesti kaikille hakijoille.”

13 Tämän direktiivin 30 artiklassa, jonka otsikkona on ”Päätöksistä ilmoittaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 27 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyistä päätöksistä on ilmoitettava asianomaiselle henkilölle kirjallisesti siten, että hän ymmärtää päätöksen sisällön ja seuraukset.

2. Asianomaiselle henkilölle on ilmoitettava täsmällisesti ja täydellisinä ne yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvät seikat, joihin hänen tapauksessaan tehty päätös perustuu, jollei tämä ole vastoin valtion turvallisuusetuja.

3. Ilmoituksessa on mainittava, missä tuomioistuimessa tai miltä hallintoviranomaiselta asianomainen henkilö voi hakea päätökseen muutosta sekä missä ajassa tämä on tehtävä, ja tarvittaessa mainittava aika, jonka kuluessa henkilön on poistuttava jäsenvaltion alueelta. Asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta alueelta poistumiseen varatun ajan on oltava vähintään yksi kuukausi ilmoittamispäivästä lukien.”

14 Kyseisen direktiivin 31 artiklassa, joka otsikko on ”Menettelyä koskevat takeet”, säädetään seuraavaa:

”1. Henkilöllä, jonka osalta on tehty päätös yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, on oltava vastaanottavassa jäsenvaltiossa mahdollisuus hakea siihen muutosta tuomioistuimessa tai soveltuvissa tapauksissa hallinnollisella muutoksenhakumenettelyllä.

--

3. Muutoksenhakumenettelyssä on voitava tarkastaa päätöksen laillisuus sekä suunnitellun toimenpiteen perusteena olevat tosiseikat ja olosuhteet. Menettelyssä on varmistettava, ettei päätös ole suhteeton erityisesti 28 artiklassa säädettyihin vaatimuksiin nähden.

4. Jäsenvaltiot voivat kieltää asianomaiselta maahantulon muutoksenhakumenettelyn ollessa vireillä, mutta ne eivät kuitenkaan saa estää tätä esittämästä vastinettaan henkilökohtaisesti, paitsi jos tämän esiintyminen oikeudessa saattaa vakavasti häiritä yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta tai jos muutoksenhaku koskee maahantulokieltoa.”
- 15 Saman direktiivin 32 artiklassa, jonka otsikko on ”Maahantulokiellon voimassaolo”, säädetään seuraavaa:
- ”1. Henkilö, jolta on kielletty maahantulo yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, voi hakea maahantulokiellon poistamista olosuhteisiin nähden kohtuullisen ajan kuluttua ja joka tapauksessa kolmen vuoden kuluttua yhteisön lainsäädännön mukaisesti asianmukaisesti tehdyn lopullisen maahantulokieltopäätöksen täytäntöönpanosta, sillä perusteella, että maahantulokieltopäätöksen perusteena olleet aineelliset olosuhteet ovat muuttuneet.
- Asianomaisen jäsenvaltion on tehtävä päätös tällaisen hakemuksen johdosta kuuden kuukauden kuluessa sen tekemisestä.
2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettulla henkilöllä ei ole oikeutta tulla kyseisen jäsenvaltion alueelle sinä aikana, jona hänen hakemustaan tutkitaan.”
- Schengenin rajasäännöstö*
- 16 Schengenin rajasäännöstön johdanto-osan 2 ja 6 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:
- ”(2) Toimenpiteiden toteuttaminen [SEUT] 77 artiklan 2 kohdan e alakohdan nojalla sen varmistamiseksi, ettei sisärajat ylittäviin henkilöihin sovelleta valvontaa, on osa SEUT 26 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua [Euroopan] unionin tavoitetta toteuttaa alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla henkilöiden vapaa liikkuvuus taataan.
-
- (6) Rajavalvonta on niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, joiden ulkorajoilla sitä toteutetaan, mutta se on myös kaikkien niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, jotka ovat lakkauttaneet sisärajavälisyyden. Rajavalvonnan olisi autettava torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa ja ehkäisemään jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvat uhkat.”
- 17 Kyseisen säännöstön 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Aihe ja periaatteet”, säädetään seuraavaa:
- ”Tässä asetuksessa säädetään siitä, ettei unionin jäsenvaltioiden välisiä sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa.
- Siinä vahvistetaan säännöt unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta.”
- 18 Mainitun säännöstön 2 artiklan 1, 8, 10–12 ja 21 alakohdassa määritellään seuraavat käsitteet:
- ”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

- 1) 'sisärajoilla'
- a) jäsenvaltioiden yhteisiä maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina;
 - b) jäsenvaltioiden lentoasemia sisäisten lentojen osalta;
 - c) jäsenvaltioiden meri-, joki- ja järviliikenteen satamia säännöllisen sisäisen lauttaliikenteen osalta;

--

- 8) 'rajanylityspaikalla' toimivaltaisten viranomaisten ulkorajojen ylitykseen hyväksymää ylityspaikkaa;

--

- 10) 'rajavalvonnalla' tämän asetuksen mukaisesti ja sen soveltamiseksi rajalla toteutettavia toimia, jotka muista syistä riippumatta suoritetaan ainoastaan rajanylitysaikomuksen tai rajanylityksen perusteella ja jotka käsittävät rajatarkastukset ja rajojen valvonnan;
- 11) 'rajatarkastuksilla' rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä;
- 12) 'rajojen valvonnalla' rajojen valvontaa rajanylityspaikkojen välillä ja rajanylityspaikkojen valvontaa muulloin kuin niiden vahvistettuina aukioloaikoina henkilöiden estämiseksi kiertämästä rajatarkastuksista;

--

- 21) 'kansanterveydelle kohdistuvalla uhalla' tauteja, jotka voivat aiheuttaa Maailman terveysjärjestön kansainvälisten terveys sääntöjen määritelmän mukaisen epidemian, ja muita infektioitauteja tai tarttuvia loistauteja, jos niissä säädetään jäsenvaltioiden kansalaisiin sovellettavissa suojelusäännöksissä."

- 19 Saman säännösten 3 artiklassa, jonka otsikko on "Soveltamisala", säädetään seuraavaa:

"Tätä asetusta sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta:

- a) unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia;
- b) pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon osalta."

- 20 Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetään muun muassa, että kolmansien maiden kansalaisten, jotka haluavat tulla jäsenvaltion alueelle ulkorajan ylittäen, ei ole katsottava voivan vaarantaa kansanterveyttä.

21 Ulkorajavalvonnan yhteydessä kyseisen säännösten 8 artiklan 2 ja 3 kohdassa edellytetään lähinnä sen tarkastamista, että unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden ja kolmansien maiden kansalaisten ei katsota muun muassa muodostavan uhkaa yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle.

22 Kyseisen säännösten 22 artiklassa, jonka otsikko on ”Sisärajojen ylittäminen”, säädetään seuraavaa:

”Sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia.”

23 Kyseisen asetuksen 23 artiklassa, jonka otsikko on ”Alueen sisällä tehtävät tarkastukset”, säädetään seuraavaa:

”Rajavalvonnan puuttuminen sisärajoilta ei vaikuta:

a) jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin, kunhan valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla; tätä sovelletaan myös raja-alueilla. Poliisivaltuuksien käyttämistä ei voida rinnastaa rajatarkastusten suorittamiseen, siten kuin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetaan, jos:

- i) poliisitoimenpiteen tarkoituksena ei ole rajavalvontaa,
- ii) poliisitoimenpiteet perustuvat poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka koskevat yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, ja niiden erityisenä tarkoituksena on torjua rajat ylittävää rikollisuutta;
- iii) poliisitoimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan henkilöihin ulkorajoilla järjestelmällisesti kohdistuvista rajatarkastuksista selkeästi poikkeavalla tavalla;
- iv) poliisitoimenpiteet toteutetaan satunnaistarkastuksina;

– –”

24 Schengenin rajasäännösten 25 artiklassa, jonka otsikko on ”Yleiset puitteet rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu jäsenvaltiossa vakava uhka, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin rajoitetuksi, enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pitempään kuin 30 vuorokautta, sen arvioidun keston ajaksi. Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on uhan vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.

2. Rajavalvontaa voidaan palauttaa sisärajoille ainoastaan viimeisenä keinona ja 27, 28 ja 29 artiklan mukaisesti. Jäljempänä 26 ja 30 artiklassa tarkoitettujen arviointiperusteiden otettava huomioon kussakin tapauksessa, jossa 27, 28 tai 29 artiklan nojalla harkitaan päätöstä rajavalvonnan palauttamisesta sisärajoille.

3. Jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka jatkuu asianomaisessa jäsenvaltiossa pitempään kuin tämän artiklan 1 kohdassa säädetyn ajan, kyseinen jäsenvaltio voi pidentää rajavalvontaa sisärajoillaan 26 artiklassa säädettyjä arviointiperusteita huomioon ottaen ja 27 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen enintään 30 vuorokautta

kerrallaan tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen syiden perusteella ja ottaen huomioon mahdolliset uudet tekijät.

4. Kokonaisajanjakso, jonka aikana rajavalvonta on palautettuna sisärajoille, myös tämän artiklan 3 kohdan mukaisten jatkamisten perusteella, ei saa ylittää kuutta kuukautta. Kokonaisajanjaksoa voidaan jatkaa 29 artiklassa tarkoitetuissa poikkeuksellisissa olosuhteissa kahden vuoden enimmäiskeston saakka mainitun artiklan 1 kohdan mukaisesti.”

- 25 Kyseisen säännösten 26–28 artiklassa, joiden otsikko on ”Perusteet rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille”, ”Menettely rajavalvonnan väliaikaiseksi palauttamiseksi sisärajoille 25 artiklan nojalla” ja ”Erityismenettely välittömiä toimia edellyttävissä tapauksissa”, säädetään aineellisista ja menettelyllisistä edellytyksistä, joita jäsenvaltioiden on noudatettava voidakseen palauttaa rajavalvonnan väliaikaisesti sisärajoille kyseisen säännösten 25 artiklan nojalla.

Suositus (EU) 2020/912

- 26 [Euroopan unioniin] suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevasta väliaikaisesta rajoituksesta ja sen mahdollisesta poistamisesta 30.6.2020 annetussa neuvoston suosituksessa (EU) 2020/912 (EUVL 2020, L 208I, s. 1) on liite II, jonka sisältö on seuraava:

”Tietyt matkustajaryhmät, joilla on välttämätön tehtävä tai tarve:

- i. terveydenhuollon ammattilaiset, terveysalan tutkijat ja vanhustenhoidon ammattilaiset;
- ii. rajatyöntekijät;
- iii. maatalousalan kausityöntekijät;
- iv. kuljetushenkilöstö;
- v. diplomaatit, kansainvälisten järjestöjen henkilöstö ja kansainvälisten järjestöjen kutsumat henkilöt, joiden fyysinen läsnäolo on välttämätöntä kyseisten järjestöjen moitteettomalle toiminnalle, sotilashenkilöstö, humanitaarisen avun työntekijät ja pelastuspalveluhenkilöstö heidän hoitaessaan tehtäviään;
- vi. kauttakulkumatkustajat;
- vii. pakottavista perhesyistä matkustavat;
- viii. merenkulkijat;
- ix. kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat tai muista humanitaarisista syistä matkustavat henkilöt;
- x. opiskelutarkoituksessa matkustavat kolmansien maiden kansalaiset;
- xi. kolmansien maiden kansalaiset, joilla on korkea osaamistaso, jos heidän palvelukseen ottamisensa on talouden näkökulmasta välttämätöntä eikä työtä voida lykätä tai suorittaa ulkomailla.”

Belgian oikeus

- 27 Hätätoimenpiteistä covid-19-koronaviruksen leviämisen rajoittamiseksi 30.6.2020 annetun ministerin päätöksen (Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken) (*Belgisch Staatsblad*, 30.6.2020, s. 48715) 18 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna hätätoimenpiteistä covid-19-koronaviruksen leviämisen rajoittamiseksi 30.6.2020 annetun ministerin päätöksen muuttamisesta 10.7.2020 annetun ministerin päätöksen (ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken) (*Belgisch Staatsblad*, 10.7.2020, s. 51609) 3 §:llä (jäljempänä muutettu ministerin päätös), säädettiin seuraavaa:

”1 §. Muu kuin välttämätön matkustaminen Belgiaan ja Belgiasta on kielletty.

§ 2. Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, ja rajoittamatta 20 §:n soveltamista, on sallittua

1° matkustaa Belgiasta kaikkiin Euroopan unionin maihin, Schengen-alueelle ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sekä matkustaa Belgiaan näistä maista, lukuun ottamatta punaisiksi vyöhykkeiksi merkittyjä alueita, joiden luettelo julkaistaan [Belgian ulkoministeriön] verkkosivustolla;

--”

- 28 Muutetun ministerin päätöksen 22 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”Siviiliturvallisuudesta 15.5.2007 annetun lain 187 §:ssä säädettyjä seuraamuksia määrätään seuraavien pykälien rikkomisesta:

--

– 11, 16, 18, 19 ja 21 bis §.”

- 29 Siviiliturvallisuudesta 15.5.2007 annetun lain (Belgisch Staatsblad, 31.7.2007) 187 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Edellä 181 §:n 1 momentin ja 182 §:n nojalla määrättyjen toimenpiteiden noudattamisesta kieltäytymisestä tai noudattamisen laiminlyönnistä voidaan määrätä rangaistuksena rauhan aikana vankeutta vähintään kahdeksan päivää ja enintään kolme kuukautta ja 26–500 euron suuruinen sakko tai vain toinen näistä rangaistuksista.

Ministeri taikka tarvittaessa kaupunginjohtaja tai vyöhykkeen poliisikomentaja voi lisäksi toteuttaa viran puolesta mainitut toimenpiteet kieltäytyneiden tai laiminlyöneiden osapuolten kustannuksella.”

- 30 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee lisäksi, että muutetun ministerin päätöksen 18 §:ssä tarkoitetut muut kuin välttämättömät matkat oli määritelty matkoiksi, jotka eivät olleet välttämättömiä, ja välttämättömät matkat oli yksilöity info-coronavirus.be-internetsivuston usein kysytyt kysymykset -sivulla ja ne vastasivat suosituksen 2020/912 sisältävää luetteloä välttämättömistä matkoista.

31 Asiakirja-aineistosta ilmenee myös, että kaikkien muutetun ministerin päätöksen 18 §:ssä tarkoitettujen kaltaisilta punaisilta vyöhykkeiltä tulevien matkustajien oli käytävä testeissä ja noudatettava karanteenia. Tästä velvollisuudesta säädettiin Flanderin hallintoalueen, Vallonian hallintoalueen, Brysselin pääkaupunkialueen ja saksankielisen yhteisön antamissa säännöksissä.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

32 WHO luokitteli 11.3.2020 covid-19-koronaviruksen aiheuttaman epidemian pandemiaksi ja nosti tämän jälkeen 16.3.2020 tähän pandemiaan liittyvän uhan tason enimmilleen.

33 Tässä yhteydessä Belgian kuningaskunta antoi 10.7.2020 muutetun ministerin päätöksen 18 §:n kieltääkseen muut kuin välttämättömät matkat, joiden lähtö- tai saapumispaikka on yhtäältä Belgiassa ja toisaalta unionin ja Schengen-alueen maissa sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, siltä osin kuin kyseiset maat oli merkitty punaisiksi vyöhykkeiksi niiden epidemiologisen tilanteen tai niiden viranomaisten toteuttamien rajoittavien terveystoimenpiteiden tason perusteella. Lisäksi jokaisen tällaisesta punaiseksi vyöhykkeeksi luokitellusta maasta lähtöisin olleen matkustajan oli Belgiassa käytävä seulontatestissä ja noudatettava karanteenia. Punaisiksi vyöhykkeiksi merkittyjen maiden luetteloon oli mahdollista tutustua ensimmäisen kerran 12.7.2020 liittovaltion ulkoasiainhallinnon verkkosivustolla. Ruotsi kuului punaisiksi vyöhykkeiksi merkittyihin maihin.

34 Nordic Info, joka on Skandinaviaan suuntautuviin ja sieltä lähteviin matkoihin erikoistunut matkatoimisto, on ilmoittanut peruuttaneensa kaikki kesäkauden suunnitellut matkat Belgiasta Ruotsiin Belgian lainsäädäntöä noudattaakseen. Se väittää lisäksi ryhtyneensä toimenpiteisiin antaakseen Ruotsissa oleville matkustajille tietoja ja auttaakseen heitä palaamaan Belgiaan.

35 Tämän tuomion 33 kohdassa tarkoitettu luettelo päivitettiin 15.7.2020 ja Ruotsi luokiteltiin oranssiksi vyöhykkeeksi, mikä merkitsi sitä, että matkustamista kyseiseen maahan ja kyseisestä maasta ei ollut enää kielletty vaan sitä kehoitettiin ainoastaan välttämään, ja että kyseisestä maasta saapuvien matkustajien maahantuloon Belgian alueelle sovellettiin muita sääntöjä.

36 Koska Nordic Info katsoi, että Belgian valtio oli menetellyt virheellisesti muutetun ministerin päätöksen valmistelussa, se nosti kanteen *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel*issa (Brysselin hollanninkielinen alioikeus, Belgia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien vaatiakseen korvausta vahingosta, jota se väittää kärsineensä kyseisessä ministeriön päätöksessä säädettyjen värikoodien käyttöön ottamisen ja muuttamisen vuoksi. Belgian valtio puolestaan vaati, että kanne on hylättävä perusteettomana.

37 Nordic Info väittää erityisesti, että Belgian valtio ei ole noudattanut yhtäältä direktiiviä 2004/38 ja sen 27–31 artiklan kansallisia täytäntöönpanosääntöksiä ja toisaalta Schengenin rajasäännöstöä.

38 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa direktiivin 2004/38 rikkomista koskevasta väitteestä, että vaikka Nordic Info viittaa sille aiheutuneen vahingon kuvauksessa ja esittämässään perusteluissa yleisesti Belgian kansalaisille ja Belgiassa oleskeleville unionin kansalaisille sekä heidän perheenjäsenilleen asetettuun kieltoon poistua Belgian alueelta ja kaikille unionin kansalaisille, belgialaisille ja muille kuin belgialaisille, sekä heidän perheenjäsenilleen asetettuun maahantulokieltoon, tämä yhtiö riitauttaa kuitenkin vain yhtäältä edellä mainitun maastapoistumiskiellon laillisuuden ja toisaalta kyseiselle alueelle asetettujen niiden maahantulon rajoitusten laillisuuden, joita asetettiin muiden unionin jäsenvaltioiden kuin

Belgian kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen, sellaisina kuin nämä rajoitukset konkretisoituivat näille henkilöille asetettuna velvollisuutena käydä mainitulle alueelle saapumisensa yhteydessä seulontatesteissä ja noudattaa karanteenia.

- 39 Tässä yhteydessä on selvitettävä, onko kyseisen direktiivin 27 artiklan 1 kohtaa ja 29 artiklan 1 kohtaa tulkittava yhdessä siten, että kansanterveyteen liittyvillä syillä voidaan perustella vain maahantulo-oikeuden rajoituksia, vai esitetäänkö näissä kahdessa säännöksessä päinvastoin itsenäisiä oikeuttamisperusteita siten, että ensin mainittu säännös on sellaisenaan riittävä oikeuttamisperuste sekä maahantulo- että maastapoistumisoikeuden rajoituksille tällaisista syistä.
- 40 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien tiedustele myös, riippumatta siitä, miten direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohtaa ja 29 artiklan 1 kohtaa on tulkittava, voiko jäsenvaltio näiden säännösten perusteella toteuttaa muutetun ministerin päätöksen 18 §:llä käyttöön otetun kaltaisen syrjimättömän toimenpiteen yleisesti sovellettavan toimen muodossa. Tällainen mahdollisuus voidaan johtaa toteamuksesta, jonka mukaan kansanterveyteen liittyvä peruste ei sisälly kyseisen direktiivin 27 artiklan 2 kohtaan, vaan sitä käsitellään erikseen mainitun direktiivin 29 artiklassa.
- 41 Jos vastaus viimeksi mainittuun kysymykseen on kieltävä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voiko tällainen syrjimätön yleinen rajoitus perustua SEUT 20 ja 21 artiklaan ja/tai johonkin unionin oikeuden yleiseen periaatteeseen suhteellisuusperiaatetta noudattaen pandemian torjumista koskevan hyväksyttävän tavoitteen toteuttamiseksi.
- 42 Nordic Info väittää Schengenin rajasäännösten rikkomista koskevan kanneperusteensa puitteissa, että kun muutetussa ministerin päätöksessä säädetään, että Belgian toimivaltaiset viranomaiset voivat viran puolesta tarkastaa maastapoistumis- ja maahantulo-oikeuden rajoituksia ja panna ne täytäntöön ja että nämä viranomaiset voivat määrätä seuraamuksia niiden noudattamatta jättämisestä, siinä otettiin käyttöön rajavalvonta sisärajoilla kyseisen säännösten 25 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen vastaisesti. Näiden säännösten mukaan rajavalvonta sisärajoilla voidaan palauttaa väliaikaisesti vain silloin, kun yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka, eikä silloin, kun kansanterveydelle kohdistuu vakava uhka.
- 43 Lisäksi Nordic Info väittää, että muutetusta ministerin päätöksestä johtuvien toimenpiteiden ei voida katsoa kuuluvan Schengenin rajasäännösten 23 artiklan a alakohdan soveltamisalaan, koska sillä, että Belgian toimivaltaiset viranomaiset käyttivät poliisivaltuuksia, oli sen mukaan tässä tapauksessa rajatarkastuksia vastaava vaikutus, ja että tätä toimivaltaa voitiin joka tapauksessa käyttää vain yleiseen turvallisuuteen eikä kansanterveyteen liittyvissä asioissa.
- 44 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kuitenkin, voidaanko, kun otetaan huomioon Belgian valtion sille esittämät perustelut, tartuntatauti kriisiaikoina rinnastaa Schengenin rajasäännösten 23 ja 25 artiklassa tarkoitettuun yleiseen järjestykseen tai yleiseen/sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan, jolloin poliisivaltuuksien käyttäminen ja rajavalvonnan palauttaminen sisärajoille olisi tällaisessa tilanteessa mahdollista kummankin säännöksen perusteella.

45 Tässä tilanteessa Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko [direktiivin 2004/38] 2, 4, 5, 27 ja 29 artiklaa, joilla pannaan täytäntöön SEUT 20 ja 21 artikla, tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle (käsiteltävässä tapauksessa [muutetun] ministerin päätöksen 18 ja 22 §), jossa yleisellä toimenpiteellä
- määrätään Belgian kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen sekä unionin kansalaisille, jotka oleskelevat Belgian alueella, ja heidän perheenjäsenilleen lähtökohtainen maastapoistumiskielto, joka koskee muuhun kuin välttämättömyyteen perustuvaa matkustamista Belgiasta EU-maihin ja Schengen-alueen maihin, joiden värikoodi on epidemiologisten tietojen perusteella määritettynä punainen;
 - määrätään muille kuin belgialaisille unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen (onpa heillä oleskelulupa Belgian alueella tai ei) maahantulorajoituksia (kuten karanteenit ja testit), jotka koskevat muuta kuin välttämättömyyteen perustuvaa matkustamista sellaisista EU-maista ja Schengen-alueen maista Belgiaan, joiden värikoodi on epidemiologisten tietojen perusteella määritettynä punainen?
- 2) Onko Schengenin rajasäännösten 1, 3 ja 22 artiklaa tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle (käsiteltävässä tapauksessa [muutetun] ministerin päätöksen 18 ja 22 §), jossa säädetään maastapoistumiskiellosta, joka koskee muuhun kuin välttämättömyyteen perustuvaa matkustamista Belgiasta EU-maihin ja Schengen-alueen maihin, ja maahantulokiellosta, joka koskee matkustamista näistä maista Belgiaan, kun kyseisten kieltojen noudattamista voidaan valvoa ja sen rikkomisesta määrätä seuraamuksia ja kun myös ministeri, kaupunginjohtaja ja poliisikomentaja voivat viran puolesta huolehtia niiden täytäntöönpanosta?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 46 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tätä silmällä pitäen tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen (tuomio 15.7.2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, 31 kohta).
- 47 Käsiteltävässä asiassa on ensinnäkin todettava, että kun otetaan huomioon, että yhtäältä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selitysten mukaan Nordic Infon korvausvaatimus perustuu vahinkoon, jota se väittää kärsineensä Belgian ja Ruotsin välillä järjestettyihin matkoihin liittyen, ja toisaalta, että ensimmäinen kysymys koskee pääasiassa kyseessä olevaa Belgian lainsäädäntöä vain siltä osin kuin se koski unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään, tähän kysymykseen vastaamiseksi ei ole tarpeen ottaa huomioon sitä, että mainittu lainsäädäntö kattoi unionin jäsenvaltioiden lisäksi myös Schengen-alueen maat, jotka eivät ole unionin jäsenvaltioita.

- 48 Toiseksi on niin, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee ensimmäisessä kysymyksessään direktiivin 2004/38 2 artiklan, on kuitenkin todettava, että tämän säännöksen, jossa vain määritellään kyseisessä direktiivissä käytetyt käsitteet, tulkinta ei ole sellaisenaan tarpeen tähän kysymykseen vastaamiseksi.
- 49 Näin ollen on katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, onko direktiivin 2004/38 27 ja 29 artiklaa, luettuina yhdessä sen 4 ja 5 artiklan kanssa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion yleisesti sovellettavalle lainsäädännölle, jossa covid-19-pandemian torjuntaan liittyvistä kansanterveydellisistä syistä kielletään yhtäältä unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään, näiden kansalaisuudesta riippumatta, tekemästä muita kuin välttämättömiä matkoja kyseisestä jäsenvaltiosta muihin jäsenvaltioihin, jotka mainittu jäsenvaltio on luokitellut korkean riskin vyöhykkeiksi näissä muissa jäsenvaltioissa toteutettujen rajoittavien terveystoimenpiteiden tai niissä vallitsevan epidemiologisen tilanteen perusteella, ja asetetaan toisaalta unionin kansalaisille, jotka eivät ole kyseisen jäsenvaltion kansalaisia, velvollisuus käydä seulontatesteissä ja noudattaa karanteenia, kun he saapuvat tämän saman jäsenvaltion alueelle jostakin mainituista muista jäsenvaltioista.
- 50 Tältä osin on muistutettava, että direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdassa, joka sisältyy kyseisen direktiivin VI lukuun, jonka otsikko on ”Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä” ja jossa direktiivin 1 artiklan c alakohta konkretisoituu, säädetään, että jäsenvaltiot voivat, jollei tämän luvun säännöksistä muuta johdu, rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, edellyttäen, että näihin syihin ei vedota taloudellisista syistä.
- 51 Kyseisen direktiivin 29 artiklan 1 kohdassa, joka koskee erityisesti toimenpiteitä, joilla rajoitetaan vapaata liikkuvuutta kansanterveyteen liittyvistä syistä, täsmennetään, että tällaiset toimenpiteet voivat olla oikeutettuja vain tiettyjen tautien perusteella eli jonkin sellaisen taudin perusteella, joka on määritelty Maailman terveysjärjestön asiaankuuluvuissa asiakirjoissa, sekä mahdollisesti epidemian aiheuttavan taudin tai muun tarttuvan taudin tai tarttuvan loistaudin perusteella, edellyttäen, että näistä taudeista säädetään suojasäännöksissä, joita sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisiin eli saman direktiivin 2 artiklan 3 alakohdan mukaan sen jäsenvaltion kansalaisiin, johon unionin kansalainen siirtyy käyttäkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.
- 52 Ensinnäkin taudeista, joiden perusteella voidaan direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan mukaan oikeuttaa vapaata liikkuvuutta rajoittavia toimenpiteitä kansanterveyteen liittyvistä syistä, on todettava, että näiden kahden säännöksen sanamuodosta ilmenee, että jäsenvaltio voi toteuttaa tällaisia toimenpiteitä muissa kuin taloudellisissa tarkoituksissa ja kyseisen direktiivin VI luvussa säädettyjen edellytysten mukaisesti vain tiettyjen sellaisten tautien vuoksi, joista on säädetty sen omiin kansalaisiin sovellettavissa suojasäännöksissä, eli potentiaalisen epidemian aiheuttavien tautien vuoksi, sellaisina kuin ne on määritelty Maailman terveysjärjestön asiaankuuluvuissa asiakirjoissa, taikka muiden tarttuvien tautien tai tarttuvien loistautien vuoksi.
- 53 Tässä yhteydessä jäsenvaltio voi sitä suuremmalla syyllä toteuttaa mainittujen säännösten perusteella vapaata liikkuvuutta rajoittavia toimenpiteitä sellaiseen tarttuvaan tautiin liittyvän uhan torjumiseksi, jonka Maailman terveysjärjestö on tunnustanut olevan pandemianluonteinen.

- 54 Pääasiassa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että muutetun ministerin päätöksen 18 §:ään sisältyviä toimenpiteitä ja tämän tuomion 31 kohdassa mainittuja toimenpiteitä ei ole toteutettu taloudellisista syistä vaan tarttuvan covid-19-infektioaudin, jonka Maailman terveysjärjestö oli 11.3.2020 luokitellut pandemiaksi ja joka pääasiassa kyseessä olevana ajanjaksona oli edelleen luokiteltu pandemiaksi, leviämisen välttämiseksi valtakunnan alueella. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta selvityksestä muuta johdu, on myös niin, että kyseiset toimenpiteet ovat osa toimenpidetekokonaisuutta, jonka tarkoituksena oli pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan suojella kyseisen jäsenvaltion väestöä kyseisen taudin leviämiseltä valtion alueella. Tällainen tauti vaikuttaa näin ollen tällä varauksella täyttävän direktiivin 2004/38 29 artiklan 1 kohdassa säädetty edellytykset, joilla vapaata liikkuvuutta rajoittavat toimenpiteet voidaan oikeuttaa kansanterveyteen liittyvillä syillä.
- 55 Siltä osin kuin toiseksi on kyse oikeuksista, joihin direktiivin 2004/38 27–32 artiklan soveltamisalaan kuuluvilla vapaata liikkuvuutta rajoittavilla toimenpiteillä voi olla vaikutusta, on todettava, että yhtäältä yhdessä luetuista direktiivin 2004/38 1 artiklan a alakohdasta ja 4 ja 5 artiklasta sekä SEUT 20 ja 21 artiklasta, jotka kyseisellä direktiivillä pannaan täytäntöön, ilmenee, että liikkumisvapauden kuuluu oikeus poistua jäsenvaltion alueelta toiseen jäsenvaltioon matkustamista varten (maastapoistumisoikeus) ja oikeus päästä jäsenvaltion alueelle (maahantulo-oikeus).
- 56 Tältä osin on täsmennettävä, että – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 61 kohdassa – direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan selvän sanamuodon mukaan, jossa liikkumisvapaus mainitaan nimenomaisesti, näillä säännöksillä katetaan tämän vapauden kaksi osatekijää eli kyseisen direktiivin 4 ja 5 artiklassa tarkoitetut maahantulo- ja maastapoistumisoikeus (ks. vastaavasti tuomio 4.10.2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, 30–36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin ollen se, että kyseinen 27 ja 29 artikla kuuluu mainitun direktiivin VI lukuun, jonka otsikko on ”Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä”, ja se, että saman direktiivin 29 artiklan 2 ja 3 kohta on omistettu erityisesti maahantulo-oikeuden rajoituksille, eivät voi johtaa siihen, että direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan soveltamisala rajoitetaan koskemaan vain vapaan liikkuvuuden sitä osaa, joka liittyy maahantulo-oikeuteen.
- 57 Näin on etenkin, koska maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoitukset kansanterveyteen liittyvistä syistä voisivat osoittautua tehottomiksi, jos maastapoistumisoikeutta ei voitaisi rajoittaa vastaavalla tavalla. Tällaisessa tapauksessa direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan tavoite, joka on, että jäsenvaltioille sallitaan vapaan liikkuvuuden rajoittaminen kyseisessä direktiivissä säädettyin rajoituksin ja edellytyksin, jotta nämä voivat ehkäistä, hillitä tai padota jälkimmäisen säännöksen soveltamisalaan kuuluvan taudin leviämistä tai leviämisvaaraa, saattaisi olosuhteista riippuen vaarantua.
- 58 Toisaalta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaan liikkuvuuden rajoituksina on pidettävä kaikkia toimia, joilla kielletään kyseisen vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. analogisesti tuomio 12.7.2012, komissio v. Espanja, C-269/09, EU:C:2012:439, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 21.12.2016, komissio v. Portugali, C-503/14, EU:C:2016:979, 40 kohta).

- 59 Näissä olosuhteissa vapaata liikkuvuutta rajoittavat toimenpiteet, joita jäsenvaltio voi toteuttaa kansanterveyteen liittyvistä syistä direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan nojalla, eivät ole vain täydellisiä tai osittaisia kieltoja tulla valtakunnan alueelle tai poistua sieltä, kuten kielto poistua kyseiseltä alueelta muuta kuin välttämättömiä matkoja varten. Kyseessä voivat sitä suuremmalla syyllä olla myös toimenpiteet, joiden vaikutuksena on, että haitataan asianomaisten henkilöiden oikeutta saapua mainitulle alueelle tai poistua sieltä tai tehdään siitä vähemmän houkuttelevaa, kuten sille tulevien matkustajien velvollisuus käydä seulontatesteissä ja noudattaa karanteenia.
- 60 Kolmanneksi sellaisten henkilöiden osalta, joihin voidaan kohdistaa vapaata liikkuvuutta rajoittavia toimenpiteitä direktiivin 2004/38 perusteella, on muistutettava, että kyseisellä direktiivillä säännellään jäsenvaltion alueelta poistumisen edellytyksiä paitsi muiden jäsenvaltioiden kansalaisten, myös tämän jäsenvaltion kansalaisten osalta (ks. vastaavasti tuomio 4.10.2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, 30 ja 32 kohta). Siinä säännellään sitä vastoin edellytyksistä, jotka koskevat maahantuloa jäsenvaltion alueelle, vain muiden jäsenvaltioiden kansalaisten osalta (ks. mm. tuomio 6.10.2021, A (Rajojen ylittäminen huviveneellä), C-35/20, EU:C:2021:813, 67 ja 69 kohta).
- 61 Käsiteltävässä asiassa henkilöryhmät, jotka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on maininnut ensimmäisessä kysymyksessään siltä osin kuin on kyse kiellosta poistua asianomaisen jäsenvaltion alueelta ja maahantulolle kyseiselle alueelle asetetuista rajoituksista, kuuluvat direktiivin 2004/38 henkilölliseen soveltamisalaan.
- 62 Neljänneksi niiden vapaata liikkuvuutta rajoittavien toimenpiteiden muodosta, jotka direktiivin 2004/38 perusteella voidaan toteuttaa kansanterveyteen liittyvistä syistä, on huomautettava, että tämän direktiivin 27 artiklan 1 kohta ja 29 artiklan 1 kohta eivät ole esteenä sille, että tällaisia toimenpiteitä toteutetaan yleisesti sovellettavan toimen muodossa.
- 63 Koska näistä kahdesta säännöksestä kummassakaan ei mainita – toisin kuin kyseisen direktiivin 27 artiklan 2 kohdassa –, että tämän vapauden rajoitusten on ”perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen” ja että kaikkien tällaisten rajoitusten perusteluiden on ”liitty[ttävä] yksittäiseen tapaukseen”, on todettava, että kyseiseen vapauteen kohdistuvia rajoituksia, jotka ovat oikeutettuja kansanterveyteen liittyvien syiden perusteella, voidaan olosuhteiden ja erityisesti tautitilanteen perusteella toteuttaa sellaisen yleisesti sovellettavan toimen muodossa, joka koskee erotuksetta kaikkia henkilöitä, jotka ovat kyseisessä toimessa tarkoitettussa tilanteessa.
- 64 Tällaista tulkintaa tukee se, että direktiivin 2004/38 29 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvat taudit, joilla yksin voidaan oikeuttaa tämän direktiivin perusteella toteutetut vapaata liikkuvuutta rajoittavat toimenpiteet, voivat jo ominaisuuksiensa vuoksi koskea kokonaisia väestöryhmiä yksilöiden käyttäytymisestä riippumatta.
- 65 Siltä osin kuin viidenneksi on kyse edellytyksistä ja takeista, jotka direktiivin 2004/38 perusteella toteutettuihin vapaata liikkuvuutta rajoittaviin toimenpiteisiin on liitettävä, on ensinnäkin todettava, että kyseisen direktiivin 27 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion, joka toteuttaa tällaisia toimenpiteitä kansanterveyteen liittyvistä syistä, on noudatettava kyseisen direktiivin VI luvun säännöksiä eli muun muassa sen 30–32 artiklaa.
- 66 Pitää paikkansa, että näissä 30–32 artiklassa käytetyt termit ja ilmaisut viittaavat rajoittaviin toimenpiteisiin, joita on toteutettu yksittäistapausta koskevan päätöksen muodossa.

- 67 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 73 ja 115 kohdassa, mainituissa 30–32 artiklassa säädettyjä edellytyksiä ja takeita on kuitenkin sovellettava myös yleisesti sovellettavan toimen muodossa toteutettujen rajoittavien toimenpiteiden tapauksessa.
- 68 Tältä osin on todettava, että direktiivin 2004/38 johdanto-osan 25–27 perustelukappaleessa, jotka heijastavat direktiivin 30–32 artiklaa, esitetään näissä säännöksissä tarkoitettujen edellytysten ja takeiden taustalla olevat periaatteet ja perusteet. Kyseisen direktiivin johdanto-osan 25 perustelukappaleessa todetaan näin ollen, että näillä edellytyksillä ja takeilla pyritään varmistamaan yhtäältä unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksien korkeatasoinen suojelu tilanteissa, joissa heidän ei sallita tulla toiseen jäsenvaltioon tai oleskella siellä, sekä toisaalta sen periaatteen noudattaminen, jonka mukaan viranomaisten toteuttamat toimet on aina asianmukaisesti perusteltava. Kyseisen direktiivin johdanto-osan 26 ja 27 perustelukappaleessa täsmennetään tässä asiayhteydessä, että oikeudellisia muutoksenhakukeinoja on oltava käytettävissä ”aina” ja että jonkin jäsenvaltion maahantulokieltojen uudelleentarkastelun niiden poistamiseksi on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan aina oltava mahdollista.
- 69 Näissä perustelukappaleissa vahvistetaan näin ollen, että kun jäsenvaltio toteuttaa yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä vapaata liikkuvuutta rajoittavia toimenpiteitä panemalla täytäntöön direktiivin 2004/38 kaltaisen unionin toimen, sen on ensinnäkin noudatettava oikeusvarmuuden periaatetta, joka edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja että niiden soveltaminen on oikeussubjektien kannalta ennakoitavissa, jotta ne, joita asia koskee, voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia niille kyseisessä lainsäädännössä asetetut velvoitteet ovat, ja että he voivat yksiselitteisesti saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä niiden johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin (ks. vastaavasti tuomio 21.3.2019, Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 17.11.2022, Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Toiseksi kyseisen jäsenvaltion on noudatettava hyvää hallintoa koskevaa unionin oikeuden yleistä periaatetta, johon kuuluu muun muassa kansallisten viranomaisten velvollisuus perustella toimenpiteensä ja päätöksensä (tuomio 7.9.2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, 120 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kolmanneksi ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltion on kunnioitettava oikeutta tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin, joka on vahvistettu perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa, jossa määrätään muun muassa jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, joka on toimivaltainen varmistamaan unionin oikeudessa taattujen oikeuksien kunnioittamisen ja tutkimaan tässä tarkoituksessa kaikki oikeusriidan ratkaisemisen kannalta merkitykselliset oikeudelliset ja tosiseikkoja koskevat kysymykset (tuomio 6.10.2020, Luxemburgin valtio (Muutoksenhakuoikeus verotietopyyntöön), C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:795, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 70 Kaikilla direktiivin 2004/38 30–32 artiklassa säädetyillä edellytyksillä ja takeilla pannaan näin ollen täytäntöön oikeusvarmuuden periaate, hyvän hallinnon periaate ja oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin, jotka pätevät sekä yksittäistapausta koskevien päätösten että yleisesti sovellettavien toimien muodossa toteutettuihin rajoittaviin toimenpiteisiin. Tässä yhteydessä ja koska – kuten tämän tuomion 62 kohdasta ilmenee – kyseisen direktiivin 27 artiklan 1 kohdassa ja 29 artiklan 1 kohdassa sallitaan jäsenvaltioille vapaata liikkuvuutta rajoittavien toimenpiteiden toteuttaminen kansanterveyteen liittyvistä syistä yleisesti sovellettavan toimen muodossa, sillä seikalla, että näihin 30–32 artiklaan sisältyy termejä ja ilmaisuja, jotka viittaavat tällaisiin yksittäistapausta koskevan päätöksen muodossa toteutettuihin toimenpiteisiin, ei voida

kyseenalaistaa kyseisen direktiivin 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan soveltamisalaa, eikä se merkitse sitä, ettei niitä voida soveltaa rajoittaviin toimenpiteisiin, jotka on toteutettu yleisesti sovellettavan toimen muodossa.

- 71 Näin ollen on ensinnäkin katsottava, että direktiivin 2004/38 30 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla kaikki yleisesti sovellettavat toimet, joilla toteutetaan vapaata liikkuvuutta rajoittavia toimenpiteitä kansanterveyteen liittyvistä syistä, on saatettava yleisön tietoon sen jäsenvaltion virallisessa julkaisussa, joka ne on antanut, ja uutisoimalla niistä riittävästi virallisesti, jotta kyseisen toimen sisältö ja vaikutukset ovat ymmärrettävissä, samoin kuin täsmälliset ja täydelliset kansanterveyteen liittyvät seikat, joihin kyseisen toimen tueksi vedotaan, ja että täsmennetään muutoksenhakukeinot niiden riitauttamiseksi sekä muutoksenhaun määräajat.
- 72 Jotta kyseisen direktiivin 31 artiklassa mainittuja menettelyä koskevia takeita noudatetaan, yleisesti sovellettava toimi on myös voitava riitauttaa tuomioistuimessa ja soveltuviissa tapauksissa hallinnollisessa muutoksenhakumenettelyssä. Tältä osin on täsmennettävä, että kun kansallisessa oikeudessa ei sallita kyseisessä toimessa yleisesti määritellyssä tilanteessa olevien henkilöiden riitauttaa suoraan tällaisen toimen pätevyyttä itsenäisellä kanteella, siinä on ainakin säädettävä mahdollisuudesta – kuten käsiteltävässä asiassa näyttää olevan – riitauttaa tämä pätevyys liitännäisesti sellaisen kanteen yhteydessä, jossa annettava ratkaisu riippuu siitä.
- 73 Lisäksi kyseisen direktiivin 30 artiklan 3 kohdasta ilmenee, että yleisölle on ilmoitettava joko itse toimessa taikka maksuttomien ja helposti saatavilla olevien julkaisujen tai virallisten internetsivustojen välityksellä siitä tuomioistuimesta tai hallintoviranomaisesta, jossa yleisesti sovellettava toimi voidaan tarvittaessa riitauttaa, sekä muutoksenhaun määräajoista.
- 74 Toiseksi on niin, että – kuten direktiivin 2004/38 johdanto-osan 31 perustelukappaleessa todetaan – jäsenvaltioiden on pantava kyseinen direktiivi täytäntöön perusoikeuskirjassa vahvistetun syrjintäkiellon periaatteen mukaisesti. Pääasiassa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ei ilmene eikä yksikään osapuoli ole unionin tuomioistuimessa käydyssä menettelyssä väittänyt, että pääasiassa kyseessä olevat rajoittavat toimenpiteet olisi toteutettu tai niitä olisi sovellettu tämän periaatteen vastaisesti.
- 75 Kuudenneksi ja viimeiseksi on todettava, että direktiivin 2004/38 31 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään, että asianomaisilla henkilöillä on oltava vastaanottavassa jäsenvaltiossa mahdollisuus joko tuomioistuimessa tai soveltuviissa tapauksissa hallinnollisella muutoksenhakumenettelyllä riitauttaa muun muassa heidän osaltaan kansanterveyteen liittyvistä syistä tehdyn päätöksen oikeasuhtaisuus.
- 76 Näistä säännöksistä ilmenee siten, että kaikkien kansanterveyteen liittyvistä syistä direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan perusteella toteutettujen vapaata liikkuvuutta rajoittavien toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia. Tämä vaatimus on seurausta myös unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan on niin, että pannaan täytäntöön direktiivin 2004/38 kaltaista unionin oikeuden toimea jäsenvaltioiden on noudatettava suhteellisuusperiaatetta, joka on unionin oikeuden yleinen periaate (ks. vastaavasti tuomio 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Suorat vaikutukset), C-205/20, EU:C:2022:168, 31 kohta).
- 77 Oikeasuhtaisuuden vaatimus edellyttää konkreettisesti sen selvittämistä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset toimenpiteet ensinnäkin soveltuvat tavoitellun yleisen edun mukaisen tavoitteen, joka tässä tapauksessa on kansanterveyden suojeleminen, saavuttamiseen, toiseksi, että ne rajoittuvat

- täysin välttämättömään siinä mielessä, että tätä tavoitetta ei voitaisi kohtuudella saavuttaa yhtä tehokkaasti muilla, asianomaisille henkilöille taattuja oikeuksia ja vapauksia vähemmän rajoittavilla keinoilla, ja kolmanneksi, etteivät ne ole suhteettomia kyseiseen tavoitteeseen nähden, mikä edellyttää erityisesti tämän tavoitteen merkityksen ja näihin oikeuksiin ja vapauksiin puuttumisen vakavuuden punnintaa (ks. vastaavasti tuomio 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies ym., C-694/20, EU:C:2022:963, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 78 Sen arvioimiseksi, noudattavatko jäsenvaltiot suhteellisuusperiaatetta kansanterveyden alalla, on otettava huomioon, että ihmisten terveyden ja hengen suojaaminen on EUT-sopimuksessa suojelluista oikeushyvistä ja intresseistä tärkein, ja että jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, ja siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava. Koska tämä taso voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen, jäsenvaltioille on tältä osin myönnettävä harkintavaltaa. Se, että jäsenvaltio antaa sääntöjä, jotka eivät ole yhtä ankaria kuin toisen jäsenvaltion antamat säännöt, ei näin ollen merkitse sitä, että ankarammat säännöt olisivat suhteellisuusperiaatteen vastaisia (ks. vastaavasti tuomio 25.10.2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 10.3.2021, Ordine Nazionale dei Biologi ym., C-96/20, EU:C:2021:191, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 79 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että kun on epävarmaa, kohdistuuko henkilöiden terveyteen riskejä tai ovatko tällaiset riskit merkittäviä, jäsenvaltioilla on oltava ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti mahdollisuus toteuttaa suojatoimia joutumatta odottamaan, että näiden riskien toteutuminen on täysin osoitettu. Jäsenvaltioiden on voitava erityisesti toteuttaa toimet, joilla vähennetään mahdollisimman paljon terveyteen kohdistuvaa riskiä (ks. vastaavasti tuomio 1.3.2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 19.11.2020, B S ja C A (Kannabidiolin (CBD) markkinoille saattaminen), C-663/18, EU:C:2020:938, 90 kohta).
- 80 Kun jäsenvaltiot säättävät rajoittavista toimenpiteistä kansanterveyteen liittyvistä syistä, niiden on lisäksi kyettävä esittämään asianmukaiset todisteet, osoittamaan, että ne ovat suorittaneet arvioinnin kyseessä olevien toimenpiteiden soveltuvuudesta, tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta, sekä esittämään mahdolliset muut todisteet perustelujensa tueksi. Tällainen todistustaakka ei kuitenkaan voi mennä niin pitkälle, että toimivaltaisia kansallisia viranomaisia vaadittaisiin näyttämään positiivisesti toteen, ettei millään muulla kuviteltavissa olevalla toimenpiteellä voida toteuttaa tavoiteltua hyväksyttävää päämäärää samoissa olosuhteissa (ks. vastaavasti tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym., C-333/14, EU:C:2015:845, 54 ja 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 81 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka on yksin toimivaltainen arvioimaan pääasian tosiseikkoja ja tulkitsemaan kansallista lainsäädäntöä, on selvitettävä, täyttävätkö ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä tarkoitettut rajoittavat toimenpiteet oikeasuhteisuuden vaatimuksen, josta muistutetaan tämän tuomion 77 kohdassa. Unionin tuomioistuin, jolta on pyydetty kansallista tuomioistuinta hyödyttävää vastausta, voi kuitenkin kyseisen tuomioistuimen ratkaisua helpottaakseen antaa ohjeita pääasian asiakirjojen ja sille esitettyjen kirjallisten huomautusten perusteella (ks. vastaavasti tuomio 7.9.2022, Cilevičs ym., C-391/20, EU:C:2022:638, 72 ja 73 kohta, oikeustapausviittauksineen).
- 82 Siltä osin kuin ensinnäkin on kyse siitä, voidaanko tällaisilla toimenpiteillä saavuttaa kansanterveyden suojelua koskeva tavoite Maailman terveysjärjestön pandemiaksi luokitteleman taudin yhteydessä, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, olivatko pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan eli heinäkuussa 2020 covid-19-viruksesta, tartuntojen

- kehittymisestä ja kyseisen viruksen aiheuttamista kuolemantapauksista saatavilla olleiden yleisesti hyväksytyjen tieteellisten tietojen kannalta ja kun otetaan huomioon se, missä määrin tältä osin oli epävarmuutta, näiden toimenpiteiden toteuttaminen ja niiden täytäntöönpanokriteerit soveltuvia – kun otetaan huomioon kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyn ylittyminen tai sen ylittymisen riski sekä kesäkausi, jolle oli ominaista vapaa-ajan matkustamisen ja turismin lisääntyminen, mitkä olivat omiaan edistämään tartuntojen määrän kasvua – hillitsemään tai patoamaan kyseisen viruksen leviämistä asianomaisen jäsenvaltion väestössä, kuten sekä tiedeyhteisö, unionin toimielimet ja Maailman terveysjärjestö näyttivät katsovan.
- 83 Tämän tuomioistuimen on otettava huomioon myös se, että pääasiassa kyseessä olevat rajoittavat toimenpiteet liittyivät muiden jäsenvaltioiden toteuttamiin vastaaviin toimenpiteisiin, joita unioni seurasi ja koordinoi sille SEUT 168 artiklan nojalla kuuluvan avustavan toimivallan nojalla rajatylittävien vakavien uhkien ja laajalle levinneiden vaarallisten sairauksien seurannan, niistä hälyttämisen ja niiden torjumisen alalla.
- 84 Lisäksi on muistutettava, että pääasiassa kyseessä olevien kaltaisten rajoittavien toimenpiteiden voidaan katsoa olevan omiaan takaamaan tavoitellun kansanterveyteen liittyvän tavoitteen toteutumisen vain, jos niillä tosiaan voidaan saavuttaa kyseinen tavoite ja jos ne pannaan täytäntöön johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti (tuomio 7.9.2022, Cilevičs ym., C-391/20, EU:C:2022:638, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 85 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 103–105 kohdassa, tältä osin on huomautettava, että – jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta selvityksestä muuta johdu –, yhtäältä ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä tarkoitetuilla rajoittavilla toimenpiteillä pyrittiin ilmeisesti saavuttamaan tämä tavoite, koska nämä toimenpiteet olivat osa laajempaa strategiaa, jolla pyrittiin rajoittamaan covid-19-taudin leviämistä asianomaisen jäsenvaltion väestössä ja johon sisältyi muita toimenpiteitä, esimerkiksi – kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ja Belgian hallituksen kirjallisista huomautuksista ilmenee – toimenpiteitä tartunnan saaneiden henkilöiden eristämiseksi ja heidän kontaktiensa jäljittämiseksi, toimenpiteitä, joilla pyrittiin rajoittamaan matkustamista kyseisen jäsenvaltion alueella, sekä tapahtumapaikkojen, vapaa-ajanpaikkojen ja tiettyjen liikkeiden sulkeminen.
- 86 Toisaalta vaikuttaa siltä, että edellä mainitut rajoittavat toimenpiteet pantiin täytäntöön johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, koska asiassa ei ole kiistetty sitä, että kaikki muut kuin välttämättömät matkat olivat lähtökohtaisesti kiellettyjä Belgian ja muiden sellaisten jäsenvaltioiden välillä, jotka oli luokiteltu korkean riskin vyöhykkeiksi näihin valtioihin erotuksetta sovellettavien kriteerien mukaisesti, ja koska kaikkien tällaisesta jäsenvaltiosta Belgian alueelle saapuvien matkustajien oli käytävä seulontatesteissä ja noudatettava karanteenia.
- 87 Siltä osin kuin toiseksi on kyse pääasiassa kyseessä olevien kaltaisten rajoittavien toimenpiteiden tarpeellisuudesta tavoitellun kansanterveyteen liittyvän päämäärän kannalta, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvítettävä, oliko kyseiset toimenpiteet rajattu täysin välttämättömään ja oliko olemassa keinoja, joilla henkilöiden vapaata liikkuvuutta olisi rajoitettu vähemmän, mutta jotka olisivat olleet yhtä tehokkaita tämän tavoitteen saavuttamiseksi.
- 88 Mainittujen toimenpiteiden rajaamisesta täysin välttämättömään on todettava, että valtakunnan alueen osalta maastapoistumiskielto ei koskenut kaikkia asianomaisten henkilöiden matkoja vaan vain näiden henkilöiden muita kuin välttämättömiä matkoja ja vain korkean riskin vyöhykkeinä pidettyihin jäsenvaltioihin suuntautuvia matkoja, ja – kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee – näiden maiden luetteloa päivitettiin usein kulloinkin käytettävissä olleiden viimeisimpien

- tietojen perusteella. Näin ollen kyseisellä alueella olevat henkilöt saattoivat vielä vapaasti tehdä yhtäältä muita kuin välttämättömiä matkoja jäsenvaltioihin, joita ei ollut luokiteltu korkean riskin vyöhykkeiksi, ja toisaalta tämän tuomion 26 kohdassa esitetyssä luettelossa tarkoitettuja välttämättömiä matkoja, ja jotka suuntautuivat korkean riskin vyöhykkeinä pidettyihin jäsenvaltioihin. Belgian hallitus totesi istunnossa, että välttämättömiksi matkoiksi luokiteltiin myös muita matkoja, rajat ylittävät matkat mukaan lukien, joita ei mainittu kyseisessä luettelossa, kuten matkoja ruokaostosten tekemistä varten, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin selvitettävä.
- 89 Lisäksi seulonntatestejä ja karanteenia koskevat toimenpiteet, joita edellytettiin kaikilta matkustajilta, jotka saapuivat valtakunnan alueelle korkean riskin vyöhykkeeksi luokitellusta jäsenvaltiosta, vaikuttivat olleen rajatut vain siihen, mikä oli täysin välttämättömä siltä osin kuin ne koskivat ennaltaehkäisevästi ja väliaikaisesti sellaisista jäsenvaltioista saapuneita matkustajia, joissa he olivat altistuneet korkealle tartuntavaaralle, jotta heidän valtakunnan alueelle saapumisensa yhteydessä voitiin tunnistaa tartunnan saaneet henkilöt ja estää viruksen leviäminen potentiaalisesti tartuttavien henkilöiden välityksellä.
- 90 Sen kysymyksen osalta, oliko olemassa vähemmän rajoittavia mutta yhtä tehokkaita toimenpiteitä, on muistutettava harkintavallasta, joka jäsenvaltioilla on kansanterveyden suojelun alalla tämän tuomion 79 kohdassa mainitun ennalta varautumisen periaatteen johdosta. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä vain se, onko ilmiselvää, että kun otetaan huomioon muun muassa pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan covid-19-viruksesta olemassa olleet tiedot, turvavälin pitämistä ja/tai kasvomaskin käyttämistä koskevan velvollisuuden sekä jokaisella henkilöllä olevan, seulonntatestien säännöllistä tekemistä koskevan yleisen velvollisuuden kaltaiset toimenpiteet olisivat riittäneet saman tuloksen saavuttamiseen kuin ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä tarkoitettujen rajoittavien toimenpiteiden (ks. analogisesti tuomio 13.11.2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, 70 kohta).
- 91 Tältä osin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on otettava huomioon Belgiassa pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan vallinnut epidemiologinen tilanne, Belgian terveydenhuoltojärjestelmän ylikuormittuneisuuden tai kantokyvyn ylittymisen taso, tartuntojen määrän hallitsemattoman tai merkittävän kasvuun lähtemisen vaara ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä tarkoitettujen rajoittavien toimenpiteiden puuttuessa, se seikka, että tietyt henkilöt, jotka olivat taudinkantajia, saattoivat olla oireettomia taikka että tauti saattoi olla heillä itämisvaiheessa tai johtaa seulonntatestissä negatiiviseen testitulokseen, tarve kohdistaa toimenpiteet mahdollisimman suureen määrään ihmisiä taudin leviämisen patoamiseksi väestössä ja eristää tartunnan saaneet sekä pääasiassa kyseessä olevien rajoittavien toimenpiteiden ja edellisessä kohdassa mainittujen toimenpiteiden yhteisvaikutus väestön suojelemisen kannalta.
- 92 Kolmanneksi ja siltä osin kuin on kyse ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä tarkoitettujen kaltaisten rajoittavien toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta sanan suppeassa merkityksessä, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, olivatko kyseiset toimenpiteet suhteettomia tavoiteltuun kansanterveyttä koskevaan tavoitteeseen nähden, kun otetaan huomioon vaikutus, joka niillä on voinut olla unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaaseen liikkuvuuteen, perusoikeuskirjan 7 artiklassa heille taattuun yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen sekä Nordic Infon kaltaisten oikeushenkilöiden elinkeinonvapauteen, joka on vahvistettu perusoikeuskirjan 16 artiklassa.

- 93 On nimittäin muistutettava, että direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdassa ja 29 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kansanterveyden suojelua koskevan tavoitteen kaltaiseen yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ei voida pyrkiä kansallisella toimenpiteellä ottamatta huomioon sitä, että se on sovittava yhteen niiden perusoikeuksien ja periaatteiden kanssa, joita kyseinen toimenpide koskee, sellaisina kuin ne on vahvistettu perussopimuksissa ja perusoikeuskirjassa, saattamalla yhtäältä tämän yleisen edun mukainen tavoite ja toisaalta kyseessä olevat oikeudet ja periaatteet harmoniseen tasapainoon sen varmistamiseksi, että kyseisestä toimenpiteestä aiheutuvat haitat eivät ole liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden. Mahdollisuutta oikeuttaa perusoikeuskirjan 7 ja 16 artiklassa taattujen oikeuksien sekä SEU 3 artiklan 2 kohdassa, SEUT 20 ja 21 artiklassa, sellaisina kuin ne on pantu täytäntöön direktiivillä 2004/38, sekä perusoikeuskirjan 45 artiklassa taattujen oikeuksien rajoittaminen on siis arvioitava punnitsemalla tällaiseen rajoittamiseen sisältyvän puuttumisen vakavuutta ja tarkastamalla, että kyseisen rajoituksen yleisen edun mukaisen tavoitteen tärkeys on oikeassa suhteessa tähän vakavuuteen (ks. vastaavasti tuomio 22.11.2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20 ja C-601/20, EU:C:2022:912, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 26.4.2022, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-401/19, EU:C:2022:297, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 94 Siltä osin kuin pääasiassa on kyse sen toimenpiteen oikeasuhtaisuudesta, jolla asetettiin kieltä poistua Belgian alueelta muita kuin välttämättömiä matkoja varten, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on otettava huomioon se, että vapaaseen liikkuvuuteen sekä yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen täten asetettu rajoitus ei ollut esteenä kaikille tältä alueelta poistumisille, koska se rajoittui vain muihin kuin välttämättömiin matkoihin, kuten käsiteltävässä asiassa huvi- tai turistimatkoihin, koska siinä ei kielletty, kuten tämän tuomion 26 kohdassa esitetystä välttämättömien matkojen luettelosta ilmenee, matkustamista pakottavista perhesyistä ja koska maastapoistumiskiellot kumottiin heti, kun asianomaista määräjäsenvaltiota ei enää ollut luokiteltu korkean riskin vyöhykkeeksi sen tilanteesta säännöllisesti tehdyn uudelleenarvioinnin perusteella.
- 95 Lisäksi Nordic Infon kaltaisista oikeushenkilöistä, joiden elinkeinovapautta ja muun muassa vapautta tarjota huvi- ja turistimatkoja Belgian ja korkean riskin vyöhykkeiksi luokiteltujen jäsenvaltioiden välillä, on rajoitettu, on katsottava, että jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta selvityksestä muuta johdu, toimenpide, jolla kielletään kaikki Belgian alueelta poistumiset muita kuin välttämättömiä matkoja varten, vaikuttaa oikeasuhtaiselta tavoiteltuun kansanterveyden suojelua koskevaan tavoitteeseen nähden, koska covid-19-pandemiasta johtuvan vakavan terveystilanteen vuoksi ei vaikuttanut kohtuuttomalta kieltää väliaikaisesti tällaisiin jäsenvaltioihin suuntautuvat muut kuin välttämättömät matkat siihen asti, kunnes niiden tautitilanne oli parempi, jotta välttyttäisiin siltä, että sairastuneita poistuisi valtakunnan alueelta ja mahdollisesti palaisi tälle alueelle, ja siten siltä, että pandemia leviäisi hallitsemattomasti eri jäsenvaltioiden välillä ja kyseisellä alueella.
- 96 Siltä osin kuin on kyse sellaisille matkustajille pakollisten testaus- ja karanteenitoimenpiteiden oikeasuhteisuudesta, jotka saapuvat Belgian alueelle punaiseksi vyöhykkeeksi merkitystä jäsenvaltiosta, on huomautettava yhtäältä, että testien nopeudesta johtuen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisilla seulontatoimenpiteillä saattoi olla vain rajallinen vaikutus näiden matkustajien oikeuteen nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta sekä vapaata liikkuvuutta koskevaan oikeuteen, vaikka niiden avulla kyettiin tunnistamaan covid-19-virustartunnan saaneet henkilöt ja näin ollen saavuttamaan kyseisen viruksen leviämisen hillitsemistä ja patoamista koskeva tavoite.

- 97 Toisaalta kaikille matkustajille, jotka saapuivat Belgian alueelle korkean riskin vyöhykkeeksi luokitellusta jäsenvaltiosta, asetettu pakollinen karanteeni riippumatta siitä, olivatko nämä matkustajat saaneet kyseisen virustartunnan vai eivät, tosin rajoitti erittäin merkittävästi yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevaa oikeutta sekä liikkumisvapautta, joka kyseiselle matkustajalle lähtökohtaisesti kuuluu hänen käytettyään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta selvityksestä muuta johdu, myös tällainen karanteeni vaikuttaa kuitenkin olevan oikeasuhteinen ennalta varautumisen periaatteen kannalta, koska yhtäältä sen todennäköisyys, että tällainen matkustaja oli kyseisen viruksen kantaja ja että muun muassa taudin ollessa itämisvaiheessa tai oireeton hän tartutti kotinsa ulkopuolisia muita henkilöitä, , jos tällaista karanteenia ei noudatettu, ei ollut täysin vähäinen, ja koska toisaalta testitulokset saattoi olla väärä negatiivinen.
- 98 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/38 27 ja 29 artiklaa, luettuina yhdessä sen 4 ja 5 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä jäsenvaltion yleisesti sovellettavalle lainsäädännölle, jossa covid-19-pandemian torjuntaan liittyvistä kansanterveydellisistä syistä kielletään yhtäältä unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään, heidän kansalaisuudestaan riippumatta, tekemästä muita kuin välttämättömiä matkoja kyseisestä jäsenvaltiosta muihin jäsenvaltioihin, jotka mainittu jäsenvaltio on luokitellut korkean riskin vyöhykkeiksi näissä muissa jäsenvaltioissa toteutettujen rajoittavien terveystoimenpiteiden tai niissä vallitsevan epidemiologisen tilanteen perusteella, ja asetetaan toisaalta unionin kansalaisille, jotka eivät ole kyseisen jäsenvaltion kansalaisia, velvollisuus käydä seulontatesteissä ja noudattaa karanteenia, kun he saapuvat tämän saman jäsenvaltion alueelle jostakin mainituista muista jäsenvaltioista, edellyttäen, että tässä kansallisessa lainsäädännössä noudatetaan kaikkia kyseisen direktiivin 30–32 artiklassa tarkoitettuja edellytyksiä ja takeita, perusoikeuskirjassa vahvistettuja perusoikeuksia ja perustavanlaatuisia periaatteita, muun muassa syrjintäkiellon periaatetta, sekä suhteellisuusperiaatetta.

Toinen kysymys

- 99 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Tätä varten unionin tuomioistuin saattaa joutua ottamaan huomioon sellaisia unionin oikeussääntöjä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole ennakkoratkaisukysymyksessään viitannut. Se, että kansallinen tuomioistuin on muodollisesti esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen viittaamalla tiettyihin unionin oikeuden määräyksiin tai säännöksiin, ei nimittäin estä unionin tuomioistuinta esittämästä kansalliselle tuomioistuimelle kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänä olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin kysymyksiä esittäessään viitannut niihin. Unionin tuomioistuimen on tältä osin poimittava kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon riidan kohde (tuomio 20.4.2023, BVAEB (Vanhuuseläkkeiden mukauttaminen), C-52/22, EU:C:2023:309, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 100 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selityksistä ilmenee, että toinen kysymys on esitetty niiden kahden Nordic Infon esittämän väitteen yhteydessä, joiden mukaan niiden maahantulo- ja maastapoistumisoikeuden rajoitusten valvonta, joita Belgian lainsäädännössä asetettiin henkilöille, jotka tekivät muita kuin välttämättömiä matkoja, joiden lähtö- tai saapumispaikka oli muissa Schengen-alueen valtioissa, jotka oli luokiteltu korkean riskin vyöhykkeeksi, vastasi

yhtäältä rajatarkastusta ja se toteutettiin kansanterveydellisistä syistä Schengenin rajasäännösten 23 artiklan vastaisesti ja toisaalta rajavalvonnan palauttamista sisärajoille Schengen-alueella kyseisen säännösten 25 artiklan vastaisesti.

- 101 Näin ollen on katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien tiedusteleminen toisella kysymyksellään lähinnä, onko Schengenin rajasäännösten 22, 23 ja 25 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion säännöstellä, jossa kielletään covid-19-pandemian torjuntaan liittyvistä kansanterveydellisistä syistä toimivaltaisten viranomaisten valvonnassa ja seuraamusten uhalla kyseisen jäsenvaltion sisärajojen ylittäminen sellaisia muita kuin välttämättömiä matkoja varten, joiden lähtö- tai saapumispaikka on korkean riskin vyöhykkeiksi luokitelluissa Schengen-alueen valtioissa.
- 102 Tältä osin on muistettava, että SEUT 67 artiklan 2 kohdassa, joka kuuluu EUT-sopimuksen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaan V osastoon, määrätään, että unioni varmistaa sen, ettei henkilöitä tarkasteta sisärajoilla. SEUT 77 artiklan 1 kohdan a alakohdassa todetaan, että unioni kehittää politiikan, jonka tarkoituksena on varmistaa, ettei sisärajoja ylittäviä henkilöitä tarkasteta, heidän kansalaisuudestaan riippumatta. Kuten Schengenin rajasäännösten johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ilmenee, rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta on osa SEUT 26 artiklassa tarkoitettua unionin tavoitetta toteuttaa sisärajojen alue, jolla henkilöiden vapaa liikkuvuus varmistetaan SEUT 77 artiklan 2 kohdan e alakohdan nojalla annetuilla unionin toimilla, kuten Schengenin rajasäännöllä (ks. analogisesti tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 48 ja 49 kohta ja tuomio 21.6.2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, 30 ja 31 kohta).
- 103 Tässä yhteydessä Schengenin rajasäännösten 22 artiklassa muistutetaan periaatteesta, jonka mukaan kyseisen säännösten 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettujen sisärajojen voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia.
- 104 Schengenin rajasäännösten 23 artiklan otsikko on ”Alueen sisällä tehtävät tarkastukset” ja sen a alakohdassa puolestaan säädetään, että rajavalvonnan puuttuminen sisärajoilta ei vaikuta jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin, kunhan valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla, ja että tätä sovelletaan myös raja-alueilla. Näin ollen on niin, että vaikka tässä säännöksessä, luettuna yhdessä kyseisen säännösten 2 artiklan 11 alakohdan ja 22 artiklan kanssa, kielletään jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia käyttämästä poliisivaltuuksiaan suorittaakseen valvontaa kyseisen säännösten 2 artiklan 8 alakohdassa tarkoitetuilla rajanylityspaikoilla sen varmistamiseksi, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää valtakunnan alueelle tai pois sieltä, siinä turvataan kuitenkin jäsenvaltioiden oikeus suorittaa alueellaan, myös raja-alueilla, poliisivaltuuksien käyttämisen vuoksi perusteltuja tarkastuksia edellyttäen, että näiden valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin tällaisilla tarkastuksilla.
- 105 Lisäksi on todettava, että Schengenin rajasäännösten 25 artiklassa säädetään mahdollisuudesta palauttaa rajavalvonta unionin sisärajoille poikkeuksena kyseisen säännösten 22 artiklassa säädetystä periaatteesta, sellaisena kuin se on palautettu mieleen tämän tuomion 103 kohdassa. Jäsenvaltiot voivat siten kyseisen 25 artiklan nojalla palauttaa väliaikaisesti tiettyjen enimmäiskestoajaksi valvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin, sellaisina kuin sisärajojen on määritelty kyseisen säännösten 2 artiklan 1 alakohdassa, tilanteessa, jossa niiden yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle aiheutuu vakavaa uhkaa, ja tällainen

palauttaminen voidaan toteuttaa ainoastaan viimeisenä keinona. Tällaisen väliaikaisen palauttamisen kesto ei missään tapauksessa saa ylittää sitä, mikä on ehdottoman välttämätöntä kyseisen uhan torjumiseksi, ja sen on oltava oikeassa suhteessa tähän uhkaan nähden, ja on täsmennettävä, että tätä varten suoritettavan arvioinnin tyypistä ja noudatettavasta menettelystä säädetään yksityiskohtaisesti saman säännösten 26–28 artiklassa (ks. vastaavasti tuomio 26.4.2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Sisärajavälvonnan enimmäiskesto), C-368/20 ja C-369/20, EU:C:2022:298, 54, 63, 67 ja 68 kohta).

- 106 Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta sekä Belgian hallituksen kirjallisissa huomautuksissaan ja istunnossa esittämistä lausumista ilmenee, että pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan kansalliset viranomaiset suorittivat tarkastuksia sen varmistamiseksi, että muutetun ministerin asetuksen 18 §:ssä säädettyä sisärajojen ylittämiskieltoa noudatettiin.
- 107 Belgian hallitus on lisäksi täsmentänyt vastauksena unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen, että Belgian alueelle saapumista ja sieltä poistumista koskevien kieltojen valvonta suoritettiin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan seuraavasti: lento- ja rautatieasemilla tehtiin satunnaistarkastuksia Belgian ja korkean riskin vyöhykkeiksi luokiteltujen Schengen-alueen valtioiden välisten lentojen ja yhteyksien matkustajille, kun taas liikkuvat ryhmät tekivät tieliikenteessä satunnaista rajavalvontaa tavanomaisina työaikoina siten, että linja-autoliikenteeseen kiinnitettiin erityistä huomiota.
- 108 Euroopan komissio puolestaan ilmoitti asian käsittelyssä unionin tuomioistuimessa vastaanottaneensa 4.6.2020 Belgian kuningaskunnalta tiedoksiannon, josta ilmeni, että kyseinen jäsenvaltio oli lopettanut valvonnan suorittamisen sisärajoilla pääasiassa kyseessä olevan jakson aikana.
- 109 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näin ollen selvitettävä yhtäältä se, ettei – kun tämän tuomion 33 kohdassa tarkoitettua rajanylityskiellon valvonta suoritettiin Belgian alueella raja-alueet mukaan lukien –, poliisivaltuuksien, joiden nojalla tämä valvonta suoritettiin, käyttämisellä ollut vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla Schengenin rajasäännösten 23 artiklan a alakohdassa tarkoitettua merkityksessä, ja toisaalta se – kun kyseinen valvonta suoritettiin sisärajoilla –, noudattiko Belgian kuningaskunta kaikkia kyseisen säännösten 25–28 artiklassa tarkoitettuja edellytyksiä rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille.
- 110 Tältä osin unionin tuomioistuin voi ennakkoratkaisupyynnön käsitellessään tehdä täsmennyksiä ohjataksaan kansallista tuomioistuinta päätöksenteossa (ks. vastaavasti tuomio 5.5.2022, Victorinox, C-179/21, EU:C:2022:353, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 111 Ensinnäkin Schengenin rajasäännösten 23 artiklan a alakohdasta on todettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin oikeuden ja muun muassa kyseisen säännösten 22 ja 23 artiklan noudattaminen on varmistettava siten, että otetaan käyttöön ja noudatetaan sellaisia lainsäädännöllisiä rajoja, joilla taataan se, että kyseisen 23 artiklan a alakohdassa tarkoitettujen poliisivaltuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla (ks. analogisesti tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 21.6.2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, 37 kohta).

- 112 Kyseisen säännösten 23 artiklan a alakohdan toisen virkkeen i-iv alakohdassa annetaan tämän virkkeen alussa olevan ilmaisun ”en particulier” [”erityisesti”; suomenkielisessä versiossa ei ole vastaavaa ilmaisua] vuoksi viitteitä, joiden avulla jäsenvaltioita voidaan ohjata niiden pannaessa täytäntöön poliisivaltuuksiaan ja edellisessä kohdassa tarkoitettuja lainsäädännöllisiä rajoja siten, ettei niiden käyttämisellä ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla.
- 113 Ensinnäkin Schengenin rajasäännösten 23 artiklan a alakohdan toisen virkkeen i alakohdassa olevasta seikasta, jonka mukaan poliisitoimenpiteiden ”tarkoituksena” ei saa olla ”rajavalvonta”, unionin tuomioistuin on jo todennut, että kyseisen säännösten 2 artiklan 10–12 alakohdasta ilmenee, että tällä tavoitteella pyritään yhtäältä varmistamaan, että henkilöt voidaan päästää jäsenvaltion alueelle tai pois sieltä, ja toisaalta estämään henkilöitä kiertämästä rajatarkastuksia. Kyse on tarkastuksista, jotka voidaan suorittaa järjestelmällisesti tai satunnaisesti (ks. analogisesti tuomio 13.12.2018, Touring Tours und Travel ja Sociedad de transportes, C-412/17 ja C-474/17, EU:C:2018:1005, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 114 Käsiteltävässä asiassa muutetun ministerin asetuksen 18 §:n noudattamisen varmistamiseksi suoritettujen tarkastusten tavoitteet näyttävät kuitenkin eroavan tiettyjen olennaisten seikkojen osalta rajatarkastusten tavoitteista. Kuten tämän tuomion 106 kohdassa on todettu, ensiksi mainituilla tarkastuksilla pyrittiin nimittäin tarkistamaan, oliko henkilöillä, jotka aikoivat ylittää rajan tai jotka olivat ylittäneet ne, lupa poistua Belgian alueelta tai päästä sinne. Muutetun ministerin asetuksen sanamuodon mukaan kyseisten tarkastusten päätavoite oli kuitenkin kiireellisesti rajoittaa covid-19-taudin leviämistä kyseisellä alueella ja, kun otetaan huomioon, että kaikille kyseiselle alueelle jostakin Schengen-alueen punaiseksi vyöhykkeeksi luokitellusta valtiosta saapuville matkustajille oli lisäksi asetettu velvollisuus käydä seulontatestissä ja noudattaa karanteenia, varmistaa näiden matkustajien tunnistaminen ja seuranta.
- 115 Tämä päätavoite huomioon ottaen muutetun ministerin asetuksen 18 §:n noudattamisen varmistamiseksi suoritetuilla tarkastuksilla ei voida katsoa olleen rajatarkastuksia vastaavaa vaikutusta, joka on kielletty Schengenin rajasäännösten 23 artiklan a alakohdassa (ks. vastaavasti tuomio 21.6.2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, 46 ja 51 kohta).
- 116 Vaikka vaikuttaakin siltä, että käsiteltävässä asiassa tieliikenteen tarkastukset tehtiin pääasiallisesti raja-alueilla, vain tämän seikan perusteella ei voida todeta, että poliisivaltuuksien käyttämisellä oli vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla. Schengenin rajasäännösten 23 artiklan a alakohdan ensimmäisessä virkkeessä viitataan nimittäin nimenomaisesti jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin myös raja-alueilla (ks. analogisesti tuomio 21.06.2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 117 Toiseksi Schengenin rajasäännösten 23 artiklan a alakohdan toisen virkkeen ii alakohdassa olevasta viitteestä, jonka mukaan poliisitoimenpiteet ”perustuvat poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka koskevat yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia”, on muistutettava, että vaikka tässä säännöksessä mainitaan vain ”yleiseen turvallisuuteen kohdistuvat uhat”, tämän säännösten 23 artiklan a alakohdassa ei kuitenkaan säädetä sen toisen virkkeen alussa olevan ilmaisun ”en particulier” [”erityisesti”; suomenkielisessä versiossa ei ole vastaavaa ilmausta] vuoksi niiden edellytysten tyhjentävästä luettelosta, jotka poliisitoimenpiteiden on täytettävä, jotta niillä ei katsottaisi olevan vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla, eikä niiden tavoitteiden tyhjentävästä luettelosta, joihin poliisitoimenpiteillä voidaan pyrkiä, tai kohteesta, johon ne voivat liittyä (ks. analogisesti tuomio 21.06.2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, 48 kohta).

Näin on oltava etenkin, kun poliisivaltuudet määritellään kyseisen säännösten 23 artiklan a kohdan mukaan ”kansallisen lainsäädännön nojalla” ja ne voivat näin ollen kattaa muita aloja kuin tämän säännöksen toisen virkkeen ii alakohdassa tarkoitettua yleisen turvallisuuden.

- 118 Näin ollen se, ettei kansanterveyteen kohdistuvia uhkia mainita nimenomaisesti Schengenin rajasäännösten 23 artiklan a alakohdan toisen virkkeen ii alakohdassa, ei voi sellaisenaan merkitä sitä, että vaikka kansanterveyttä koskevat kysymykset voivat kuulua kansallisen lainsäädännön nojalla poliisivaltuuksiin ja vaikka näiden valtuuksien nojalla toteutettavat toimenpiteet voivat perustua poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin kansanterveyteen mahdollisesti tai todetusti kohdistuvista uhista, kuten pandemiasta tai pandemian uhasta, jäsenvaltio ei voisi vedota kansanterveyden alaan kyseisen säännösten 23 artiklan a alakohdan nojalla.
- 119 Siitä, että poliisitoimenpiteiden on Schengenin rajasäännösten 23 artiklan a alakohdan toisen virkkeen ii alakohdan mukaan perustuttava ”poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin” kyseisellä alalla eli tässä tapauksessa kansanterveyteen kohdistuvaan uhkaan, on muistutettava, että tämä vaatimus ei täyty, kun tarkastukset on määrätty luonteeltaan yleisen kiellon perusteella riippumatta asianomaisten henkilöiden käyttäytymisestä ja olosuhteista, jotka osoittavat kyseiselle alalle kohdistuvan vahingon riskin (ks. analogisesti tuomio 13.12.2018, Touring Tours und Travel ja Sociedad de transportes, C-412/17 ja C-474/17, EU:C:2018:1005, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 120 Vaikka unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan kyseiset tarkastukset suoritettiin tällaisen luonteeltaan yleisen kiellon perusteella ja matkustajien käyttäytymisestä riippumatta, on kuitenkin todettava, että pääasiassa kyseessä oleva kansallinen säännöstö liittyi kansanterveyteen kohdistuvaan vakavaan uhkaan eli pandemiaan, jolle oli ominaista virus, joka kykeni aiheuttamaan eri väestöryhmissä kuolemantapauksia ja johtamaan kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän ylikuormittuneisuuteen tai jopa sen kantokyvyn ylittymiseen. On myös otettava huomioon yhtäältä sekä tällä kiellolla että siihen liittyvillä valvontatoimenpiteillä tavoiteltu pääasiallinen tavoite eli se, että viruksen leviämistä tai leviämisvaaraa hillitään tai padotaan mahdollisimman monen ihmishengen säilyttämiseksi, ja toisaalta se, että oli äärimmäisen vaikeaa tai jopa mahdotonta määritellä etukäteen, ketkä eri kulkuvälineitä käyttävät henkilöt saapuivat korkean riskin vyöhykkeiksi luokitelluista jäsenvaltioista tai matkustivat tällaisiin jäsenvaltioihin. Näin ollen Schengenin rajasäännösten 23 artiklan a alakohdan toisen virkkeen ii alakohtaa varten riittää, että tarkastuksista on päätetty ja ne on pantu täytäntöön sellaisten olosuhteiden perusteella, jotka objektiivisesti osoittavat kansanterveyteen kohdistuvan vakavan uhan vaaran, ja sellaisten yleisten tietojen perusteella, joita viranomaisilla oli niistä valtakunnan alueelle saapumista ja siltä poistumista koskevista vyöhykkeistä, joiden kautta suuri määrä kyseisen kiellon kohteena olevia matkustajia saattoi kulkea.
- 121 Kolmanneksi on todettava viitteistä, jotka sisältyvät Schengenin rajasäännösten 23 artiklan a alakohdan toisen virkkeen iii ja iv alakohtaan, jotka koskevat sitä, että poliisitoimenpiteet ”suunnitellaan ja toteutetaan henkilöihin [unionin] ulkorajoilla järjestelmällisesti kohdistuvista rajatarkastuksista selkeästi poikkeavalla tavalla” ja ”toteutetaan satunnaistarkastuksina”, että Belgian hallituksen vastauksena unionin tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen antamista selityksistä ilmenee, että kaikki pääasiassa kyseessä olevat tarkastukset suoritettiin sattumanvaraisesti ja näin ollen ”satunnaistarkastuksina”, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin selvitettävä. Kyseisen tuomioistuimen on kuitenkin vielä tutkittava, suunniteltiinko ja toteutettiin nämä tarkastukset tavalla, joka selkeästi poikkesi henkilöihin unionin ulkorajoilla järjestelmällisesti kohdistuvista rajatarkastuksista, mikä edellyttää pääasiassa

kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä säädettyjen täsmennysten ja rajoitusten yksityiskohtaista tutkimista mainittujen tarkastusten intensiivisyyden, toistuvuuden ja valikoivuuden osalta (ks. analogisesti tuomio 13.12.2018, Touring Tours und Travel ja Sociedad de transportes, C-412/17 ja C-474/17, EU:C:2018:1005, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 122 Vaikka unionin tuomioistuimella ei ole hallussaan tietoja tältä osin, on todettava ainakin, että tämän tuomion 120 kohdassa kuvaillun kaltaisen pandemian yhteydessä ja kun otetaan huomioon samassa kohdassa jo esitetty seikka, että voi olla äärimmäisen vaikeaa tai jopa mahdotonta määritellä etukäteen, ketkä eri kulkuvälineitä käyttävät henkilöt saapuvat korkean riskin vyöhykkeeksi luokitelluista jäsenvaltioista tai matkustavat tällaiseen jäsenvaltioon, asianomaiselle jäsenvaltiolle on jätettävä tarkastusten suunnittelussa ja toteuttamisessa harkintavaltaa, joka voidaan oikeuttaa myös ennalta varautumisen periaatteella, siltä osin kuin on kyse näiden tarkastusten intensiivisyydestä, toistuvuudesta ja valikoivuudesta. Tämä harkintavalta ei kuitenkaan voi olla niin laaja, että näin suunniteltuja ja toteutettuja tarkastuksia ei voida selkeästi erottaa unionin ulkorajoilla järjestelmällisesti suoritettavista henkilöiden tarkastuksista ja että tarkastukset ovat luonteeltaan järjestelmällisiä.
- 123 Toiseksi Schengenin rajasäännöstön 25 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitettua rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille koskevasta kysymyksestä on todettava, että vaikka kyseisen säännöstön 23 artiklan a alakohdan sanamuoto on – kuten tämän tuomion 117 kohdassa on todettu – avoin siltä osin kuin siinä turvataan jäsenvaltioiden oikeus käyttää poliisivaltuuksia myös kansanterveyden alalla, kyseisen säännöstön 25 artiklan 1 kohdassa viitataan nimenomaisesti jäsenvaltioiden mahdollisuuteen palauttaa rajavalvonta väliaikaisesti, jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka.
- 124 Koska tällä viimeksi mainitulla säännöksellä Schengenin rajasäännöstön 22 artiklaan tehtyä poikkeusta on tulkittava suppeasti (ks. vastaavasti tuomio 26.4.2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Sisärajavalonnan enimmäiskesto), C-368/20 ja C-369/20, EU:C:2022:298, 64 ja 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), kansanterveyteen kohdistuva uhka ei voi sellaisenaan oikeuttaa rajavalvonnan palauttamista sisärajoille.
- 125 On kuitenkin katsottava, että – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 154 kohdassa – jos terveysuhka muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle ja/tai sisäiselle turvallisuudelle, jäsenvaltio voi väliaikaisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoilleen tämän vakavan uhan torjumiseksi, edellyttäen, että muita Schengenin rajasäännöstön 25 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa säädettyjä edellytyksiä noudatetaan.
- 126 Yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden käsitteistä, sellaisina kuin niitä on täsmennetty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, nimittäin ilmenee, että terveysuhka voi tietyissä tapauksissa muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle ja/tai sisäiselle turvallisuudelle (ks. vastaavasti tuomio 16.12.2010, Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, 65 kohta). Näin ollen yhtäältä yleisen järjestyksen käsite edellyttää joka tapauksessa – kaikki lain rikkominenhan häiritsee yhteiskuntajärjestystä –, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta. Toisaalta sisäisen turvallisuuden käsite vastaa jäsenvaltion yleisen turvallisuuden sisäistä osaa ja siihen kuuluvat muun muassa valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka sekä sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka tai suorat uhat väestön rauhalle ja fyysiselle turvallisuudelle (ks. vastaavasti tuomio 15.2.2016, N., C-601/15 PPU,

EU:C:2016:84, 65 ja 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 2.5.2018, K. ja H. F. (Oleskeluoikeus ja väitetyt sotarikokset), C-331/16 ja C-366/16, EU:C:2018:296, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 127 Laajuudeltaan covid-19-pandemian kaltainen pandemia, jolle on ominaista tartuntatauti, joka voi aiheuttaa eri väestöryhmissä kuolemantapauksia ja johtaa kansallisten terveydenhuoltojärjestelmien ylikuormittuneisuuteen tai jopa sen kantokyvyn ylittymiseen, on omiaan vaikuttamaan yhteiskunnan perustavanlaatuisen intressiin, joka on kansalaisten elämän turvaaminen turvaten samalla terveydenhuoltojärjestelmän moitteeton toiminta ja asianmukaisen hoidon tarjoaminen väestölle, ja se liittyy myös yhden väestön osan, nimittäin kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden, eloonjäämiseen. Näin ollen tällaista tilannetta voidaan pitää Schengenin rajasäännösten 25 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yleiseen järjestykseen ja/tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvana vakavana uhkana.
- 128 Käsiteltävässä asiassa on niin, että jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaisi, että Belgian viranomaiset ovat suorittaneet sisärajoilla rajatarkastuksia tai valvontaa pääasiassa kyseessä olevan jakson aikana, kyseisen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa, kun otetaan huomioon, että näillä tarkastuksilla tai tällä valvonnalla pyrittiin – kuten tämän tuomion 127 kohdassa todetaan – vastaamaan yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan vakavaan uhkaan, että muut Schengenin rajasäännösten 25–28 artiklassa tarkoitettut edellytykset, jotka on esitetty tiivistetysti tämän tuomion 105 kohdassa, täyttyivät.
- 129 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että Schengenin rajasäännösten 22, 23 ja 25 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa kielletään covid-19-pandemian torjuntaan liittyvistä kansanterveydellisistä syistä toimivaltaisten viranomaisten valvonnassa ja seuraamusten uhalla kyseisen jäsenvaltion sisärajojen ylittäminen sellaisia muita kuin välttämättömiä matkoja varten, joiden lähtö- tai saapumispaikka on korkean riskin vyöhykkeiksi luokitelluissa Schengen-alueen valtioissa, sillä edellytyksellä, että nämä valvontatoimenpiteet kuuluvat poliisivaltuuksien käyttöön, jolla ei saa olla vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla kyseisen säännösten 23 artiklan a alakohdassa tarkoitettussa merkityksessä, tai että, siinä tapauksessa, että mainitut toimenpiteet merkitsevät sisärajavaltontaa, mainittu jäsenvaltio on noudattanut kyseisen säännösten 25–28 artiklassa säädettyjä edellytyksiä tällaisen valvonnan väliaikaiselle palauttamiselle, ja on täsmennettävä, että tällaisen pandemian aiheuttama uhka vastaa saman säännösten 25 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaa vakavaa uhkaa.

Oikeudenkäyntikulut

- 130 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 27 ja 29 artiklaa, luettuina yhdessä sen 4 ja 5 artiklan kanssa,

on tulkittava siten, että

ne eivät ole esteenä jäsenvaltion yleisesti sovellettavalle lainsäädännölle, jossa covid-19-pandemian torjuntaan liittyvistä kansanterveydellisistä syistä kielletään yhtäältä unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään, näiden kansalaisuudesta riippumatta, tekemästä muita kuin välttämättömiä matkoja kyseisestä jäsenvaltiosta muihin jäsenvaltioihin, jotka mainittu jäsenvaltio on luokitellut korkean riskin vyöhykkeiksi näissä muissa jäsenvaltioissa toteutettujen rajoittavien terveystoimenpiteiden tai niissä vallitsevan epidemiologisen tilanteen perusteella, ja asetetaan toisaalta unionin kansalaisille, jotka eivät ole kyseisen jäsenvaltion kansalaisia, velvollisuus käydä seulontatesteissä ja noudattaa karanteenia, kun he saapuvat tämän saman jäsenvaltion alueelle jostakin mainituista muista jäsenvaltioista, edellyttäen, että tässä kansallisessa lainsäädännössä noudatetaan kaikkia kyseisen direktiivin 30–32 artiklassa tarkoitettuja edellytyksiä ja takeita, Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuja perusoikeuksia ja perustavanlaatuisia periaatteita, muun muassa syrjintäkiellon periaatetta, sekä suhteellisuusperiaatetta.

- 2) Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö), sellaisena kuin se on muutettuna 30.11.2017 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2017/2225, 22, 23 ja 25 artiklaa

on tulkittava siten, että

etteivät ne ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa kielletään covid-19-pandemian torjuntaan liittyvistä kansanterveydellisistä syistä toimivaltaisten viranomaisten valvonnassa ja seuraamusten uhalla kyseisen jäsenvaltion sisärajojen ylittäminen sellaisia muita kuin välttämättömiä matkoja varten, joiden lähtö- tai saapumispaikka on korkean riskin vyöhykkeiksi luokitelluissa Schengen-alueen valtioissa, sillä edellytyksellä, että nämä valvontatoimenpiteet kuuluvat poliisivaltuuksien käyttöön, jolla ei saa olla vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla kyseisen säännösten 23 artiklan a alakohdassa tarkoitettussa merkityksessä, tai että, siinä tapauksessa, että mainitut toimenpiteet merkitsevät sisärajavaltontaa, mainittu jäsenvaltio on noudattanut kyseisen säännösten 25–28 artiklassa säädettyjä edellytyksiä tällaisten tarkastusten väliaikaiselle palauttamiselle, ja on täsmennettävä, että tällaisen pandemian aiheuttama uhka vastaa saman säännösten 25 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua yleistä järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaa vakavaa uhkaa.

Allekirjoitukset