



## Zbirka odločb sodne prakse

**Zadeva C-128/22**

**Nordic Info BV  
proti  
Belgische Staat**

Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel)

**Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 5. decembra 2023**

„Predhodno odločanje – Direktiva 2004/38/ES – Člena 27 in 29 – Ukrepi, ki omejujejo prosto gibanje državljanov Unije zaradi javnega zdravja – Splošni ukrepi – Nacionalna ureditev, ki določa prepoved zapustitve nacionalnega ozemlja za opravljanje nenujnih potovanj v države članice, uvrščene med območja z visokim tveganjem v okviru pandemije covid-19, in obveznost vsakega potnika, ki na nacionalno ozemlje vstopi iz ene od teh držav članic, da opravi presejalne teste in spoštuje karanteno – Zakonik o schengenskih mejah – Člen 23 – Izvajanje policijskih pooblastil na področju javnega zdravja – Enakovrednost z izvajanjem mejne kontrole – Člen 25 – Možnost ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah v okviru pandemije covid-19 – Kontrole, ki se izvajajo v državi članici v okviru ukrepov prepovedi prehajanja meja za opravljanje nenujnih potovanj iz držav schengenskega območja, uvrščenih med območja z visokim tveganjem v okviru pandemije covid-19, ali v te države“

1. *Državljanstvo Unije – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Direktiva 2004/38 – Omejitev pravice do vstopa in pravice do prebivanja iz razlogov javnega zdravja – Pojem potencialno epidemične bolezni, opredeljene v ustreznih instrumentih SZO, ali drugih nalezljivih bolezni ali nalezljivih parazitskih bolezni – Covid-19 – Vključitev – Pogoji – Bolezen, za katero velja niz zaščitnih ukrepov v zvezi z državljani zadevne države članice – Ukrepi, sprejeti za neekonomske cilje – Preveritev s strani predložitvenega sodišča (Direktiva 2004/38 Evropskega parlamenta in Sveta, člena 27(1) in 29(1))*

(Glej točke od 52 do 54.)

2. *Državljanstvo Unije – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Direktiva 2004/38 – Omejitev pravice do vstopa in pravice do prebivanja iz razlogov javnega zdravja – Področje uporabe – Vključitev ukrepov, ki omejujejo tudi pravico do izstopa – Pojem omejitev prostega gibanja – Prepoved prehajanja meja – Obveznost potnikov, ki vstopajo na ozemlje države članice, da opravijo presejalne teste in spoštujejo karanteno – Vključitev (člena 20 in 21 PDEU; Direktiva 2004/38 Evropskega parlamenta in Sveta, členi 4, 5, 27(1) in 29(1))*

(Glej točke 55, 56, 58 in 59.)

3. *Državljanstvo Unije – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Direktiva 2004/38 – Pravica do izstopa in vstopa – Področje uporabe – Državljan države članice, ki želi zapustiti ozemlje te države, da bi šel v drugo državo članico – Državljan države članice, ki želi vstopiti na ozemlje druge države članice – Vključitev (člena 20 in 21 PDEU; Direktiva 2004/38 Evropskega parlamenta in Sveta, člen 4(1))*

(Glej točko 60.)

4. *Državljanstvo Unije – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Direktiva 2004/38 – Omejitev pravice do vstopa in pravice do prebivanja iz razlogov javnega zdravja – Boj proti pandemiji covid-19 – Omejevalni ukrepi, naloženi državljanom Unije, ki iz nenujnih razlogov iz ene države članice potujejo v drugo državo članico, uvrščeno med območja z visokim tveganjem, ali ki prihajajo iz take države članice – Splošna nacionalna ureditev, s katero so taki ukrepi naloženi – Dopustnost – Pogoji – Spoštovanje pogojev in jamstev iz členov od 30 do 32 te direktive, pravic in načel, določenih z Listino o temeljnih pravicah, ter načela sorazmernosti (Direktiva 2004/38 Evropskega parlamenta in Sveta, členi 27(1), 29(1) in od 30 do 32)*

(Glej točke 62, od 69 do 76 in 98 ter točko 1 izreka.)

5. *Državljanstvo Unije – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Direktiva 2004/38 – Omejitev pravice do vstopa in pravice do prebivanja iz razlogov javnega zdravja – Spoštovanje načela sorazmernosti – Obseg – Ukrepi, ki lahko ustrezajo cilju varovanja javnega zdravja, ki so omejeni na to, kar je nujno potrebno, in ki niso nesorazmerni glede na ta cilj – Preveritev s strani predložitvenega sodišča (Direktiva 2004/38 Evropskega parlamenta in Sveta, člen 31(1) in (3))*

(Glej točke 77, od 81 do 84, 87 in od 90 do 97.)

6. *Mejni nadzor, azil in priseljevanje – Zakonik Unije o prehajanju meja – Odprava kontrol na notranjih mejah – Boj proti pandemiji covid-19 – Nacionalna ureditev, ki prepoveduje prehajanje notranjih meja za opravljanje nenujnih potovanj iz držav schengenskega območja, uvrščenih med območja z visokim tveganjem, ali v te države – Kontrole za zagotovitev spoštovanja te ureditve na nacionalnem ozemlju – Nujnost izvajanja teh kontrol v okviru izvajanja policijskih pooblastil, ki ne smejo imeti enakovrednega učinka kot mejna kontrola – Kontrole za zagotovitev spoštovanja navedene ureditve na notranjih mejah – Nujnost spoštovanja pogojev iz členov od 25 do 28 tega zakonika (Uredba 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta, členi 22, 23 in 25)*

(Glej točke 104, 105, 109, 123, 128 in 129 ter točko 2 izreka.)

7. *Mejni nadzor, azil in priseljevanje – Zakonik Unije o prehajanju meja – Odprava nadzora na notranjih mejah – Nadzor znotraj ozemlja – Nadzorni ukrepi, ki spadajo v okvir izvajanja policijskih pooblastil, ki ne smejo imeti enakovrednega učinka kot mejna kontrola –*

*Presoja s strani nacionalnega sodišča glede na indice iz člena 23(a), drugi stavek, točke od (i) do (iv), tega zakonika  
(Uredba 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta, člen 23(a))*

(Glej točke od 111 do 113 in od 117 do 122.)

8. *Mejni nadzor, azil in priseljevanje – Zakonik Unije o prehajanju meja – Odprava nadzora na notranjih mejah – Začasna ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah v primeru resne grožnje javnemu redu ali notranji varnosti – Področje uporabe – Pojem resne grožnje javnemu redu ali notranji varnosti – Zdravstvena grožnja, ki jo je povzročila pandemija covid-19 – Vključitev  
(Uredba 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta, člen 25)*

(Glej točke od 125 do 127.)

### **Povzetek**

V okviru pandemije covid-19 so bila julija 2020 z belgijskim ministrskim odlokom prepovedana nenujna potovanja med Belgijo ter državami Evropske unije, državami schengenskega območja in Združenim kraljestvom, če so bile te države uvrščene med območja z visokim tveganjem („rdeča območja“) glede na svojo epidemiološko situacijo ali raven omejevalnih zdravstvenih ukrepov, ki so jih sprejeli njihovi organi. Belgijska ureditev je poleg tega določala obveznost vsakega potnika, ki vstopa na nacionalno ozemlje iz ene od teh držav, da opravi presejalne teste in spoštuje karanteno.

V tem obdobju so belgijski organi izvajali kontrole, da bi preverili spoštovanje teh ukrepov.

Švedska je bila od 12. do 15. julija 2020 med državami, uvrščenimi med območja z visokim tveganjem. Družba Nordic Info, agencija, specializirana za potovanja v Skandinavijo in iz nje, je zaradi spoštovanja belgijske ureditve odpovedala vsa predvidena potovanja iz Belgije na Švedsko v poletni sezoni.

Ta potovalna agencija je nato pri Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (prvostopenjsko sodišče v Bruslju za postopke v nizozemščini, Belgija), ki je predložitveno sodišče, vložila tožbo za povračilo škode, ki naj bi ji nastala zaradi napak, ki naj bi jih Belgijska država storila pri pripravi zadevne ureditve.

Predložitveno sodišče s predlogom za sprejetje predhodne odločbe Sodišče sprašuje, prvič, ali je taka splošna ureditev države članice združljiva z določbami Direktive 2004/38<sup>1</sup>, ki urejajo ukrepe, ki omejujejo svobodo gibanja in ki so bili sprejeti iz razlogov javnega zdravja.<sup>2</sup> Drugič, Sodišče sprašuje, ali je prepoved prehajanja notranjih meja te države članice zaradi opravljanja nenujnih

<sup>1</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46)

<sup>2</sup> Gre zlasti za člena 27 in 29 te direktive.

potovanj iz držav schengenskega območja, uvrščenih med območja z visokim tveganjem, ali v te države, združljiva s členi Zakonika o schengenskih mejah<sup>3</sup>, ki se nanašajo na neobstoj kontrol na notranjih mejah, njihovo mogočo začasno ponovno uvedbo in izvajanje policijskih pooblastil<sup>4</sup>.

Sodišče je s sodbo na ti vprašanji odgovorilo pritrdilno, pri čemer je pojasnilo pogoje, ki jih mora taka nacionalna ureditev izpolnjevati.

### *Presoja Sodišča*

V zvezi z zakonitostjo – glede na Direktivo 2004/38 – ukrepov, ki omejujejo prosto gibanje in jih država članica sprejme v okviru pandemije, kot je pandemija covid-19, je Sodišče navedlo, da mora nacionalna ureditev, ki te ukrepe določa, spoštovati vse pogoje in jamstva iz členov od 30 do 32 te direktive, pravice in temeljna načela iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti načelo prepovedi diskriminacij, ter načelo sorazmernosti.

V zvezi s tem je Sodišče pojasnilo, na prvem mestu, da čeprav sta člen 27(1) in člen 29(1) Direktive 2004/38 v poglavju te direktive, naslovljenem „Omejitve pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“, je v njiju izrecno omenjena „svoboda gibanja“, tako da zajemata oba sestavna dela te svoboščine, in sicer pravico do vstopa in pravico do izstopa, ter tako državam članicam omogočata, da sprejmejo ukrepe, ki iz razlogov javnega zdravja omejujejo eno in drugo od teh pravic. Ukrepi, ki omejujejo prosto gibanje in ki jih država članica lahko sprejme iz razlogov javnega zdravja na podlagi teh določb, lahko zato zajemajo ne le prepoved zapustitve ozemlja države članice zaradi opravljanja, kot v konkretnem primeru, nenujnih potovanj, ampak tudi obveznost potnikov, ki vstopajo na to ozemlje, da opravijo presejalne teste in spoštujejo karanteno.

Na drugem mestu, nobena od teh dveh določb ne nasprotuje temu, da se taki omejevalni ukrepi sprejmejo v obliki splošnega akta, ki se brez razlikovanja nanaša na vsako osebo, ki je v položaju, na katerega se ta akt nanaša. Tako razlago potrjuje dejstvo, da lahko bolezni, ki lahko upravičijo take ukrepe – in sicer infekcijske bolezni ali kužne parazitske bolezni, kot je covid-19 – zaradi svojih značilnosti prizadenejo celotno prebivalstvo, neodvisno od ravnanj posameznikov, ki to prebivalstvo sestavljajo.

Na tretjem mestu, Sodišče je poudarilo, da je treba vse pogoje in jamstva iz členov od 30 do 32 Direktive 2004/38 kljub njihovi formulaciji, ki je na prvi pogled zasnovana za posamične odločbe, spoštovati tudi, kadar se omejevalni ukrepi sprejmejo v obliki splošnih aktov. Tako mora biti v skladu s členom 30(1) in (2) te direktive o vsakem splošnem aktu, ki določa ukrepe, ki iz razlogov javnega zdravja omejujejo prosto gibanje, javnost obveščena v okviru uradne objave države članice, ki ta akt sprejme, in z zadostno uradno medijsko priobčitvijo na način, da se je mogoče seznaniti tako z vsebino in učinki tega akta kot tudi z natančnimi razlogi javnega zdravja, navedenimi v utemeljitev navedenega akta. Poleg tega mora biti zaradi spoštovanja jamstev, določenih v členih 30(3) in 31 navedene direktive, splošni akt mogoče izpodbijati v okviru sodnega in, po potrebi, upravnega pravnega sredstva, katerega podrobna pravila za izvajanje morajo biti sporočena javnosti. Taki omejevalni ukrepi morajo spoštovati tudi načelo prepovedi diskriminacij, določeno v Listini.

<sup>3</sup> Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2016, L 77, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2016/2225 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2016 (UL 2016, L 327, str. 1).

<sup>4</sup> Gre za, natančneje, člene 22, 23 in 25 tega zakonika.

Na četrtem in zadnjem mestu, v skladu z določbami člena 31(1) in (3) Direktive 2004/38 mora biti vsak ukrep, ki omejuje prosto gibanje iz razlogov javnega zdravja, sorazmeren glede na zastavljeni cilj varovanja javnega zdravja, pri čemer je treba sorazmernost takega ukrepa presojati tudi ob upoštevanju previdnostnega načela. Zahteva načela sorazmernosti konkretno nalaga, da se preveri, ali so taki ukrepi, prvič, primerni za uresničitev zastavljenega cilja v splošnem interesu, v tem primeru varovanja javnega zdravja, drugič, omejeni na to, kar je nujno potrebno v smislu, da tega cilja ni mogoče razumno enako učinkovito doseči z drugimi sredstvi, ki manj posegajo v pravice in svoboščine, zagotovljene zadevnim osebam, in tretjič, niso nesorazmerni glede na navedeni cilj, kar med drugim pomeni tehtanje pomena tega cilja in resnosti posega v te pravice in svoboščine.

V zvezi s nadzorom, katerega namen je zagotoviti spoštovanje sporne ureditve, je Sodišče ocenilo, da je tak nadzor znotraj nacionalnega ozemlja mogoč le, če spada v izvajanje policijskih pooblastil v smislu člena 23(a) Zakonika o schengenskih mejah. Če se navedeni nadzor izvaja neposredno na notranjih mejah, mora država članica spoštovati vse pogoje iz členov od 25 do 28 tega zakonika, ki se nanašajo na začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah, pri čemer grožnja, ki jo je povzročila pandemija, kakršna je pandemija covid-19, ustreza resni grožnji javnemu redu ali notranji varnosti v smislu člena 25(1) navedenega zakonika.

Na prvem mestu, Sodišče je v zvezi s členom 23(a) Zakonika o schengenskih mejah opozorilo, da ta določba državam članicam zagotavlja pravico, da na nacionalnem ozemlju, tudi na obmejnih območjih, izvajajo nadzor, ki je utemeljen z izvajanjem policijskih pooblastil, če to izvajanje nima enakovrednega učinka kot mejna kontrola, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

V ta namen člen 23(a), drugi stavek, točke od (i) do (iv), tega zakonika vsebuje indice, ki omogočajo usmerjanje držav članic pri izvajanju takih policijskih pooblastil.

V zvezi s tem se morajo, prvič, kar zadeva indic iz člena 23(a), drugi stavek, točka (i), navedenega zakonika, cilji kontrol razlikovati od ciljev mejne kontrole, in sicer prepričati se, da se osebam lahko dovoli vstop na ozemlje države članice ali izstop z njega. Sodišče je ocenilo, da se zdi, da je v obravnavanem primeru tako, ker je bil glavni cilj kontrol, katerih namen je bil zagotoviti spoštovanje zadevne belgijske ureditve, nujno omejiti širjenje covid-19 med belgijskim prebivalstvom.

Drugič, glede indica iz člena 23(a), drugi stavek, točka (ii), Zakonika o schengenskih mejah zadostuje, da je bilo o kontrolah odločeno in da so bile vzpostavljene glede na okoliščine, ki so objektivno kazale na tveganje hude in resne škode za javno zdravje, na katero se lahko država članica sklicuje na podlagi te določbe, in na podlagi splošnih informacij, ki so jih organi imeli glede območij vstopa na nacionalno ozemlje in izstopa z njega, ki bi jih lahko prečkalo veliko število potnikov, na katere se je navedena prepoved nanašala.

Tretjič, kar zadeva indic iz člena 23(a), drugi stavek, točki (iii) in (iv), Zakonika o schengenskih mejah, morajo biti vse kontrole iz postopka v glavni stvari izvedene slučajno in zato „naključno“ ter morajo biti zasnovane in izvršene na način, ki jasno odstopa od sistematičnih kontrol oseb na zunanjih mejah Unije. V zvezi z zadnjenavedenim vidikom je Sodišče pojasnilo, da imajo države članice v okviru pandemije, kot je pandemija covid-19, določeno polje proste presoje glede intenzivnosti, pogostosti in selektivnosti kontrol.

Na drugem mestu, če bi se izkazalo, da so se zadevne kontrole izvajale na notranjih mejah, bo predložitveno sodišče moralo preveriti, ali je Kraljevina Belgija spoštovala vse pogoje iz členov od 25 do 28 Zakonika o schengenskih mejah za začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah v primeru resne grožnje javnemu redu in/ali notranji varnosti. Sodišče je v zvezi s tem pojasnilo, da je pandemijo v takem obsegu, kot je bila pandemija covid-19, mogoče opredeliti kot resno grožnjo javnemu redu in/ali notranji varnosti v smislu člena 25(1) tega zakonika, ker lahko prizadene osnovni interes družbe, in sicer zagotoviti varstvo življenja državljanov, in ker vpliva na samo preživetje dela prebivalstva, zlasti najranljivejših oseb.