



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

5. prosinca 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2004/38/EZ – Članci 27. i 29. – Mjere kojima se ograničava sloboda kretanja građana Unije zbog zaštite javnog zdravlja – Opće mjere – Nacionalni propis kojim se predviđa zabrana izlaska iz državnog područja radi obavljanja nenužnih putovanja u države članice koje su označene kao visokorizična područja u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 te obveza svakog putnika koji ulazi na državno područje iz jedne od tih država članica da se podvrgne dijagnostičkim testiranjima i pridržava karantene – Zakonik o schengenskim granicama – Članak 23. – Izvršavanje policijskih ovlasti u području javnog zdravlja – Istovjetnost s provođenjem graničnih kontrola – Članak 25. – Mogućnost ponovnog uvođenja nadzora na unutarnjim granicama u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 – Nadzor koji se provodio u državi članici u okviru mjera zabrane prelaska granica radi obavljanja nenužnih putovanja iz država schengenskog područja koje su označene kao visokorizična područja ili putovanja u te države u kontekstu pandemije bolesti COVID-19”

U predmetu C-128/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Prvostupanjski sud na nizozemskom jeziku u Bruxellesu, Belgija), odlukom od 7. veljače 2022., koju je Sud zaprimio 23. veljače 2022., u postupku

Nordic Info BV

protiv

Belgische Staat,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, F. Biltgen i Z. Csehi, predsjednici vijeća, J.-C. Bonichot, M. Safjan (izvjestitelj), S. Rodin, P. G. Xuereb, J. Passer, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún i M. Gavalec, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: A. Lamote, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 10. siječnja 2023.,

* Jezik postupka: nizozemski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Nordic Info BV, F. Emmerechts i R. Pockelé-Dilles, *advocaten*,
- za belgijsku vladu, M. Jacobs, C. Pochet i M. Van Regemorter, u svojstvu agenata, uz asistenciju L. De Bruckera, E. Jacubowitza i P. de Maeyera, *advocaten*,
- za rumunjsku vladu, M. Chicu i E. Gane, u svojstvu agenata,
- za norvešku vladu, V. Hauan, A. Hjetland, T. B. Leming, I. Thue i P. Wennerås, u svojstvu agenata,
- za švicarsku vladu, L. Lanzrein i N. Marville-Dosen, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, E. Montaguti, J. Tomkin i F. Wilman, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 7. rujna 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavlja[n]ju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.), te Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2017/2225 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2017. (SL 2017., L 327, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Zakonik o schengenskim granicama).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Nordic Info BV, sa sjedištem u Belgiji, i Belgische Staats (Belgijska Država) u vezi s naknadom štete koju je to društvo navodno pretrpjelo zbog nacionalnih mjera kojima se ograničava sloboda kretanja, a koje su bile donesene tijekom zdravstvene krize vezane uz pandemiju bolesti COVID-19.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/38

3 U uvodnim izjavama 22., 25. do 27. i 31. Direktive 2004/38 navodi se:

„(22) Ugovorom je omogućeno uvođenje ograničenja prava na slobodno kretanje i boravak zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Kako bi se osigurala stroža definicija okolnosti i postupovnih jamstava podložno kojima se građanima Unije i članovima njihovih obitelji može odbiti ulazak ili mogu biti protjerani, ova Direktiva trebala bi zamijeniti Direktivu Vijeća 64/221/EEZ od 25. veljače 1964. godine o koordiniranju posebnih mjera o kretanju i boravku stranih državljana koje su opravdane razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja [(SL 1964., 56, str. 850.)].

[...]

(25) Također bi trebalo detaljno utvrditi postupovna jamstva kako bi se osigurala visoka razina zaštite prava građana Unije i članova njihovih obitelji u slučaju odbijanja ulaska u drugu državu članicu ili boravka u njoj, kao i kako bi se održalo načelo prema kojem svako djelovanje nadležnih tijela mora biti dostatno obrazloženo.

(26) Građanima Unije i članovima njihovih obitelji kojima je zabranjen ulazak u drugu državu članicu ili boravak u njoj trebali bi, u svakom slučaju, biti dostupni postupci sudske zaštite.

(27) U skladu sa sudskom praksom Suda kojom se državama članicama zabranjuje donošenje odluka kojima se osobama obuhvaćenima ovom Direktivom doživotno zabranjuje pristup njihovom državnom području, trebalo bi potvrditi pravo građana Unije i članova njihovih obitelji kojima je zabranjen pristup državnom području države članice na podnošenje novog zahtjeva nakon isteka razumnog roka, a u svakom slučaju nakon trogodišnjeg razdoblja od izvršenja konačne odluke o zabrani.

[...]

(31) Ova je Direktiva u skladu s temeljnim pravima i slobodama, te načelima koja su priznata osobito u Povelji Europske unije o temeljnim pravima. U skladu sa zabranom diskriminacije sadržano[m] u Povelji, države članice trebale bi provoditi ovu Direktivu bez diskriminacije među nositeljima prava iz ove Direktive na osnovama kao što su spol, rasa, boje kože, etničko ili socijalno podrijetlo, genetske karakteristike, jezik, vjeroispovijed ili uvjerenja, političko ili drugo mišljenje, pripadnost etničkoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, dob ili spolna orijentacija”.

4 Članak 1. Direktive 2004/38, naslovljen „Predmet”, glasi kako slijedi:

„Ovom se Direktivom utvrđuju:

(a) uvjeti pod kojima građani Unije i članovi njihovih obitelji ostvaruju pravo na slobodno kretanje i boravak unutar državnog područja država članica;

- (b) pravo na stalni boravak na državnom području država članica za građane Unije i članove njihovih obitelji;
- (c) ograničenja prava navedenih u točkama (a) i (b) ovog članka zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.”

5 U članku 2. te direktive, naslovljenom „Definicije”, određuje se:

„Za potrebe ove Direktive:

1. ‚građanin Unije’ znači svaka osoba s državljanstvom države članice;

[...]

3. ‚Država članica domaćin’ znači država članica u koju [odlazi] građanin Unije kako bi ostvario svoje pravo na slobodno kretanje i boravak.”

6 Članak 3. navedene direktive, naslovljen „Nositelji prava”, u stavku 1. određuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji [odlaze] ili borave u državi članici različitoj od one čiji su državljani i na članove njihovih obitelji, u smislu članka 2. točke 2. ove Direktive, koji ih prate ili im se pridružuju.”

7 Članak 4. Direktive 2004/38, naslovljen „Pravo na izlazak”, glasi kako slijedi:

„1. Ne dovodeći u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice, svi građani Unije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom te članovi njihovih obitelji koji nisu državljani države članice i koji imaju važeću putovnicu, imaju pravo napustiti državno područje države članice radi putovanja u drugu državu članicu.

2. Od osoba na koje se primjenjuje stavak 1. ne smije se zahtijevati izlazna viza niti jednakovrijedna formalnost.

3. Države članice u skladu sa svojim zakonodavstvom vlastitim državljanima izdaju i produljuju osobnu iskaznicu ili putovnicu u kojima je naznačeno njihovo državljanstvo.

4. Putovnica mora važiti najmanje za sve države članice te za zemlje kroz koje nositelj isprave mora proći kada putuje među državama članicama. Ako zakonodavstvom države članice nije predviđeno izdavanje osobne iskaznice, rok važenja za svaku izdanu ili produljenu putovnicu iznosi najmanje pet godina.”

8 U skladu s člankom 5. te direktive, naslovljenim „Pravo na ulazak”:

„1. Ne dovodeći u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice, države članice odobravaju ulazak na svoje državno područje građanima Unije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom te članovima obitelji koji nisu državljani države članice s važećom putovnicom.

Od građana Unije ne smije se zahtijevati ulazna viza niti jednakovrijedna formalnost.

[...]

5. Država članica može od dotične osobe zahtijevati da prijavi svoju prisutnost na njezinom državnom području u razumnom i nediskriminirajućem roku. Nepoštovanje ovog zahtjeva može dovesti do proporcionalnih i nediskriminirajućih sankcija protiv dotične osobe.”

- 9 Članci 6. i 7. navedene direktive, sadržani u njezinu poglavlju III. koje se odnosi na pravo boravka, uređuju pravo boravka do tri mjeseca odnosno pravo boravka preko tri mjeseca.
- 10 Poglavlje VI. Direktive 2004/38 uređuje „[o]graničenja prava na ulazak i prava na boravak zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja” i uključuje članke 27. do 33. te direktive.
- 11 Članak 27. navedene direktive, naslovljen „Opća načela”, glasi kako slijedi:

„1. Podložno odredbama ovog poglavlja, države članice mogu ograničiti slobodu kretanja i boravka građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Na ove razloge ne može se pozivati u gospodarske svrhe.

2. Mjere poduzete zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti i temeljiti se isključivo na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca. Ranije osuđujuće kaznene presude same po sebi ne predstavljaju razloge za poduzimanje takvih mjera.

Osobno ponašanje dotičnog pojedinca mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i dostatno ozbiljnu prijetnju koja utječe [na] neki od temeljnih interesa društva. Obrazloženja koja nisu povezana s pojedinačnim slučajem ili se odnose na opću prevenciju nisu prihvatljiva.

3. Kako bi se utvrdilo predstavlja li dotična osoba opasnost za javni poredak ili javnu sigurnost, država članica domaćin može pri izdavanju potvrde o prijavi ili ako sustav prijave ne postoji, najkasnije tri mjeseca od datuma dolaska te osobe na njezino državno područje ili od datuma kada je ta osoba prijavila svoju prisutnost na državnom području, kako je predviđeno u članku 5. stavku 5., ili pri izdavanju boravišne iskaznice, ako to smatra ključnim, zahtijevati od države članice podrijetla i, ako je to potrebno, od drugih država članica da joj dostave informacije iz ranije kaznene evidencije za tu osobu. Takvi zahtjevi ne smiju postati rutina. Država članica kojoj je zahtjev upućen mora odgovoriti u roku od dva mjeseca.

4. Država članica koja je izdala putovnicu ili osobnu iskaznicu dopušta imatelju isprave protjeranom iz druge države članice zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, da ponovno uđe na njezino državno područje bez bilo kakvih formalnosti, čak i ako isprava više nije važeća ili je državljanstvo imatelja isprave sporno.”

- 12 Članak 29. Direktive 2004/38, naslovljen „Javno zdravlje”, određuje:

„1. Jedine bolesti koje opravdavaju mjere kojima se ograničava sloboda kretanja jesu potencijalno epidemiološke bolesti, kako su utvrđene mjerodavnim instrumentima Svjetske zdravstvene organizacije [(SZO)], te druge zarazne bolesti ili zarazne bolesti čiji su uzročnici paraziti, ako protiv tih bolesti država članica domaćin donosi mjere za zaštitu svojih državljana.

2. Bolesti koje su se pojavile nakon razdoblja od tri mjeseca od datuma dolaska u državu članicu ne predstavljaju razlog za protjerivanje s državnog područja.

3. Ako postoje ozbiljne indicije da je to potrebno, država članica može unutar tri mjeseca od datuma dolaska od osoba koje imaju pravo na boravak zahtijevati da se podvrgnu besplatnom liječničkom pregledu kako bi se potvrdilo da ne boluju od neke od bolesti iz stavka 1. Takvi liječnički pregledi ne smiju biti rutinski.”

13 Članak 30. te direktive, naslovljen „Obavijest o odlukama”, određuje:

„1. Dotične osobe obavješćuje se u pisanom obliku o svakoj odluci donesenoj u skladu s člankom 27. stavkom 1. i to na način da mogu shvatiti njezin sadržaj i učinke.

2. Dotične osobe obavješćuje se precizno i u cijelosti o razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja na kojima se temelji odluka donesena u njihovom slučaju, osim ako je to protivno interesima državne sigurnosti.

3. U obavijesti se navodi sud ili upravno tijelo kojem ta osoba može podnijeti žalbu, rok za žalbu i, prema potrebi, rok u kojem osoba mora napustiti državno područje države članice. Osim u propisno obrazloženim hitnim slučajevima, rok za napuštanje državnog područja ne može biti kraći od mjesec dana od datuma obavijesti.”

14 U skladu s člankom 31. navedene direktive, naslovljenim „Postupovna jamstva”:

„1. Dotične osobe imaju pristup postupcima sudske i, prema potrebi, upravne zaštite u državi članici domaćinu radi podnošenja žalbe ili zahtjeva za preispitivanje protiv bilo koje odluke donesene zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

[...]

3. U postupcima pravne zaštite omogućuje se ispitivanje zakonitosti odluke, kao i činjenica te okolnosti na kojima se predložena mjera temelji. Tim postupcima osigurava se da odluka ne bude neproporcionalna, a posebno s obzirom na zahtjeve utvrđene u članku 28.

4. Države članice mogu dotičnom pojedincu zabraniti pristup svojem državnom području dok traje postupak pravne zaštite, ali ne smiju tog pojedinca spriječiti da osobno iznese svoju obranu, osim ako njegova prisutnost može uzrokovati ozbiljne poteškoće za javni poredak i javnu sigurnost ili kada se žalba ili sudsko preispitivanje odnose na odbijanje ulaska na državno područje.”

15 Članak 32. iste direktive, naslovljen „Trajanje zabrane pristupa”, određuje:

„1. Osobe kojima je zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti zabranjen pristup državnom području mogu podnijeti zahtjev za ukidanje zabrane pristupa nakon proteka razumnoga roka, ovisno o okolnostima, a u svakom slučaju nakon tri godine od izvršenja konačne odluke o zabrani koja je valjana donesena u skladu s pravom Zajednice i to iznošenjem dokaza s ciljem utvrđivanja da je u međuvremenu došlo do bitne promjene okolnosti na kojima se temeljila odluka o zabrani pristupa.

Dotična država članica donosi odluku o zahtjevu u roku od šest mjeseci od podnošenja zahtjeva.

2. Osobe iz stavka 1. nemaju pravo ulaska na državno područje dotične države članice tako dugo dok se njihov zahtjev razmatra.”

Zakonik o schengenskim granicama

16 U uvodnim izjavama 2. i 6. Zakonika o schengenskim granicama navodi se:

„(2) Donošenje mjera prema članku 77. stavku 2. točki (e) [UFEU-a], kojima bi se osiguralo nepostojanje bilo kakve kontrole nad osobama koje prelaze unutarnje granice, dio je cilja [Europske] [u]nije kojim se želi uspostaviti područje bez unutarnjih granica u kojem se osigurava slobodno kretanje osoba kako je određeno u članku 26. stavku 2. UFEU-a.

[...]

(6) Nadzor državne granice nije samo u interesu države članice na čijim se vanjskim granicama on provodi, već je u interesu svih država članica koje su ukinule nadzor unutarnjih granica. Nadzor državne granice trebao bi pomoći u suzbijanju nezakonitog useljavanja i trgovanja ljudima te pri sprečavanju bilo kakve prijetnje unutarnjoj sigurnosti, javnom poretku, javnom zdravlju i međunarodnim odnosima država članica.”

17 Članak 1. tog zakonika, naslovljen „Predmet i načela”, određuje:

„Ovom se Uredbom predviđa nepostojanje nadzora državne granice u odnosu na osobe koje prelaze unutarnje granice država članica Unije.

Njome se utvrđuju pravila nadzora državne granice u odnosu na osobe koje prelaze vanjske granice država članica Unije.”

18 U članku 2. točkama 1., 8., 10. do 12. i 21. navedenog zakonika definiraju se sljedeći pojmovi:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚unutarnje granice’ znači:

- (a) zajedničke kopnene granice, uključujući granice na rijekama i jezerima država članica;
- (b) zračne luke država članica za unutarnje letove;
- (c) morske, riječne i jezerske luke država članica za redovne unutarnje trajektne linije;

[...]

8. ‚granični prijelaz’ znači bilo koji granični prijelaz koji su nadležna tijela odobrila za prelazak vanjskih granica;

[...]

10. ‚nadzor državne granice’ znači aktivnost koja se provodi na granici u skladu s ovom Uredbom i za potrebe ove Uredbe, isključivo kao odgovor na pokušaj prelaska ili na čin prelaska granice, neovisno o svim drugim okolnostima, a sastoji se od granične kontrole i zaštite državne granice;

11. ‚granična kontrola‘ znači kontrola koja se provodi na graničnim prijelazima kako bi se osiguralo da se osobama i njihovim prijevoznim sredstvima predmetima koje posjeduju može odobriti ulazak u državno područje ili izlazak iz državnog područja država članica;
 12. ‚zaštita državne granice‘ znači zaštita granice između graničnih prijelaza i zaštita graničnih prijelaza izvan utvrđenog radnog vremena kako bi se spriječilo da osobe izbjegnu graničnu kontrolu;
- [...]
21. ‚prijetnja javnom zdravlju‘ znači bilo koja bolest koja može izazvati epidemiju u smislu Međunarodnog sanitarnog pravilnika [SZO-a] te druge infekcijske bolesti ili zarazne parazitske bolesti ako su predmetom zaštitnih odredbi koje se primjenjuju na državljane država članica”.
- 19 U skladu s člankom 3. istog zakonika, naslovljenim „Područje primjene”:
- „Ova se Uredba primjenjuje na bilo koju osobu koja prelazi unutarnje ili vanjske granice država članica, ne dovodeći u pitanje:
- (a) prava osoba s pravom slobodnog kretanja u skladu s pravom Unije;
 - (b) prava izbjeglica i osoba koje traže međunarodnu zaštitu, posebno vezano uz načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non-refoulement*).”
- 20 U članku 6. stavku 1. točki (e) Zakonika o schengenskim granicama određuje se, među ostalim, da u slučaju kad državljani trećih zemalja žele ući na državno područje države članice prelaskom vanjske granice ne treba smatrati da oni predstavljaju prijetnju za javno zdravlje.
- 21 U okviru nadzora vanjskih granica, članak 8. stavci 2. i 3. tog zakonika u bitnome nalaže da se provjeri može li se smatrati da osobe koje uživaju pravo na slobodno kretanje na temelju prava Unije te državljani trećih zemalja predstavljaju, među ostalim, prijetnju za javni poredak, unutarnju sigurnost ili javno zdravlje.
- 22 U skladu s člankom 22. navedenog zakonika, naslovljenim „Prelazak unutarnjih granica”:
- „Unutarnje se granice mogu prijeći na bilo kojem mjestu bez provođenja granične kontrole osoba bez obzira na njihovo državljanstvo.”
- 23 Članak 23. istog zakonika, naslovljen „Kontrole unutar državnog područja”, određuje:
- „Nepostojanje nadzora državne granice na unutarnjim granicama ne utječe na:
- (a) izvršavanje policijskih ovlasti od strane nadležnih tijela država članica prema nacionalnom pravu, u mjeri u kojoj izvršavanje tih ovlasti nema učinak istovjetan graničnoj kontroli; to se također primjenjuje u pograničnim područjima. U smislu prve rečenice[,] izvršavanje policijskih ovlasti ne može se [osobito] smatrati istovjetnim provođenju granične kontrole kada policijske mjere:
 - i. za cilj nemaju nadzor državne granice;

- ii. se temelje na općim policijskim informacijama i iskustvu vezanom za moguće prijetnje javnoj sigurnosti te im je cilj, posebno, suzbijanje prekograničnog kriminaliteta;
- iii. su osmišljene i provode se na razvidno drugačiji način od sustavnih kontrola osoba na vanjskim granicama;
- iv. se provode na temelju [nasumičnih kontrola];

[...]"

- 24 Članak 25. Zakonika o schengenskim granicama, naslovljen „Opći okvir za privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama”, glasi kako slijedi:

„1. Ako se u području bez nadzora unutarnjih granica pojavi ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u nekoj državi članici, ta država članica može iznimno ponovo uvesti nadzor državne granice, na svim ili nekim određenim dijelovima svojih unutarnjih granica, u trajanju od najviše 30 dana ili u predviđenom trajanju ozbiljne prijetnje ako je to trajanje dulje od 30 dana. Područje primjene i trajanje privremenog ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama ne smije prekoračiti vrijeme koje je izričito potrebno za odgovor na ozbiljnu prijetnju.

2. Nadzor državne granice na unutarnjim granicama ponovo se uvodi samo kao krajnja mjera i u skladu s člancima 27., 28. i 29. Kriteriji navedeni u člancima 26. i 30. uzimaju se u obzir u svakom slučaju kada se smatra da je odluka o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama u skladu s člancima 27., 28. ili 29.

3. Ako ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u dotičnoj državi članici potraje i nakon razdoblja navedenog u stavku 1. ovog članka, ta država članica može produžiti trajanje provođenja nadzora državne granice na svojim unutarnjim granicama, uzimajući u obzir kriterije navedene u članku 26. i u skladu s člankom 27., na istoj osnovi kao što je navedeno u stavku 1. ovog članka te, uzimajući u obzir nove elemente, za dodatna razdoblja od najviše 30 dana.

4. Ukupno trajanje razdoblja tijekom kojeg se nadzor državne granice ponovo uvodi na unutarnjim granicama, uključujući sva produženja određena u stavku 3. ovog članka, ne smije prekoračiti šest mjeseci. Ako postoje iznimne okolnosti kako je navedeno u članku 29., to ukupno razdoblje može se produžiti na maksimalno dvije godine u skladu sa stavkom 1. tog članka.”

- 25 U člancima 26. do 28. tog zakonika, naslovljenima „Kriteriji za privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama”, „Postupak za privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25.” i „Posebni postupak za slučajeve koji zahtijevaju hitnemjere”, određuju se materijalni i postupovni uvjeti koje države članice moraju ispuniti da bi mogle privremeno ponovno uvesti nadzor na unutarnjim granicama na temelju članka 25. navedenog zakonika.

Preporuka (EU) 2020/912

- 26 Preporuka Vijeća (EU) 2020/912 od 30. lipnja 2020. o privremenom ograničenju [nenužnih] putovanja u [Europskoj uniji] i mogućem ukidanju takvog ograničenja (SL 2020., L 208 I, str. 1.) sadržava Prilog II. koji ima sljedeći sadržaj:

„Posebne kategorije putnika koji imaju nužnu dužnost ili nužne potrebe:

- i. zdravstveni djelatnici, istraživači u području zdravstva i djelatnici u sektoru skrbi za starije osobe;
- ii. pogranični radnici;
- iii. sezonski radnici u poljoprivrednom sektoru;
- iv. zaposleni u prometnom sektoru;
- v. diplomatsko osoblje, zaposlenici međunarodnih organizacija i osobe koje rade na poziv međunarodnih organizacija i čija je fizička prisutnost nužna za uredno funkcioniranje tih organizacija, vojno osoblje, humanitarni djelatnici i osoblje civilne zaštite pri obavljanju svojih dužnosti;
- vi. putnici u tranzitu;
- vii. putnici koj[i] putuju zbog hitnih obiteljskih razloga;
- viii. pomorci;
- ix. osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita, ili zbog drugih humanitarnih razloga;
- x. državljani trećih zemalja koji putuju u svrhu studiranja;
- xi. visokokvalificirani državljani trećih zemalja ako je njihov rad nužan iz gospodarskih razloga, a posao se ne može odgoditi ili obavljati u inozemstvu.”

Belgijsko pravo

- 27 Članak 18. Ministerieel besluita houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Ministarska odluka o donošenju hitnih mjera radi suzbijanja širenja bolesti COVID-19 uzrokovane koronavirusom) od 30. lipnja 2020. (*Belgisch Staatsblad*, 30. lipnja 2020., str. 48715.), kako je izmijenjen člankom 3. Ministerieel besluita houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Ministarska odluka o izmjenama Ministarske odluke od 30. lipnja 2020. o donošenju hitnih mjera radi suzbijanja širenja bolesti COVID-19 uzrokovane koronavirusom) od 10. srpnja 2020. (*Belgisch Staatsblad*, 10. srpnja 2020., str. 51609.) (u daljnjem tekstu: izmijenjena Ministarska odluka), određivao je:

„1. Zabranjena su nenužna putovanja iz Belgije i u Belgiju.

2. Iznimno od stavka 1. i neovisno o članku 20., dopušteno je:

1° putovati iz Belgije u sve zemlje Europske unije, zemlje schengenskog područja i Ujedinjenu Kraljevinu te putovati u Belgiju iz tih zemalja, osim područja koja su označena kao crvena područja, a čiji se popis objavljuje na internetskoj stranici Servicea public fédéral Affaires étrangères [(Savezna javna služba za vanjske poslove, Belgija)];

[...]

28 U članku 22. izmijenjene Ministarske odluke navodilo se:

„Kaznama predviđenima u članku 187. Zakona o civilnoj sigurnosti od 15. svibnja 2007. kažnjava se kršenje odredbi sljedećih članaka:

[...]

– članci 11., 16., 18., 19. i 21.*bis*.”

29 U članku 187. Loia du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (Zakon o civilnoj sigurnosti od 15. svibnja 2007.) (*Belgisch Staatsblad*, 31. srpnja 2007.) zapisuje se:

„Odbijanje ili propust da se postupi po mjerama naloženim na temelju članka 181. stavka 1. i članka 182. kaznit će se, u mirnodopskim uvjetima, kaznom zatvora od osam dana do tri mjeseca i novčanom kaznom od dvadeset šest do petsto eura ili samo jednom od tih kazni.

Nadalje, ministar ili, ovisno o slučaju, gradonačelnik odnosno zapovjednik područja moći će po službenoj dužnosti osigurati provedbu navedenih mjera na trošak osoba koje odbijaju postupiti ili postupaju na neodgovarajući način.”

30 Osim toga, iz spisa kojim Sud raspolaže vidljivo je da su nenužna putovanja iz članka 18. izmijenjene Ministarske odluke bila definirana kao ona putovanja koja nisu nužna putovanja, pri čemu su se potonja navodila u često postavljenim pitanjima dostupnima na internetskoj stranici info-coronavirus.be i odgovarala su popisu nužnih putovanja sadržanom u Preporuci 2020/912.

31 Iz tog spisa također je vidljivo da je svaki putnik koji dolazi iz crvenog područja, kako je utvrđeno u članku 18. izmijenjene Ministarske odluke, morao podvrći se testiranjima i pridržavati se karantene. Ta je obveza bila predviđena odredbama koje su donijele Flamanska regija, Valonska regija, Briselska regija i Njemačka jezična zajednica.

Glavni postupak i prethodna pitanja

32 SZO je 11. ožujka 2020. kvalificirao epidemiju bolesti COVID-19 prouzročene koronavirusom kao pandemiju, nakon čega je 16. ožujka 2020. podigao na maksimum razinu prijetnje u vezi s tom pandemijom.

33 U tom kontekstu, Kraljevina Belgija je 10. srpnja 2020. usvojila članak 18. izmijenjene Ministarske odluke s ciljem zabrane nenužnih putovanja s polazištem ili odredištem, s jedne strane, u Belgiji te, s druge strane, u zemljama Unije, zemljama schengenskog područja i Ujedinjenoj Kraljevini, ako su te zemlje označene kao „crvena područja” s obzirom na njihovo epidemiološko stanje ili na razinu restriktivnih zdravstvenih mjera koje su donijela njihova tijela. Osim toga, svaki putnik

koji je dolazio iz takve zemlje označene kao crveno područje morao se u Belgiji podvrgnuti dijagnostičkim testiranjima i pridržavati se karantene. Popis zemalja označenih kao crvena područja mogao se prvi put pogledati 12. srpnja 2020. na internetskoj stranici Servicea public fédéral Affaires étrangères (Savezna javna služba za vanjske poslove). Među zemljama koje su bile označene kao crvena područja bila je i Švedska.

- 34 Prema vlastitim navodima, društvo Nordic Info, putnička agencija specijalizirana za putovanja u Skandinaviju i iz Skandinavije, otkazalo je radi usklađivanja s belgijskim propisom sva putovanja iz Belgije u Švedsku planirana za ljetnu sezonu. Nadalje, to društvo tvrdi da je poduzelo korake kako bi putnici koji se nalaze u Švedskoj bili obaviješteni i kako bi im se pomoglo da se vrate u Belgiju.
- 35 Popis spomenut u točki 33. ove presude ažuriran je 15. srpnja 2020., a Švedska je označena kao narančasto područje, što je značilo da putovanja u tu zemlju i iz nje više nisu bila zabranjena, već se samo nisu savjetovala, pri čemu su se na ulazak putnika na belgijsko državno područje iz navedene zemlje primjenjivala druga pravila.
- 36 Smatrajući da je Belgijska Država prilikom izrade izmijenjene Ministarske odluke počinila propuste, društvo Nordic Info podnijelo je tužbu Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Prvostupanjski sud na nizozemskom jeziku u Bruxellesu, Belgija), sudu koji je uputio zahtjev, tražeći naknadu štete za koju tvrdi da je pretrpjelo zbog uvođenja, a nakon toga i izmjene sustava označavanja u bojama predviđenih u toj ministarskoj odluci. Belgijska Država je s druge strane tražila da se tužba odbije kao neosnovana.
- 37 Konkretno, Nordic Info posebno tvrdi da je Belgijska Država povrijedila, s jedne strane, Direktivu 2004/38 i nacionalne odredbe kojima se prenose članci 27. do 31. te direktive i, s druge strane, Zakonik o schengenskim granicama.
- 38 Kada je riječ o prigovoru vezanom uz povredu Direktive 2004/38, sud koji je uputio zahtjev ističe da iako Nordic Info u opisu pretrpljene štete i u svojoj argumentaciji uglavnom spominje zabranu izlaska iz belgijskog državnog područja nametnutu belgijskim državljanima i građanima Unije koji nisu belgijski državljani, a imaju boravak u Belgiji, te članovima obitelji tih osoba, i zabranu ulaska na to područje nametnutu svim građanima Unije, neovisno o tome jesu li belgijski državljani, kao i članovima njihovih obitelji, to društvo ipak osporava isključivo zakonitost, s jedne strane, spomenute zabrane izlaska i, s druge strane, ograničenja prava ulaska na navedeno područje nametnuta građanima Unije koji nisu belgijski državljani i članovima njihovih obitelji, a koja su konkretizirana kroz njihovu obvezu da se prilikom ulaska na to državno područje podvrgnu dijagnostičkim testiranjima i pridržavaju se karantene.
- 39 U tom kontekstu navodi da je potrebno razjasniti trebaju li se članak 27. stavak 1. i članak 29. stavak 1. te direktive tumačiti objedinjeno, tako da bi zbog zaštite javnog zdravlja bilo moguće opravdati samo ograničenja prava ulaska, ili se naprotiv u tim dvjema odredbama navode samostalni razlozi, tako da bi prva od navedenih odredbi bila sama po sebi dovoljna da bi se opravdalo ograničavanje kako prava ulaska tako i prava izlaska zbog takvih razloga.
- 40 Neovisno o prihvaćenom tumačenju članka 27. stavka 1. i članka 29. stavka 1. Direktive 2004/38, sud koji je uputio zahtjev također želi doznati može li država članica na temelju tih odredbi donijeti, u obliku općeg akta, nediskriminirajuću mjeru poput one koja je uvedena člankom 18.

izmijenjene Ministarske odluke. Navodi da takva mogućnost može proizlaziti iz utvrđenja prema kojem razlog vezan uz javno zdravlje nije preuzet u članku 27. stavku 2. te direktive, već se razmatra zasebno u članku 29. navedene direktive.

- 41 U slučaju niječnog odgovora na potonje pitanje, sud koji je uputio zahtjev pita može li se takvo nediskriminirajuće opće ograničenje temeljiti na člancima 20. i 21. UFEU-a i/ili na općem načelu prava Unije, poštujući načelo proporcionalnosti, radi ostvarivanja legitimnog cilja u vidu suzbijanja pandemije.
- 42 U okviru prigovora vezanog uz povredu Zakonika o schengenskim granicama, društvo Nordic Info tvrdi da, propisujući da nadležna belgijska tijela mogu po službenoj dužnosti nadzirati i provoditi ograničenja prava izlaska i prava ulaska te sankcionirati njihovo nepridržavanje, izmijenjena Ministarska odluka dovela je do uvođenja nadzora na unutarnjim granicama protivno članku 25. i sljedećim člancima tog zakonika. Naime, to društvo ističe da navedene odredbe omogućuju privremeno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama samo u slučaju postojanja ozbiljne prijetnje za javni poredak i unutarnju sigurnost, a ne u slučaju postojanja ozbiljne prijetnje za javno zdravlje.
- 43 Nadalje, Nordic Info tvrdi da se ne može smatrati da se na mjere koje proizlaze iz izmijenjene Ministarske odluke primjenjuje članak 23. točka (a) Zakonika o schengenskim granicama, s obzirom na to da je izvršavanje policijskih ovlasti belgijskih nadležnih tijela u konkretnom slučaju imalo isti učinak kao i provođenje graničnih kontrola te da se u svakom slučaju ta nadležnost može izvršavati samo u području javne sigurnosti, a ne u području javnog zdravlja.
- 44 Sud koji je uputio zahtjev pita se međutim može li se – imajući u vidu argumente koje je Belgijska Država iznijela pred tim sudom – zarazna bolest u vrijeme krize izjednačiti s prijetnjom za javni poredak ili javnu/unutarnju sigurnost u smislu članaka 23. i 25. Zakonika o schengenskim granicama, tako da bi u takvim okolnostima izvršavanje policijskih ovlasti i ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama bili mogući na temelju svake od tih odredbi.
- 45 U tim je okolnostima Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Prvostupanjski sud na nizozemskom jeziku u Bruxellesu) odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članke 2., 4., 5., 27. i 29. [Direktive 2004/38], kojima se provode članci 20. i 21. UFEU-a, tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice (u konkretnom slučaju članci 18. i 22. [izmijenjene] Ministarske odluke) kojim se kao općom mjerom:

- belgijskim državljanima i članovima njihovih obitelji te građanima Unije koji imaju boravak na belgijskom državnom području i članovima njihovih obitelji propisuje načelna zabrana izlaska u slučaju nenužnih putovanja iz Belgije u zemlje Europske unije i zemlje schengenskog područja koje su – u skladu sa sustavom označavanja u bojama koje se provodi na temelju epidemioloških podataka – označene kao crvena područja;
- građanima Unije koji nisu belgijski državljani i članovima njihovih obitelji (bez obzira na to imaju li pravo boravka na belgijskom državnom području) propisuju ograničenja ulaska (kao što su karantene i testiranja) u slučaju nenužnih putovanja u Belgiju iz zemalja Europske unije i zemalja schengenskog područja koje su – u skladu sa sustavom označavanja u bojama koje se provodi na temelju epidemioloških podataka – označene kao crvena područja?

2. Treba li članke 1., 3. i 22. Zakonika o schengenskim granicama tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice (u konkretnom slučaju članci 18. i 22. [izmijenjene] Ministarske odluke) kojim se propisuje zabrana izlaska u slučaju nenužnih putovanja iz Belgije u zemlje Europske unije i schengenskog područja te zabrana ulaska u Belgiju iz tih zemalja, što su zabrane koje ne samo da mogu podlijetati nadzoru i sankcijama, nego ih također po službenoj dužnosti mogu provoditi ministar, gradonačelnik i zapovjednik područja?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

46. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu je da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud će prema potrebi preoblikovati pitanja koja su mu postavljena (presuda od 15. srpnja 2021., Ministarstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, t. 31.).
47. U konkretnom slučaju treba napomenuti da, prvo, imajući u vidu činjenicu da se, s jedne strane, Nordic Info u tužbi za naknadu štete poziva, sudeći po objašnjenjima suda koji je uputio zahtjev, na štetu koju je navodno pretrpio u vezi s putovanjima organiziranim između Belgije i Švedske te da se, s druge strane, u prvom pitanju belgijski propis o kojem je riječ u glavnom postupku navodi samo u dijelu koji se odnosi na građane Unije i članove njihovih obitelji, za davanje odgovora na to pitanje nije potrebno uzeti u obzir činjenicu da se taj propis uz države članice Unije odnosio i na zemlje schengenskog područja koje nisu članice Unije.
48. Drugo, iako sud koji je uputio zahtjev u prvom pitanju spominje članak 2. Direktive 2004/38, ipak treba istaknuti da tumačenje te odredbe, u kojem se samo definiraju pojmovi korišteni u toj direktivi, samo po sebi nije nužno za davanje odgovora na to pitanje.
49. U tim okolnostima treba smatrati da svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članke 27. i 29. Direktive 2004/38 u vezi s njezinim člancima 4. i 5. tumačiti na način da im se protivi opći propis države članice kojim se zbog zaštite javnog zdravlja u vezi sa suzbijanjem pandemije bolesti COVID-19 zabranjuje, s jedne strane, građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, da obavljaju nenužna putovanja iz te države članice u druge države članice koje ona definira kao visokorizična područja na temelju restriktivnih zdravstvenih mjera ili epidemiološkog stanja koje vlada u tim drugim državama članicama i, s druge strane, građanima Unije koji nisu državljani navedene države članice propisuje obveza podvrgavanja dijagnostičkim testiranjima i pridržavanja karantene kad ulaze na državno područje te iste države članice iz jedne od tih drugih država članica.
50. S tim u vezi valja podsjetiti na to da – u skladu s člankom 27. stavkom 1. Direktive 2004/38, koji je sadržan u poglavlju VI. te direktive, naslovljenom „Ograničenja prava na ulazak i prava na boravak zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja”, te kojim se konkretizira njezin članak 1. točka (c) – države članice mogu, ako odredbe tog poglavlja ne određuju drugačije, ograničiti slobodu kretanja i boravka građanina Unije ili člana njegove obitelji, bez obzira na njegovo državljanstvo, zbog zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, pod uvjetom da se na njih ne poziva u gospodarske svrhe.

- 51 U članku 29. stavku 1. navedene direktive, koji je konkretno posvećen mjerama kojima se ograničava sloboda kretanja zbog zaštite javnog zdravlja, precizira se da donošenje takvih mjera mogu opravdavati samo određene bolesti, odnosno potencijalno epidemiološke bolesti, kako su utvrđene mjerodavnim instrumentima SZO-a, te druge zarazne bolesti ili zarazne bolesti čiji su uzročnici paraziti, ako protiv tih bolesti država članica domaćin donosi mjere za zaštitu svojih državljana, to jest, u skladu s člankom 2. točkom 3. iste direktive, država članica u koju građanin Unije odlazi s ciljem korištenja svojeg prava na slobodno kretanje i boravak.
- 52 Kao prvo, kada je riječ o bolestima koje mogu opravdavati, na temelju članka 27. stavka 1. i članka 29. stavka 1. Direktive 2004/38, donošenje mjera kojima se ograničava sloboda kretanja zbog zaštite javnog zdravlja, iz teksta tih dviju odredbi proizlazi da država članica može, u negospodarske svrhe i u skladu s uvjetima predviđenima u poglavlju VI. te direktive, donositi takve mjere samo zbog određenih bolesti koje podliježu zaštitnim mjerama u odnosu na svoje državljanke, odnosno potencijalno epidemioloških bolesti, kako su utvrđene mjerodavnim instrumentima SZO-a, ili drugih zaraznih bolesti ili zaraznih bolesti čiji su uzročnici paraziti.
- 53 U tim okolnostima država članica tim više može na temelju navedenih odredbi donositi mjere kojima se ograničava sloboda kretanja kako bi se odgovorilo na prijetnju vezanu uz zaraznu infektivnu bolest koja je pandemijskog karaktera, što je priznao SZO.
- 54 U predmetu iz glavnog postupka iz spisa kojim Sud raspolaže vidljivo je da mjere sadržane u članku 18. izmijenjene Ministarske odluke te mjere spomenute u točki 31. ove presude nisu bile donesene u gospodarske svrhe, već radi izbjegavanja širenja na državnom području dotične države članice zarazne infektivne bolesti COVID-19 koju je SZO 11. ožujka 2020. kvalificirao kao pandemiju, što je ona i dalje bila tijekom razdoblja o kojem je riječ u glavnom postupku. Također proizlazi, što mora provjeriti sud koji je uputio zahtjev, da su te mjere bile dio niza mjera koje su imale za cilj, u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka, zaštititi stanovništvo navedene države članice od širenja te bolesti na njezinu državnom području. Dakle, takva bolest po svemu sudeći, uz navedenu rezervu, ispunjava uvjete iz članka 29. stavka 1. Direktive 2004/38 kako bi se opravdalo donošenje mjera kojima se ograničava sloboda kretanja zbog zaštite javnog zdravlja.
- 55 Kao drugo, kada je riječ o pravima na koja mogu utjecati mjere ograničavanja slobode kretanja na koje se primjenjuju članci 27. do 32. Direktive 2004/38, s jedne strane, iz objedinjenog tumačenja članka 1. točke (a) i članaka 4. i 5. Direktive 2004/38 te članaka 20. i 21. UFEU-a koji se tom direktivom provode proizlazi da „sloboda kretanja” uključuje pravo napuštanja državnog područja države članice radi odlaska u drugu državu članicu („pravo na izlazak”) te pravo biti primljen na državno područje države članice („pravo na ulazak”).
- 56 S tim u vezi valja istaknuti da, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 61. svojeg mišljenja, imajući u vidu njihovu jasnu formulaciju u kojoj se izričito spominje „sloboda kretanja”, članak 27. stavak 1. i članak 29. stavak 1. Direktive 2004/38 uključuju oba aspekta te slobode, odnosno pravo ulaska i pravo izlaska u smislu članaka 4. i 5. te direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2012., Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, t. 30. do 36. i navedenu sudsku praksu). Prema tome, ni činjenica da su ti članci 27. i 29. sadržani u poglavlju VI. navedene direktive, naslovljenom „Ograničenja prava na ulazak i prava na boravak zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja”, ni činjenica da je članak 29. stavci 2. i 3. iste direktive konkretno posvećen ograničenjima prava ulaska ne mogu dovesti do ograničavanja područja primjene članka 27. stavka 1. i članka 29. stavka 1. Direktive 2004/38 samo na aspekt slobode kretanja vezan uz pravo ulaska.

- 57 To tim manje vrijedi jer bi se ograničenja prava ulaska i prava izlaska zbog zaštite javnog zdravlja mogla pokazati neučinkovitima ako ne bi bilo moguće donijeti odgovarajuća ograničenja u pogledu prava izlaska. U tom slučaju, cilj koji se želi postići člankom 27. stavkom 1. i člankom 29. stavkom 1. Direktive 2004/38, a to je da se državama članicama omogući da ograniče – u okvirima i pod uvjetima predviđenima u toj direktivi – slobodu kretanja radi sprečavanja, obuzdavanja ili zaustavljanja širenja ili opasnosti od širenja bolesti na koje se primjenjuje druga od tih odredbi, mogao bi u određenim okolnostima biti ugrožen.
- 58 S druge strane, iz sudske prakse Suda proizlazi da „ograničenjima” slobode kretanja građana Unije i članova njihovih obitelji treba smatrati sve mjere koje zabranjuju, ometaju ili čine manje privlačnim ostvarivanje te slobode (vidjeti, po analogiji, presude od 12. srpnja 2012., Komisija/Španjolska, C-269/09, EU:C:2012:439, t. 54. i navedenu sudsku praksu te od 21. prosinca 2016., Komisija/Portugal, C-503/14, EU:C:2016:979, t. 40.).
- 59 U tim okolnostima, mjere kojima se ograničava sloboda kretanja, koje država članica može donijeti zbog zaštite javnog zdravlja na temelju članka 27. stavka 1. i članka 29. stavka 1. Direktive 2004/38, ne uključuju samo potpune ili djelomične zabrane ulaska ili izlaska iz državnog područja, kao što je zabrana izlaska iz tog područja radi obavljanja nenužnih putovanja. Također, može se tim više raditi o mjerama koje dovode do toga da se ometa ili čini manje privlačnim pravo dotičnih osoba da uđu na navedeno područje ili da iz njega izađu, kao što je obveza putnika koji ulaze na to područje da se podvrgnu dijagnostičkim testiranjima i pridržavaju se karantene.
- 60 Kao treće, kada je riječ o osobama u odnosu na koje je moguće donijeti mjere kojima se ograničava sloboda kretanja na temelju Direktive 2004/38, treba podsjetiti na to da navedena direktiva uređuje uvjete izlaska iz državnog područja države članice ne samo državljana drugih država članica nego i državljana te države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2012., Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, t. 30. i 32.). S druge strane, ona uređuje uvjete ulaska na državno područje države članice isključivo državljana drugih država članica (vidjeti, među ostalim, presudu od 6. listopada 2021., A (Prelazak državne granice izletničkim plovilom), C-35/20, EU:C:2021:813, t. 67. do 69.).
- 61 U konkretnom slučaju, kategorije osoba koje sud koji je uputio zahtjev spominje u svojem prvom pitanju vezano uz zabranu izlaska iz državnog područja dotične države članice odnosno ograničenje ulaska na to područje obuhvaćene su osobnim područjem primjene Direktive 2004/38.
- 62 Kao četvrto, kada je riječ o obliku mjera kojima se ograničava sloboda kretanja, a koje se mogu donositi na temelju Direktive 2004/38 zbog zaštite javnog zdravlja, treba napomenuti da ni članak 27. stavak 1. ni članak 29. stavak 1. te direktive ne sprečavaju da se takve mjere donose u obliku općeg akta.
- 63 Naime, budući da se ni u jednoj od tih dviju odredbi, za razliku od članka 27. stavka 2. navedene direktive, ne navodi da se ograničenja te slobode moraju „temeljiti isključivo na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca” i da svaki razlog za donošenje takvih ograničenja mora biti „[izravno] poveza[n] s pojedinačnim slučajem”, valja zaključiti da se ograničenja navedene slobode na temelju javnozdravstvenih razloga mogu, ovisno o okolnostima i prije svega o zdravstvenoj situaciji, propisati u obliku općeg akta koji se bez razlike primjenjuje na sve osobe koje potpadaju pod situaciju utvrđenu u tom aktu.

- 64 U prilog takvom tumačenju govori i činjenica da bolesti na koje se primjenjuje članak 29. stavak 1. Direktive 2004/38, koje jedine mogu opravdati mjere donesene na temelju te direktive kojima se ograničava sloboda kretanja, mogu pogađati, zbog samih svojih karakteristika, cijele segmente stanovništva neovisno o pojedinačnim postupanjima.
- 65 Kao peto, kada je riječ o uvjetima i jamstvima koje moraju sadržavati mjere kojima se ograničava sloboda kretanja na temelju Direktive 2004/38, treba istaknuti da, prvo, u skladu s člankom 27. stavkom 1. te direktive država članica koja takve mjere donosi zbog zaštite javnog zdravlja mora poštovati odredbe poglavlja VI. navedene direktive, to jest prije svega njezine članke 30. do 32.
- 66 Točno je da formulacije i izrazi koji se koriste u tim člancima 30. do 32. spominju mjere ograničenja koje se donose u obliku pojedinačne odluke.
- 67 Međutim, kao što je nezavisni odvjetnik naveo u točkama 73. i 115. svojeg mišljenja, uvjeti i jamstva predviđeni u navedenim člancima 30. do 32. moraju se također primjenjivati i u slučaju mjera ograničenja koje se donose u obliku općeg akta.
- 68 S tim u vezi valja istaknuti da se u uvodnim izjavama 25. do 27. Direktive 2004/38, koje odražavaju njezine članke 30. do 32., navode načela i razlozi na kojima se temelje uvjeti i jamstva predviđeni u tim odredbama. U uvodnoj izjavi 25. te direktive tako se navodi da ti uvjeti i jamstva imaju za cilj osigurati, s jedne strane, visoku razinu zaštite prava građana Unije i članova njihovih obitelji u slučaju odbijanja ulaska u drugu državu članicu ili boravka u njoj i, s druge strane, „kako bi se održalo načelo [...] dostatn[e] obrazloženo[sti]” akata upravnih tijela. U uvodnim izjavama 26. i 27. navedene direktive u tom se kontekstu precizira da sudska zaštita mora postojati „u svakom slučaju” i da preispitivanje mjera zabrane boravka na državnom području države članice radi njihova ukidanja mora, u skladu sa sudskom praksom suda, biti uvijek moguće.
- 69 Te uvodne izjave dakle potvrđuju da u slučaju kad država članica donosi mjere kojima se ograničava sloboda kretanja zbog zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, provodeći akt Unije kao što je Direktiva 2004/38, ona posebno mora poštovati, prvo, načelo pravne sigurnosti koje zahtijeva da pravna pravila moraju biti jasna i precizna te da njihova primjena mora biti predvidljiva za pojedince, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se precizno upoznaju s opsegom obveza koje im predmetni propis nameće i kako bi se one mogle nedvosmisleno upoznati sa svojim pravima i obvezama te na temelju toga djelovati (vidjeti u tom smislu presude od 21. ožujka 2019., Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, t. 34. i navedenu sudsku praksu te od 17. studenoga 2022., Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, t. 46. i navedenu sudsku praksu). Drugo, ta država članica mora poštovati opće načelo prava Unije u pogledu dobre uprave kojim se predviđa, među ostalim, obveza obrazlaganja akata i odluka koje donose nacionalna tijela (presuda od 7. rujna 2021., Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, t. 120. i navedena sudska praksa). Treće, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), ona mora poštovati pravo na djelotvoran pravni lijek utvrđeno u članku 47. prvom stavku te povelje u kojem se predviđa, među ostalim, pravo na pristup sudu nadležnom za osiguravanje poštovanja prava koja jamči pravo Unije i, u tu svrhu, za ispitivanje svih pravnih i činjeničnih pitanja relevantnih za rješavanje spora (presuda od 6. listopada 2020., État luxembourgeois (Pravna zaštita protiv zahtjeva za informacije u području oporezivanja), C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, t. 66. i navedena sudska praksa).

- 70 Svi uvjeti i jamstva predviđeni u člancima 30. do 32. Direktive 2004/38 stoga predstavljaju provedbu načela pravne sigurnosti, načela dobre uprave i prava na djelotvoran pravni lijek, koja se primjenjuju na mjere ograničenja bilo da su donesene u obliku pojedinačnih odluka ili u obliku općih akata. U tom kontekstu, budući da – kao što je razvidno iz točke 62. ove presude – članak 27. stavak 1. i članak 29. stavak 1. te direktive omogućuju državama članicama da donose mjere kojima se ograničava sloboda kretanja zbog zaštite javnog zdravlja u obliku općeg akta, činjenica da ti članci 30. do 32. sadržavaju formulacije i izraze koji spominju takve mjere koje se donose u obliku pojedinačne odluke ne može dovesti u pitanje područje primjene članka 27. stavka 1. i članka 29. stavka 1. navedene direktive ni značiti da se oni ne mogu primjenjivati na mjere ograničenja donesene u obliku općeg akta.
- 71 U tim okolnostima treba prije svega zaključiti da, u skladu s člankom 30. stavcima 1. i 2. Direktive 2004/38, svaki opći akt kojim se propisuju mjere kojima se ograničava sloboda kretanja zbog zaštite javnog zdravlja mora biti javno obznanjen u sklopu službene publikacije države članice koja ga donosi i dostatnim službenim predstavljanjem u medijima, tako da mogu biti shvaćeni sadržaj i učinci tog akta, kao i točni i potpuni razlozi vezani uz javno zdravlje koji su istaknuti u prilog donošenju tog akta, te se moraju navesti pravni lijekovi i rokovi za njegovo pobijanje.
- 72 Nadalje, da bi poštovao postupovna jamstva predviđena u članku 31. te direktive, mora postojati mogućnost da se opći akt osporava u sudskom i eventualno u upravnom postupku. U tom smislu treba istaknuti da u slučaju kad nacionalno pravo ne omogućuje osobama koje potpadaju pod situaciju koja se u tom aktu općenito definira da izravno osporavaju valjanost takvog akta u samostalnom postupku, ono mora barem predviđati, kao što je to ovdje po svemu sudeći slučaj, mogućnost da se ta valjanost osporava u incidentalnom postupku čiji ishod o tome ovisi.
- 73 Osim toga, iz članka 30. stavka 3. navedene direktive proizlazi da javnost mora biti obaviještena, bilo u samom aktu ili putem besplatnih i lako dostupnih publikacija ili službenih internetskih stranica, o sudu ili upravnom tijelu pred kojim se opći akt eventualno može osporavati te o rokovima za podnošenje odgovarajućeg pravnog lijeka.
- 74 Drugo, kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 31. Direktive 2004/38, države članice moraju provesti tu direktivu poštujući načelo zabrane diskriminacije koje se utvrđuje u Povelji. U predmetu iz glavnog postupka iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi, a to tijekom postupka pred tim sudom nije tvrdila nijedna stranka, da su mjere ograničenja o kojima je riječ u glavnom postupku donesene ili primijenjene kršenjem tog načela.
- 75 Kao šesto i posljednje, u članku 31. stavcima 1. i 3. Direktive 2004/38 određuje se da dotične osobe moraju imati pristup pravnim lijekovima u sudskim i eventualno u upravnim postupcima u državi članici domaćinu radi osporavanja, među ostalim, proporcionalnosti odluke donesene u odnosu na njih zbog zaštite javnog zdravlja.
- 76 Dakle, iz tih odredbi proizlazi da svaka mjera kojom se ograničava sloboda kretanja, a koja se donosi zbog zaštite javnog zdravlja na temelju članka 27. stavka 1. i članka 29. stavka 1. Direktive 2004/38, mora biti proporcionalna. Taj zahtjev proizlazi i iz ustaljene sudske prakse Suda koja određuje da poštovanje načela proporcionalnosti, koje je opće načelo prava Unije, obvezuje države članice kada provode akt Unije kao što je Direktiva 2004/38 (vidjeti u tom smislu presudu od 8. ožujka 2022., *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Izravan učinak), C-205/20, EU:C:2022:168, t. 31.).

- 77 Zahtjev proporcionalnosti konkretno nalaže da se provjeri jesu li mjere poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, prvo, prikladne za ostvarivanje predviđenog cilja od općeg interesa, u konkretnom slučaju zaštite javnog zdravlja, drugo, ograničene na ono što je krajnje nužno, u smislu da taj cilj razumno gledajući ne bi mogao biti ostvaren na jednako učinkovit način drugim sredstvima kojima se manje ugrožavaju prava i slobode koje se jamče dotičnim osobama i, treće, da nisu nerazmjerne u odnosu na navedeni cilj, što posebno podrazumijeva odmjeravanje njegove važnosti te ozbiljnosti zadiranja u ta prava i slobode (vidjeti u tom smislu presudu od 8. prosinca 2022., *Orde van Vlaamse Balies i dr.*, C-694/20, EU:C:2022:963, t. 42. i navedenu sudsku praksu).
- 78 Prilikom ocjenjivanja poštuje li država članica načelo proporcionalnosti u području javnog zdravlja, treba voditi računa o činjenici da su zdravlje i život ljudi na prvome mjestu među dobrima i interesima koje štiti UFEU te da je na državama članicama da se odluče za razinu zaštite javnog zdravlja koju žele osigurati i za način na koji ta razina treba biti dosegnuta. Budući da se navedena razina može razlikovati od jedne do druge države članice, državama članicama valja priznati marginu prosudbe. Činjenica da država članica nameće blaža pravila od onih koje je propisala druga država članica ne može stoga značiti da su potonja neproporcionalna (vidjeti u tom smislu presude od 25. listopada 2018., *Roche Lietuva*, C-413/17, EU:C:2018:865, t. 42. i navedenu sudsku praksu te od 10. ožujka 2021., *Ordine Nazionale dei Biologi i dr.*, C-96/20, EU:C:2021:191, t. 36. i navedenu sudsku praksu).
- 79 Iz sudske prakse Suda također proizlazi da u slučaju kad postoje nepoznanice u pogledu postojanja ili ozbiljnosti rizika za zdravlje ljudi, države članice moraju imati mogućnost, na temelju načela opreznosti, donijeti zaštitne mjere bez potrebe čekanja da stvarnost tih rizika bude u potpunosti dokazana. Konkretno, države članice moraju imati mogućnost poduzeti bilo koje mjere koje mogu što je više moguće smanjiti rizik za zdravlje (vidjeti u tom smislu presude od 1. ožujka 2018., *CMVRO*, C-297/16, EU:C:2018:141, t. 65. i navedenu sudsku praksu te od 19. studenoga 2020., *BS i CA (Stavljanje na tržište kanabidiola (CBD))*, C-663/18, EU:C:2020:938, t. 90.).
- 80 Osim toga, kad države članice donose mjere ograničenja radi zaštite javnog zdravlja, one moraju biti u mogućnosti pružiti odgovarajuće dokaze, izvijestiti da su doista provele analizu prikladnosti, nužnosti i proporcionalnosti predmetnih mjera i iznijeti bilo koji drugi dokaz koji može potkrijepiti njihovu argumentaciju. Međutim, takav teret dokazivanja ne može ići tako daleko da se od nadležnih nacionalnih tijela zahtijeva da pozitivno dokažu da predviđeni legitimni cilj ne bi bilo moguće ostvariti nijednom drugom zamislivom mjerom u istim uvjetima (vidjeti u tom smislu presudu od 23. prosinca 2015., *Scotch Whisky Association i dr.*, C-333/14, EU:C:2015:845, t. 54. i 55. te navedenu sudsku praksu).
- 81 Sud koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan ocjenjivati činjenice u sporu iz glavnog postupka i tumačiti nacionalne propise, morat će provjeriti ispunjavaju li mjere ograničenja na koje se upućuje u prvom prethodnom pitanju zahtjev proporcionalnosti spomenut u točki 77. ove presude. Međutim, Sud, od kojeg se traži da tom sudu pruži koristan odgovor, ovlašten je dati mu upute na temelju spisa predmeta iz glavnog postupka i pisanih očitovanja koja su mu podnesena, tako da navedenom sudu omogući donošenje odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 7. rujna 2022., *Cilevičs i dr.*, C-391/20, EU:C:2022:638, t. 72. i 73. te navedenu sudsku praksu).
- 82 Prvo, kada je riječ o prikladnosti takvih mjera za postizanje cilja zaštite javnog zdravlja u kontekstu bolesti koju je SZO kvalificirao kao pandemiju, sud koji je uputio zahtjev morat će provjeriti jesu li – imajući u vidu općeprihvaćene znanstvene podatke u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog

postupka, odnosno u srpnju 2020., u pogledu virusa koji uzrokuje bolest COVID-19, razvoja broja zaraženih i slučajeva smrtnosti zbog tog virusa te s obzirom na razinu neizvjesnosti koja bi mogla vladati u tom pogledu – donošenje tih mjera i kriteriji za njihovu provedbu bili prikladni, s obzirom na preopterećenost ili rizik da dođe do preopterećenosti nacionalnog zdravstvenog sustava te na ljetno razdoblje za koje je specifično intenziviranje privatnih i turističkih putovanja koja pogoduju povećanju broja zaraženih, za obuzdavanje ili čak zaustavljanje širenja navedenog virusa među stanovništvom dotične države članice, što očito priznaju kako znanstvena zajednica tako i institucije Unije i SZO.

- 83 Taj će sud također morati uzeti u obzir činjenicu da su mjere ograničenja o kojima je riječ u glavnom postupku usvojene u kontekstu sličnih mjera koje su donosile druge države članice, uz podršku i koordinaciju Unije na temelju komplementarnih nadležnosti koje ona ima na temelju članka 168. UFEU-a u pogledu praćenja, upozoravanja i suzbijanja ozbiljnih prekograničnih prijetnji i velikih pošasti.
- 84 Osim toga treba podsjetiti na to da je moguće smatrati da mjere ograničenja poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku mogu osigurati predviđeni javnozdravstveni cilj samo ako stvarno odražavaju nastojanje da on bude ostvaren te ako se provode dosljedno i sustavno (presuda od 7. rujna 2022., Cilevičs i dr., C-391/20, EU:C:2022:638, t. 75. i navedenu sudsku praksu).
- 85 U tom smislu, kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 103. do 105. svojeg mišljenja, treba napomenuti, što sud koji je uputio zahtjev mora provjeriti, da se čini da, s jedne strane, mjere ograničenja na koje se upućuje u prvom prethodnom pitanju odražavaju nastojanje da taj cilj bude ostvaren jer su dio šire strategije za suzbijanje širenja bolesti COVID-19 među stanovništvom dotične države članice te uključuju i druge mjere poput, kao što je vidljivo iz odluke kojom se upućuje zahtjev i pisanih očitovanja belgijske vlade, mjere izolacije zaraženih osoba i praćenja njihovih kontakata, mjere za ograničavanje putovanja na državnom području te države članice kao i zatvaranje mjesta za priredbe i provođenje slobodnog vremena te pojedinih trgovina.
- 86 S druge strane, spomenute su mjere ograničenja po svemu sudeći bile provedene dosljedno i sustavno, s obzirom na to da nije sporno da su sva nenužna putovanja između Belgije i bilo koje druge države članice koja je označena kao visokorizično područje bila u pravilu zabranjena u skladu s kriterijima koji su se bez razlike primjenjivali na te države te da je svaki putnik koji ulazi na belgijsko državno područje iz takve države članice bio dužan podvrci se dijagnostičkim testiranjima i pridržavati se karantene.
- 87 Drugo, kada je riječ o nužnosti donošenja mjera ograničenja poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku s obzirom na predviđeni javnozdravstveni cilj, sud koji je uputio zahtjev morat će provjeriti jesu li te mjere bile ograničene samo na ono što je krajnje nužno i jesu li postojali načini da se manje ugrožava slobodno kretanje osoba, a jednako su učinkoviti da bi se taj cilj postigao.
- 88 U tom smislu, kada je riječ o pitanju ograničavanja navedenih mjera na ono što je krajnje nužno, treba napomenuti da se mjera zabrane izlaska iz državnog područja nije odnosila na sva putovanja dotičnih osoba, nego samo na njihova nenužna putovanja, i to isključivo u države članice koje su se smatrale visokorizičnim područjima, pri čemu se popis tih zemalja, kao što proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev, često ažurirao prema zadnjim tada dostupnim podacima. Prema tome, svaka osoba koja se nalazi na tom području mogla je i dalje slobodno obavljati, s jedne strane, nenužna putovanja u države članice koje nisu bile označene kao

visokorizična područja i, s druge strane, nužna putovanja u smislu popisa citiranog u točki 26. ove presude, u države članice koje su označene kao visokorizična područja. Belgijska je vlada na raspravi navela da su se nužnim putovanjima također smatrala druga putovanja, uključujući i prekogranična, koja se nisu navodila na tom popisu, kao što su putovanja radi kupovine prehrambenih proizvoda, što će sud koji je uputio zahtjev ipak morati provjeriti.

- 89 Nadalje, mjere testiranja i karantene propisane za sve putnike koji ulaze na državno područje iz države članice koja je označena kao visokorizično područje po svemu su sudeći bile ograničene na ono što je krajnje nužno zato što su se primjenjivale, preventivno i privremeno, na putnike koji su dolazili iz država članica u kojima su bili izloženi povećanom riziku od zaraze, kako bi se detektirale zaražene osobe prilikom ulaska na državno područje i spriječilo da potencijalni nositelji zaraze šire virus.
- 90 Osim toga, kada je riječ o pitanju postojanja mjera koje su manje ograničavajuće ali jednako učinkovite, treba podsjetiti na marginu prosudbe kojom države članice raspolažu u području zaštite javnog zdravlja, zbog načela opreznosti na koje se podsjeća u točki 79. ove presude. U tim okolnostima, sud koji je uputio zahtjev morat će samo provjeriti je li očito da bi – s obzirom na, među ostalim, informacije o virusu Covid-19 koje su bile dostupne u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka – mjere kao što su obveza držanja socijalne distance i/ili nošenja maske te obveza svake osobe da se redovno podvrgava dijagnostičkim testiranjima bile dovoljne da se osigura isti rezultat kao mjere ograničenja na koje se upućuje u prvom prethodnom pitanju (vidjeti, po analogiji, presudu od 1. ožujka 2018., CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, t. 70.).
- 91 U tom smislu, sud koji je uputio zahtjev morat će uzeti u obzir epidemiološko stanje koje je vladalo u Belgiji u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka, razinu prevelikog korištenja ili preopterećenosti belgijskog zdravstvenog sustava, rizik od nekontroliranog ili drastičnog rasta broja zaraženih u slučaju nepoduzimanja mjera ograničenja na koje se upućuje u prvom prethodnom pitanju, činjenicu da bi određene osobe, nositelji bolesti, mogle biti asimptomatične, u fazi inkubacije ili negativne prilikom dijagnostičkih testiranja, nužnost da se obuhvati maksimalni broj osoba kako bi se zaustavilo širenje bolesti među stanovništvom i izolirale zaražene osobe te kombinirane učinke, u pogledu zaštite stanovništva, mjera ograničenja o kojima je riječ u glavnom postupku i mjera spomenutih u prethodnoj točki.
- 92 Treće, kada je riječ o pitanju proporcionalnosti, u užem smislu, mjera ograničenja poput onih na koje se upućuje u prvom prethodnom pitanju, sud koji je uputio zahtjev morat će provjeriti jesu li one bile nerazmjerne u odnosu na predviđeni javnozdravstveni cilj, imajući u vidu utjecaj koji su te mjere mogle imati na slobodu kretanja građana Unije i članova njihovih obitelji, na pravo na poštovanje njihove privatnosti i obiteljskog života zajamčeno u članku 7. Povelje te na slobodu poduzetništva pravnih osoba kao što je Nordic Info, utvrđenu u njezinu članku 16.
- 93 Treba naime podsjetiti na to da se cilj u općem interesu, kao što je to cilj zaštite javnog zdravlja iz članka 27. stavka 1. i članka 29. stavka 1. Direktive 2004/38, ne može ostvariti nacionalnom mjerom ako se pritom ne uzme u obzir činjenica da on mora biti u skladu s temeljnim pravima i načelima na koje se ta mjera odnosi, kako su utvrđeni u Ugovorima i Povelji, i to tako da se provede uravnoteženo odmjerenje između, s jedne strane, tog cilja u općem interesu i, s druge strane, predmetnih prava i načela, kako bi se osiguralo da nedostaci koje ta mjera uzrokuje nisu nerazmjerni u odnosu na ciljeve koji se žele postići. Dakle, mogućnost da se opravda ograničavanje prava zajamčenih u člancima 7. i 16. Povelje i ograničavanje načela slobode kretanja utvrđenog u članku 3. stavku 2. UFEU-a, člancima 20. i 21. UFEU-a, kako su provedeni u Direktivi 2004/38, te članku 45. Povelje, treba ocjenjivati na način da se odmjeri ozbiljnost

zadiranja koje podrazumijeva takvo ograničavanje i da se provjeri je li važnost cilja od općeg interesa koji se tim ograničavanjem želi postići povezana s tom ozbiljnošću (vidjeti u tom smislu presude od 22. studenoga 2022., *Luxembourg Business Registers*, C-37/20 i C-601/20, EU:C:2022:912, t. 64. i navedenu sudsku praksu te od 26. travnja 2022., *Poljska/Parlament i Vijeće*, C-401/19, EU:C:2022:297, t. 66. i navedenu sudsku praksu).

- 94 U predmetu iz glavnog postupka, kada je riječ o proporcionalnosti mjere zabrane izlaska iz belgijskog državnog područja radi obavljanja nenužnih putovanja, sud koji je uputio zahtjev morat će uzeti u obzir činjenicu da tako utvrđeno ograničenje u pogledu slobode kretanja i prava na poštovanje privatnosti i obiteljskog života nije sprečavalo svaki izlazak iz tog područja, zato što je bilo ograničeno samo na nenužna putovanja, kao što su u konkretnom slučaju privatna ili turistička putovanja, da njime nisu zabranjivana, kao što je vidljivo iz popisa nužnih putovanja citiranog u točki 26. ove presude, putovanja koja su opravdana zbog hitnih obiteljskih razloga i da su zabrane izlaska bile ukinute čim dotična država članica odredišta više nije bila označena kao visokorizično područje na temelju redovne reevaluacije stanja u toj državi.
- 95 Osim toga, kada je riječ o pravnim osobama kao što je *Nordic Info*, kojima je ograničena sloboda poduzetništva, što uključuje i slobodu nudenja privatnih i turističkih putovanja između Belgije i država članica koje su označene kao visokorizična područja, treba zaključiti, što sud koji je uputio zahtjev mora provjeriti, da je mjera kojom se zabranjuje svaki izlazak iz belgijskog državnog područja radi obavljanja nenužnih putovanja po svemu sudeći proporcionalna s gledišta predviđenog cilja zaštite javnog zdravlja, s obzirom na to da se, imajući u vidu ozbiljni zdravstveni kontekst pandemije bolesti COVID-19, nije činilo nerazumnim privremeno zabraniti nenužna putovanja u takve države članice dok se zdravstvena situacija u njima ne popravi kako bi se izbjegli izlasci iz državnog područja i mogući povratak bolesnih osoba na to područje, a samim time i nekontrolirano širenje te pandemije među različitim državama članicama i na navedenom području.
- 96 Kada je riječ o proporcionalnosti mjera obveznog testiranja i karantene za putnike koji ulaze na belgijsko državno područje iz države članice koja je označena kao crveno područje, treba s jedne strane napomenuti da su, zbog brzine testiranja, mjere dijagnosticiranja poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku mogle samo u ograničenoj mjeri ugroziti pravo na poštovanje privatnosti i obiteljskog života tih putnika te pravo na slobodno kretanje, a doprinosile su identificiranju osoba koje su nositelji virusa COVID-19, a samim time i ostvarivanju cilja da se obuzda i zaustavi širenje tog virusa.
- 97 S druge strane, obveznom karantenom propisanom za sve putnike koji ulaze na belgijsko državno područje iz države članice koja je označena kao visokorizično područje, bez obzira na to je li taj putnik bio zaražen navedenim virusom, zaista se drastično ograničavalo pravo na poštovanje privatnosti i obiteljskog života te sloboda kretanja koju taj putnik načelno ima slijedom ostvarivanja prava na slobodno kretanje. Međutim, takva je karantena, što mora provjeriti sud koji je uputio zahtjev, po svemu sudeći također proporcionalna s gledišta načela opreznosti, s obzirom na to da je, s jedne strane, postojala znatna vjerojatnost da takav putnik bude nositelj navedenog virusa i, posebno ako je u fazi inkubacije ili asimptomatičan, da zarazi druge osobe izvan svog kućanstva ako ne bi bilo takve karantene, te da su, s druge strane, dijagnostički testovi mogli biti lažno negativni.
- 98 Slijedom navedenih razloga, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članke 27. i 29. Direktive 2004/38 u vezi s njezinim člancima 4. i 5. treba tumačiti na način da im se ne protivi opći propis države članice kojim se zbog zaštite javnog zdravlja u vezi sa suzbijanjem pandemije

bolesti COVID-19 zabranjuje, s jedne strane, građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, da obavljaju nenužna putovanja iz te države članice u druge države članice koje ona definira kao visokorizična područja na temelju restriktivnih zdravstvenih mjera ili epidemiološkog stanja koje vlada u tim drugim državama članicama i kojim se, s druge strane, građanima Unije koji nisu državljani navedene države članice propisuje obveza podvrgavanja dijagnostičkim testiranjima i pridržavanja karantene kad ulaze na državno područje iste države članice iz jedne od tih drugih država članica, ako taj nacionalni propis poštuje sve uvjete i jamstva predviđene u člancima 30. do 32. te direktive, prava i temeljna načela utvrđena u Povelji, a posebno načelo zabrane diskriminacije te načelo proporcionalnosti.

Drugo pitanje

- 99 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu je da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud može uzeti u obzir pravila prava Unije na koja se nacionalni sud nije pozvao u tekstu pitanja. Naime, činjenica da je nacionalni sud, s formalne točke gledišta, prethodno pitanje formulirao tako što se pozvao na pojedine odredbe prava Unije ne sprečava Sud da tom sudu da sve elemente tumačenja koji bi mogli biti korisni za donošenje odluke u postupku koji se vodi pred njim, bez obzira na to je li se na njih pozvao u tekstu pitanja. U tom je smislu na Sudu da iz svih podataka koje je dostavio nacionalni sud, a posebno iz obrazloženja odluke kojom se upućuje zahtjev, izvuče one dijelove prava Unije koje je potrebno tumačiti imajući u vidu predmet spora (presuda od 20. travnja 2023., BVAEB (Usklađivanje mirovina), C-52/22, EU:C:2023:309, t. 38. i navedena sudska praksa).
- 100 Iz pojašnjenja suda koji je uputio zahtjev vidljivo je da je drugo pitanje postavljeno u kontekstu dvaju argumenata društva Nordic Info kojima se tvrdi da je nadzor provedbe ograničenja prava ulaska i izlaska koja se belgijskim propisom određuju za osobe koje obavljaju nenužna putovanja iz drugih zemalja schengenskog područja označenih kao visokorizična područja ili putovanja u te zemlje, s jedne strane, bio isto što i granična kontrola te je provoden zbog zaštite javnog zdravlja protivno članku 23. Zakonika o schengenskim granicama i, s druge strane, predstavljao je ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama u schengenskom području protivno članku 25. tog zakonika.
- 101 U tim okolnostima treba smatrati da tim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članke 22., 23. i 25. Zakonika o schengenskim granicama tumačiti na način da im se protivi propis države članice kojim se zbog zaštite javnog zdravlja u vezi sa suzbijanjem pandemije bolesti COVID-19 zabranjuje, pod nadzorom nadležnih tijela i pod prijetnjom sankcija, prelazak unutarnjih granica te države članice radi obavljanja nenužnih putovanja iz država schengenskog područja koje su označene kao visokorizična područja ili putovanja u te države.
- 102 S tim u vezi valja podsjetiti na to da članak 67. stavak 2. UFEU-a – sadržan u glavi V. UFEU-a koja uređuje područje slobode, sigurnosti i pravde – određuje da Unija osigurava da se osobe pri prijelazu unutarnjih granica schengenskog područja ne provjeravaju. U članku 77. stavku 1. točki (a) UFEU-a navodi se da Unija razvija politiku čiji je cilj osigurati da se osobe pri prijelazu tih granica ne provjeravaju, bez obzira na njihovo državljanstvo. Ukidanje nadzora na unutarnjim granicama je, kao što je razvidno iz uvodne izjave 2. Zakonika o schengenskim granicama, sastavni dio cilja Unije, utvrđenog u članku 26. UFEU-a, da se uspostavi područje bez unutarnjih granica u kojem se osigurava slobodno kretanje osoba putem akata Unije koji se donose na temelju

članka 77. stavka 2. točke (e) UFEU-a, kao što je Zakonik o schengenskim granicama (vidjeti, po analogiji, presude od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 48. i 49., te od 21. lipnja 2017., A, C-9/16, EU:C:2017:483, t. 30. i 31.).

- 103 U tom kontekstu, u članku 22. Zakonika o schengenskim granicama podsjeća se na načelo da je unutarne granice, u smislu kako se definiraju u članku 2. točki 1. tog zakonika, moguće prijeći na bilo kojem mjestu bez provođenja graničnih kontrola osoba, bez obzira na njihovo državljanstvo.
- 104 Pod naslovom „Kontrole unutar državnog područja”, članak 23. točka (a) Zakonika o schengenskim granicama s druge strane određuje da nepostojanje nadzora na unutarnjim granicama ne ugrožava izvršavanje policijskih ovlasti nadležnih tijela države članice prema nacionalnom pravu, s obzirom na to da izvršavanje tih nadležnosti nema isti učinak kao i granične kontrole te da se to primjenjuje i u pograničnim područjima. Dakle, iako ta odredba, tumačena u vezi s člankom 2. točkom 11. i člankom 22. tog zakonika, zabranjuje nadležnim tijelima država članica da izvršavaju svoje policijske nadležnosti radi provođenja nadzora na graničnim prijelazima u smislu članka 2. točke 8. navedenog zakonika s ciljem provjere imaju li osobe, uključujući njihova prijevozna sredstva i predmete u njihovu posjedu, pravo ući na državno područje ili ga napustiti, njome se ipak zadržava pravo država članica da unutar državnog područja, uključujući i pogranična područja, provode nadzor koji ima opravdanje u izvršavanju policijskih ovlasti pod uvjetom da to izvršavanje nema isti učinak kao takva kontrola.
- 105 Osim toga, treba istaknuti da se u članku 25. Zakonika o schengenskim granicama predviđa mogućnost ponovnog uvođenja nadzora na unutarnjim granicama Unije kao iznimka od načela predviđenog u članku 22. tog zakonika, kao što se podsjeća u točki 103. ove presude. Na temelju tog članka 25., države članice tako mogu privremeno ponovno uvesti nadzor, u određenim maksimalnim razdobljima, na svim ili na pojedinim dijelovima svojih unutarnjih granica, kako se definiraju u članku 2. točki 1. navedenog zakonika, u slučaju postojanja ozbiljne prijetnje za njihov javni poredak ili unutarnju sigurnost, pri čemu se to ponovno uvođenje može provesti samo kao krajnja mjera. U svakom slučaju, trajanje takvog privremenog ponovnog uvođenja ne smije prekoračiti vrijeme koje je krajnje nužno da bi se odgovorilo na tu prijetnju i mora biti proporcionalno u odnosu na tu prijetnju, pri čemu su vrsta ocjene koju u tom smislu treba provesti i postupak koji treba slijediti detaljno regulirani, među ostalim, u člancima 26. do 28. istog zakonika (vidjeti u tom smislu presudu od 26. travnja 2022., Landespolizeidirektion Steiermark (Maksimalno trajanje nadzora na unutarnjim granicama), C-368/20 i C-369/20, EU:C:2022:298, t. 54., 63., 67. i 68.).
- 106 U konkretnom slučaju, iz spisa kojim Sud raspolaze i iz izjava koje je belgijska vlada iznijela u svojim pisanim očitovanjima i tijekom rasprave proizlazi da su u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka nacionalna tijela provodila nadzor kako bi se provjerilo poštovanje zabrane prelaska unutarnjih granica utvrđene u članku 18. izmijenjene Ministarske odluke.
- 107 Osim toga, odgovarajući na pitanje Suda belgijska je vlada navela da se nadzor provedbe zabrane ulaska i izlaska iz belgijskog državnog područja u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka provodio na sljedeći način: u zračnim lukama i na kolodvorima putnici koji koriste letove odnosno veze između Belgije i država schengenskog područja koje su označene kao visokorizična područja kontrolirali su se nasumično, dok su nasumične granične kontrole na cestama provodili mobilni timovi za vrijeme uobičajenog radnog vremena, pri čemu je posebna pozornost posvećena autobusnom prijevozu putnika.

- 108 S druge strane, Europska komisija je u postupku pred Sudom navela da je 4. lipnja 2020. od Kraljevine Belgije primila obavijest u kojoj se navodilo da je ta država članica prestala provoditi nadzor na unutarnjim granicama tijekom razdoblja o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 109 U tim okolnostima, sud koji je uputio zahtjev morat će provjeriti, s jedne strane, je li u slučaju kad je nadzor provedbe zabrane prelaska granica koji se spominje u točki 33. ove presude proveden unutar belgijskog državnog područja, uključujući i pogranična područja, izvršavanje policijskih ovlasti na osnovi kojih se taj nadzor provodio imalo isti učinak kao i granične kontrole u smislu članka 23. točke (a) Zakonika o schengenskim granicama i, s druge strane, je li u slučaju kad je taj nadzor proveden na unutarnjim granicama Kraljevina Belgija poštovala sve uvjete predviđene u člancima 25. do 28. tog zakonika za privremeno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama.
- 110 U tom smislu, kada odlučuje o zahtjevu za prethodnu odluku, Sud može dati pojašnjenja kojima će se nacionalni sud voditi prilikom donošenja odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 5. svibnja 2022., *Victorinox*, C-179/21, EU:C:2022:353, t. 49. i navedenu sudsku praksu).
- 111 Kao prvo, kada je riječ o članku 23. točki (a) Zakonika o schengenskim granicama, iz sudske prakse Suda proizlazi da poštovanje prava Unije, posebno članaka 22. i 23. tog zakonika, treba osigurati uspostavom i poštovanjem pravnog okvira koji jamči da praktično izvršavanje policijskih ovlasti iz tog članka 23. točke (a) ne može imati isti učinak kao i granične kontrole (vidjeti, po analogiji, presude od 19. srpnja 2012., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 68. i navedenu sudsku praksu te od 21. lipnja 2017., *A*, C-9/16, EU:C:2017:483, t. 37.).
- 112 U članku 23. točki (a) drugoj rečenici podtočkama i. do iv. navedenog zakonika daju se, zbog izraza „[osobito]” koji se navodi na početku te rečenice, naznake kojima se države članice mogu voditi u provedbi svojih policijskih ovlasti i pravni okvir spomenut u prethodnoj točki, tako da izvršavanje tih ovlasti nema isti učinak kao i granične kontrole.
- 113 Prvo, kada je riječ o naznaci navedenoj u članku 23. točki (a) drugoj rečenici podtočki i. Zakonika o schengenskim granicama, vezano uz činjenicu da policijske mjere ne smiju imati „za cilj [...] nadzor državne granice”, Sud je već ocijenio da iz članka 2. točaka 10. do 12. tog zakonika proizlazi da je taj cilj, s jedne strane, osigurati da se osobama može odobriti ulazak na državno područje države članice ili izlazak iz njega i, s druge strane, spriječiti da osobe izbjegnu granične kontrole. Riječ je o nadzoru koji se može provoditi sustavno ili nasumično (vidjeti, po analogiji, presudu od 13. prosinca 2018., *Touring Tours und Travel i Sociedad de transportes*, C-412/17 i C-474/17, EU:C:2018:1005, t. 55. i navedenu sudsku praksu).
- 114 Međutim, u konkretnom se slučaju čini da se ciljevi nadzora koji se provodio radi osiguravanja primjene članka 18. izmijenjene Ministarske odluke razlikuju od ciljeva graničnih kontrola u određenim ključnim točkama. Naime, cilj je tog nadzora svakako bilo, kao što je navedeno u točki 106. ove presude, provjeriti jesu li osobe koje namjeravaju prijeći granice ili koje su prešle granice imale pravo napustiti belgijsko državno područje ili na njega ući. Međutim, prema samom tekstu izmijenjene Ministarske odluke, glavni cilj navedenog nadzora bio je da se hitno ograniči širenje bolesti COVID-19 na tom području i, imajući u vidu obvezu koja se uostalom predviđa za svakog putnika koji ulazi na navedeno područje iz države schengenskog područja koja je označena kao crveno područje u pogledu podvrgavanja dijagnostičkim testiranjima i pridržavanja karantene, da se osigura identifikacija i praćenje tih putnika.

- 115 Imajući u vidu taj glavni cilj, ne može se smatrati da je nadzor koji se provodio radi osiguravanja primjene članka 18. izmijenjene Ministarske odluke imao isti učinak kao i granične kontrole, koji je zabranjen na temelju članka 23. točke (a) Zakonika o schengenskim granicama (vidjeti, po analogiji, presudu od 21. lipnja 2017., A, C-9/16, EU:C:2017:483, t. 46. i 51.).
- 116 Nadalje, iako izgleda da su se cestovne kontrole u konkretnom slučaju provodile ponajprije u pograničnim područjima, ta činjenica nije sama po sebi dovoljna za zaključak da je izvršavanje policijskih ovlasti imalo isti učinak kao i granične kontrole. Naime, u prvoj rečenici članka 23. točke (a) Zakonika o schengenskim granicama izričito se spominje izvršavanje policijskih ovlasti nadležnih tijela države članice u skladu s nacionalnim pravom, uključujući i u pograničnim područjima (vidjeti, po analogiji, presudu od 21. lipnja 2017., A, C-9/16, EU:C:2017:483, t. 52. i navedenu sudsku praksu).
- 117 Drugo, kada je riječ o naznaci navedenoj u članku 23. točki (a) drugoj rečenici podtočki ii. Zakonika o schengenskim granicama, vezano uz činjenicu da se policijske mjere moraju „temelj[iti] na općim policijskim informacijama i iskustvu vezanom za moguće prijetnje javnoj sigurnosti”, valja podsjetiti na to da, iako se utoj odredbi spominju samo „prijetnje javnoj sigurnosti”, ostaje činjenica da članak 23. točka (a) tog zakonika ne sadržava, imajući u vidu izraz „[osobito]” koji se navodi na početku njezine druge rečenice, ni taksativni popis uvjeta koje policijske mjere moraju ispunjavati kako se ne bi smatralo da imaju isti učinak kao i granične kontrole ni taksativni popis ciljeva koje te policijske mjere mogu imati ili predmet na koji se mogu odnositi (vidjeti, po analogiji, presudu od 21. lipnja 2017., A, C-9/16, EU:C:2017:483, t. 48.). To tim više vrijedi jer se u skladu s člankom 23. točkom (a) navedenog zakonika policijske ovlasti definiraju „prema nacionalnom pravu” i mogu stoga obuhvaćati druga područja osim javne sigurnosti spomenute u drugoj rečenici podtočki ii. te odredbe.
- 118 Stoga, činjenica da se prijetnje za javno zdravlje izričito ne spominju u članku 23. točki (a) drugoj rečenici podtočki ii. Zakonika o schengenskim granicama ne može sama po sebi značiti da se, unatoč tomu što pitanja javnog zdravlja mogu spadati pod policijske ovlasti na temelju nacionalnog prava i što se mjere koje se donose na temelju tih nadležnosti mogu temeljiti na općim saznanjima i iskustvu policijskih službi u pogledu potencijalnih ili potvrđenih prijetnji za javno zdravlje, kao što je pandemija ili rizik od pandemije, država članica ne bi mogla pozvati na područje javnog zdravlja na temelju članka 23. točke (a) tog zakonika.
- 119 Kada je riječ o činjenici da se policijske mjere, u skladu s podtočkom ii. članka 23. točke (a) druge rečenice Zakonika o schengenskim granicama, moraju temeljiti na „općim policijskim informacijama i iskustvu” u konkretnom području, odnosno u ovom slučaju na prijetnji za javno zdravlje, treba podsjetiti na to da navedeni zahtjev nije ispunjen ako se nadzor propisuje na temelju opće zabrane, neovisno o postupanju dotičnih osoba i okolnostima koje dokazuju postojanje rizika od ugrožavanja tog područja (vidjeti, po analogiji, presudu od 13. prosinca 2018., *Touring Tours und Travel i Sociedad de transportes*, C-412/17 i C-474/17, EU:C:2018:1005, t. 61. i navedenu sudsku praksu).
- 120 Iako iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da su se u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka dotične kontrole provodile na temelju zabrane koja je takve opće naravi i neovisno o postupanju putnikâ, ipak treba istaknuti da je nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku donesen u kontekstu ozbiljne prijetnje za javno zdravlje, odnosno pandemije koju odlikuje postojanje virusa koji može izazvati smrt kod različitih kategorija stanovništva i dovesti do prevelikog korištenja ili čak preopterećenja nacionalnog zdravstvenog sustava. Također treba uzeti u obzir, s jedne strane, glavni cilj koji se želi postići kako tom zabranom tako i mjerama

nadzora koje je prate, a to je obuzdavanje ili zaustavljanje širenja ili rizika od širenja virusa kako bi se sačuvalo što je moguće više ljudskih života i, s druge strane, činjenicu da je bilo iznimno teško ili čak nemoguće unaprijed odrediti koje osobe različitim prijevoznim sredstvima dolaze iz država članica koje su označene kao visokorizična područja ili odlaze u takve države članice. U tim okolnostima, u kontekstu članka 23. točke (a) druge rečenice podtočke ii. Zakonika o schengenskim granicama, dovoljno je da su kontrole bile propisane i provedene uzimajući u obzir okolnosti koje objektivno dokazuju postojanje rizika od teškog i ozbiljnog ugrožavanja javnog zdravlja i na temelju općih saznanja koja su tijela imala u pogledu zona ulaska i izlaska iz državnog područja kroz koje je mogao prolaziti veliki broj putnika obuhvaćenih navedenom zabranom.

- 121 Treće, kada je riječ o naznakama navedenima u članku 23. točki (a) drugoj rečenici podtočkama iii. i iv. Zakonika o schengenskim granicama, vezano uz činjenicu da policijske mjere moraju biti „osmišljene i provod[iti] se na razvidno drugačiji način od sustavnih kontrola osoba na vanjskim granicama [Unije]” i da se „provode na temelju [nasumičnih kontrola]”, iz pojašnjenja kojaje belgijska vlada dala odgovarajući na pisano pitanje Suda vidljivo je da su se sve kontrole o kojima je riječ u glavnom postupku provodile slučajno, a samim time i „[nasumično]”, što će sud koji je uputio zahtjev ipak morati provjeriti. Međutim, taj sud morat će još ispitati jesu li te kontrole bile osmišljene i provedene na razvidno drugačiji način od sustavnih kontrola osoba na vanjskim granicama Unije, što znači da treba detaljno ispitati formulacije i ograničenja koje nacionalni propis iz glavnog postupka predviđa u pogledu intenziteta, učestalosti i selektivnosti navedenih kontrola (vidjeti, po analogiji, presudu od 13. prosinca 2018., *Touring Tours und Travel i Sociedad de transportes*, C-412/17 i C-474/17, EU:C:2018:1005, t. 64. i navedenu sudsku praksu).
- 122 Iako Sud ne posjeduje informacije u tom smislu, treba u najmanju ruku napomenuti da se – u kontekstu pandemije kao što je ona opisana u točki 120. ove presude i imajući u vidu činjenicu, već istaknutu u toj istoj točki, da može biti iznimno teško ili čak nemoguće unaprijed odrediti koje osobe različitim prijevoznim sredstvima dolaze iz država članica koje su označene kao visokorizična područja ili odlaze u takve države članice – određena margina prosudbe, koja je također opravdana s gledišta načela opreznosti, mora priznati dotičnoj državi članici u osmišljavanju i provođenju kontrola u pogledu njihova intenziteta, učestalosti i selektivnosti. Međutim, ta se margina prosudbe ne može proširiti do te mjere da se tako osmišljene i provedene kontrole ne mogu „razvidno” razlikovati od sustavnih kontrola osoba koje se provode na vanjskim granicama Unije, a koje imaju takvu narav sustavnosti.
- 123 Kao drugo, kada je riječ o pitanju vezanom uz privremeno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama u smislu članka 25. i sljedećih članaka Zakonika o schengenskim granicama, treba istaknuti da, dok je formulacija članka 23. točke (a) tog zakonika – kao što je navedeno u točki 117. ove presude – otvorena jer zadržava pravo država članica da izvršavaju policijske ovlasti i u području javnog zdravlja, članak 25. stavak 1. navedenog zakonika izričito spominje mogućnost da države članice privremeno ponovno uvedu nadzor granice u slučaju postojanja ozbiljne prijetnje za javni poredak ili unutarnju sigurnost.
- 124 Budući da se iznimka koja je potonjom odredbom uvedena u članak 22. Zakonika o schengenskim granicama mora usko tumačiti (vidjeti u tom smislu presudu od 26. travnja 2022., *Landespolizeidirektion Steiermark* (Maksimalno trajanje nadzora na unutarnjim granicama), C-368/20 i C-369/20, EU:C:2022:298, t. 64. i 66. te navedenu sudsku praksu), prijetnja za javno zdravlje ne može kao takva opravdati ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama.

- 125 S obzirom na navedeno valja zaključiti da, kao što navodi i nezavisni odvjetnik u točki 154. svojeg mišljenja, ako zdravstvena prijetnja predstavlja ozbiljnu prijetnju za javni poredak i/ili unutarnju sigurnost, država članica može privremeno ponovno uvesti nadzor na svojim unutarnjim granicama kako bi odgovorila na tu ozbiljnu prijetnju, pod uvjetom da su ispunjeni ostali uvjeti predviđeni u članku 25. i sljedećim člancima Zakonika o schengenskim granicama.
- 126 Naime, pojmovi „javni poredak” i „unutarnja sigurnost”, kako su pojašnjeni u sudskoj praksi Suda, upućuju na to da zdravstvena prijetnja može u određenim slučajevima predstavljati ozbiljnu prijetnju za javni poredak i/ili unutarnju sigurnost (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2010., *Josemans*, C-137/09, EU:C:2010:774, t. 65.). Tako, s jedne strane, pojam „javni poredak” pretpostavlja – osim remećenja društvenog poretka što predstavlja svako kršenje zakona – postojanje stvarne, trenutačne i dovoljno ozbiljne prijetnje koja utječe na određeni temeljni interes društva. S druge strane, pojam „unutarnja sigurnost” odgovara unutarnjem aspektu javne sigurnosti države članice i među ostalim obuhvaća ugrožavanje funkcioniranja ključnih institucija i javnih službi te opstanka stanovništva kao i ugrožavanje vojnih interesa ili izravne prijetnje za mir i tjelesnu sigurnost stanovništva (vidjeti u tom smislu presude od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 65. i 66. te navedenu sudsku praksu i od 2. svibnja 2018., K. i H. F. (Pravo na boravak i optužbe za ratne zločine), C-331/16 i C-366/16, EU:C:2018:296, t. 42. i navedenu sudsku praksu).
- 127 Međutim, pandemija razmjera pandemije bolesti COVID-19, zarazne bolesti koja može uzrokovati smrt među različitim kategorijama stanovništva i dovesti do prevelikog korištenja ili čak preopterećenja nacionalnih zdravstvenih sustava, može imati utjecaja na temeljni interes društva, to jest na interes da se osigura život građana uz istodobno očuvanje nesmetanog funkcioniranja zdravstvenog sustava i pružanje odgovarajuće zdravstvene skrbi stanovništvu te isto pogađa sam opstanak jednog dijela stanovništva, prije svega najugroženijih osoba. U tim okolnostima, takvo se stanje može kvalificirati kao ozbiljna prijetnja za javni poredak i/ili unutarnju sigurnost u smislu članka 25. stavka 1. Zakonika o schengenskim granicama.
- 128 U konkretnom slučaju, ako sud koji je uputio zahtjev utvrdi da su belgijska tijela provodila kontrole ili nadzor na unutarnjim granicama tijekom razdoblja o kojem je riječ u glavnom postupku, taj će sud morati provjeriti – imajući u vidu činjenicu da je svrha tih kontrola ili nadzora bila, kao što je navedeno u točki 127. ove presude, odgovoriti na ozbiljnu prijetnju za javni poredak ili unutarnju sigurnost – jesu li bili ispunjeni ostali uvjeti predviđeni člancima 25. do 28. Zakonika o schengenskim granicama i u bitnome sažeto prikazani u točki 105. ove presude.
- 129 Slijedom navedenih razloga, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članke 22., 23. i 25. Zakonika o schengenskim granicama treba tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice kojim se zbog zaštite javnog zdravlja u vezi sa suzbijanjem pandemije bolesti COVID-19 zabranjuje, pod nadzorom nadležnih tijela i pod prijetnjom sankcija, prelazak unutarnjih granica te države članice radi obavljanja nenužnih putovanja iz država schengenskog područja koje su označene kao visokorizična područja ili putovanja u te države, pod uvjetom da te mjere nadzora spadaju pod izvršavanje policijskih ovlasti koje ne smije imati isti učinak kao i granične kontrole u smislu članka 23. točke (a) tog zakonika ili, u slučaju da te mjere predstavljaju nadzor na unutarnjim granicama, da je navedena država članica poštovala uvjete iz članaka 25. do 28. tog zakonika za privremeno ponovno uvođenje takvog nadzora, pri čemu prijetnja koju uzrokuje takva pandemija odgovara ozbiljnoj prijetnji za javni poredak ili unutarnju sigurnost u smislu članka 25. stavka 1. istog zakonika.

Troškovi

- 130 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. Članke 27. i 29. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavlja[n]ju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, u vezi s njezinim člancima 4. i 5.,

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi opći propis države članice kojim se zbog zaštite javnog zdravlja u vezi sa suzbijanjem pandemije bolesti COVID-19 zabranjuje, s jedne strane, građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, da obavljaju nenužna putovanja iz te države članice u druge države članice koje ona definira kao visokorizična područja na temelju restriktivnih zdravstvenih mjera ili epidemiološkog stanja koje vlada u tim drugim državama članicama i kojim se, s druge strane, građanima Unije koji nisu državljani navedene države članice propisuje obveza podvrgavanja dijagnostičkim testiranjima i pridržavanja karantene kad ulaze na državno područje iste države članice iz jedne od tih drugih država članica, ako taj nacionalni propis poštuje sve uvjete i jamstva predviđene u člancima 30. do 32. te direktive, prava i temeljna načela utvrđena u Povelji Europske unije o temeljnim pravima, a posebno načelo zabrane diskriminacije te načelo proporcionalnosti.

2. Članke 22., 23. i 25. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2017/2225 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2017.,

treba tumačiti na način da im se:

ne protivi propis države članice kojim se zbog zaštite javnog zdravlja u vezi sa suzbijanjem pandemije bolesti COVID-19 zabranjuje, pod nadzorom nadležnih tijela i pod prijetnjom sankcija, prelazak unutarnjih granica te države članice radi obavljanja nenužnih putovanja iz država schengenskog područja koje su označene kao visokorizična područja ili putovanja u te države, pod uvjetom da te mjere nadzora spadaju pod izvršavanje policijskih ovlasti koje ne smije imati isti učinak kao i granične kontrole u smislu članka 23. točke (a) tog zakonika ili, u slučaju da te mjere predstavljaju nadzor na unutarnjim granicama, da je navedena država članica poštovala uvjete iz članka 25. do 28. tog zakonika za privremeno ponovno uvođenje takvog nadzora, pri čemu prijetnja koju uzrokuje takva pandemija odgovara ozbiljnoj prijetnji za javni poredak ili unutarnju sigurnost u smislu članka 25. stavka 1. istog zakonika.

Potpisi