Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. EMILIOU
представено на 7 септември 2023 година [1]

Дело C-128/22

BV NORDIC INFO
срещу
Belgische Staat

(Преюдициално запитване, отправено от Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Нидерландскоезичен първоинстанционен съд Брюксел, Белгия)

„Преюдициално запитване — Свободно движение на хора — Национални мерки за контрол на разпространението на пандемията от COVID-19 — Забрана за „неналожителни“ пътувания до и от държави, за които се счита, че представляват за пътниците висок риск от заразяване — Изисквания за карантина и скринингов тест за пребиваващи лица при тяхното завръщане от тези държави — Директива 2004/38/ЕО — Членове 4 и 5 — Право на излизане и влизане — Ограничаване — Член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 — Обосноваване — Обществено здраве — Пропорционалност — Проверки, извършвани за прилагане на ограниченията за пътуване — Кодекс на шенгенските граници — Член 22 и член 23, параграф 1 — Разграничение между „гранични проверки“ по смисъла на първата разпоредба и „упражняване на полицейски правомощия“ по смисъла на втората разпоредба — Възможност за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници — Член 25, параграф 1 — Обосноваване — Понятието „сериозна заплаха за обществения ред“ — Риск от сериозни вълнения за обществото, предизвикани от пандемията —Пропорционалност“

I. Въведение

1. Сред „нефармацевтичните интервенции“ [2], въведени от публичните власти по света с цел да се контролира разпространението на пандемията от COVID-19, особено очевидни бяха ограниченията по отношение на мобилността на хората. Макар най-сериозните от тези мерки да бяха мерките за изолация, на преден план в отговора срещу пандемията бяха и ограниченията на международното движение. Всъщност в различни моменти от пандемията държавите наложиха забрани за влизане и/или излизане от тяхната територия и засилиха граничния контрол, за да ги приложат.

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] „Нефармацевтични интервенции“ са мерки в областта на общественото здраве, различни от ваксинацията и предоставянето на лекарства и медицинско лечение, които имат за цел да се предотврати и/или контролира предаването на заразно заболяване в дадена общност. Вж. Европейски център за профилактика и контрол върху заболяванията (наричан по-нататък „ECDC“), Насоки за нефармацевтични интервенции за намаляване на въздействието на COVID-19 в ЕС/ЕИП и Обединеното кралство, ECDC, Стокхолм, 24 септември 2020 г. (наричани по-нататък „Насоките на ECDC“).

2. Държавите — членки на Европейския съюз, не правеха изключение в това отношение. По време на „първата вълна“ на пандемията — от март 2020 г. нататък [3] — държавите членки не само колективно забраниха влизането *в* Съюза, като частично изолираха „крепостта Европа“ от останалия свят [4], но и различните ограничения на трансграничната мобилност, въведени между тях, доведоха до безпрецедентно ниво на затваряне на границите *в рамките на* Европейския съюз [5].

3. Въпреки че повечето от тези мерки бяха отменени към края на юни 2020 г., няколко държави членки, опасявайки се от потенциална (към онзи момент) „втора вълна“ на COVID-19, запазиха като превантивна мярка ограниченията по отношение на международното движение. Настоящото преюдициално запитване, отправено от Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Нидерландскоезичен първоинстанционен съд Брюксел, Белгия), се отнася до съвместимостта с правото на Съюза на някои от тези мерки, които са въведени от белгийското правителство в началото на юли 2020 г. и се състоят в забрана на „неналожителните“ пътувания, по-специално до и от някои държави, за които се счита, че представляват за пътниците висок риск от заразяване, изисквания за карантина и тестване на белгийските граждани при завръщане им от тези държави и проверки, извършвани на белгийските граници или в близост до тях, с цел прилагане на тези ограничения за пътуване.

4. Настоящото дело не е първото, с което Съдът е сезиран във връзка с пандемията от COVID-19. Също така не за първи път Съдът трябва да се произнесе относно законосъобразността на мерки, предприети за контрол върху разпространението на епидемично заболяване [6]. Досега обаче Съдът не е бил сезиран с искане да се произнесе по съвместимостта с правото на Съюза на предпазни мерки, които по своето естество и тежест засягат една от фундаменталните основи и дори постижения на Европейския съюз, а именно създаването на „пространство […] без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на хора“ [7]. В настоящия случай на преден план излиза и винаги актуалният въпрос за баланса, който публичните власти в едно демократично общество трябва да постигнат между, от една страна, легитимната цел за ефективна борба със заплахите, пред които е изправено обществото, и от друга страна, основните права на лицата, засегнати от приетите в тази връзка мерки. Въпреки че Съдът вече е трябвало да разгледа този въпрос, по-конкретно във връзка с борбата срещу престъпността и тероризма [8], той ще трябва да го разгледа за пръв път в контекста на заплахата, която представлява пандемията.

[3] Вярно е, че държавите членки преживяха различни „вълни“ на пандемията в различни периоди от време. Въпреки това, що се отнася до релевантната година по настоящото дело, а именно 2020 г., най-общо може да се направи разграничение между „първа вълна“ — от края на февруари до края на юни, и „втора вълна“, която започна през есента на 2020 г. и съвпадна с появата на нови щамове на COVID-19.

[4] Европейска комисия, 16 март 2020 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — COVID-19: Временно ограничение на неналожителните пътувания до ЕС (COM(2020) 115 final), и Европейски съвет, Заключения на председателя на Европейския съвет след видеоконференцията с членове на Европейския съвет относно COVID-19, 17 март 2020 г.

[5] Относно въведените от държавите членки различни ограничения на трансграничната мобилност, вж. Насоките на ECDC, стр. 18—20 и посочените препратки.

[6] Вж. във връзка с това съдебната практика във връзка с епидемията от болестта „луда крава“, по-специално решение от 5 май 1998 г., Обединено кралство/Комисия (C-180/96, EU:C:1998:192).

[7] Вж. член 3, параграф 2 ДЕС и член 26, параграф 2 ДФЕС.

[8] Вж. например практиката на Съда относно запазването на данни за интернет трафик, по-специално решение от 6 октомври 2020 г., La Quadrature du Net и др. (C-511/18, C-512/18 и C-520/18, EU:C:2020:791).

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директивата за гражданството

5. Член 4 от Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки[9] (наричана по-нататък „Директивата за гражданството“) е озаглавен „Право на излизане“ и предвижда в параграф 1, че „[б]ез да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт и членовете на техните семейства, които не са граждани на държава членка и които притежават валиден паспорт, имат правото да напускат територията на държава членка, за да пътуват до друга държава членка“.

6. Член 5 от тази директива е озаглавен „Право на влизане“ и предвижда в параграф 1, че „[б]ез да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, държавите членки дават на гражданите на Съюза разрешение да влизат на тяхна територия с валидна карта за самоличност или паспорт и дават на членовете на семейството, които не са граждани на държава членка, разрешение да влязат на тяхна територия с валиден паспорт“.

7. Глава VI от Директивата за гражданството е озаглавена „Ограничения на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“. В тази глава член 27 е озаглавен „Общи принципи“ и предвижда в параграф 1, че „[п]ри спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите членки могат да ограничат свободата на движение […] на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели“.

8. В същата глава член 29 от тази директива е озаглавен „Обществено здраве“ и предвижда в параграф 1, че „[е]динствените заболявания, оправдаващи вземането на мерки, ограничаващи свободата на движение, са заболяванията с епидемичен потенциал, както са определени в съответните документи на Световната здравна организация [СЗО] […]“.

2. Кодексът на шенгенските граници

9. Член 22 от Регламент (ЕС) 2016/399 относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (наричан по-нататък „Кодексът на шенгенските граници“)[10], е озаглавен „Преминаване на вътрешни граници“ и гласи, че „[в]ътрешните граници могат да се преминават на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата, независимо от тяхното гражданство“.

[9] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

[10] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1).

10. Член 25 от този кодекс е озаглавен „Обща рамка за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници“ и предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. В случай че в пространството без граничен контрол на вътрешните граници съществува сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност в държава членка, тази държава членка може по изключение да въведе повторно граничен контрол на всички или на отделни участъци от вътрешните си граници за ограничен срок, ненадвишаващ 30 дни, или за предполагаемия период на сериозната заплаха, ако неговата продължителност надхвърля 30 дни. Обхватът и продължителността на временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници не излизат извън рамките на строго необходимото в отговор на сериозната заплаха.

2. Граничен контрол на вътрешните граници се въвежда повторно само като крайна мярка и в съответствие с членове 27, 28 и 29. Критериите, посочени съответно в членове 26 и 30, се вземат предвид във всеки случай, когато се предвижда вземане на решение за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници съгласно съответно член 27, 28 или 29“.

Б. Белгийското право

11. Като част от поредица от „спешни мерки“ за ограничаване на разпространението на COVID-19 на територията на Белгия белгийското правителство въвежда ограничения за пътуване. Приложимите във връзка с това правила обаче се променят в течение на времето. Събитията от значение за настоящото дело могат да се обобщят, както е изложено по-долу.

12. *Първоначално*, в периода от 23 март 2020 г. до 15 юни 2020 г., всяко „неналожително“ пътуване от и до Белгия е било по принцип забранено[11]. *След това*, в периода от 15 юни 2020 г. до 12 юли 2020 г., се е прилагало изключение от тази забрана по отношение на „държавите от ЕС+“[12]. Пътуването до и от някоя от тези държави е било разрешено, при условие че съответната държава разрешава това[13]. *Накрая* белгийското правителство решава, че „неналожителните“ пътувания между Белгия и тези държави ще се регулират въз основа на епидемиологичната обстановка във всяка държава.

13. За тази цел се прилага член 18 от Министерски указ от 30 юни 2020 г. за установяване на спешни мерки с цел ограничаване на разпространението на коронавируса COVID-19, изменен с Ministerieel besluit van 10 juli 2020 (Министерски указ от 10 юли 2020 г.) (Moniteur belge от 10 юли 2020 г., стр. 51609, наричани по-нататък заедно „спорният указ“). Тази разпоредба предвижда:

„§1 Забраняват се пътуванията до и от Белгия, които не са от първостепенна важност.

[11] Вж. член 7 от Ministerieel besluit van 20 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Министерски указ от 23 март 2020 г. за установяване на спешни мерки с цел ограничаване на разпространението на коронавируса COVID-19) (Moniteur Belge от 23 март 2020 г., стр. 17603).

[12] Този израз се отнася до държавите — членки на Европейския съюз, и третите страни, които прилагат достиженията на правото от Шенген, а именно Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария.

[13] Вж. член 7 от Министерски указ от 23 март 2020 г. за установяване на спешни мерки с цел ограничаване на разпространението на коронавируса COVID-19, изменен с Министерския указ от 5 юни 2020 г. (Moniteur Belge от 5 юни 2020 г., стр. 41544), а след това член 18 от Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Министерски указ от 30 юни 2020 г. за установяване на спешни мерки с цел ограничаване на разпространението на коронавируса COVID-19 (Moniteur Belge от 30 юни 2020 г., стр. 48715).

§2 Чрез дерогация от член 1 […] се разрешава:

1° пътуване от Белгия до всички държави от Европейския съюз и от Шенгенското пространство и до Обединеното кралство, както и пътуване до Белгия от тези държави, с изключение на териториите, обозначени като червени зони, списъкът с които е публикуван на уебсайта на [белгийското Министерство на външните работи];

[…]“.

14. Съответно, считано от 12 юли 2020 г. до дата, неуточнена в акта за преюдициално запитване, белгийските власти са използвали цветно обозначаване, което разделя държавите от ЕС+ на оцветени в „червено“, „оранжево“ и „зелено“ в зависимост от епидемиологичната обстановка в тях. Съгласно това обозначаване:

– „зелен цвят“ означава, че пътуването до съответната държава е разрешено без никакви ограничения,

– „оранжев цвят“ означава предупреждение за пътуване до въпросната държава, а при връщане от нея се препоръчва поставяне под карантина и тестване, но това не е задължително,

– „червен цвят“ означава, че пътуването до тази държава е забранено, а при връщане от нея пътуващите трябва да бъдат поставени под карантина и задължително да си направят тест (както е предвидено в правилата на съответния регион на Белгия) [14].

15. За целите на посоченото по-горе цветно обозначаване оценката на епидемиологичната обстановка във всяка държава или регион се извършва съгласно методология, описана в писмено становище на консултативен орган към белгийското правителство [15]. Използваните основни критерии са, първо, общият брой нови инфекции (наричан по-нататък „заболеваемост“) през предходните 14 дни на 100 000 души население на национално или регионално равнище (ако са налице данни на поднационално равнище), второ, тенденцията на заболеваемост и трето, възможните противоепидемични мерки, налагани на национално или регионално равнище. В съответствие с това държавите са разделени, както следва:

– „с висок риск“ (оцветени в червено), когато заболеваемостта от COVID-19 на национално равнище през предходните 14 дни е повече от 10 пъти по-висока от тази в Белгия (100 регистрирани случая на 100 000 души население). Това се отнася и за районите в дадена държава, в които са наложени мерки за изолация или по-ограничителни мерки в сравнение с прилаганите в останалата част от територията,

– „с умерен риск“ (оцветени в оранжево), когато заболеваемостта от COVID-19 на национално равнище през предходните 14 дни е от два до десет пъти по-висока от тази в Белгия (между 20 и 100 регистрирани случая на 100 000 души население);

[14] В акта за преюдициално запитване не се уточнява правното основание за наложените изискванията за карантина и тестване при връщане. Пред Съда белгийското правителство обяснява, че изискванията за карантина и тестване не са от компетентността на федералната държава, а на федералните единици. Съответно, в различните части на Белгия са били приложими различни разпоредби в това отношение.

[15] А именно Celeval — орган, създаден от белгийското правителство през април 2020 г., който е председателстван от Федералната служба за обществено здраве и е съставен от здравни експерти, вирусолози, икономисти, психолози, експерти в областта на поведението и комуникацията.

– „с нисък риск“ (оцветени в зелено), когато заболеваемостта от COVID-19 на национално равнище през предходните 14 дни е сходна с тази в Белгия (по-малко от 20 регистрирани случая на 100 000 души население).

16. Данните за процента на заразяване във всяка държава или регион (когато са налични) са предоставени от ECDC, който самият получава тези данни от съответните държави. Информацията за възможните противоепидемични мерки, прилагани в дадена държава или регион, се получава и предоставя от белгийското министерство на външните работи. Celeval трябва да предава информацията във връзка с цветното обозначаване на държавите поне веднъж седмично.

17. Член 22 от спорния указ предвижда също, че за нарушенията на разпоредбите по-специално на член 18 от този указ, се налагат санкциите, предвидени в член 187 от Закона от 15 май 2007 г. за гражданската сигурност [16] Тази разпоредба по същество гласи, че умишленото неспазване или неспазването поради небрежност на тези мерки се наказва своевременно с лишаване от свобода от осем дни до три месеца и глоба от 26 евро до 500 евро или само с едно от тези наказания. В същата разпоредба се посочва още, че министърът на вътрешните работи или, когато е приложимо, кметът или полицейският началник на съответния район „може освен това да разпореди служебно изпълнение на посочените мерки“ за сметка на нарушителите.

III. Фактите, националното производство и преюдициалните въпроси

18. NORDIC INFO BV (наричан по-нататък „Nordic Info“) е установен в Белгия туроператор, който организира и предлага пътувания до скандинавските държави, по-специално до Швеция.

19. На 12 юли 2020 г. цветното обозначаване на държавите от ЕС+, посочено в член 18, параграф 2, точка 1 от спорния указ, е публикувано за първи път на уебсайта на белгийското министерство на външните работи. Швеция е обозначена като „червена“ зона въз основа на епидемиологичната обстановка в страната. Въпреки че от 15 юни 2020 г. [17] Белгия не прилага никакви ограничения за пътуване по отношение на тази държава, вследствие на това обозначаване „неналожителните“ пътувания до и от Швеция се забраняват съгласно посочената разпоредба. Освен това съгласно приложимите регионални разпоредби изискванията за карантина и тестване стават задължителни за пребиваващите в Белгия лица при завръщането им от тази държава.

20. В резултат на това Nordic Info отменя всички планирани пътувания до Швеция за летния сезон на 2020 г., информира пътуващите, които вече са там, за положението и им оказва съдействие да се върнат в Белгия.

21. На 15 юли 2020 г. цветното обозначаване на държавите от ЕС+ е актуализирано на уебсайта на белгийското министерство на външните работи. Цветният код на Швеция е променен от „червен“ на „оранжев“. Така „неналожителните“ пътувания до тази държава вече не са забранени, но просто не са препоръчителни и на пребиваващите в страната вече не са налагани карантина и скринингов тест при тяхното завръщане.

16 Moniteur Belge от 31 юли 2007 г.

17 Вж. точка 12 по-горе. Безспорно е, че към момента на настъпване на фактите в главното производство Швеция не е наложила ограничения за влизане в страната на белгийски граждани.

22. Впоследствие Nordic Info предявява пред Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Нидерландскоезичен първоинстанционен съд Брюксел) иск за отговорност на държавата срещу Belgische Staat (белгийската държава), като претендира обезщетение за вреди в неокончателен размер от 481 431,00 евро, ведно с лихвите, и иска да бъде назначено вещо лице за оценка на окончателните вреди, които е претърпяло поради отмяната на планираните пътувания до Швеция [18].

23. По същество Nordic Info твърди, че белгийското правителство е допуснало грешка при прилагане на правото, като е приело въпросните ограничения за пътуване. По-специално, ищецът в главното производство твърди, първо, че тези мерки противоречат на Директивата за гражданството, тъй като ограничават гарантираното в нея право на свободно движение, а за такава дерогация не съществува правно основание. Второ, тези мерки на практика са довели до повторно въвеждане на граничен контрол на границите, които Белгия има с други държави членки, в нарушение на условията, предвидени в това отношение в Кодекса на шенгенските граници.

24. При тези обстоятелства Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Нидерландскоезичен първоинстанционен съд Брюксел, Белгия) решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Трябва ли членове 2, 4, 5, 27 и 29 от [Директивата за гражданството], която е приета в приложение на членове 20 и 21 ДФЕС, да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба на държава членка (в случая членове 18 и 22 от [спорния указ]), която чрез обща мярка:

– налага на белгийските граждани и на членовете на техните семейства, както и на гражданите на Съюза, пребиваващи на белгийска територия, и на членовете на техните семейства принципна забрана за излизане във връзка с пътуванията, които не са от първостепенна важност, от Белгия към държави от Европейския съюз и от Шенгенското пространство, оцветени в червено според цветния код, изготвен въз основа на епидемиологични данни;

– налага на граждани на Европейския съюз, които не са белгийци, и на членове на техните семейства (които евентуално имат право на пребиваване на белгийска територия) ограничения за влизане (като карантина и тестове) във връзка с пътуванията, които не са от първостепенна важност, в Белгия от държави от Европейския съюз и от Шенгенското пространство, оцветени в червено според цветния код, изготвен въз основа на епидемиологични данни?

2. Трябва ли членове 1, 3 и 22 от Кодекса на шенгенските граници да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба на държава членка (в случая членове 18 и 22 от [спорния указ]), с която се налага забрана за излизане във връзка с пътуванията, които не са от първостепенна важност, от Белгия към държави от Европейския съюз и от Шенгенското пространство и забрана за влизане в Белгия от тези държави, която може да бъде не само контролирана и санкционирана, но и изпълнена служебно от министъра, кмета и началника на полицията?“.

[18] Nordic Info претендира по-конкретно обезщетение за вредите, свързани с отмяната на всички пътувания до Швеция, предоставянето на информация на засегнатите пътуващи и оказването на съдействие за връщане, както и за невъзможността за бъдещи резервации поради забраната за пътуване. Запитващата юрисдикция обаче уточнява, че на този етап от главното производство Nordic Info „не изключва нито едно от основанията за обезщетение“, което, ако го разбирам правилно, означава, че на по-късен етап то може да се позове на други вреди. Към този аспект ще се върна в точка 36 по-долу.

25. Преюдициалното запитване с дата 7 февруари 2022 г. е постъпило в секретариата на Съда на 23 февруари 2022 г. Писмени становища представят Nordic Info, белгийското, румънското, норвежкото и швейцарското правителство, както и Европейската комисия. Белгийското, румънското и норвежкото правителство, както и Комисията, са представлявани в съдебното заседание, проведено на 10 януари 2023 г.

IV. Анализ

26. Акцентът на настоящото дело е съвместимостта с правото на Съюза на два свързани, но различни набора от мерки, въведени от белгийското правителство през юли 2020 г.[19], за контрол на разпространението на COVID-19. На първо място, делото се отнася до някои ограничения за пътуване, а именно, първо, забрана за „неналожителни“ пътувания, която не позволява на пътуващите да напускат белгийската територия, за да пътуват до държави, за които се счита, че представляват висок риск от заразяване, както и — с изключение на белгийските граждани и на пребиваващите в Белгия лица — да влизат на белгийска територия от тези държави, и второ, изисквания за карантина и скринингов тест, наложени на тези граждани и пребиваващи в страната лица[20] при завръщането им от тези държави. На второ място, настоящото дело се отнася до извършването на проверки на лица, които са преминали или са опитали да преминат белгийските граници, за да се осигури прилагането на тези ограничения за пътуване.

27. Тези мерки се уреждат от различни правни норми съгласно правото на Съюза. От една страна, доколкото се прилагат спрямо граждани на държавите членки[21], които желаят да пътуват в рамките на Европейския съюз, ограниченията за пътуване попадат в обхвата на различни разпоредби на първичното и вторичното право на Европейския съюз, които гарантират на тези граждани правото на свободно движение. Това е в основата на *първия преюдициален въпрос*. От друга страна, граничните проверки не се обхващат от горепосочените разпоредби[22]. По отношение на държавите членки, за които се прилагат достиженията на правото от Шенген, като Белгия[23], законосъобразността на тези проверки трябва да се разглежда въз основа на разпоредбите на Кодекса на шенгенските граници. Това е в основата на *втория преюдициален въпрос* на националната юрисдикция.

28. Ще разгледам последователно двата въпроса в следващите раздели.

19 В акта за преюдициално запитване не се уточнява докога са били в сила тези мерки.

20 Подчертавам, че противно на това, което показва текстът на първия въпрос, от акта за преюдициално запитване е видно, че тези изисквания се прилагат не само за гражданите на други държави членки, които пребивават в Белгия, но и за белгийските граждани. В това отношение запитващата юрисдикция обяснява, че този въпрос не отразява действителния обхват, а обстоятелството, че Nordic Info оспорва съвместимостта на тези мерки с правото на Съюза само доколкото те се прилагат спрямо граждани на други държави членки.

21 Както и за членовете на техните семейства, които са граждани на трети страни. За по-просто изложение в останалата част на настоящото заключение ще се съсредоточа върху гражданите на държавите членки, но анализът ще е също така валиден и за гражданите на трети страни.

22 Действително, макар правилата за свободно движение да предоставят на гражданите на държавите членки правото да се движат между тези държави, те не им предоставят правото да не бъдат обект на гранични проверки при това придвижване. Вж. в този смисъл съображение 7 и членове 4 и 5 от Директивата за гражданството.

23 Вж. членове 1 и 2 от Протокол № 19 относно *достиженията* на правото от Шенген, включен в рамките на Европейския съюз (ОВ C 83, 2010 г., стр. 290), приложен към Договора от Лисабон.

А. По съвместимостта на спорните ограничения за пътуване с правилата за свободното движение на хора (първи въпрос)

29. За целите на преценката на спорните ограничения за пътуване и в светлината на разискванията пред Съда, считам за полезно да разгледам редица въпроси, а именно: 1) релевантните правила за свободно движение, 2) териториалния им обхват, 3) степента, в която тези ограничения са възпрепятствали упражняването на гарантираните от тях права, 4) дали държавите членки могат да дерогират правото на Съюза в „изключителна“ степен при разглежданите обстоятелства, и накрая 5) законосъобразността на тези ограничения с оглед на посочените правила.

1. По релевантните правила за свободното движение на хора

30. Ограниченията за пътуване като тези, приети от Белгия, са мерки с общо приложение, които засягат много хора. Засегнатите лица може да имат различен правен статут — например граждани на държавите членки или граждани на трети страни с право на пребиваване в Белгия. Възможно е тези лица да са искали да пътуват до или да пристигнат от различни места — друга държава членка или трета страна — и за различни цели — работа, семейство, свободно време и т.н. В зависимост от тези различия едни и същи ограничения за пътуване могат да бъдат оценени в светлината на различни разпоредби на националното право, правото на Съюза и международното право, уреждащи трансграничното движение на хора.

31. В контекста на настоящото преюдициално запитване обаче Съдът не следва да извършва цялостен контрол на законосъобразността на тези мерки. Вместо това неговата задача е да даде тълкуване на правото на Съюза, което ще бъде полезно за запитващата юрисдикция при решаването на спора в главното производство, с оглед на разглежданото от нея фактическо положение.

32. В това отношение настоящият случай е малко по-особен. Всъщност, законосъобразността на съответните ограничения за пътуване не се оспорва от дадено физическо лице, което е било възпрепятствано да пътува до или от дадена дестинация. По-скоро става въпрос за иск за гражданска отговорност, предявен от дружество — което в качеството си на белгийски туроператор, който организира пътувания по-специално до Швеция — е било косвено засегнато от тези ограничения. При това положение пред националния съд Nordic Info не се позовава на собствената си свобода да предоставя трансгранични туристически услуги, която е защитена от различни разпоредби на правото на Съюза[24]. Вместо това то се позовава на правото на свободно движение, с което съгласно правото на Съюза се ползват неговите настоящи и потенциални клиенти, за които се предполага, че са граждани на държавите членки. Ето защо по настоящото дело Съдът следва да разгледа по същество само свързаните с това право норми.

33. Отбелязвам, че съгласно член 20, параграф 1 ДФЕС гражданите на държавите членки имат статут на граждани на Съюза. Този статут им дава, съгласно член 20, параграф 2, буква а) и член 21, параграф 1 ДФЕС, както и член 45, параграф 1 от Хартата на основните

[24] Вж. по-специално член 56 ДФЕС.

права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)[25], по-специално правото да се движат свободно на територията на държавите членки независимо от целта, включително и с цел туризъм. Това право трябва да се упражнява в съответствие с условията, определени в приетите за неговото осъществяване актове на вторичното право[26], по-конкретно Директивата за гражданството[27].

34. Правото на свободно движение, гарантирано на гражданите на Съюза, се състои от два елемента. Първо, то включва право на *излизане*, предвидено в член 4 от Директивата за гражданството. Това е правото на всички граждани на Съюза да напускат територията на всяка държава членка, включително на собствената си[28], за да пътуват до друга държава членка[29], при единственото условие да притежават валидна карта за самоличност или паспорт и, повтарям, независимо от целта на излизането[30]. Следователно положението на белгийските граждани и на други граждани на Съюза, които са искали да напуснат белгийската територия, за да пътуват до Швеция на почивка, попада в обхвата на това право[31].

35. Второ, правото на свободно движение включва право на влизане, макар че в това отношение правната уредба е малко по-сложна. По същество, от една страна, член 5, параграф 1 от Директивата за гражданството предоставя на гражданите на държава членка правото да влизат на територията на *друга* държава членка, при единственото условие да притежават валидна карта за самоличност или паспорт и, отново, независимо от целта на влизането. От друга страна, тази разпоредба не урежда влизането на граждани на Съюза в *собствената* им държава членка[32]. При това положение, първо, правото на лице да влезе на територията на държавата, чийто гражданин е, произтича от утвърден принцип на международното право, потвърден по-специално в член 3, параграф 2 от Протокол № 4 към ЕКПЧ[33]. Второ, съгласно постоянната практика на Съда член 21, параграф 1 ДФЕС се прилага по отношение на конкретното положение на гражданин на Съюза, който се връща

[25] Освен това правото на гражданите на държавите членки да пътуват в рамките на Съюза конкретно с цел туризъм е защитено въз основа на свободното предоставяне на услуги, предвидено по-специално в член 56 ДФЕС. Вж. по-специално решение от 31 януари 1984 г., Luisi и Carbone (286/82 и 26/83, EU:C:1984:35, т. 16).

[26] Вж. член 20, параграф 2 и член 21, параграф 1 ДФЕС, както и член 52, параграф 2 от Хартата.

[27] Вж. член 1, буква а) от Директивата за гражданството.

[28] Вж. по-специално решение от 4 октомври 2012 г., Бянков (C-249/11, EU:C:2012:608, т. 30 и 32 и цитираната съдебна практика).

[29] Обратно, възможността на гражданите на Съюза да напускат държава членка, за да пътуват до трета страна, не се урежда от тази разпоредба, нито от правото на Съюза относно свободното движение като цяло.

[30] Вж. в този смисъл съображения 2 и 3 от Директивата за гражданството.

[31] В международното право правото на напускане на всяка държава, включително собствената, е гарантирано по-специално в член 2, параграф 2 от Протокол № 4 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. Тъй като всички държави членки, с изключение на Гърция, са ратифицирали този протокол, той е релевантен елемент от контекста за анализа по настоящото дело.

[32] Това решение произтича от ограничаването на общото приложно поле на Директивата за гражданството, която съгласно член 3, параграф 1 се прилага „за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани“ (вж. по-специално решение от 6 октомври 2021 г., A (Преминаване на граници със спортна лодка) (C-35/20, EU:C:2021:813, т. 67—69 и цитираната съдебна практика). В съдебното заседание Съдът попита встъпилите страни дали следователно член 4, параграф 1 от тази директива не урежда и *излизането* от белгийска територия на шведски гражданин, който иска да пътува до Швеция. Според мен отговорът е утвърдителен. Първо, от логическа гледна точка, от обстоятелството, че Директивата за гражданството не урежда конкретния въпрос за *влизането* на шведски гражданин в Швеция, не следва, че не урежда и въпроса за *излизането* на този гражданин от Белгия, тъй като това са два свързани, но различни въпроса. Второ, когато шведски гражданин пребивава в Белгия, той е „граждани[н] на Съюза, ко[й]то […] пребивава в държава членка, различна от тази, на която [е] граждани[н]“, по смисъла на член 3, параграф 1 от тази директива. Следователно това лице е „бенефициер“ на предоставеното от този акт право. Поради това член 4, параграф 1 от тази директива се прилага по въпроса дали Белгия може или не може да забрани на това лице да напуска нейната територия, независимо от дестинацията.

[33] За разлика от това, в международното право не е гарантирано общо право на влизане на чужденец в дадена държава. Вж., по отношение на ЕКПЧ, Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“), 26 юни 2012 г., Kurić и др. с/у Словения (CE:ECHR:2014:0312JUD002682806, § 355).

в държавата членка, чийто гражданин е, след като е упражнил правото си на свободно движение, като е пътувал в чужбина[34]. В крайна сметка в настоящия случай белгийските граждани и други граждани на Съюза се ползват от правото да влязат на белгийска територия — например след пътуване с цел туризъм до Швеция — макар и на различни правни основания.

2. По приложимостта на тези правила по отношение на движението на хора между Белгия и Исландия или Норвегия

36. На този етап от настоящото заключение бих искал да разгледам въпрос, който, макар и от второстепенно значение, е обаче важна част от разискванията пред Съда. По-конкретно, от акта за преюдициално запитване става ясно, че Nordic Info редовно организира пътувания не само до Швеция, а също до Исландия и Норвегия. Макар да не са членки на Съюза, тези държави са част от Шенгенското пространство[35]. Следователно спорните ограничения за пътуване са се прилагали спрямо тях по същия начин, както по отношение на държавите членки[36]. В този контекст запитващата юрисдикция посочва, че макар предявеният от Nordic Info иск за отговорност на държавата да е съсредоточен върху вредите, които то е претърпяло във връзка с отмяната на пътуванията до Швеция, това дружество „не изключва нито едно от основанията за обезщетение“. Изглежда, по този начин националният съд отбелязва, че на по-късен етап от главното производство ищецът може да измени или поне да уточни иска си, за да включи евентуалната отмяна на пътуванията до Исландия и/или Норвегия. Ето защо в първия си въпрос националната юрисдикция посочва гражданите на Съюза, които искат да пътуват от Белгия до някои „държави от Европейския съюз и Шенгенското пространство“ (и обратно).

37. С оглед на гореизложеното Съдът постави на встъпилите страни въпрос в съдебното заседание дали и — при утвърдителен отговор — до каква степен правилата за свободно движение на хора, предвидени в Директивата за гражданството, се прилагат по отношение на Исландия и Норвегия.

38. Също като белгийското и румънското правителство, не съм убеден, че Съдът следва да разгледа този въпрос в последващото си решение по настоящото дело. Освен обстоятелството, че националната юрисдикция не иска разяснение по този въпрос — тъй като изглежда е убедена в отговора[37] — не е сигурно дали предоставянето на такова разяснение служебно би било полезно за тази юрисдикция при решаването на делото, с което е сезирана. Всъщност Съдът по същество би предоставил консултативно становище по въпрос, който на този етап от главното производство има до голяма степен хипотетичен

[34] Вж. в този смисъл по-специално решение от 6 октомври 2021 г., A (Преминаване на граници със спортна лодка) (C-35/20, EU:C:2021:813, т. 70 и цитираната съдебна практика). Според мен на член 56 ДФЕС биха могли да се позоват и граждани на Съюза срещу собствената си държава членка в контекста на връщането им от туристическо пътуване в друга държава членка (вж. бележка под линия 26 по-горе).

[35] Вж. член 2 от Споразумението, сключено от Съвета на Европейския съюз, от една страна, и Република Исландия и Кралство Норвегия, от друга страна, за асоциирането на последните в процеса на изпълнение, прилагане и развитие на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 176, 1999 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 19, стр. 147) от 18 май 1999 г.

[36] Вж. точки 12 и 13 по-горе.

[37] В акта за преюдициално запитване националната юрисдикция отбелязва, че според нея Директивата за гражданството урежда движението на хора между по-специално Белгия и Исландия или Норвегия.

характер [38], за да отчете възможността той да стане релевантен впоследствие, *ако* Nordic Info измени или уточни иска си. Обикновено Съдът отказва, и с основание, да следва такъв спекулативен подход в рамките на преюдициалното производство [39].

39. Ако Съдът все пак реши да се произнесе по този въпрос, ще направя следните бележки при условията на евентуалност.

40. Най-общо казано, правилата за свободното движение на хора, предвидени в Договора за функционирането на ЕС и в актовете на вторичното право, приети за тяхното прилагане, уреждат, както вече посочих, положението на гражданите на Съюза, които пътуват между държавите членки, а не движението на хора между държава членка, като Белгия, и трета страна, като Исландия или Норвегия. Обстоятелството, че последните държави са част от Шенгенското пространство, е без значение в това отношение, тъй като тези правила не са част от *достиженията* на правото от Шенген.

41. Исландия и Норвегия обаче са страни и по Споразумението за Европейското икономическо пространство [40] (наричано по-нататък „Споразумението за ЕИП“), заедно с всички държави — членки на Европейския съюз, и самия Съюз. Това споразумение включва в приложенията си [41] две изрични позовавания на Директивата за гражданството след влизането в сила на Решение на Съвместния комитет на ЕИП № 158/2007 от 7 декември 2007 г. [42] (наричано по-нататък „Решението на Съвместния комитет“). Чрез тези позовавания посочената директива се включва в правото на ЕИП с някои незначителни изменения [43] и съответно е задължителна за договарящите страни по това споразумение [44].

42. При това положение, като се има предвид, че въпросните приложения уреждат съответно свободното движение на работници и правото на установяване и че във всяко от тях се посочва, че Директивата за гражданството „се прилага, според случая, за областите, обхванати от [въпросното приложение]“, остава да се изясни дали тази директива е включена в Споразумението за ЕИП само *частично*, единствено по отношение на движението на граждани на държавите — членки на Европейския съюз, и на държавите от ЕАСТ в рамките на Европейското икономическо пространство (наричано по-нататък „ЕИП“) за конкретните цели на заетостта и самостоятелната заетост, или *изцяло*, така че да урежда това движение за *всякакви* цели, както в Европейския съюз [45]. В този контекст пред Съда е обсъждан по-специално въпросът дали „икономически неактивните“ физически лица — т.е. лица като студенти, пенсионери и т.н., които не са нито заети лица, нито самостоятелно заети лица — се ползват в рамките на ЕИП от правото на свободно движение, гарантирано от тази директива.

38 Класификацията на тези държави според разглежданото в главното производство цветно обозначаване не е посочена в акта за преюдициално запитване, което означава, че дори не е ясно дали по отношение на тях са се прилагали ограничения за пътуване към момента на настъпване на фактите в главното производство.

39 Вж. например решения от 11 декември 2018 г., Weiss и др. (C-493/17, EU:C:2018:1000, т. 166) и от 26 ноември 2020 г., Sögård Fastigheter (C-787/18, EU:C:2020:964, т. 79—81).

40 Споразумение от 2 май 1992 г. (ОВ L 1, 1994 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 53, стр. 4).

41 По-конкретно в приложение V, точка 1 и приложение VIII, точка 3.

42 ОВ L 124, 2008 г., стр. 20 и притурка за ЕИП № 26, 8.5.2008 г., стр. 17.

43 В правото на ЕИП всяко позоваване в Директивата за гражданството на „държава(и) членка(и)“, трябва да се разбира в смисъл, че се включват и държавите от ЕАСТ (Исландия, Лихтенщайн и Норвегия), а всяко позоваване на „гражданин(и) на Съюза“ се заменя с думите „гражданин(и) на държави — членки на ЕО и на държавите от ЕАСТ“ (вж. приложение V и приложение VIII към Споразумението за ЕИП).

44 Вж. в този смисъл член 7 от Споразумението за ЕИП.

45 Вж. точки 34 и 35 от по-горе.

43. Всъщност, макар Споразумението за ЕИП да съдържа, подобно на ДФЕС, разпоредби, гарантиращи свободното движение на хора за икономически цели[46], то не съдържа разпоредби, подобни на членове 20 и 21 ДФЕС, които уреждат движението на тези „икономически неактивни“ граждани в рамките на Европейския съюз. Всъщност цялото понятие „гражданство на Съюза“ няма еквивалент в Споразумението за ЕИП[47].

44. Макар Съдът да не се е произнасял все още по този въпрос[48], Съдът на Европейската асоциация за свободна търговия (Съд на ЕАСТ) вече има такава практика. В решение Gunnarsson[49] този съд постановява, че Директивата за гражданството се прилага за движението на „икономически неактивните“ лица в рамките на ЕИП, независимо от липсата в Споразумението за ЕИП на разпоредба, еквивалентна на членове 20 и 21 ДФЕС. По същество Съдът на ЕАСТ припомня, че правото на свободно движение на икономически неактивните лица вече е било гарантирано съгласно правото на Съюза и правото на ЕИП преди въвеждането на понятието „гражданство на Съюза“ и тези разпоредби в различни директиви[50], включени от самото начало в Споразумението за ЕИП. Директивата за гражданството отмени и замени тези директиви, а решението на Съвместния комитет транспонира това развитие в правото на ЕИП. Въпреки че движението на „икономически неактивните“ лица понастоящем е свързано съгласно правото на Съюза с понятието „гражданство на Съюза“ и въпреки че това понятие да няма еквивалент в правото на ЕИП, според Съда на ЕАСТ това не означава, че лицата трябва да бъдат „лишени от права, които вече са придобили“ по Споразумението за ЕИП преди въвеждането на това понятие и които „са били запазени“ в Директивата за гражданството[51].

45. Очевидно Съдът не е обвързан от решенията на Съда на ЕАСТ. Въпреки това, по мое мнение, принципът на общото международно право за спазване на договорните задължения (pacta sunt servanda)[52], „близостта между Съюза, неговите държави членки и държавите от ЕАСТ“[53], както и необходимостта да се осигури, доколкото е възможно, еднакво прилагане на Споразумението за ЕИП във всички договарящи страни, означават,

[46] Вж. по-специално член 28 (Свободно движение на работници) и член 31 (Право на установяване) от Споразумението за ЕИП. Във връзка с това в съдебното заседание Комисията припомня, че свободното предоставяне на услуги, гарантирано в член 36 от това споразумение, предоставя на гражданите на държавите — членки на Съюза, и на държавите от ЕАСТ правото да пътуват в рамките на ЕИП с цел туризъм (вж. решение от 2 април 2020 г., Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, т. 51—54), както и член 56 ДФЕС предоставя това право в рамките на Съюза (вж. бележка под линия 26 по-горе), при това независимо от икономическия статут на тези граждани. Следователно в настоящия случай — независимо от степента на прилагане на Директивата за гражданството в рамките на ЕИП — клиентите на Nordic Info имат гарантирано право съгласно правото на ЕИП да пътуват от Белгия до Исландия или Норвегия (и обратно). Това обстоятелство затвърждава убеждението ми, че не е нужно произнасяне по този въпрос в настоящото дело.

[47] Вж. решението на Съвместния комитет, съображение 8. Вж. също Съвместна декларация на договарящите се страни към [това решение].

[48] Подчертавам, че Съдът е компетентен да тълкува Споразумението за ЕИП. Всъщност, тъй като е сключено, по-специално, от Европейския съюз, то е неразделна част от правото на Съюза. Вж. решение от 2 април 2020 г., Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, т. 49).

[49] Решение на Съда на ЕАСТ от 27 юни 2014 г., Исландия/Atli Gunnarsson (E-26/13, EFTA Court Report 2014, стр. 254, наричано по-нататък „решение Gunnarsson“).

[50] Вж. Директива 90/364/ЕИО на Съвета от 28 юни 1990 година относно правото на пребиваване (ОВ L 180, 1990 г., стр. 26); Директива 90/365/ЕИО на Съвета от 28 юни 1990 година относно правото на пребиваване на заети лица и на самостоятелно заети лица, които са преустановили своята трудова дейност (ОВ L 180, 1990 г., стр. 28); и Директива 90/366/ЕИО на Съвета от 28 юни 1990 година относно правото на пребиваване на студентите (ОВ L 180, 1990 г., стр. 30). По онова време тези директиви са приети въз основа на „клауза за гъвкавост“, предвидена в член 235 от Договора за ЕИО (понастоящем член 352 ДФЕС).

[51] Вж. решение Gunnarsson (т. 75—82).

[52] Както е посочено в член 26 от Виенската конвенция за правото на договорите от 23 май 1969 г. (United Nations Treaty Series, том 1155, стр. 331).

[53] Вж. по-специално решение от 2 април 2020 г., Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, т. 50 и цитираната съдебна практика).

че Съдът трябва да вземе предвид тези решения при тълкуването на това споразумение [54]. Всъщност смятам, че той трябва да ги следва, освен ако няма убедителни причини да не го направи.

46. По мое мнение тази уговорка не е приложима в случая. Всъщност мотивите на Съда на ЕАСТ в решение Gunnarsson са убедителни. Обстоятелството, че в правото на ЕИП не съществува „гражданство на ЕИП“, не оправдава ограничаването на материалния обхват на директива, която като такава е включена в Споразумението за ЕИП. В крайна сметка, някои разпоредби на Директивата за гражданството са насочени конкретно към икономически неактивните лица [55]. Ако намерението на Съвместния комитет е било да „изключи“ тези лица от обхвата на тази директива в правото на ЕИП, той лесно е можел да включи изрична резерва по отношение на тези разпоредби. В решението на Съвместния комитет обаче няма такава резерва. Следователно поради липсата на еквивалентна разпоредба в Споразумението за ЕИП в рамките на ЕИП са неприложими само тези права, които нямат правно основание в самата директива и произтичат единствено от членове 20 и 21 ДФЕС [56].

47. В обобщение, според мен правилата на Директивата за гражданството също уреждат движението на граждани на държавите — членки на Европейския съюз, и на държавите от ЕАСТ в рамките на ЕИП, за каквато и да е цел. Следователно, тези лица се ползват, при посочените в тази директива условия, от правото на свободно движение по-специално между Белгия и Исландия или Норвегия по-конкретно с цел туризъм [57].

3. Спорните ограничения за пътуване са възпрепятствали упражняването на правото на свободно движение, гарантирано от тези правила

48. Безспорно е, че ограниченията за пътуване като разглежданите в главното производство са възпрепятствали гражданите на Съюза да упражняват правото си на свободно движение.

49. Първо, доколкото се прилага за гражданите на Съюза, които искат да напуснат белгийската територия, за да пътуват до държави членки, обозначени с „червен“ код съгласно разглежданото цветно обозначаване, забраната за „неналожителни“ пътувания е ограничила сериозно правото на излизане, гарантирано по-специално от член 4, параграф 1 от Директивата за гражданството. Това е така, независимо от факта, че пътуването до други държави членки (а именно обозначените в „зелен“ код или „жълт“ код) остава, напротив, без ограничения. Според мен е достатъчно, че тези лица не са могли

[54] Вж. по аналогия решение от 6 октомври 2020 г., Комисия/Унгария (Висше образование) (C-66/18, EU:C:2020:792, т. 92).

[55] Вж. по-специално член 7, параграф 1, буква б) от Директивата за гражданството.

[56] По мое мнение така могат да се тълкуват мотивите на Съда на ЕАСТ в точка 80 от решение Gunnarsson, според които, от една страна, включването на Директивата за гражданството в Споразумението за ЕИП не може да доведе до включването в това споразумение на „права, основани на понятието за гражданство на Съюза“, а от друга страна, физическите лица следва да могат да се ползват от „установените права“, които са били „запазени“ в тази директива. С оглед на това в съдебното заседание Съдът попита встъпилите страни дали тези мотиви по-скоро трябва да се разбират в смисъл, че само някои от гарантираните в тази директива права, считани за „установени“, следва да се ползват от икономически неактивните лица в ЕИП, докато други, като правото на краткосрочно пребиваване (член 6) и правото на постоянно пребиваване (членове 16—21), не следва да се ползват, поради това че са „нови“ права, „основани на понятието за гражданство на Съюза“. Също както всички встъпили страни, не смятам такова ограничително тълкуване за необходимо. Повтарям: решението на Съвместния комитет не съдържа резерви в този смисъл. Със сигурност за Съда на ЕАСТ е било достатъчно, че „правата“ на свободно движение и пребиваване, *най-общо казано*, са били вече „установени“ за икономически неактивните лица съгласно предишните директиви, дори ако произтичащите от тях подробни „вторични права“ са еволюирали в Директивата за гражданството.

[57] За улеснение в останалата част на настоящото заключение ще продължа да се позовавам само на гражданите на Съюза, пътуващи в рамките на Съюза. Съображенията ще са валидни mutatis mutandis за хипотезата на движение на гражданите на Съюза и гражданите на държавите от ЕАСТ в рамките на ЕИП.

да пътуват свободно до избраната от тях държава [58]. По отношение на държавите членки, обозначени с „червен“ код, възможността на гражданите на Съюза да упражняват правото на излизане е била значително ограничена. Всъщност възможността за упражняването на това право е била *отнета* във връзка с много основания за пътуване, включително с цел туризъм. Освен това, доколкото се прилага за гражданите на Съюза — с изключение на белгийските граждани [59] и гражданите на други държави членки, пребиваващи в Белгия [60] — които са искали да влязат на белгийска територия от държава членка, обозначена с „червен“ код, спорната забрана за пътуване ограничава също толкова сериозно правото на влизане, гарантирано по-специално в член 5, параграф 1 от тази директива, поради сходни основания.

50. Второ, доколкото изискванията за карантина и тестване са се прилагали спрямо пребиваващи в Белгия граждани на Съюза, които не са белгийски граждани, при завръщането им от „неналожително“ пътуване в държава членка, обозначена с „червен“ код, тези изисквания са ограничавали и правото на влизане, предвидено в член 5, параграф 1 от Директивата за гражданството. По-специално, задължението за поставяне под карантина сериозно е ограничавало възможността за придвижване на белгийската територия, което според мен е имало равностоен ефект на забавяне на влизането в нея. Доколкото тези изисквания са се прилагали спрямо белгийските граждани при същите обстоятелства, макар и да не попадат в обхвата на принципа, потвърден в член 3, параграф 2 от Протокол № 4 към ЕКПЧ [61], според мен те са ограничавали гарантираното от член 21 ДФЕС право на свободно движение поради сходни причини.

4. „Изключителна“ възможност за дерогация от правото на Съюза съгласно член 347 ДФЕС?

51. С оглед на някои от доводите, изтъкнати пред Съда от встъпилите страни, на този етап от настоящото заключение бих искал да разгледам важно съображение относно възможността държавите членки да дерогират правото на Съюза по време на пандемията от COVID-19.

52. Всъщност встъпилите страни твърдят, че поне през първите месеци пандемията е представлявала „криза“, която е налагала спешна намеса от страна на публичните власти. Във връзка с това отбелязвам, че няколко държави членки обявиха „извънредно положение“ в един или друг момент от пандемията, което доведе до временно спиране на действието или дерогиране на обикновените закони на техните територии, за да се приложат спешните мерки, считани за необходими в отговор на тази „криза“. Всъщност много от тях — особено общите мерки за изолация — са същите като мерките, прилагани по време на война.

58 Вж. по аналогия ЕСПЧ, 14 юни 2022 г., L.B. с/у Литва (CE:ECHR:2022:0614JUD003812120, § 37).

59 Всъщност, съгласно принципа на международното право, потвърден в член 3, параграф 2 от Протокол № 4 към ЕКПЧ, държавите *не могат* да отказват на собствените си граждани да влизат на тяхна територия.

60 Което може да се обясни с факта, че член 29, параграф 2 от Директивата за гражданството не позволява на държава членка да откаже поради съображения, свързани с „общественото здраве“, влизането на граждани на други държави членки, които пребивават на нейна територия (вж. т. 60 по-долу).

61 Всъщност, тази разпоредба според мен има по-тесен обхват от член 5, параграф 1 от Директивата за гражданството или член 21, параграф 1 ДФЕС, тъй като се ограничава до това да забрани ex lege или de facto *лишаването* от правото на влизане на националната територия. Временни мерки като карантина не могат да се считат за такива. Вж. ЕСПЧ, 14 септември 2022 г., H.F. и др. с/у Франция (CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, § 128 и 248).

53. Това повдига въпроса дали за преценката на спорните мерки следва да се приложи „изключителна“ правна уредба вместо „обикновените“ правила на Съюза и техните „обикновени“ изключения. В това отношение припомням, че член 347 ДФЕС предвижда „предпазна клауза“, която по същество признава, че държавите членки могат да приемат мерките, които считат за необходими, по-специално в случай на „сериозни вътрешни вълнения, засягащи поддържането на законността и реда“ [62]. Тази разпоредба, която досега не е тълкувана от Съда, на теория би могла да позволи при такива обстоятелства общо дерогиране на всички разпоредби на този договор и на тези, които са приети въз основа на него, включително различните разпоредби относно свободното движение на хора [63]. Излишно е да се споменава изключителната чувствителност на въпросите дали и — при утвърдителен отговор — до каква степен би могло да се счита, че пандемията от COVID-19 е предизвикала такива „сериозни вътрешни вълнения“ в държавите членки [64], както и другите евентуални условия и ограничения, свързани с тази „предпазна клауза“.

54. При това положение, освен обстоятелството, че белгийското правителство не се е позовало на член 347 ДФЕС [65] нито пред Съда, нито другаде, при всички случаи произнасяне по тази разпоредба би било необходимо само ако национални мерки като тези, разглеждани в главното производство, не могат да бъдат обосновани съгласно „обикновените“ правила на Съюза и техните „обикновени“ изключения [66]. Въпреки това, както ще обясня в останалата част от настоящото заключение, тези правила са достатъчно гъвкави, за да бъдат съобразени с особеностите на въпросното положение.

5. По законосъобразността на спорните ограничения за пътуване в светлината на клаузите за дерогация, предвидени в Директивата за гражданството

55. Дори съгласно „обикновеното“ право на Съюза правото на свободно движение, с което се ползват гражданите на Съюза, не е абсолютно. Ограничения са допустими [67]. Въпреки това, за да бъде съвместимо с правото на Съюза, всяко ограничение трябва да е съобразено по-специално с посочените в него условия. Доколкото спорните ограничения за пътуване

62 Вж. по аналогия член 123, буква в) от Споразумението за ЕИП.

63 Вж. заключението ми по дело Valstybės sienos apsaugos tarnyba и др. (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431, т. 112 и цитираната съдебна препратка). Що се отнася до член 2, параграф 2 от Протокол № 4 към ЕКПЧ, припомням, че по подобен начин член 15, параграф 1 от тази конвенция позволява на всяка държава членка по време на „извънредно положение, застрашаващо съществуването на нацията“, да „предприеме действия, освобождаващи я от изпълнението на нейните задължения по тази Конвенция, но строго в пределите на изискванията на положението, при условие че тези действия не са несъвместими с другите ѝ задължения по международното право“.

64 Ще отбележа само, че според практиката на ЕСПЧ понятието „извънредно положение, застрашаващо съществуването на нацията“ по смисъла на член 15 от ЕКПЧ се отнася до „изключителна ситуация на криза или извънредно положение, която засяга цялото население и представлява заплаха за организирания живот на общността, от която се състои държавата“ (вж. ЕСПЧ, 1 юли 1961 г., Lawless с/у Ирландия (№ 3) (CE:ECHR:1961:0701JUD000033257, § 28). ЕСПЧ все още не се е произнесъл по въпроса дали пандемията от COVID-19 попада в обхвата на това определение. Въпреки това в решението си от 13 април 2021 г., Terheș с/у Румъния (CE:ECHR:2021:0413DEC00499332, § 39, наричано по-нататък „решение Terheș с/у Румъния“), той намеква, че такъв може да бъде случая, поне през първите месеци от тази пандемия (вж. § 39). В заключението ми по дело Valstybės sienos apsaugos tarnyba и др. (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431, т. 110—113) предложих подобно определение на понятието „сериозни вътрешни вълнения“, използвано в член 347 ДФЕС. По мое мнение положението в някои държави членки в разгара на първата вълна би могло да се характеризира с такива „вълнения“. Тази характеристика би изглеждала по-неуместна по отношение на положението в други държави членки към момента на настъпване на фактите в главното производство (вж. т. 80—85 по-долу).

65 Доколкото ми е известно, никоя държава членка не се е позовала на член 347 ДФЕС по време на пандемията от COVID-19. Що се отнася до член 15, параграф 1 от ЕКПЧ, Белгия не е сред държавите, които по време на тази пандемия са издали уведомления по член 15, параграф 3 (списъкът с уведомленията е достъпен на адрес: https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-COVID-19).

66 Вж. по аналогия ЕСПЧ, решение Terheș с/у Румъния (§ 46 и цитираната съдебна практика).

67 Вж. в този смисъл член 20 и член 21, параграф 1 ДФЕС. Вж. също във връзка с член 45 от Хартата член 52, параграф 1 от този акт.

попадат в обхвата на Директивата за гражданството, те трябва да бъдат преценени съгласно условията, предвидени в глава VI от този акт. Освен това, доколкото тези ограничения са се прилагали за белгийските граждани, които се завръщат в Белгия, след като са упражнили правото си на свободно движение, припомням, че макар това положение да не попада в приложното поле на Директивата за гражданството, а на член 21 ДФЕС, предвидените в тази директива условия за дерогиране се прилагат *по аналогия*[68].

56. Като въведение към глава VI, член 27, параграф 1 от Директивата за гражданството съдържа общото правило, че държавите членки могат да ограничат „свободата на движение“ на граждани на Съюза от съображения, свързани с „обществения ред“, „обществената сигурност“ или „общественото здраве“. Това общо правило е уточнено в останалата част на тази глава. По-специално, член 29, параграф 1 от тази директива урежда възможността държавите членки да ограничат тази „свобода“ от съображения, свързани с „общественото здраве“. Следователно по отношение на законосъобразността на националните мерки, приети на това основание, тези две разпоредби трябва да се тълкуват заедно. Заедно те налагат редица условия, които ще бъдат обяснени по-подробно по-долу и трябва да бъдат спазвани при всички случаи[69].

57. Въпреки че белгийското правителство се позовава на член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството както пред запитващата юрисдикция, така и пред Съда, Nordic Info твърди, че независимо от това дали са изпълнени предвидените в тях условия, тези разпоредби не могат да обхванат ограничения за пътуване като тези, разглеждани в главното производство. Това налага абстрактно обсъждане на обхвата на тези разпоредби (буква а), преди да направя конкретна преценка на тези мерки в светлината на разглежданите условия (буква б).

а) По обхвата на член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството

58. Според Nordic Info член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството не са по принцип с достатъчно широко приложно поле, за да обхванат изцяло или поне частично ограниченията за пътуване като тези, разглеждани в главното производство, тъй като тези разпоредби позволяват 1) само ограничения на правото на влизане, но не и на правото на излизане, и при всички случаи 2) позволяват само „индивидуални“, но не и „общи“ ограничения на свободното движение. Ще разгледам тези възражения последователно в следващите раздели.

1) По възможността за ограничаване както на правото на влизане, така и на правото на излизане

59. Припомням, че член 27, параграф 1 във връзка с член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството позволява на държавите членки да ограничат „свободата на движение“ от съображения, свързани с общественото здраве, без да се уточнява допълнително видът на мерките, които могат да бъдат приети от националните власти.

[68] Вж. mutatis mutandis решение от 5 юни 2018 г., Coman и др. (C-673/16, EU:C:2018:385, т. 25 и цитираната съдебна практика).

[69] Вж. точки 75 и сл. Подчертавам, че за разлика от изключенията, свързани с „обществения ред“ или „обществената сигурност“, изключенията, свързани с „общественото здраве“, досега не са тълкувани от Съда.

60. На първо място, тези условия обхващат евентуалните ограничения на правото на влизане, предвидено в член 5, параграф 1 от Директивата за гражданството. Това включва, от една страна, евентуална забрана за влизане на територията на държава членка. Прилагат се обаче някои резерви. Държава членка не може да се позове на тази разпоредба, за да откаже на собствените си граждани да влязат на нейна територия, по простата причина, че i) тази директива не се прилага при това положение и ii) това е забранено от потвърденият в член 3, параграф 2 от Протокол № 4 към ЕКПЧ принцип [70]. Освен това от член 29, параграф 2 от Директивата за гражданството следва, че държава членка не може да забрани от съображения, свързани с „общественото здраве“, влизането — например след пътуване до Швеция — на граждани на друга държава членка, които пребивават на нейната територия [71]. От друга страна, държава членка може по принцип да наложи на гражданите на Съюза, на които не може да бъде забранено да влизат на националната територия, други видове ограничения при влизането им, които нямат ефект, равностоен на отказ. Изискванията за карантина и тестване, наложени на пребиваващите в Белгия лица при завръщането им от държави „с висок риск“, биха попаднали в тази категория [72].

61. На второ място, противно на твърденията на Nordic Info, считам, че член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството също могат да обхващат евентуални ограничения на правото на излизане, предвидено в член 4, параграф 1 от тази директива, като например забрана за излизане [73]. Въпреки че заглавието на глава VI би могло да подведе читателя в това отношение [74], първо, използваният в нея израз „свободата на движение“ очевидно е достатъчно широк, за да обхване това право. Второ, от обстоятелството, че член 29, параграф 2 се отнася по същество до конкретна мярка, а именно отказът на разрешение за влизане, не следва, че са допустими само ограничения на правото на влизане от съображения, свързани с „общественото здраве“, тъй като смисълът на тази разпоредба не е да изброи всички допустими ограничения на свободата на движение по член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1, а само да очертае прилагането на тази мярка. В допълнение, това тълкуване е в съответствие с целта, преследвана от предвидената в тези разпоредби дерогация във връзка с „общественото здраве“, която — както е видно от текста на последната разпоредба — е да позволи на държавата членка да защити своята територия и население от разпространението на някои инфекциозни или заразни заболявания. Безспорно съставителите на член 29, параграф 1 (вероятно) са имали предвид примера на държава членка, която не позволява на пътуващите с такива заболявания да влязат на нейна територия и да „внесат“ болестта със себе си. При това положение защитата на територията на дадена държава също може да оправдае в някои случаи

70 Вж. точка 35 и бележка под линия 61 по-горе.

71 Всъщност, съгласно член 29, параграф 2 държава членка не може да експулсира гражданин на Съюза от съображения, свързани с общественото здраве, след изтичането на „три месеца от датата на пристигането“. От това следва, че държава членка може да откаже само първоначалното влизане на гражданин на Съюза на нейната територия или да го експулсира, преди той да е започнал да упражнява правото на пребиваване, предвидено в член 7 от Директивата за гражданството. За разлика от това, ако той временно напусне територията, след като веднъж е придобил правото на пребиваване, не може да му бъде отказано на такива основания влизане при завръщането му.

72 Що се отнася до белгийските граждани, тъй като потвърденият в член 3, параграф 2 от Протокол № 4 към ЕКПЧ принцип не изключва такива мерки (вж. бележка под линия 62 по-горе), те могат да бъдат приети съгласно член 21, параграф 1 ДФЕС, като условията, предвидени в член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството, се прилагат по аналогия.

73 Вж. в този смисъл решения от 10 юли 2008 г., Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, т. 19—22), от 17 ноември 2011 г., Гайдаров (C-430/10, EU:C:2011:749, т. 26, 29 и 30), и от 4 октомври 2012 г., Бянков (C-249/11, EU:C:2012:608, т. 35 и 36).

74 Глава VI от Директивата за гражданството е озаглавена „Ограничения на *правото на влизане* и на правото на пребиваване на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“ (курсивът е мой).

ограничаване на правото на излизане на гражданите ѝ, за да се предотврати „пренасянето“ на такива заболявания при завръщането им[75]. Накрая, това тълкуване се потвърждава от подготвителните работи[76] по Директивата за гражданството[77].

2) По възможността за ограничаване на свободното движение чрез общи мерки

62. Разглежданите в главното производство национални мерки били с общо приложение. Всъщност, забраната за пътуване и изискванията за карантина и тестване са прилагани системно спрямо абстрактни и обширни категории лица в обективно определени ситуации — лица, пътуващи с „неналожителна“ цел до или от държава — членка на Съюза, „с висок риск“, лица, пътуващи до или от трета страна, която не е част от Шенгенското пространство, и т.н.

63. Nordic Info обаче твърди, че само индивидуални мерки, ограничаващи правото на свободно движение, могат да бъдат оправдани въз основа на член 27, параграф 1 във връзка с член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството. Такива мерки биха могли да бъдат приети само за всеки отделен случай, когато индивидуалната преценка на положението на дадено лице показва, че то представлява заплаха за общественото здраве, тъй като това лице има симптоми или е било изложено на някоя от посочените в тази разпоредба болести и поради това има истински риск да е заразено и да разпространи тази болест.

64. Също както белгийското, румънското и норвежкото правителство, както и Комисията, считам, че съгласно член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството общи ограничения на свободата на движение могат да се приемат по съображения, свързани с общественото здраве, без да е необходима такава преценка във всеки отделен случай[78].

65. Първо, тези разпоредби се отнасят съответно до „ограниченията“, които държавите членки могат да въведат, и до „мерки, ограничаващи свободата на движение“, които те могат да приемат от съображения, свързани с „общественото здраве“. Тези широки понятия могат да обхванат както индивидуални, така и общи мерки.

75 Вж. по отношение на COVID-19 точка 102 по-долу.

76 В предложението на Комисията за директива на Европейския парламент и на Съвета относно правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки (COM(2001) 257 final) член 27 (тогава член 25) се отнася до „решенията за отказ на разрешение за влизане […] на граждани на Съюза […]“, а член 29 (тогава член 27) — до „отказ на разрешение за влизане […]“. Тези разпоредби обаче са изменени в хода на законодателната работа по предложението, така че да се отнасят до възможните ограничения на „свободата на движение“ — израз, който е предпочетен, тъй като „обхваща всички видове мерки — експулсиране, отказ на разрешение за влизане на територията и отказ на разрешение за излизане“ (вж. измененото предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, COM(2003) 199 final, стр. 8, 29 и 30). Следователно, обстоятелството, че заглавието на глава VI не е съответно изменено, е само пропуск на законодателя на Съюза. Същото се отнася и за факта, че в член 29, параграф 1 все още се посочва „приемащата държава“, вместо да се използва по-общ термин като „съответната държава членка“, така че да се обхване хипотеза, при която държава членка ограничава правото на излизане на собствените си граждани.

77 По аналогия правото на излизане, предвидено в член 2, параграф 2 от Протокол № 4 към ЕКПЧ, може да бъде ограничено, по-специално от съображения, свързани с „общественото здраве“ (вж. член 2, параграф 3).

78 Вж. за същото мнение *Goldner Lang*, I. Laws of Fear in the EU: The Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of COVID-19. European Journal of Risk Regulation, 2021, 1—24; *Thym*, D. et *Bornemann*, J. Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the COVID-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics. — European Papers, vol. 5, No. 3, 2020, 1162—1163; *van Eijken*, H.H. et *Rijpma*, J.J. Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of „Corona“. Utrecht Law Review, vol. 17, No. 3, 2021, 34—50.

66. Второ, общата структура на глава VI от Директивата за гражданството подкрепя това тълкуване. Всъщност, докато член 27, параграф 2 предвижда по отношение на мерките, предприети от съображения, свързани с „обществения ред“ или „обществената сигурност“, че те трябва „да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице“ и че „[н]е се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция“, член 29 не споменава такова изискване по отношение на мерките, предприети от съображения, свързани с „общественото здраве“ [79].

67. Действително, само тази разлика в текста не може сама по себе си да бъде решаваща. Текстът на Директивата за гражданството не е лишен от несъответствия [80]. В миналото Съдът правилно разшири необходимостта от индивидуална преценка по отношение на други разпоредби от Директивата за гражданството, в които тя не се споменава изрично. По-специално, той направи това в решение McCarthy и др. [81] по отношение на мерките, предприети на основание злоупотреба с права съгласно член 35 от тази директива.

68. Съдът обаче следва да е внимателен по отношение на мерките, предприети от съображения, свързани с „общественото здраве“, съгласно член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от тази директива. Всъщност, също както белгийското, румънското и норвежкото правителство, както и Комисията, отбелязвам на трето място, че е логично да се даде по-голяма свобода на преценка на държавите членки, когато става въпрос за заплахи за „общественото здраве“, в сравнение със заплахи за „обществения ред“ или „обществената сигурност“ и злоупотреби, тъй като това са просто различни въпроси.

69. От една страна, заплахите за „обществения ред“ или „обществената сигурност“ обикновено произтичат от поведението на някои конкретни лица като терористи или опасни престъпници. Следователно публичните власти по принцип не би трябвало да могат да приемат — особено с оглед на значението на правото на свободно движение, с което се ползват гражданите на Съюза — бланкетни мерки с превантивна цел, като например да забранят влизането на всички лица, пътуващи от определени държави, тъй като някои от тях може да са опасни. Това не само би надхвърлило необходимото в това отношение, но считам, че в едно демократично общество — освен при много изключителни обстоятелства — на публичните власти не трябва да се разрешава да приемат, че лицата са опасни само защото принадлежат към такава обширна и абстрактна категория лица [82]. Във връзка с това релевантни са съображенията, свързани с личното достойнство. Всъщност в много случаи подобен подход би почивал на предубеденост [83]. Същата логика се прилага и

[79] Вярно е, че член 29, параграф 3 от Директивата за гражданството предвижда, че държава членка не може като „рутинна практика“ да обуславя влизането на нейна територия от извършването на медицински преглед, „за да се удостовери, че [пристигащите граждани на Съюза] не страдат от някое от състоянията, посочени в [член 29, параграф 1]“. Тя може да направи това само „[к]огато има сериозни индикации, че това е необходимо“. В обяснителните бележки към първоначалното си предложение Комисията посочва, че тази разпоредба има за цел да уточни, че дерогацията за „общественото здраве“ може да се използва само „когато има сериозни индикации, че съответното лице страда от някое от заболяванията, [предвидени в член 29, параграф 1]“. Според мен обаче това не означава, че по силата на член 29, параграф 1 могат да се приемат само индивидуални мерки. Всъщност обстоятелството, че дадено лице проявява симптоми на заболяване с епидемичен потенциал, може да представлява „сериозна индикация“, че такава мярка е необходима. Същото обаче важи за обстоятелството, че лицето иска да пътува временно до или идва от държава, в която има сериозно огнище на това заболяване. Съответно ограничителните мерки, които са общоприложими за лица, които пътуват от или искат да пътуват до такава държава, не противоречат на член 29, параграф 3.

[80] Вж. точка 61 и бележка под линия 76 по-горе. Ще дам още един пример: в член 27, параграф 2 се посочва принципът на пропорционалност, докато в член 29 — не, въпреки че този принцип трябва винаги да се спазва (вж. т. 91 по-долу).

[81] Решение от 18 декември 2014 г. (C-202/13, EU:C:2014:2450, т. 43—58).

[82] Вж. в този смисъл решение от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чешка република (Временен механизъм за преместване на кандидати за международна закрила) (C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2020:257, т. 135, 159 и 160).

[83] Вж. в този смисъл заключението на генерален адвокат Mayras по дело Bonsignore (67/74, EU:C:1975:22, стр. 315).

по отношение на предотвратяването на злоупотреби с правото на свободно движение. Дори когато е изправена пред много случаи на неправомерно влизане на граждани на трети страни, представящи се за членове на семейството на граждани на Съюза, държавите членки не могат с превантивна цел да приемат бланкетни мерки, които лишават всички тези членове на семейството от правото, което те черпят по-специално от Директивата за гражданството [84].

70. От друга страна, заплахата за „общественото здраве“, която е релевантна съгласно член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството, т.е. рискът от разпространение на определени „заболявания с епидемичен потенциал“ или „други инфекциозни или заразни паразитни заболявания“ на територията на дадена държава членка, обикновено не е свързан с поведението на определени конкретни лица. Епидемиологичната обстановка в дадена държава може да бъде релевантно съображение в това отношение [85]. При определени обстоятелства, в зависимост от степента на заразност, може да бъде заразена голяма част от населението, ако не и цялото. В този контекст индивидуалните мерки, предприети на мястото на влизане или излизане на пътуващите на територията на държава членка въз основа на видими симптоми или потвърдено излагане на съответните заболявания, може невинаги да бъдат достатъчно ефикасни, за да предотвратят или ограничат разпространението им [86]. В това отношение може да са необходими общи ограничения на свободното движение, приети с превантивна цел и насочени например към всички лица, пътуващи от някои държави или региони „с висок риск“. Член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството следва да се тълкуват съответно. Макар че тези разпоредби, като клаузи за дерогация, трябва да се тълкуват стриктно [87], това тълкуване все пак трябва да гарантира, че те са подходящи за целта [88]. Освен това съгласно член 168, параграф 1 ДФЕС „[п]ри разработването и изпълнението на всички политики и дейности на Съюза се осигурява високо равнище на закрила на човешкото здраве“, включително свободното движение на хора — императивно задължение, което предвид важността му е повторено в член 35, второ изречение от Хартата. Контролът на епидемиите е неразривна част от тази цел [89].

71. Има един, последен довод за противното, който трябва да разгледам, преди да приключа този раздел. Всъщност членове 30 и 31 от Директивата за гражданството съдържат гаранции за гражданите на Съюза, спрямо които се прилагат мерки,

84 Вж. в този смисъл решение от 18 декември 2014 г., McCarthy и др. (C-202/13, EU:C:2014:2450, т. 56).

85 Вж. mutatis mutandis решение от 4 април 2017 г., Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, т. 40 и 41).

86 Вж. във връзка с COVID-19 точка 109 по-долу.

87 Вж. по-специално решение от 22 юни 2021 г., Ordre des barreaux francophones et germanophone и др. (Превантивни мерки с цел извеждане) (C-718/19, EU:C:2021:505, т. 56 и цитираната съдебна практика).

88 Вж. по аналогия решение от 29 юли 2019 г., Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, т. 53—55 и цитираната съдебна практика). Наистина обикновено се изисква индивидуална преценка, за да се гарантира, освен необходимостта от разглежданите ограничителни мерки, тяхната строга пропорционалност. По отношение обаче на общите мерки, предприети от съображения, свързани с „общественото здраве“, тази пропорционалност може да се гарантира чрез правилното им адаптиране и гарантиране, че в момента на изпълнението могат да бъдат взети предвид много конкретни индивидуални обстоятелства, както ще обясня в точки 128—132 по-долу.

89 Вж. в този смисъл член 168, параграф 1, второ изречение ДФЕС, в което се уточнява, че действията на Съюза в областта на общественото здраве обхващат по-специално „наблюдението на сериозните трансгранични здравни заплахи, ранното оповестяване в случай на такива заплахи и борбата с тях“. Действително, както ще обясня във връзка с Кодекса на шенгенските граници в част Б от настоящото заключение, някои положения, свързани с „общественото здраве“, са толкова сериозни, че могат да се определят като заплаха за „обществения ред“, а това би могло да доведе до парадоксалната ситуация в тези случаи, при която мерки, ограничаващи свободното движение, могат да се приемат само на индивидуална основа. Според мен обаче този въпрос може да се реши чрез просто прилагане на доктрината lex specialis. Тъй като в Директивата за гражданството законодателят е предвидил специален режим за мерките, предприети от съображения, свързани с „общественото здраве“, от това следва, че този режим — доколкото дерогира режима, който се прилага по отношение на мерките, приети от съображения, свързани с „обществения ред“ — следва да има предимство пред последния.

ограничаващи правата, които произтичат за тях от тази директива. Съгласно член 30, параграфи 1 и 2 националните власти трябва съответно да уведомят „заинтересованите лица“ за „всяко решение, взето съгласно член 27, параграф 1“, и да ги информират за „съображенията, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, на които се основава взетото в техния случай решение“. Освен това в съответствие с член 31, параграф 1 от тази директива тези власти трябва да гарантират, че „заинтересованите лица“ имат достъп до процедури „за обжалване […] или […] преразглеждане на всяко решение, взето по отношение на тях на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“.

72. В този контекст според Nordic Info фактът, че тези разпоредби последователно се позовават на „решения“, адресирани до някои „заинтересовани лица“, непременно означава, че на основание член 27, параграф 1 от Директивата за гражданството могат да се приемат само индивидуални мерки, дори по съображения, свързани с „общественото здраве“. С основание можело да се подчертае също, че тъй като въпросните гаранции имат за цел, както е посочил Съдът, „да позволят на съответното лице да се позове на обстоятелства и съображения, свързани с индивидуалното му положение“ [90], да се позволи на държавите членки да приемат въз основа на тази разпоредба мерки с общо приложение можело да лиши тези гаранции от тяхната същност.

73. Смятам, че случаят не е такъв. Първо, както изтъква Комисията, целта на членове 30 и 31 от Директивата за гражданството не е да ограничи вида на мерките, които могат да се приемат на основание член 27, параграф 1 от същата директива, а само да предвидят определени гаранции при приемането на такива мерки. Фактът, че в членове 30 и 31 се използва понятието „решение“, а не по-широките понятия „ограничения“ или „мерки“, отразява единствено обстоятелството — както може да се заключи от изложеното по-горе — че по тази директива често се изискват индивидуални мерки и очевидно законодателят на Съюза е имал предвид тези мерки при съставянето на тези разпоредби. По принцип в Директивата за гражданството понятията „мерки“ и „решения“ се използват очевидно като взаимнозаменяеми, при това невинаги последователно [91], в смисъл, че от използването на едното или другото понятие в дадена разпоредба не може да се направи никакво заключение. Второ, макар тези разпоредби да не са съставени с оглед на общи мерки, това не означава, че възможността за приемане на такива мерки от съображения, свързани с „общественото здраве“, би лишило тези разпоредби от всякакво полезно действие. Гражданите на Съюза следва все пак да могат до определена степен „да се позоват на обстоятелства и съображения, свързани с индивидуалното [им] положение“. Към този аспект ще се върна в точки 115—119 по-долу.

б) По въпроса дали при разглежданите обстоятелства са изпълнени предвидените в член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството условия

74. В предходните раздели обясних защо национални мерки като оспорваните в главното производство по принцип *могат* да бъдат обосновани съгласно член 27, параграф 1 във връзка с член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството.

[90] Решение от 18 декември 2014 г., McCarthy и др. (C-202/13, EU:C:2014:2450, т. 50 и 51).

[91] Например в член 27, параграф 2 се посочват „мерки“, докато съгласно същата разпоредба само индивидуални мерки, т.е. решения, могат да се приемат от съображения, свързани с „обществения ред“ или „обществената сигурност“.

75. За да бъдат обаче напълно съвместими с тези разпоредби, такива мерки трябва да отговарят на всички условия, които произтичат от тях. По-конкретно, те трябва да бъдат въведени в отговор на 1) сериозна, истинска и релевантна заплаха за „общественото здраве“ и да зачитат принципите на 2) правна сигурност, 3) равно третиране и 4) пропорционалност. Въпросната държава членка трябва да докаже, че тези условия са изпълнени. Освен това, в крайна сметка запитващата юрисдикция, която единствена е компетентна да прецени фактите, трябва да провери дали тези условия са изпълнени по делото в главното производство. Съдът обаче може да даде насоки по този въпрос въз основа на данните, с които разполага. За тази цел ще разгледам тези условия последователно в следващите раздели.

1) По наличието на сериозна, истинска и релевантна заплаха за „общественото здраве“

76. Както посочих по-горе, използването на основанието „обществено здраве“, предвидено в член 27, параграф 1 от Директивата за гражданството, е очертано от член 29. Тази разпоредба съдържа точно определение на релевантните обстоятелства, при които това основание може да бъде валидно изтъкнато [92]. Съгласно параграф 1 от тази разпоредба само определени заболявания могат да оправдаят прилагането на мерки, ограничаващи свободата на движение. Те включват „заболяванията с епидемичен потенциал, както са определени в съответните документи на [СЗО]“, т.е. *Международните здравни правила* (2005) (наричани по-нататък „МЗП“) [93].

77. COVID-19 очевидно попада в тази категория. Отбелязвам, че на 30 януари 2020 г. [94] генералният директор на СЗО определи епидемичния взрив от това заболяване като „извънредна ситуация за общественото здраве с международно значение“ по смисъла на този акт [95]. Освен това на 11 март 2020 г., с оглед на експоненциалното нарастване на съобщените случаи и засегнатите държави, СЗО обяви COVID-19 за пандемия [96].

78. Обстоятелството обаче, че някои мерки са били приети с оглед на такова заболяване, не е достатъчно, за да се считат те за обосновани съгласно член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството. Всъщност, съгласно постоянната практика на Съда, когато публичните власти се позовават на съображения, свързани с „общественото здраве“, като основание за ограничаване на правото на свободно движение, с което се ползват гражданите на Съюза, те трябва да доказват в достатъчна степен, че разглежданите мерки са необходими за ефикасната защита на посочените в тези разпоредби интереси [97]. Макар от самия смисъл на член 29, параграф 1 да следва по принцип, че посочените в него заболявания се считат за *сериозна* заплаха за „общественото здраве“, превантивните мерки срещу такива заболявания не могат да се

92 Вж. в този смисъл съображение 22 от Директивата за гражданството.

93 МЗП са задължителни за всички членове на СЗО. Включени са държавите — членки на Съюза.

94 СЗО, „Изявление относно второто заседание на Комитета за извънредни ситуации на Международните здравни правила (2005) във връзка с глобалното разпространение на нов коронавирус (2019-nCoV)“, 30 януари 2020 г.

95 Съгласно член 1 от МЗП това означава „необичайно събитие, което […] представлява риск за общественото здраве в други държави поради международното разпространение на болести […]“.

96 СЗО, „Встъпителни думи на генералния директор на СЗО по време на брифинга за медиите относно COVID-19“, 11 март 2020 г.

97 Вж. по аналогия решение от 19 ноември 2020 г., Ministère public and Conseil national de l’ordre des pharmaciens (Търговия с канабидиол (CBD) (C-663/18, EU:C:2020:938, т. 87 и цитираната съдебна практика). Също така, съгласно член 2, параграф 3 от Протокол № 4 към ЕКПЧ мярка, засягаща предвиденото в член 2, параграф 2 право на напускане на пределите на държава, се счита за „необходима в едно демократично общество“ за закрилата на общественото здраве, ако отговаря на „належаща социална нужда“ и по-специално ако причините, изтъкнати от националните власти, за да я обосноват, са „релевантни и достатъчни“.

налагат на гражданите на Съюза като рутинна практика[98]: тази заплаха трябва да е *истинска*, а не само хипотетична, при конкретните обстоятелства. Следователно публичните власти трябва да докажат вероятността, че разглежданата заплаха може да се осъществи, както и тежестта на въздействието върху „общественото здраве“, ако това наистина се случи, като извършат оценка на риска, основана на най-достоверните налични научни данни към момента на настъпване на фактите по главното производство и на най-актуалните резултати от международните научни изследвания[99].

79. Въпреки това, както изтъкват встъпилите правителства и Комисията, от практиката на Съда следва, че когато след извършването на такава оценка на риска е невъзможно да се определи със сигурност съществуването или обхватът на твърдения риск за „общественото здраве“, а вероятността от действително увреждане на този интерес продължава да съществува, в случай че рискът настъпи, тогава съгласно принципа на предпазните мерки държавата членка може да предприеме мерки, без да изчаква пълното доказване на действителния и сериозен характер на този риск[100]. Въпреки че все пак трябва да има някои доказателства за необходимостта от предпазни мерки, обхватът на доказателствената тежест при такива обстоятелства е ограничен, като позволява на националните власти да действат с необходимата спешност. Ето защо според мен юрисдикцията, сезирана да прецени тези мерки, трябва да провери само дали преценката на властите за наличието на истинска и сериозна заплаха за „общественото здраве“ почива на *разумни* основания.

80. В настоящия случай е безспорно, че по отношение на COVID-19 такъв е бил случаят в разгара на „първата вълна“ на пандемията в Съюза. По това време експоненциалното нарастване на броя на случаите превръща епидемичният взрив от това заболяване в „здравна криза“. Независимо от научната несигурност относно източника, заразността, динамиката на инфекциите и последиците от новия (за онзи момент) коронавирус, публичните власти са имали повече от достатъчно разумни основания да смятат, че пандемията представлява истинска и сериозна заплаха за сигурността на здравното обслужване — тъй като националните здравни системи усилено са се борили да се справят с броя на хората, които е трябвало да бъдат хоспитализирани — както и за самия живот и физическата неприкосновеност на населението. Освен това е трудно да се опровергае констатацията, че по това време пандемията „е можела да има много сериозни последици не само за здравето, но и за обществото, икономиката, функционирането на държавата и живота като цяло“[101].

81. Следователно публичните власти са могли най-малкото основателно да приемат, че контролът върху разпространението на COVID-19 е станал необходимост, за да защитят здравните си системи и да ограничат последиците от вируса върху обществото като цяло,

98 Вж. в този смисъл член 29, параграф 3 от Директивата за гражданството.

99 Вж. по аналогия решение от 19 ноември 2020 г., Ministère public and Conseil national de l'ordre des pharmaciens (Търговия с канабидиол (CBD) (C-663/18, EU:C:2020:938, т. 88 и 91 и цитираната съдебна практика).

100 Пак там, точка 92.

101 ЕСПЧ, решение Terheş с/у Румъния, § 39. Вж. също СЗО, „Стратегическа подготвеност и реакция относно COVID-19 — Актуализация на стратегията относно COVID-19“, 14 април 2020 г., в която се посочва, че към 13 април 2020 г. в света са били заразени над 1,7 милиона души, а почти 85 000 души са загубили живота си. Способността на вируса да се разпространява бързо е пречупила дори най-устойчивите здравни системи. Към този момент 20 % от общия брой случаи са били тежки или критични, а смъртните случаи са надвишавали 3 %, като тази стойност е била по-голяма сред групите от хора в напреднала възраст и тези с придружаващи заболявания.

и че за тази цел е трябвало по-специално да въведат набор от „нефармацевтични интервенции“, включително ограничения за пътуване, за да се опитат да забавят предаването [102] на заболяването в общността [103].

82. За целите на делото в главното производство обаче от решаващо значение е да се установи дали положението в Белгия все още е било такова към момента на приемане и прилагане на спорните мерки, засегнали Nordic Info, т.е., най-общо казано, в началото на юли 2020 г. Законосъобразността на тези мерки всъщност трябва да се преценява с оглед на преобладаващия контекст [104].

83. По това време тежестта на „първата вълна“ беше отминала. Общата епидемиологична обстановка в Съюза беше вече започнала показва признаци на подобрение още от месец май, което даваше основания за „предпазлив оптимизъм“ [105], дотолкова, че Комисията прикани държавите членки да обмислят постепенно облекчаване и евентуално премахване на ограниченията за пътуване, които са въвели помежду си в началото на март [106]. Това подобрение се потвърди през юни. Така няколко държави членки премахнаха тези ограничения от 15 юни и Комисията насърчи останалите държави членки да направят същото. Временното ограничение на неналожителните пътувания в Съюза също беше облекчено на 30 юни [107].

84. Белгийското правителство обаче изтъква, че макар епидемиологичната обстановка в Европейския съюз в началото на юли да се е подобрила като цяло, пандемията нито е била приключила, нито е била напълно овладяна. Всъщност това положение е било доста различно в различните държави. Докато в Белгия положението се е стабилизирало, обективните данни [108] в други държави членки, включително Швеция, показват значително нарастване на случаите на заразяване. Предвид силно заразния характер на вируса [109] белгийските власти са счели, че рискът от пълно възобновяване на пандемията на националната територия — потенциална (към тогавашния момент) „втора вълна“ — е бил истински, особено ако противоепидемичните мерки бъдат отменени твърде рано, с оглед на началото на летните почивки. Поради това те са решили да запазят някои от тези мерки, включително спорните ограничения за пътуване, като ги адаптират спрямо риска.

[102] Изразът „предаване на вируса в Общността“ се отнася до процеса на разпространение на инфекциозно заболяване сред голяма група хора чрез случаен контакт.

[103] Вж. Европейски съвет, Заключения на председателя на Европейския съвет след видеоконференцията с членове на Европейския съвет относно COVID-19, 17 март 2020 г., и СЗО, „Стратегическа подготвеност и реакция относно COVID-19 — Актуализация на стратегията относно COVID-19“, 14 април 2020 г.

[104] Вж. в този смисъл решение от 23 декември 2015 г., Scotch Whisky Association и др. (C-333/14, EU:C:2015:845, т. 62 и цитираната съдебна практика).

[105] Европейска комисия, 8 май 2020 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета относно втората оценка на прилагането на временното ограничение на неналожителните пътувания до ЕС (COM(2020) 222 final).

[106] Европейска комисия, 15 май 2020 г., Съобщение на Комисията „Към поетапен и координиран подход за възстановяване на свободата на движение и премахване на контрола по вътрешните граници — COVID-19“ (ОВ C 169, 2020 г., стр. 30).

[107] Европейска комисия, 11 юни 2020 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета относно третата оценка на прилагането на временното ограничение на неналожителните пътувания до ЕС (COM (2020) 399 final).

[108] Белгия се позовава на данните на нейния национален здравен институт. Вж. също ECDC, Коронавирусна болест 2019 (COVID-19) в ЕС/ЕИП и Обединеното кралство — десета актуализация, 11 юни 2020 г., Стокхолм, стр. 3, и Коронавирусна болест 2019 (COVID-19) в ЕС/ЕИП и Обединеното кралство — единадесета актуализация: възобновяване на случаите, 10 август 2020 г., Стокхолм, стр. 3.

[109] Това обстоятелство вече е било предмет на проучвания, публикувани през пролетта на 2020 г. Вж. *Liu*, Y., *Gayle*, A., *Wilder-Smith*, A. et *Rocklöv*, J. The reproductive number of COVID-19 is higher compared to SARS coronavirus. — Journal of Travel Medicine, 2020. Високата степен на заразност е станала още по-явна в началото на юли 2020 г., когато СЗО признава, че вирусът се пренася по въздушно-капков път (вж. СЗО, Коронавирусна болест (COVID-19), Доклад за състоянието — 172, 10 юли 2020 г.).

85. Според мен направената от белгийските власти оценка на риска за „общественото здраве“ към момента на настъпване на фактите в главното производство е основателна в светлината на принципа на предпазните мерки [110]. Поради това спорните мерки изглеждат обосновани съгласно член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството. Фактът, че по това време все още не е имало разрешено и/или ефективно лечение или ваксини, които да смекчат въздействието, което вирусът би могъл да окаже върху населението, потвърждава основателността на тази оценка. Както обаче посочва Комисията, степента на риска зависи и от предвидимия капацитет, по-специално на белгийската здравна система, да се справи с евентуално ново нарастване на случаите на заразяване на националната територия, което следва да се провери от запитващата юрисдикция [111].

86. Напротив, фактът, че по това време други държави членки са отменили някои или всички въведени от тях мерки за ограничаване на предаването на вируса, не е решаващ в това отношение. Всъщност, като се има предвид, първо, че здравето и животът на хората се нареждат на първо място сред интересите, защитавани от Договора за функционирането на ЕС [112], второ, че компетентността в тази област е оставена предимно на държавите членки [113], и трето, че всяко действие на Съюза трябва да е съобразено с „отговорностите“ на държавите членки в тази област [114], Съдът многократно е постановявал, че държавите членки следва да решат по-специално „в каква степен възнамеряват да осигурят закрилата на общественото здраве“ и че следователно трябва да им се признае „свобода на преценка“ в тази област [115]. Така въпреки че някои държави членки очевидно са приели, че равнището на свързания с COVID-19 риск е приемлив, това не поставя под въпрос основателността на оценката на белгийските власти за необходимостта от предпазни мерки в Белгия [116].

2) По въпроса дали спорните ограничения за пътуване са били прозрачни

87. Макар на пръв поглед белгийските власти да са имали основателни причини да приложат предпазни мерки към момента на настъпване на фактите в главното производство, за да бъдат съвместими с член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството, тези мерки трябва освен това да са прозрачни, т.е. да спазват принципа на правна сигурност. Този принцип изисква по-специално правните

110 Вж. също СЗО, Коронавирусна болест (COVID-19), Доклад за състоянието — 172, 10 юли 2020 г., в който регионалният директор на СЗО за Европа призовава държавите да „останат твърди и концентрирани“.

111 Отбелязвам, че тази оценка на риска, основана на епидемиологични данни и капацитет на местно равнище, като цяло следва оценката, направена от СЗО и институциите на Съюза в съответните им препоръки. Вж. по-специално СЗО, „Стратегическа подготвеност и реакция относно COVID-19 — Актуализация на стратегията относно COVID-19“, 14 април 2020 г., и Европейска комисия, 15 май 2020 г., Съобщение на Комисията — „Към поетапен и координиран подход за възстановяване на свободата на движение и премахване на контрола по вътрешните граници — COVID-19“.

112 Вж. в това отношение член 168, параграф 1 ДФЕС и член 35, второ изречение от Хартата.

113 Вж. обаче точка 95 по-долу.

114 Вж. член 168, параграф 7 ДФЕС.

115 Вж. по-специално решение от 19 януари 2023 г., CIHEF и др. (C-147/21, EU:C:2023:31, т. 50 и цитираната съдебна практика).

116 Като допълнителна бележка искам да добавя, че макар член 27, параграф 1 от Директивата за гражданството да съдържа уговорката, че не се допуска позоваване на съображения, свързани с „общественото здраве“ за „икономически цели“, настоящият случай очевидно не е бил такъв, както изтъква белгийското правителство. Несъмнено спорните ограничения са въведени, за да се гарантира, по-специално, че белгийската здравна система разполага с материален, кадрови и също *финансов* капацитет за справяне с пандемията. Всяка публична мярка обаче е свързана с някои финансови съображения. Само тези, които преследват „изключително икономическа цел“, са проблемни (решение от 4 октомври 2012 г., Бянков (C-249/11, EU:C:2012:608, т. 39). Поддържането на функциониращa здравна система не попада в тази категория (вж. по аналогия решение от 28 януари 2016 г., CASTA и др. (C-50/14, EU:C:2016:56, т. 61 и цитираната съдебна практика).

норми да бъдат ясни, точни и предвидими, що се отнася до техните последици, особено когато — както в настоящия случай — те могат да имат неблагоприятни последици за физическите лица и за предприятията [117].

88. Според мен спорните мерки са формулирани достатъчно ясно и точно, за да могат заинтересованите лица да съобразят поведението си. Първо, мерките са били ясно определени — забрана за пътуване, изисквания за карантина и тестване. Второ, списъкът на държавите „с висок риск“/„с червен код“, по отношение на които се прилагат тези мерки, е бил на разположение на специална уебстраница и следователно — лесно достъпен. Трето, вярно е, че тези мерки се основават на понятие — това за „неналожително“ пътуване — чийто отворен характер е създавал известна несигурност за лицата, които са искали да пътуват до и от Белгия. Белгийското правителство обяснява, че макар това понятие да не е уточнено в приложимите разпоредби, все пак примерен списък на считаните за „наложителни“ причини за пътуване е бил на разположение в интернет, който съответства на списъка, приложим в контекста на временното ограничение на неналожителните пътувания в Съюза [118]. Несъмнено това е помогнало на хората да разберат дали планираното от тях пътуване може да се счита за „наложително“ или не. Независимо от това, макар че въз основа на този списък някои пътувания са били ясно забранени — например пътувания с туристическа цел, някои категории в този списък, като „пътници, които пътуват по наложителни семейни причини“, също са имали отворен характер. В това отношение ми се струва, че националните власти са били длъжни съгласно принципа на правна сигурност да въведат механизъм, който да позволява на гражданите да се информират предварително чрез подходящи средства дали определена причина за пътуване, свързана например със семейството, се е считала за „наложителна“ или не, за да избегнат неочакван отказ при заминаването или пристигането. Всъщност белгийското правителство обяснява, че за тази цел е публикувало в интернет „FAQ“ („Често задавани въпроси“). Всеки път, когато подобен въпрос е бил често задаван от обществеността, властите са давали отговор там. Това изглежда отговаря на изискването, което току-що разгледах.

3) По спорните ограничения за пътуване, прилагани по недискриминационен начин

89. За да са съвместими с член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството, спорните мерки трябва също да се прилагат по недискриминационен начин [119].

90. Този аспект може да се разгледа накратко, тъй като очевидно случаят е бил такъв. Първо, забраната за излизане от белгийската територия и пътуване до държави „с висок риск“/„с червен код“ се е прилагала независимо от националността на пътуващите. Второ, що се отнася до забраната за влизане, вярно е, че тази мярка не се е прилагала по отношение на белгийските граждани и гражданите на други държави членки, пребиваващи в Белгия, а е била наложена на останалите граждани на Съюза. Тази разлика в третирането

[117] Вж. по-специално решение от 11 юни 2015 г., Berlington Hungary и др. (C-98/14, EU:C:2015:386, т. 74, 76 и 77 и цитираната съдебна практика).

[118] Вж. по-специално Препоръка (ЕС) 2020/912 на Съвета от 30 юни 2020 година относно временното ограничение на неналожителните пътувания в ЕС и възможното премахване на това ограничение (ОВ L 208 I, 2020 г., стр. 1), приложение II.

[119] Вж. член 27, параграф 1 от Директивата за гражданството („[…] независимо от националността […]“.).

обаче е оправдана, тъй като тези категории лица не се намират в сходно положение [120]. Трето, за пребиваващите на белгийска територия са се прилагали изисквания за карантина и тестване при завръщане от тези държави независимо от националността им.

4) По пропорционалността на спорните ограничения за пътуване

91. За да са съвместими с член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството, спорните мерки трябва да са в съответствие и с принципа на пропорционалност [121]. Както ще обясня подробно в следващите раздели, преценката на това изискване включва преглед на три кумулативни критерия, а именно дали тези мерки са били i) „подходящи“, ii) „необходими“ и iii) „пропорционални sensu stricto“.

92. Преди обаче да анализирам всеки един от критериите, трябва да направя някои уточнения относно приложимото равнище за съдебен контрол на този принцип в настоящия случай. Както отбелязва норвежкото правителство, в областта на общественото здраве се изисква известна сдържаност в това отношение. Всъщност Съдът многократно е постановявал, че в съответствие със „свободата на преценка“, с която държавите членки разполагат в тази област, те трябва да решат не само в каква степен възнамеряват да осигурят закрилата на общественото здраве на своята територия, но и „по какъв начин трябва да бъде постигната посочената степен“ на закрила [122]. Нещо повече, тази свобода на преценка е особено широка при обстоятелства като разглежданите в главното производство, при които публичните власти се опитват да отговорят на пандемия, причинена от нов вирус, все още на сравнително ранен и несигурен етап от това събитие, разполагайки с ограничено време или познания, за да обмислят най-подходящите мерки. При това положение принципът на предпазните мерки изисква публичните власти да разполагат със значителна свобода на действие [123].

93. За да се изясни, това не означава, че на тези власти е дадена carte blanche („зелена светлина“), що се отнася до отговора им на пандемията от COVID-19, така че да се изключи съдебният контрол върху действията им в това отношение. Всъщност, съдебният контрол е още по-необходим, тъй като поради спешността на положението въведените мерки за борба с разпространението на това заболяване често са били общо приемани единствено от правителствата, без да се спазва нормалният демократичен процес на вземане на решения, и по-специално без предварителен парламентарен контрол.

94. Следователно, за да се съчетаят тази широка свобода на преценка, от една страна, и необходимото спазване на правните норми, от друга страна, обхватът на съдебния контрол за спазване на принципа на пропорционалност в настоящия случай следва според мен и тук да се ограничи до това дали властите са могли *основателно* да приемат, че спорните мерки са подходящи и необходими за управлението на разгледания по-горе риск за „общественото здраве“, както и пропорционални sensu stricto [124].

120 Вж. точка 60 по-горе.

121 Всъщност, макар това изискване да е посочено само в член 27, параграф 2 от Директивата за гражданството във връзка с мерките, предприети от съображения, свързани с „обществения ред“ или „обществената сигурност“, принципът на пропорционалност е общ принцип на правото на Съюза, който винаги трябва да се спазва от държавите членки, когато ограничават свободното движение (вж. по-специално решение от 13 септември 2016 г., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, т. 45 и цитираната съдебна практика).

122 Вж. по-специално решение от 19 януари 2023 г., CIHEF и др. (C-147/21, EU:C:2023:31, т. 50 и цитираната съдебна практика).

123 Вж. в този смисъл решение от 18 септември 2019 г., VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, т. 72 и цитираната съдебна практика).

124 Вж. в този смисъл решения от 23 декември 2015 г., Scotch Whisky Association и др. (C-333/14, EU:C:2015:845, т. 36), и от 1 март 2018 г., CMVRO (C-297/16, EU:C:2018:141, т. 70 и 71).

95. От самото начало искам да уточня също, че към момента на настъпване на фактите в главното производство институциите на Съюза приеха [125], в съответствие с ограничената компетентност на Съюза в областта на общественото здраве [126], редица съобщения, препоръки и насоки, за да насърчат степента на координация между различните мерки, приемани от държавите членки в отговор на пандемията [127]. Макар тези актове с незадължителен характер“ да нямат по дефиниция задължителна сила за държавите членки, те все пак е трябвало да бъдат надлежно взети предвид в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество. Така установените в тях препоръчителни принципи и норми са релевантни елементи от контекста в настоящия случай.

i) По спорните ограничения за пътуване, които изглеждат подходящи

96. Според постоянната практика на Съда изискването всяка мярка, ограничаваща свободното движение, да е „подходяща“, включва два кумулативни критерия: първо, разглежданата мярка трябва да е може да допринесе за постигането на преследваната цел, както и второ, „действително да е израз на стремежа за постигане на тази цел и да се прилага съгласувано и систематично“ [128].

– Ограниченията за пътуване изглежда могат да допринесат за постигането на преследваната цел

97. За изпълнението на първата част от изискването мярката да е „подходяща“ белгийското правителство трябва да докаже, че ограниченията за пътуване — като спорните ограничения — са могли да допринесат за предотвратяването на риска от ново нарастване на случаите на COVID-19 на белгийската територия. Необходими са потвърждаващи, научни доказателства по въпроса. При това положение и тук обхватът на доказателствената тежест е ограничен съгласно принципа на предпазните мерки. Всъщност, макар заплахата от пандемията да е изглеждала истинска и сериозна към момента на настъпване на фактите в главното производство, съществувала е значителна степен на несигурност по отношение на наличните решения за справяне с нея.

98. В това отношение белгийското правителство поддържа, че макар към момента на настъпване на фактите в главното производство да е било невъзможно да се установи със сигурност, че тези мерки ще имат превантивен ефект, все пак въз основа на наличната към този момент научна информация е можело основателно да се приеме, че това би било така. Сред националните медицински експерти и правителствените съветници е съществувал

[125] График на действията на Съюза във връзка с COVID-19 е достъпен на адрес: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action_en.

[126] Съгласно член 168, параграфи 1 и 2 ДФЕС действията на Съюза трябва да „допълват националните политики“, „поощрява[т] сътрудничеството между държавите членки […] и ако е необходимо, оказва[т] подкрепа на техните действия“, по-специално по отношение на „наблюдението на сериозните трансгранични здравни заплахи […] и борбата с тях“. За тази цел Комисията „може в тясна връзка с държавите членки да предприема всякаква полезна инициатива за развитието на тази координация [между държавите членки]“, по-конкретно чрез „установяване на насоки“. И накрая, съгласно член 168, параграф 5 Европейският парламент и Съветът могат също да приемат по-специално „мерки за наблюдение на сериозните трансгранични здравни заплахи, ранното оповестяване в случай на такива заплахи и борбата с тях“.

[127] Подчертавам обаче, че пълна координация на мерките за пътуване в рамките на Съюза беше постигната едва *след* момента на настъпване на фактите в главното производство. Вж. Препоръка (ЕС) 2020/1475 на Съвета от 13 октомври 2020 година относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19 (ОВ L 337, 2020 г., стр. 3).

[128] Вж. по-специално решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др. (C-391/20, EU:C:2022:638, т. 74 и 75 и цитираната съдебна практика).

„широк консенсус“, че международното движение на хора допринася значително за разпространението на COVID-19. Поради това ограничаването на това движение е изглеждало подходяща мярка за контрол на пандемията.

99. Съгласен съм, че белгийските власти са могли основателно да предположат, че ограниченията за пътуване ще могат да допринесат за постигането на преследваната цел, свързана с „обществено здраве“. В това отношение обаче е необходимо допълнително уточнение, тъй като този принос не е така очевиден сам по себе си, както се поддържа пред Съда от встъпилите правителства и Комисията.

100. Всъщност, що се отнася до научните основания за тези мерки, отбелязвам, че преди появата на COVID-19 като цяло се считаше, че ограниченията за пътуване не са ефективни за ограничаване на огнищата от епидемични заболявания [129]. Поради това в първите седмици на пандемията СЗО не препоръча въвеждането на такива ограничения по отношение на Китай или други държави [130]. Както знаем обаче, повечето държави пренебрегнаха съветите на СЗО в това отношение [131]. Самите институции на Съюза одобриха въведените от държавите членки ограничения за пътуване в рамките на Съюза и препоръчаха прилагането на координирано временно ограничение на неналожителните пътувания до Европейския съюз, смятайки, че големият приток на лица, пътуващи от засегнатите от вируса държави води до „внос“ на значителен брой „чужди“ случаи на COVID-19 в държавите на пристигане, които могат да предизвикат и действително предизвикваха местни огнища [132]. В този контекст различни научни трудове, публикувани през пролетта на 2020 г., сочат, че тези ограничения за пътуване действително са спомогнали да се ограничи или поне забави първоначалното проникване и огнищата на заболяването в засегнатите държави [133]. Самата СЗО в крайна сметка преразгледа позицията си и прие, че тези мерки имат известна стойност в това отношение [134].

129 Вж. по-специално *von Tigerstrom*, B. et *Wilson*, K. COVID-19 travel restrictions and the International Health Regulations (2005). — BMJ Global Health, vol. 5, No. e002629, 2020; *Grépin*, K.A., *Ho*, T., *Liu*, Z. et al. Evidence of the effectiveness of travel-related measures during the early phase of the COVID-19 pandemic: a rapid systematic review. — BMJ Global Health, vol. 6, No. e004537, 2021.

130 Вж. СЗО, „Съвети на СЗО за международните пътувания и търговия във връзка с взрива от пневмония, причинена от нов коронавирус в Китай“, 10 януари 2020 г.; „Изявление относно второто заседание на Комитета за извънредни ситуации на Международните здравни правила (2005) относно взрива на заболяване от нов коронавирус (2019-nCoV)“, 30 януари 2020 г.

131 Дали това е в съответствие с МЗП, е извън обхвата на настоящото заключение. Вж. в това отношение *von Tigerstrom*, B. и *Wilson* K., op.cit.

132 Вж. Европейска комисия, 16 март 2020 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — COVID-19: Временно ограничение на неналожителните пътувания до ЕС (COM(2020) 115 final); Европейска комисия, 16 март 2020 г., COVID-19 Насоки за мерки за управление на границите с цел опазване на здравето и гарантиране на наличността на стоки и основни услуги (ОВ C 86 I, 2020 г., стр. 1), и Европейски съвет, Заключения на председателя на Европейския съвет след видеоконференцията с членове на Европейския съвет относно COVID-19, 17 март 2020 г. Тази временна препоръка, първоначално приета за 30 дни, по-късно е удължена до 30 юни 2020 г. Вж. Европейска комисия, 8 април 2020 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета относно оценка на прилагането на временното ограничение на неналожителните пътувания до ЕС (COM(2020) 148 final); 8 май 2020 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета относно втората оценка на прилагането на временното ограничение на неналожителните пътувания до ЕС (COM (2020) 222 final).

133 Вж. по-специално *Lau*, H. et al. The association between international and domestic air traffic and the coronavirus (COVID-19) outbreak. — Journal of microbiology, immunology and infection, vol. 53, No. 3, 2020, 467—472; *Chinazzi*, M. et al. The effect of travel restrictions on the spread of the 2019 novel coronavirus (COVID-19) outbreak. — Science, vol. 368, No. 6489, 2020, 395—400; *Wells*, R. et al. Impact of international travel and border control measures on the global spread of the novel 2019 coronavirus outbreak. — PNAS, vol. 117, No. 13, 7504—7509; и *Linka*, K. et al. Outbreak dynamics of COVID-19 in Europe and the effect of travel restrictions. — Computer methods in biomechanics and biomedical engineering, vol. 23, No. 11, 2020, 710—717. Отбелязвам, че тези проучвания относно ефективността на ограниченията за пътуване се основават на модели, а не на солидни доказателства, които тогава са били ограничени, както признават авторите. Тези модели представят симулирани, съпоставителни сценарии въз основа на предположения за предаването на вируса, броя на болните пътуващи лица и т.н. — за това какво би се случило, ако тези мерки не бяха въведени.

134 Вж. по-специално СЗО, „Актуализирани препоръки на СЗО за международното движение във връзка с взрива на заболяване от COVID-19“, 29 февруари 2020 г., и „Изявление относно третото заседание на Комитета за извънредни ситуации на Международните здравни правила (2005 г.) относно взрива на заболяване от коронавирусна болест (COVID-19), 1 май 2020 г.

101. Следва да се отбележи обаче, че към момента на настъпване на фактите в главното производство COVID-19 вече е бил разпространен на белгийската територия. С основание някой може да се чуди за смисъла на ограничаване на международното движение, след като вирусът вече се е разпространил сред местното население. Независимо от това, както изтъква белгийското правителство, и въпреки че наличните по това време доказателства по този въпрос са били ограничени и неубедителни [135], основателно е можело да се приеме, че в контекста, в който, първо, епидемиологичната обстановка е била доста различна в различните държави членки като в някои държави степента на предаване на вируса е била висока, докато положението на белгийска територия е било сравнително безопасно [136], и второ, с наближаването на лятото се е очаквал голям приток от пътуващи, които ще отидат или ще се върнат от държави с по-висока степен на разпространение на вируса по причини, свързани с туризъм, запазването на някои ограничения за пътуване между Белгия и тези държави е имало смисъл. Това е можело да допринесе — в ограничена, но значителна степен [137] — за предотвратяване на риска от нов скок на случаите на COVID-19 на белгийска територия. Всъщност, това е можело да предотврати значителен внос на „чужди“ случаи на COVID-19, които биха могли на свой ред да нарушат крехкото равновесие на местно равнище. Всъщност, самата СЗО е предвиждала възможността за въвеждане или запазване на тези ограничения като една от подходящите мерки за ограничаване на предаването на инфекции в общността в този контекст [138].

102. Очевидно, след като изглежда установено — в разумна степен — че ограничаването на международното движение на хора може да допринесе за ограничаване на разпространението на COVID-19, едва ли може да се постави под съмнение — както встъпилите правителства изтъкват пред Съда — че спорната забрана за „неналожителни“ пътувания е била подходяща за целта да се ограничи движението между Белгия и въпросните държави „с висок риск“. Забраната за „влизане“ е предотвратявала риска пътуващите от тези райони да „внесат“ с тях заболяването. Забраната за „излизане“ не е позволявала на белгийските граждани да пътуват до тези райони и да се стигне до същия резултат при връщането им. Освен това наложените на белгийските граждани изисквания за карантина и скринингов тест са позволили на властите — както отбелязва белгийското правителство — да следят внимателно здравословното състояние на тези граждани, което

135 Вж. насоките на ECDC, стр. 18 и 19.

136 Припомням, че според прилаганата методология държавите, считани за представляващи „висок риск“, по отношение на които са се прилагали спорните ограничения за пътуване, са тези, в които националната заболеваемост от нови случай от COVID-19 е повече от 10 пъти по-висока от тази в Белгия (100 регистрирани случая на 100 000 души население през предходните 14 дни) (вж. т. 15 по-горе).

137 Отбелязвам, че за да бъде счетена за подходяща, дадена мярка не трябва сама по себе си да може да премахне разглеждания риск за „общественото здраве“. Достатъчно е тя да може да има значителен принос в това отношение (вж. в този смисъл решение от 19 януари 2023 г., CIHEF и др., C-147/21, EU:C:2023:31, т. 56).

138 Вж. по-специално СЗО, „Стратегическа подготвеност и реакция относно COVID-19 — Актуализация на стратегията относно COVID-19“, 14 април 2020 г., и „Съображения, свързани с общественото здраве, при възобновяване на международните пътувания“, 30 юли 2020 г. Комисията предлага такъв подход на действие в няколко съобщения (вж. по-специално Европейска комисия, 15 май 2020 г., Съобщение на Комисията „Към поетапен и координиран подход за възстановяване на свободата на движение и премахване на контрола по вътрешните граници — COVID-19“) — дори ако, както посочих по-горе, към момента на настъпване на фактите в главното производство се е препоръчвало премахване на ограниченията за пътуване в Съюза. Координираното временно ограничение на неналожителните пътувания до Съюза също е следвало подобна логика, считано от 1 юли 2020 г., като ограниченията са се прилагали само по отношение на държави, в които положението във връзка с COVID-19 е било сравнително по-лошо от този в Съюза. Вж. Препоръка (ЕС) 2020/912 на Съвета от 30 юни 2020 година относно временното ограничение на неналожителните пътувания в ЕС и възможното премахване на това ограничение (ОВ L 208 I, 2020 г., стр. 1). Методологията и критериите, използвани за оценка на положението в дадена държава (броя на новите случаи на заразяване на 100 000 души население през предходните 14 дни, тенденцията в броя на новите случаи на заразяване през същия период и цялостния отговор на COVID-19), също са аналогични на използваните от Белгия критерии към момента на настъпване на фактите в главното производство (вж. т. 15 по-горе).

е могло да допринесе за установяването и изолирането на тези предполагаеми „внесени“ случаи, като по този начин се ограничи рискът от предаване на заразата на местното население [139].

– *По спорните ограничения за пътуване, които изглеждат последователни*

103. Отговорът на въпроса дали спорните ограничения за пътуване „действително отговарят“ на грижата за постигане на преследваната цел за закрила на „общественото здраве“ зависи от това дали тези мерки са били част от по-широка стратегия за ограничаване на разпространението на COVID-19 [140]. Изглежда, случаят е бил такъв. Белгийското правителство посочва, че към онзи момент други „нефармацевтични интервенции“, предназначени да се предотврати предаването на инфекцията в общността — като например хигиенни мерки, тестване, изолация и проследяване на контактите лица — са се прилагали към момента на настъпване на фактите по главното производство. В допълнение, когато държава членка е ограничила — както Белгия по онова време — пътуването от и до други държави членки поради сравнително по-лошата епидемична обстановка в тях, последователността според мен изисква тя да наложи подобни ограничения на движението до и от областите *на* националната територия, в които епидемиологичната обстановка е била също толкова лоша [141]. От преписката не става ясно дали това е било така в Белгия по това време. Запитващата юрисдикция следва да провери това.

104. Що се отнася до това дали спорните мерки са се прилагали по последователен и систематичен начин, припомням, че прилагането им е зависело от епидемиологичната обстановка в засегнатите държави — фактор, който очевидно съответства на преследваната цел, свързана с общественото здраве. Освен това всички държави със сходна епидемиологична обстановка са били третирани по един и същи начин в това отношение. В допълнение, оценката на тази обстановка във всяка държава се е извършвала въз основа на достатъчно надеждни и актуални данни, предоставени от ECDC [142] — фактор, който несъмнено е допринесъл за съгласуваността на цялата система.

105. Обстоятелството, че спорните ограничения не са се прилагали за пътуванията с „наложителни“ цели, според мен не поставя под въпрос тяхната последователност. Всъщност ограничен брой причини за пътуване са признати за „наложителни“. Следователно обхватът на това изключение не е можел да възпрепятства постигането на преследваната цел, свързана с в общественото здраве [143]. Всъщност изключението е било необходимост с оглед на тази цел. Възпрепятстването на някои от „наложителните“ пътувания, по-специално движението на работниците „от първостепенно значение“ като здравните специалисти, е щяло да попречи на борбата с COVID-19. Накрая, както ще

[139] Вж. относно определянето на тези мерки като подходящи, по-специално, Европейска комисия, 16 март 2020 г., COVID-19 Насоки за мерки за управление на границите с цел опазване на здравето и гарантиране на наличността на стоки и основни услуги (ОВ C 86 I, 2020 г., стр. 1, т. 21); СЗО, Основни съображения за репатриране и карантина на пътуващите във връзка с взрива на заболяване от нов коронавирус 2019-nCoV, 11 февруари 2020 г. Вж. също, най-общо, член 31, параграф 2, буква в) от МЗП.

[140] Вж. по аналогия решение от 23 декември 2015 г., Scotch Whisky Association и др. (C-333/14, EU:C:2015:845, т. 38).

[141] Вж. по аналогия решение от 18 май 1982 г., Adoui и Cornuaille (115/81 и 116/81, EU:C:1982:183, т. 8). Това не засегна свободата на преценка на държавите членки дали да провеждат по-либерална или по-рестриктивна политика в отговор на пандемията. Те остават свободни да изберат единия или другия вариант, но за да са последователни, трябва да третират сходните вътрешни и външни положения по един и същ начин. Вж. *van Eijken*, H.H. и *Rjipma*, J.J., op.cit., стр. 43, и *Thym*, D. ut *Bornemann*, J., цит. съч., стр. 1168 и 1169.

[142] Вж. точка 60 по-горе.

[143] Вж. по аналогия решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др. (C-391/20, EU:C:2022:638, т. 76).

обясня подробно по-долу, това изключение е било изискване, за да се осигури строгата пропорционалност на мерките[144]. Освен това, припомням, че „конкретната цел“ на разглежданите мерки е била потенциалният приток на пътуващи с цел туризъм, който не е бил засегнат от изключението.

ii) По спорните ограничения за пътуване, които изглеждат необходими

106. Изискването всяка мярка, ограничаваща свободното движение, да е „необходима“, също включва две условия. Първо, трябва да се провери дали съществуват алтернативни мерки, които биха били също толкова ефикасни като избраната мярка за постигане на преследваната цел, като същевременно са по-слабо ограничителни[145], и второ, дали тази мярка е „строго необходима“, т.е. не надхвърля необходимото за постигането на тази цел[146].

– По въпроса дали съществуват по-слабо ограничителни, но също толкова ефикасни алтернативи

107. Като предварителна бележка по този въпрос бих искал да припомня, че всяка държава членка решава, както в каква степен възнамерява да осигури закрилата на общественото здраве на своята територия, така и по какъв начин да предостави тази закрила, при условие че са изпълнени изискванията на правото на Съюза. Следователно фактът, че други държави членки са наложили по-малко строги мерки, не е от решаващо значение[147]. Очевидно, колкото по-висока е търсената степен на закрила на общественото здраве, толкова по-строги са мерките, необходими за постигането ѝ. В настоящия случай белгийската държава явно е искала да осигури висока степен закрила.

108. Преминавайки към въпроса за наличието на алтернативи на спорните ограничения за пътуване, които биха били също толкова ефикасни за закрилата на общественото здраве, но същевременно ограничават в по-малка степен свободното движение, отбелязвам, че доказателствената тежест, наложена на националните власти в това отношение, не би могла да стига дотам, че да се изисква от тях да докажат, че *никоя друга* мярка не представлява такава реална алтернатива[148]. Ето защо по настоящото дело не е необходимо да се разглежда всяка възможна мярка. Достатъчно е да се разгледат най-очевидните алтернативи, които бяха обсъдени пред Съда.

109. Първо, налагането на индивидуални мерки като отказ на разрешение за влизане или поставяне под карантина само на някои пътуващи, например тези със симптоми на заболяването, би било, разбира се, *по-слабо ограничително*. Това обаче не би било *толкова ефикасно* за предотвратяването на риска от „внос“ на случаи на COVID-19 до търсената степен от белгийските власти. Дори и да се приеме, че е възможно да се извърши скрининг за симптоми на всички пътуващи при влизането им на белгийската територия, разумно е да се предположи, че този скрининг би позволил да се установят само някои носители на заболяването и че част от тях, т.е. асимптоматичните и

144 Вж. точки 128—132 по-долу. Вж. по аналогия решение от 19 май 2009 г., Apothekerkammer des Saarlandes и др. (C-171/07 и C-172/07, EU:C:2009:316, т. 45).

145 Вж. по-специално решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др. (C-547/14, EU:C:2016:325, т. 160).

146 Вж. по-специално решение от 26 април 2012 г., ANETT (C-456/10, EU:C:2012:241, т. 45).

147 Вж. по-специално решение от 10 март 2021 г., Ordine Nazionale dei Biologi и др. (C-96/20, EU:C:2021:191, т. 36 и цитираната съдебна практика).

148 Вж. по-специално решение от 23 декември 2015 г., Scotch Whisky Association и др. (C-333/14, EU:C:2015:845, т. 55 и цитираната съдебна практика).

предсимптоматичните носители, биха преминали през филтъра като неустановени[149]. Общият скрининг на пътуващите чрез използване на бързи тестове би имал подобни недостатъци[150].

110. Второ, самото поставянето под карантина на всички пътуващи, които пристигат или се връщат от държави „с висок риск“, също не би било толкова ефикасно за постигането на търсената от белгийското правителство степен на закрила като забраната за пътуване до и от тези държави, тъй като изискванията за карантина са се прилагали само за пребиваващите лица. Очевидно е, че поставянето под карантина на пътуващите за подходящ период от време спомага до определена степен за намаляване на разгледания по-горе риск[151]. На теория това гарантира, че всички, включително асимптоматичните носители и тези в предсимптоматична, инкубационна фаза, са изолирани от останалото местно население и по този начин не предизвикват верижни заразявания. Въпреки това, както изтъкват белгийското и норвежкото правителство, докато забраната за пътуване предотвратява риска от внасяне на „чужди“ случаи на COVID-19 на територията на страната, карантината, напротив, е само коригираща мярка, действаща, когато такива случаи вече са били внесени, и в зависимост от нейните условия е само частично ефикасна за намаляването на риска от по-нататъшно предаване на заразата на местното население. Изискването за карантина в домашни условия, какъвто очевидно е бил разглежданият случай, има такива недостатъци. Освен че хората може да не спазват напълно задължението да се изолират, те често споделят жилищата си с членове на семейството, които могат да се заразят и да разпространят заболяването[152].

– *По строгата необходимост от спорните ограничения за пътуване*

111. Що се отнася до въпроса дали спорните ограничения за пътуване не надхвърлят необходимото за постигане на преследваната цел за закрила на „обществено здраве“, искам да припомня, че тези мерки се прилагат само по отношение на държавите, за които се счита, че представляват висок риск от заразяване на пътници. Освен това изглежда — което запитващата юрисдикция все пак трябва да провери — че когато е имало данни за нивото на заразяване *в рамките на* дадена държава на регионално равнище, ограниченията са се прилагали по-целенасочено само по отношение на пътуванията между Белгия и проблемните региони[153].

112. Безспорно, възможно е било да се предложат по-адаптирани мерки, което би позволило още по-целенасочен подход. Оценката на епидемиологичната обстановка в дадена държава би могла да се прецизира. Съображения като степен на тестване, структура

[149] Всъщност, според проучвания, публикувани около момента на настъпване на фактите в главното производство, през първата фаза на пандемията повече от половината пътуващи, които са „внесли“ случаите от Китай в други държави, са пристигнали в предсимптоматичния, инкубационен период, макар и вече заразни, и са започнали да проявяват симптоми едва няколко дни след пристигането си. Вж. по-специално *Wells*, R. и al., op.cit., стр. 7505 и съдържащите се в тях позовавания. Относно липсата на ефективност на скрининга при влизане, вж. най-общо Насоките на ECDC, стр. 20.

[150] Както отбелязва норвежкото правителство, наличните научни данни към момента на настъпване на фактите в главното производство са сочели, че по отношение на COVID-19 има „прозоречен период“ след заразяването, през който използваните при тестването биологични маркери остават отрицателни.

[151] Вж. точка 102 по-горе. Вж. също Насоките на ECDC, стр. 20.

[152] Действително, поставянето на всички пътуващи под строга карантина в специално помещение близо до мястото на влизане би осигурило подходяща изолация от останалото население. Това обаче е не само прекалено трудно за реализиране, но и със сигурност би било твърде спорно от гледна точка на основните права.

[153] Вж. в този смисъл точки 14 и 15 по-горе.

на населението и т.н. биха позволили да се направи по-точна оценка [154]. Очевидно обаче това би усложнило извършването на тази оценка, а времето е било от съществено значение. Както посочват белгийското и норвежкото правителство, правото на Съюза позволява на националните власти да приемат правила, които са лесни за прилагане и изпълнение, дори и да не водят до идеално решение за всяко положение [155].

113. Искам да припомня още, че за да изпълнят разглежданото в настоящия раздел изискване, мерките, ограничаващи правото на свободно движение, трябва да са съпроводени и от някои гаранции, които могат да осигурят ефикасно ограничение на намесата в това право до строго необходимото [156].

114. В настоящия случай първата гаранция срещу такава ненужна намеса според мен се състои в редовната преоценка на спорните ограничения за пътуване [157]. Както встъпилите правителства и Комисията подчертават, епидемиологичната обстановка във всяка държава или регион е преразглеждана редовно, за да се гарантира, че тези ограничения се прилагат по отношение на даден район, докато обстановката там е проблематична. Изглежда данните за нивото на заразяване на национално или регионално равнище са актуализирани на седмична база [158], така че публичните власти са могли динамично да адаптират цветното обозначаване [159]. Що се отнася до общата необходимост от тези мерки, запитващата юрисдикция следва да провери дали релевантните укази съдържат „клауза за изтичане на срока на действие“, предвиждаща прекратяването им на определена дата, или поне дали белгийските власти са следили развитието на заплахата, оправдала тези мерки.

115. Второ, запитващата юрисдикция следва също да провери дали процедурните гаранции, предвидени в членове 30 и 31 от Директивата за гражданството, са били налице. Въпреки че, както отбелязах в точка 73 по-горе, тези разпоредби не са съставени с оглед на общи мерки като разглежданите, посочените гаранции все пак са се прилагали. Всъщност те са имали за цел „да се осигури висока степен на защита на правата на гражданите на Съюза“ в случай на ограничаване на свободното им движение, както и „да бъде спазен принципът,

[154] Този метод на изчисление например се оказа особено несправедлив спрямо държави членки като Люксембург, които проведоха много по-интензивна кампания за тестване в сравнение с други държави и които поради броя на случаите, установени чрез прилаганите от тях практики за тестване, бяха считани за държави „с висок риск“, въпреки че в действителност епидемиологичната обстановка на територията им вероятно е била сходна с тази в други държави, обозначени с оранжев код, които просто са тествали по-малко строго.

[155] Вж. по-специално решение от 20 ноември 2019 г., Infohos (C-400/18, EU:C:2019:992, т. 49 и цитираната съдебна практика).

[156] Вж. по аналогия решение от 6 октомври 2020 г., La Quadrature du Net и др. (C-511/18, C-512/18 и C-520/18, EU:C:2020:791, т. 132 и цитираната съдебна практика).

[157] Вж. относно необходимостта от периодично преразглеждане на продължаващото наличие на заплахата за общественото здраве, която първоначално е оправдала предпазните мерки, по-специално решение от 11 юли 2013 г., Франция/Комисия (C-601/11 P, EU:C:2013:465, т. 110 и цитираната съдебна практика). Вж. във връзка с такова изискване по отношение на ограниченията за пътуване решение от 4 октомври 2012 г., Бянков (C-249/11, EU:C:2012:608, т. 44 и 47), и ЕСПЧ, 8 декември 2020 г., Rotaru с/у Република Молдова (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, § 25 и цитираната съдебна практика).

[158] Вж. точка 16 по-горе.

[159] Изглежда, делото в главното производство е добър пример в това отношение. На 12 юли 2020 г. Швеция е оцветена в червено в разглежданото цветно обозначаване в съответствие с установената методология (вж. т. 15 по-горе), въз основа на обстоятелството, че според данните на ECDC от 10 юли заболеваемостта през предходните 14 дни е била 102,1 случая на 100 000 души население, въпреки че се е наблюдавала тенденция към намаляване. Следователно ограниченията за пътуване са се прилагали от тази дата. На 13 юли обаче ECDC публикува нови данни, според които заболеваемостта е 94,5 случая на 100 000 души население. На следващия ден шведското посолство потвърждава значителния спад на случаите на заразяване. Поради това на 15 юли цветното обозначение на тази държава е променено на „оранжево“ и прилаганите по отношение на нея ограничения за пътуване са отменени. Разбира се, може да се зададе въпросът дали е било необходимо Швеция да се обозначава като държава „с висок риск“, въпреки че стойността на заболеваемостта е надвишавала съвсем малко съответния праг и вече се е забелязвала тенденция към намаляване, след като в крайна сметка ограниченията са отменени два дни по-късно. Може би такова ревностно прилагане на правилата, което е спорно от гледна точка на правната сигурност, не е било необходимо. Според мен обаче това не поставя под въпрос легитимността на самата система.

че *всяко* предприето от властите *действие* трябва да бъде надлежно обосновано“ [160]. Освен това въпросните гаранции представляват специфичен израз на гарантирания в член 47 от Хартата принцип на ефективна съдебна защита — което е още една причина защо те следва да имат широк обхват. При това положение съм съгласен с белгийското правителство и Комисията, че в настоящия случай са необходими някои адаптации.

116. От една страна, що се отнася до задълженията, които член 30 от Директивата за гражданството предвижда съответно в параграфи 1 и 2, а именно „заинтересованите лица“ да се „уведомяват писмено“ за „решението“, ограничаващо свободното движение, и за предоставяне на информация на тези лица относно съображенията, на които се основава това „решение“, очевидно е, че спорните ограничения за пътуване не биха могли да бъдат съобщени по този начин и информацията да се предостави индивидуално на всички лица, които попадат в обхвата им. Въпреки това, предоставяната от тези гаранции закрила е трябвало да се осигури по подходящ начин. Според мен, както отбелязва белгийското правителство в съдебното заседание, фактът, че информацията относно приемането на тези ограничения и относно съображенията, свързани с „общественото здраве“, на които те се основават, е редовно съобщавана на широката общественост чрез различни средства за масова комуникация, изпълнява това изискване [161].

117. От друга страна, що се отнася до предвиденото в член 31, параграф 1 от Директивата за гражданството задължение да се предостави на гражданите на Съюза достъп до съдебни процедури за обжалване или преразглеждане на всяко „решение“, ограничаващо правото им на свободно движение, според мен то не означава, че гражданите на Съюза е трябвало да имат право да оспорват *пряко* общи мерки като разглежданите, ако такава възможност не е съществувала съгласно националната правна уредба. Всъщност, според мен тази разпоредба трябва да се тълкува във връзка с член 47 от Хартата и произтичащите от него основни изисквания [162]. Припомням, че гарантираният в тази разпоредба принцип на ефективна съдебна защита не изисква съществуването на самостоятелно правно средство за защита, което да има за предмет оспорване на съответствието на националните разпоредби с правото на Съюза, когато съществуват едно или повече правни средства за защита, позволяващи да се гарантира *косвено* зачитането на индивидуалните права съгласно правото на Съюза [163].

118. Има няколко начина, по които белгийските съдилища са можели да осигурят по време на пандемията съдебна защита на правата, които гражданите на Съюза черпят от Директивата за гражданството. Първо, всяко действие, например на полицейските органи, с което те отказват въз основа на спорните ограничения за пътуване да позволят на дадено лице да се качи на полет или налагат санкция за опит за това, би могло да се квалифицира като „решение“ по смисъла на член 31, параграф 1 от тази директива [164] и съответно би трябвало да подлежи на съдебен контрол. В този контекст засегнатото лице е трябвало да има възможност, в самото начало, да оспори съвместимостта с правото на Съюза на общите мерки, въз основа на които е взето това „решение“. Второ, очевидно е било възможно — това да се направи в рамките на иск за отговорност на държавата за вреди, тъй като Nordic Info е предявило такъв иск [165].

[160] Съображение 25 от Директивата за гражданството (курсивът е мой).

[161] В този смисъл вж. също член 34 от Директивата за гражданството.

[162] Вж. в този смисъл решение от 4 юни 2013 г., ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, т. 52).

[163] Вж. решение от 13 март 2007 г., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, т. 47—64).

[164] Вж. по аналогия решение от 27 октомври 1977 г., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, т. 15).

[165] Вж. по аналогия решение от 13 март 2007 г., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, т. 56—64).

119. В контекста на тези процедури за обжалване гражданин на Съюза е трябвало да има възможност не само да оспори цялостната съвместимост на тези мерки с правото на Съюза, но и да претендира, че те не е трябвало да се прилагат спрямо него. Това лице е трябвало да може да изтъкне например, че неправилно му е било отказано правото да се качи на полета си, когато е пътувало с „наложителна“ цел. Съдилищата е трябвало да могат да проверят например дали властите са имали право да приемат, че въпросното пътуване, макар и по свързани със семейството причини, не е попадало в категорията „наложителни семейни причини“ [166], или дали много специфични индивидуални обстоятелства, свързани с това лице, са можели да оправдаят — извън общите категории пътувания, считани за „наложителни“ — изключителна дерогация от забраната за пътуване [167].

iii) По строгата пропорционалност на спорните ограничения за пътуване

120. Пропорционалността sensu stricto предполага да се извърши преценка на причинените от дадена мярка неудобства и дали те са съразмерни с преследваните цели [168]. Това изискване до голяма степен е пренебрегнато от встъпилите правителства и Комисията в техните становища. Те обаче биха могли да бъдат извинени за този пропуск, тъй като този етап от проверката за пропорционалност по принцип отсъства от „традиционната“ практика на Съда в областта на свободното движение [169]. За разлика от това, той се появява сравнително последователно в решенията относно законосъобразността на национални мерки по член 52, параграф 1 от Хартата, които ограничават упражняването на гарантираните от Хартата основни права [170]. В този контекст в съдебното заседание Съдът попита белгийското правителство и Комисията дали запитващата юрисдикция всъщност трябва да провери и строгата пропорционалност на спорните ограничения за пътуване. Встъпилите страни потвърдиха, че запитващата юрисдикция трябва да направи това. Аз също съм убеден, че това е правилният подход поради следните причини.

121. Мерките, ограничаващи свободното движение на хора, повдигат — най-общо казано — въпроси, свързани с основните права. Освен факта, че правото на свободно движение, с което се ползват гражданите на Съюза, е само по себе си защитено от Хартата [171], националните мерки, които ограничават това право, обикновено ограничават същевременно и други гарантирани от нея права и свободи. В настоящия случай това със сигурност е така. Като са възпрепятствали движението между държавите членки, спорните ограничения за пътуване може да са ограничили, в зависимост от обстоятелствата, i) правото на зачитане на личния и семейния живот, защитено от член 7 (доколкото

166 Вж. точка 88 по-горе.

167 Вж. точка 132 по-долу.

168 Вж. по-специално решение от 17 декември 2020 г., Centraal Israëlitisch Consistorie van België и др. (C-336/19, EU:C:2020:1031, т. 64 и цитираната съдебна практика).

169 Вж. по-специално, във връзка само с подходящия характер и необходимостта, решения от 14 юли 1983 г., Sandoz (174/82, EU:C:1983:213, т. 18), от 10 юли 2008 г., Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, т. 29), и от 16 март 2023 г., OL (Удължаване на срока на италианските концесии) (C-517/20, непубликувано, EU:C:2023:219, т. 53).

170 Вж. по-специално решения от 22 януари 2013 г., Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, т. 50), от 15 февруари 2016 г., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, т. 54), и от 17 декември 2020 г., Centraal Israëlitisch Consistorie van België и др. (C-336/19, EU:C:2020:1031, т. 64).

171 Подчертавам, че Хартата е приложима в ситуация като разглежданата в главното производство. Всъщност, когато държавите членки ограничават правото на свободно движение, с което се ползват гражданите на Съюза, и искат да се позоват на предвидените в правото на Съюза основания като член 27, параграф 1 от Директивата за гражданството, за да обосноват това ограничение, те „прилагат правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата. Вж. по-специално решение от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Права на ползване върху земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432, т. 63 и 64 и цитираната съдебна практика).

по-специално те биха могли да разделят семействата)[172], ii) правото на образование, защитено от член 14 (доколкото те биха могли да попречат, например студентите да посещават лекции в чуждестранен университет), iii) правото на труд, гарантирано от член 15 (доколкото те биха могли да попречат на хората да търсят работа в чужбина) и, iv) свободата на стопанската инициатива, защитена от член 16 (по-специално защото те правят предоставянето на туристически услуги по отношение на засегнатите държави „с висок риск“ практически невъзможно).

122. В тези случаи условията за дерогация на правото на свободно движение, предвидени в член 27, параграф 1 от Директивата за гражданството, трябва да се тълкуват по начин, който е в съответствие с произтичащите от Хартата изисквания. Всъщност тази разпоредба не може да допусне ограничения на свободното движение на хора, които не биха били допустими по член 52, параграф 1 от Хартата. Според мен от това следва, че проверката за пропорционалност по първата разпоредба трябва да е толкова строга, колкото и по втората разпоредба.

123. Всъщност, по отношение на защитата на основните права, съществува значителна разлика между различните етапи на проверката за пропорционалност. Изискванията за „подходящ характер“ и „необходимост“ се отнасят единствено до *ефикасността* на разглежданите мерки по отношение на преследваната цел. В крайна сметка това е само ограничен съдебен контрол дали властите са оценили фактическото положение по разумен и правилен начин в това отношение. Освен това този контрол в голяма степен зависи от абстрактни съображения като „степента на закрила“ на разглеждания интерес, която публичните власти са целели да постигнат. Както вече отбелязах, колкото по-висока е тази степен на закрила, толкова „по-необходимо“ ограничителни ще са мерките, дори особено драстични. Някои мерки обаче, колкото и „необходими“ да са за закрила на някои интереси, са просто твърде обременителни за други интереси, за да бъдат приемливи в едно демократично общество. Точно това е смисълът на изискването за „пропорционалност sensu stricto“. Според това изискване произтичащите от спорните мерки предимства по отношение на преследваната цел се претеглят спрямо неудобствата, които те причиняват по отношение на основните права[173]. Както отбелязва генерален адвокат Saugmandsgaard Øe в заключението си по дело Tele2 Sverige и др.[174], това балансиране „повдига дебат за ценностите, които трябва да преобладават в демократичното общество, и в крайна сметка за това в какво общество искаме да живеем“. Този дебат е необходим дори по отношение на мерките в областта на „общественото здраве“[175] и, бих добавил, особено по отношение на мерките, предприети по време на пандемията от COVID-19, предвид безпрецедентното им въздействие върху цялото население на държавите членки[176].

[172] По подобен начин, макар свободата на придвижване да е гарантирана от член 2 от Протокол № 4 към ЕКПЧ, ЕСПЧ я разглежда също като важен аспект на правото на зачитане на личния живот, гарантирано от член 8 от тази конвенция. Вж. по-специално ЕСПЧ, 6 декември 2005 г., İletmiş с/у Турция (CE:ECHR:2005:1206JUD002987196, § 47).

[173] По подобен начин, като разглежда мярка, ограничаваща правото на излизане, гарантирано в член 2, параграф 2 от Протокол № 4 към ЕКПЧ, ЕСПЧ разглежда дали тази мярка постига справедлив баланс между обществения интерес и правата на засегнатото лице. Вж. по-специално ЕСПЧ, 23 февруари 2017 г., De Tommaso с/у Италия (CE:ECHR:2017:0223JUD004339509, § 104).

[174] Заключение по съединени дела C-203/15 и C-698/15, EU:C:2016:572, т. 248.

[175] Вж. Резолюция на Европейския парламент от 17 април 2020 г. относно координирани действия на ЕС за борба с пандемията от COVID-19 и последиците от нея (2020/2616(RSP), точка 46 и сл., и Съвет на ЕС, Декларация на върховния представител Жозеп Борел, от името на Европейския съюз, относно правата на човека по време на пандемията от коронавирус, 5 май 2020 г.

[176] Степента, в която е трябвало да бъдат защитени основните права, може да е била различна при един изключителен режим на „извънредно положение“ в съответствие с член 347 ДФЕС. Въпреки това няма да разглеждам този въпрос в настоящото заключение поради изложените в точки 51—54 съображения.

124. Що се отнася до строгата пропорционалност на спорните ограничения за пътуване, искам да отбележа, че както вече посочих, от една страна, в зависимост от обстоятелствата тези мерки ограничават различни основни права и свободи, защитени от Хартата. От друга страна, те са изглеждали подходящи и необходими за преследването на призната от Съюза цел от общ интерес, а именно закрилата на общественото здраве. Освен това, както отбелязват белгийското и норвежкото правителство, прилагането на тези мерки е било необходимо, за да се защити „правото на здраве“ на населението в страната, което право е признато в множество международни актове, по които държавите членки са страни, и което им налага задължения за предприемане на подходящи действия, по-специално за контрол на епидемичните заболявания[177]. В този контекст е трябвало да се поддържа „справедлив баланс“ между тези различни права и интереси[178].

125. Очевидно поддържането на такъв баланс не е било лесно. Да се държи пандемията под контрол, като същевременно се ограничава въздействието на санитарните мерки върху гражданските свободи, несъмнено е било сложна задача. Публичните власти е трябвало да вземат много политически, икономически и социални решения, при това доста бързо предвид бързо развиващата се ситуация, пред която са били изправени. Впрочем това вероятно е едно от най-големите предизвикателства, пред които се е налагало да се изправят публичните власти в най-новата история.

126. Претеглянето на предимствата и недостатъците на ограничения за пътуване като разглежданите е било особено трудно. От една страна, тези мерки са могли да допринесат за ограничаване на разпространението на COVID-19. От друга страна, те са могли да предизвикат значителни социални и икономически сътресения[179].

127. Първо, ограниченията за пътуване имаха огромно въздействие върху стопанската инициатива и свързаната с нея свобода, гарантирана в член 16 от Хартата. Последиците за туристическия сектор по-конкретно бяха безпрецедентни. Поради тези ограничения дейността на туроператорите по-специално, като Nordic Info, беше спряна като цяло[180]. Въпреки това при претеглянето на конкуриращите се ценности публичните власти са могли според мен основателно да приемат, че общественото здраве трябва да е с

177 Вж. по-специално член 12, параграф 2, буква в) от Международния пакт за икономически, социални и културни права от 1966 г. и член 11, параграф 3 от Европейската социална харта (ревизирана), подписана в Страсбург на 3 май 1996 г. Освен това според постоянната практика на ЕСПЧ, въпреки че „правото на здраве“ не е гарантирано като такова от ЕКПЧ, задълженията за предприемане на действия в областта на здравето все пак произтичат от членове 2 и 8 (право на живот и право на зачитане на личния и семейния живот). По-специално, член 2 от тази конвенция налага на държавите — страни по нея, задължение да предприемат подходящи мерки за опазване на живота на лицата под тяхна юрисдикция и за защита на тяхната физическа неприкосновеност, включително в областта на общественото здраве (вж. по-специално ЕСПЧ, 5 ноември 2020 г., Le Mailloux с/у Франция (CE:ECHR:2020:1105DEC001810820, § 9 и цитираната съдебна практика). Според мен съгласно правото на Съюза такива задължения за предприемане на действия произтичат също и от член 2, параграф 1 от Хартата — тъй като гарантираното в нея „право на живот“ съответства на посоченото в член 2 от ЕКПЧ — и от член 35, първо изречение от Хартата.

178 Като допълнителна бележка припомням, че съгласно член 52, параграф 1 от Хартата всяко ограничаване на упражняването на гарантираните в нея права и свободи трябва да зачита и „основното съдържание“ на тези права и свободи и че когато това не е така, такъв баланс на интересите е невъзможен. Въпреки това не считам, че спорните ограничения за пътуване нарушават „основното съдържание“ на правото на свободно движение, гарантирано в член 45, параграф 1 от Хартата, или на други засегнати основни права. Макар по-специално забраната за пътуване да е най-тежката форма на ограничаване на правото на свободно движение, обстоятелството, че тази забрана не е била абсолютна, е от решаващо значение в това отношение. Всъщност тя се е прилагала само за пътувания до и от определени държави „с висок риск“, „наложителните“ пътувания са били изключени от обхвата ѝ и е била наложена само временно (вж. a contrario решение от 4 октомври 2012 г., Бянков (C-249/11, EU:C:2012:608, т. 44 и 79).

179 Вж. Насоките на ECDC, стр. 18 и 19.

180 Вж. по-специално Световен икономически форум, Въздействието на COVID-19 върху туристическия сектор (https://www.weforum.org/agenda/2022/01/global-travel-tourism-pandemic-COVID-19/) и заключението на генерален адвокат Medina по дело UFC — Que choisir и CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, т. 1 и 2).

приоритет пред такива икономически съображения [181] и/или че една неконтролирана пандемия може да има още по-сериозни последици за икономиката в дългосрочен план, ако не бъдат взети временни мерки за ограничаване на нейното разпространение. Освен това на равнището на Съюза и на национално равнище бяха приети други мерки, за да се смекчи въздействието на тези ограничения върху въпросния сектор [182].

128. Второ, ограниченията за пътуване доведоха до значителни неудобства за физическите лица. Тези неудобства тежат на сърцето на юристите от Съюза, тъй като тези мерки всъщност засегнаха най-много „любимото дете“ на правото на Съюза, а именно мобилния гражданин на Съюза. Въпросният статут и свързаното с него право на свободно движение са замислени като средство за еманципиране на хората чрез обучение, работа, приятелства, създаване на семейни връзки и т.н. в целия Съюз. Това стана начин на живот: за много от тези граждани международните пътувания са съществена част от живота. Изведнъж мобилността, насърчавана от Съюза, вече се смяташе за заплаха и съответно беше ограничена [183].

129. Като се има предвид това ясно е, че най-общо казано ограниченията за пътуване могат да имат различно въздействие върху гражданите на Съюза в зависимост от обстоятелствата. Например възпрепятстването на едно лице да се върне у дома и/или да се събере с близките си в друга държава накърнява в по-голяма степен основното право на това лице на личен и семеен живот, отколкото просто да го възпрепятства да отиде до Швеция на пътуване с цел туризъм. Ето защо обикновено строгата пропорционалност на такива мерки трябва да се преценява in concreto, с оглед на индивидуалните обстоятелства на засегнатите лица [184].

130. В точка 70 по-горе обясних, че когато става въпрос за ограничения за пътуване, приети в отговор на заплахата, която представлява епидемична болест, такава индивидуална оценка често не би била възможна, без да се застраши ефикасността на тези ограничения. В това отношение могат да се приемат общи мерки. В тази хипотеза обаче трябва да се извърши оценка на пропорционалността in abstracto, като се разграничат различните категории лица и обстоятелства, за да се отчете фактът, че някои причини за пътуване заслужават по-голяма защита от други и трябва да имат предимство пред изискванията, свързани с общественото здраве [185].

131. В хода на съдебното заседание, в отговор на поставени от Съда въпроси белгийското правителство твърди, че спорните ограничения за пътуване следват от тази логика. По-специално, за да се гарантира строгата пропорционалност на тези мерки, пътуващите по „наложителни“ причини, по-специално по „наложителни семейни причини“, са оставени извън обхвата им.

[181] Вж. Европейски съвет, Заключения на председателя на Европейския съвет след видеоконференцията с членове на Европейския съвет относно COVID-19, 17 март 2020 г.

[182] Вж. относно различните мерки, предложени от Комисията в това отношение към момента на настъпване на фактите в главното производство, „Туризъм и транспорт: Насоки на Комисията за безопасно подновяване на пътуванията и съживяване на туристическия сектор в Европа през 2020 г. и след това“, съобщение за медиите, 13 май 2020 г.

[183] Вж. *Iliopoulou-Penot*, A. La Citoyenneté de l'Union aux temps du coronavirus. — In *Dubout*, E. et *Picod*, F. (eds), Coronavirus et droit de l'Union européenne, Bruylant, 2021, 178—180.

[184] Вж. по аналогия решение от 29 април 2004 г., Orfanopoulos и Oliveri (C-482/01 и C-493/01, EU:C:2004:262, т. 93—99), и ЕСПЧ, 8 декември 2020 г., Rotaru с/у Република Молдова (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, § 31 и цитираната съдебна практика).

[185] Вж. по-специално *Thym*, D. и *Bornemann*, J., op.cit. стр. 1164—1165.

132. Според мен, ако приемем, че общите категории за „наложителните“ пътувания са разбирани достатъчно широко, за да отговарят на изискванията, по-специално, на основното право на личен и семеен живот, и че доказателствата, които са били необходими да се докаже, че дадено пътуване е „наложително“, не са такива, че на практика да затруднят прекомерно пътуването [186], всъщност е допринесло за осигуряване на строгата пропорционалност на спорните мерки [187]. В допълнение към тези общи категории обаче според мен спорните мерки е трябвало също да се прилагат гъвкаво. Други, специфични индивидуални обстоятелства е трябвало да обосноват извънредни дерогации към момента на прилагането. На временно пребиваващите в Белгия лица е следвало да бъде разрешено да се върнат в тяхната държава членка на пребиваване, независимо дали става въпрос за Швеция или друга държава „с висок риск“ [188]. Някои други хуманитарни обстоятелства също биха могли и би трябвало също да обосноват такава дерогация по съображения, свързани с основните права. Този въпрос трябва да се прецени от запитващата юрисдикция.

133. За разлика от това, публичните власти са имали основание да считат, че колкото и да са важни, пътуванията с цел туризъм трябва временно да отстъпят пред изискванията за общественото здраве. Във връзка с това трябва да се има предвид още, че разглежданите ограничения са се прилагали само по отношение на някои държави „с висок риск“, докато пътуванията с цел туризъм до други държави са били разрешени. Това също е спомогнало за спазването на строгата пропорционалност на спорните мерки.

6. Междинно заключение

134. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на първия преюдициален въпрос в смисъл, че член 4, параграф 1 и член 5, параграф 1 във връзка с член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директивата за гражданството, трябва да се тълкуват в смисъл, че по принцип допускат национални мерки, прилагани в отговор на дължаща се на пандемия сериозна и истинска заплаха за общественото здраве, които се състоят, от една страна, в забрана за пътуване до и от държави, в които епидемиологичната обстановка е сравнително по-лоша от тази във въпросната държава членка, и от друга страна, в изисквания за карантина и тестване на пребиваващите в страната лица при завръщането им от такива държави.

Б. Законосъобразност на проверките, извършвани, за да се осигури прилагане на спорните ограничения за пътуване (втори въпрос)

135. Пред запитващата юрисдикция Nordic Info твърди, че за да приложат ограниченията за пътуване, разгледани в анализа ми на първия въпрос, белгийските власти са извършвали към момента на настъпване на фактите в главното производство проверки на границите между Белгия и други държави от Шенгенското пространство в нарушение на правилата на Кодекса на шенгенските граници.

186 Вж. по аналогия, по отношение на категорията пътувания, свързани с „наложителни семейни причини“, Европейска комисия, 28 октомври 2020 г., Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета, COVID-19 Насоки относно лицата, освободени от временното ограничение на неналожителните пътувания до ЕС във връзка с изпълнението на Препоръка 2020/912 на Съвета от 30 юни 2020 г. (COM (2020) 686 final), стр. 8.

187 Вж., за подобна оценка по ЕКПЧ, McBride, J. An Analysis of COVID-19 Responses and ECHR Requirements. — Блог за ЕКПЧ, 27 март 2020 г. (достъпен на адрес: https://www.echrblog.com/2020/03/an-analysis-of-COVID-19-responses-and.html).

188 Вж. по-специално Европейска комисия, 16 март 2020 г., COVID-19 Насоки за мерки за управление на границите с цел опазване на здравето и гарантиране на наличността на стоки и основни услуги, точка 21.

136. Припомням, че за да се изпълни целта на Съюза за създаване на „пространство […] без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на хора“[189], Кодексът на шенгенските граници предвижда *принципа* на премахването на граничен контрол на лица, които пресичат т.нар. „вътрешни граници“[190] между държавите, за които се прилагат достиженията на правото от Шенген, като Белгия и Швеция[191]. Член 22 от този кодекс изразява този принцип, като предвижда, че вътрешните граници могат да се преминават на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата. По *изключение* обаче членове 25—35 от същия кодекс допускат при определени условия временно повторно въвеждане на такива проверки.

137. В случая Nordic Info твърди, че спорните проверки са се извършвали в нарушение на член 22 от Кодекса на шенгенските граници. Освен това според него не са били изпълнени условията за извънредно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, както е предвидено в член 25 и сл. от този кодекс.

138. В акта за преюдициално запитване националната юрисдикция изглежда изхожда от предпоставката, че извършваните от белгийските власти проверки действително са представлявали „гранични проверки“ по смисъла на член 22 от Кодекса на шенгенските граници, и поради това изглежда се съмнява в тяхната законосъобразност само съгласно член 25 и сл. от този кодекс. Белгийското правителство обаче оспорва тази предпоставка в становището си. Освен това вторият преюдициален въпрос е формулиран по широк и отворен начин, като потенциално обхваща и тази проблематика. Поради това считам за уместно да направя някои уточнения относно 1) квалификацията на спорните проверки, преди да разгледам 2) условията за временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници.

1. По квалификацията на спорните проверки

139. Преюдициалното запитване е неясно по отношение на проверките, които белгийските власти са извършвали, за да осигурят прилагането на спорните ограничения за пътуване към момента на настъпване на фактите в главното производство. Запитващата юрисдикция обяснява само — и припомня във формулировката на втория си въпрос — че предвидената в член 18 от спорния указ[192] забрана за пътуване е „контролирана и санкционирана“ в случай на нарушение и че е можело да бъде „изпълнена служебно“ от компетентните органи. В останалата част от запитването тази юрисдикция възпроизвежда съдържанието на някои от релевантните разпоредби на белгийското право, без да обясни какво означават те на практика. Независимо от това, от преписката, и по-специално от отговорите на белгийското правителство на поставените му от Съда въпроси, произтичат следните данни.

189 Вж. точка 4 по-горе.

190 Член 2, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници гласи, че по смисъла на този кодекс понятието „вътрешни граници“ означава: „а) общите сухопътни граници, включително реки и езера, на държавите членки; б) летищата на държавите членки за вътрешни полети; в) морски, речни и езерни пристанища на държавите членки за редовни вътрешни фериботни превози“.

191 Както и Исландия и Норвегия, ако това би било от значение за делото в главното производство (вж. бележки под линия 23 и 35 по-горе).

192 Изглежда, прилагането на изискванията за карантина и тестване не е предмет на спора.

140. От една страна, безспорно е, че към момента на настъпване на фактите в главното производство белгийските власти формално не са въвели повторно граничен контрол на вътрешните граници между Белгия и други държави от Шенгенското пространство в съответствие с член 25 и сл. от Кодекса на шенгенските граници. От друга страна, по това време полицейски служители са извършвали някои проверки, а именно:

– на *летищата*, по принцип по отношение на всички полети. По отношение на полети, пристигащи от държави от Шенгенското пространство „с висок риск“/„с червен код“, обаче са извършвани проверки на случаен принцип на пътниците;

– на *железопътните гари*, като служителите са извършвали проверки на случаен принцип на пътуващи с международни високоскоростни влакове, които пристигат от съседни държави, в момента на слизане на първата гара, на която тези влакове спират след влизането на белгийската територия;

– по *пътищата*, пресичащи границите с мобилни екипи от служители, които са извършвали проверки на случаен принцип през обичайното си работно време.

141. Според белгийското правителство тези проверки не са били „гранични проверки“ по смисъла на член 22 от Кодекса на шенгенските граници. Те били само случаи на „упражняване на полицейски правомощия от компетентните органи на държавите членки съгласно националното им законодателство […] [в] граничните зони“ и освен това нямали „ефект, равностоен на гранични проверки“ по смисъла на член 23, буква а) от посочения кодекс. Следователно те не попадали в обхвата на забраната за граничен контрол на вътрешните граници, както ставало ясно от последната цитирана разпоредба.

142. Правилната квалификация на спорните проверки очевидно е въпрос, който следва да бъде решен от запитващата юрисдикция. За да насоча националния съд в това отношение, все пак ще изложа някои съображения.

143. От една страна, на пръв поглед изглежда, че спорните проверки отговарят на определението за „гранични проверки“ по член 2, точка 11 от Кодекса на шенгенските граници. Първо, те очевидно са „извършвани на гранично-пропускателните пунктове“ или в близост до тях — поне що се отнася до пътищата и летищата [193], макар че случаят с железопътните гари не е толкова различен [194]. Второ, те вероятно са извършвани, „за да гарантират, че лицата […] могат да получат разрешение за влизане на територията на [държава членка] или за излизане“, тъй като изглежда, че полицейски служители са проверявали дали пътуващите отговарят на поне едно от условията, прилагани към момента на настъпване на фактите в главното производство, за да „получат разрешение за

[193] Припомням, че по смисъла на Кодекса на шенгенските граници летищата на държавите членки се считат за гранично-пропускателни пунктове. Вж. в този смисъл определенията за „вътрешни граници“ и „външни граници“ в член 2, съответно точки 1 и 2 от този кодекс.

[194] От една страна, дори по отношение на международните влакове, железопътните гари не се считат за гранично-пропускателни пунктове по смисъла на Кодекса на шенгенските граници (вж. в този смисъл определенията за „вътрешни граници“ и „външни граници“ в член 2, съответно т. 1 и 2 от този кодекс). От друга страна, съгласно правилата на този кодекс „гранични проверки“ се извършват на пътуващите във влаковете, пресичащи външните граници, в момента на слизане (или качване) на първата гара на пристигане (или последната гара на заминаване) на територията на държава от Шенгенското пространство. Вж. приложение VI „Специфични правила за различните видове граници и различните превозни средства, използвани за преминаване на външните граници на държавите членки“, точка 1 („Сухопътни граници“), точка 1.2 („Проверки на железопътен трафик“).

влизане“ на белгийската територия или „за излизане“ от нея, а именно да пътуват с „наложителна цел“ или, при условията на евентуалност, да не пристигат от държава с „висок риск“ или да не се опитват да заминат за такава държава.

144. От друга страна, обстоятелството, че спорните проверки явно не са извършвани в стационарни пунктове, а по-скоро от мобилни екипи от полицейски служители, които са се намирали на различни места по различно време, както и фактът, че тези проверки не са били системни [195], а случайни „проверки на място“, са силни показатели [196], че това са били, както твърди белгийското правителство, случаи на „упражняване на полицейски правомощия […] [в] граничните зони“, както е предвидено в член 23, буква а) от Кодекса на шенгенските граници. Тъй като интензивността и честотата на тези проверки — което запитващата юрисдикция следва да провери въз основа на релевантните норми на белгийското право — не са били такива, че да имат „ефект, равностоен на гранични проверки“, те всъщност не попадат в обхвата на предвидената в член 22 от този кодекс забрана [197]. Фактът, че в член 23, буква а), точка ii) са предвидени само проверки, извършвани в отговор на „заплахи за обществената сигурност“, а не на „заплахи за общественото здраве“, е ирелевантно в това отношение. Всъщност тази разпоредба не предвижда нито правно основание, нито определя съображенията, поради които могат да се упражняват „полицейски правомощия“ — тъй като тези съображения са определени в релевантната национална правна уредба — и хипотезата на контрол във връзка с обществената сигурност е дадена само като пример [198].

2. Условия за временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници

145. В предходния раздел обясних защо според мен — което запитващата юрисдикция следва да провери — проверки като извършваните от белгийските власти към момента на настъпване на фактите в главното производство с цел прилагане на спорните ограничения за пътуване не представляват забранени „гранични проверки“ на вътрешните граници по смисъла на член 22 от Кодекса на шенгенските граници. Поради това въпросът дали към

[195] Системни проверки, изглежда, са извършвани единствено по отношение на пътниците, които се качват или слизат от влаковете Eurostar, пристигащи от или заминаващи за Лондон (Обединеното кралство), на гара *Миди* в Брюксел (Белгия). Тези проверки обаче не са от значение по настоящото дело. Всъщност, както подчертава белгийското правителство в съдебното заседание, те се отнасят до пресичането не на „вътрешна граница“, а на „външните граници“ на държавите от Шенгенското пространство. Тъй като тези влакове очевидно не се спират по средата на тунела под Ламанша, на мислената граница между Франция и Обединеното кралство, пътниците, напротив, са проверявани, преди да се качат или слязат на гара *Миди* (вж. бележка под линия 193 по-горе). Обстоятелството, че тези влакове понякога спират на територията на държавите от Шенгенското пространство между Брюксел и Лондон, е без значение в това отношение. Всъщност във връзка с това се прилага специален режим, според който пътниците, които се качват на тези влакове, например в Лил (Франция) до Брюксел, подлежат на „гранични проверки“ на гарата за пристигане (вж. приложение VI, точка 1.2.3 от Кодекса на шенгенските граници). Подчертавам, че по отношение на тези пътници въпросните проверки не се считат за свързани с пресичането на „вътрешни граници“. Напротив, съгласно правна фикция се счита, че тези лица пресичат „външните граници“ на държавите от Шенгенското пространство.

[196] Вж. в този смисъл член 23, буква а), точки iii) и iv) от Кодекса на шенгенските граници.

[197] Вж. в този смисъл решение от 21 юни 2017 г., *A* (C-9/16, EU:C:2017:483, т. 38—40 и цитираната съдебна практика).

[198] Както става ясно от употребата на думата „по-специално“ в член 23, буква а).

посочения момент в Белгия са били изпълнени условията за повторно въвеждане по изключение на граничен контрол на тези граници изглежда вече не е релевантен. За пълнота на изложението обаче ще го разгледам [199].

146. Член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници определя общата рамка, която урежда временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници. Той предвижда по-специално, че този контрол може да бъде въведен повторно „в случай че […] съществува сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност“ в държава членка. Както ще обясня по-долу, трябва да са изпълнени и други процесуални и материалноправни условия [200].

147. Независимо обаче дали тези други условия са били изпълнени в Белгия към момента на настъпване на фактите в главното производство, Nordic Info поддържа, че повторното въвеждане на граничен контрол е било явно невъзможно при обстоятелства като разглежданите в главното производство по простата причина, че в член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници не се споменава „общественото здраве“ като основание за такава мярка. Този въпрос, който произтича от акта за преюдициално запитване, е в основата на втория въпрос на запитващата юрисдикция. Затова първо ще разгледам абстрактно а) обхвата на тази разпоредба, преди да изложа няколко кратки бележки по въпроса б) дали условията за прилагане на такава мярка са били изпълнени при разглежданите обстоятелства.

а) Обхватът на член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници

148. Според мен доводът на Nordic Info относно основанията, на които граничен контрол на вътрешните граници може да бъде законосъобразно въведен повторно съгласно член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници, има известно основание [201].

149. Всъщност, докато член 27, параграф 1 от Директивата за гражданството изрично изброява „обществения ред, обществената сигурност или *общественото здраве*“ (курсивът е мой) като допустими основания за ограничаване на свободата на движение, член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници, когато става въпрос за граничен контрол на *вътрешните* граници, посочва само „сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност“, като очевидно оставя настрана „общественото здраве“. Предотвратяването на „заплахите за общественото здраве“ на държавите членки действително се споменава в този кодекс, но *само* във връзка с влизането на граждани на трети страни, пристигащи на *външните* граници [202].

[199] Този анализ може да послужи най-малкото като указание за други случаи, тъй като — както посочих във въведението на настоящото заключение — по време на пандемията държавите членки са въвели повторно в голяма степен граничен контрол на вътрешните граници в различни моменти. Вж. *Нотификации от държавите членки за временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници съгласно членове 25 и 28 и сл. от Кодекса на шенгенските граници* (достъпни на адрес: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en.

[200] Вж. точки 155—161 по-долу.

[201] Дотолкова, че становището му е или поне изглежда е било споделяно от Парламента. Вж. Резолюция на Европейския парламент от 19 юни 2020 г. относно положението в Шенгенското пространство вследствие на избухването на COVID-19 (2020/2640(RSP) (ОВ C 362, 2021 г., стр. 77, т. 7).

[202] Да не са „заплаха за обществения ред, националната сигурност [или] *здравеопазването*“ (курсивът е мой) е едно от условията за влизане, прилагани по отношение на гражданите на трети страни за кратък престой на територията на държавите членки (вж. член 6, параграф 1, буква д) от Кодекса на шенгенските граници), което условие по принцип се проверява от гранични служители в рамките на „цялостни“ проверки, на които подлежат гражданите на трети страни при влизане в Шенгенското пространство (вж. член 8, параграф 3, буква а), точка vi) от този кодекс).

150. Освен това анализът на историята на този кодекс показва, че посочената разлика в режима не е просто пропуск, а съзнателен избор на законодателя на Съюза. В това отношение припомням, че в Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген [203], подписана в Шенген на 19 юни 1990 г. [204], „общественото здраве“ не се споменава нито във връзка с условието за влизане на чужди граждани, нито във връзка с временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници [205]. Въпреки това в законодателното си предложение, което впоследствие става първата версия на Кодекса на шенгенските граници [206], Комисията предлага, по-специално, към съществуващите условия за влизане да се добави, че чуждите граждани не трябва да представляват заплаха за здравеопазването [207] и че граничен контрол може да бъде въведен повторно в случай на „сериозна заплаха за обществения ред, вътрешната сигурност или *общественото здраве*“ [208]. При първото четене на текста обаче Парламентът изменя разпоредбите относно граничния контрол на вътрешните граници, като премахна всички позовавания на заплахи за „общественото здраве“ [209]. Това изменение е запазено в останалата част от законодателната процедура.

151. При това положение, подобно на белгийското, норвежкото и швейцарското правителство, както и на Комисията, намирам, че макар сами по себе си „заплахите за общественото здраве“ да не могат да обосноват повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници съгласно член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници, *някои* положения, свързани с общественото здраве, са толкова сериозни, че могат да бъдат включени в понятието „сериозна заплаха за обществения ред“, използвано в тази разпоредба [210].

152. Въпреки че Кодексът на шенгенските граници не съдържа определение на понятието „сериозна заплаха за обществения ред“, от съображение 27 от този кодекс следва, че законодателят на Съюза е възнамерявал в това отношение да се прилага определението, дадено от Съда в практиката му относно свободното движение. Според релевантната съдебна практика понятието „обществен ред“ предполага наличието на „действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес“ [211].

[203] Споразумение между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенно премахване на контрола по техните общи граници, подписано в Шенген на 14 юни 1985 г. (ОВ L 239, 2000 г., стр. 13).

[204] ОВ L 239, 2000 г., стр. 19.

[205] Вж. съответно член 2, параграф 2 и член 5, параграф 1, буква д) от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген.

[206] Предложение за регламент на Съвета за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите, представено от Комисията, 26 май 2004 г. (COM(2004) 391 final).

[207] Вж. член 5, параграф 1, буква д) от това предложение.

[208] Вж. член 20, параграф 1, член 22, параграф 1 и член 24 от това предложение (курсивът е мой).

[209] Вж. Законодателна резолюция на Европейския парламент относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (COM(2004)0391 — C6-0080/2004 — 2004/0127(COD) (P6_TA(2005)0247). Това изменение е по предложение на Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи. Вж. Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, 14 април 2005 г., изменения 138—198, проект на доклад, Michael Cashman, Doc nºPE 355.529v01-00, стр. 20, изменение 171 („[…] *Има […] разлика между „заплаха за общественото здраве“ като основание за отказ на влизане на едно физическо лице и „заплаха за общественото здраве“ като основание за повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници, който би засегнал всички лица, които желаят да пресекат вътрешната граница. Докато в първия случай е лесно да се види ползата от добавянето на „заплаха за общественото здраве“ като основание за отказ […], това не е съвсем очевидно за хипотезата на повторно въвеждане на контрола по вътрешните граници: ако на територията на държава членка избухне епидемия от такава болест, подходящата и пропорционална политическа реакция би била например да се поставят под карантина засегнатите лица, може би да се запечата болница или няколко сгради*“.)

[210] Вж. в същия смисъл Комисия, 16 март 2020 г., COVID-19 Насоки за мерки за управление на границите с цел опазване на здравето и гарантиране на наличността на стоки и основни услуги, точка 18.

[211] Вж. по-специално решения от 4 декември 1974 г., Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, т. 18), и от 4 октомври 2012 г., Бянков (C-249/11, EU:C:2012:608, т. 40).

153. Първо, защитата на населението от вреди, по-специално чрез контрол на епидемичните заболявания, заедно с предоставянето на здравни грижи на това население, може лесно да се разглежда като част от тези „основни обществени интереси“. Всъщност това може да е една от „съществените функции на държавата“, които Съюзът трябва да „зачита“ съгласно член 4, параграф 2 ДЕС. Второ, рисковете, породени от такива заболявания, могат при определени обстоятелства да бъдат достатъчно сериозни, за да представляват „действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха“, засягаща тези „интереси“ [212].

154. Доколкото например дадена пандемия отговаря на припомненото по-горе определение за „обществен ред“, не виждам причина тя да се изключи от обхвата на член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници. Текстът на тази разпоредба не уточнява вида „заплахи за обществения ред“, които могат да обосноват повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници. При условие че е „сериозна“, *всяка* подобна заплаха попада в обхвата. Според мен разгледаните по-горе исторически елементи не изключват това тълкуване [213]. За да поясня, това не означава, че „общественото здраве“ и „общественият ред“ съвпадат и че първото винаги може да оправдае такава мярка. Такъв би бил случаят само при изключителни обстоятелства, когато свързаното с общественото здраве положение е достатъчно тежко, за да застраши сериозно обществения ред [214].

б) По въпроса дали са били изпълнени условията за повторно въвеждане на граничен контрол при разглежданите обстоятелства

155. Тъй като запитващата юрисдикция всъщност не иска да се установи дали условията за повторно въвеждане на граничен контрол са били изпълнени при разглежданите обстоятелства и още повече, че всякакви разяснения по този въпрос вероятно са ирелевантни за делото по главното производство, ще изложа само няколко бележки по този въпрос.

156. На първо място, както вече обясних, повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници е обосновано съгласно член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници в отговор на „сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност в държава членка“. Що се отнася до това дали пандемията от COVID-19 действително е представлявала такава „заплаха“ към момента на настъпване на фактите в главното производство, припомням точки 76—86 по-горе.

212 Вж. в този смисъл точка 81 по-горе. Вж. също *Leboeuf*, L. La fermeture des frontières de l'Union pour motifs de santé publique: la recherche d'une approche coordonnée. — In: *Dubout*, E. et *Picod*, F. (eds), op.cit., стр. 223—239; *van Eijken*, H.H. et *Rijpma*, J.J., op.cit., стр. 40, и *Thym*, D. et *Bornemann*, J, op.cit., стр. 1148—1149.

213 Ясно е, че изменението първоначално е предложено по съображението, посочено в бележка под линия 208 по-горе. Не е ясно обаче дали различните членове на Парламента и Съвета са приели изменението по това съображение. Напълно възможно е те да са преценили, че позоваване на „общественото здраве“ не е необходимо, тъй като свързана с общественото здраве криза, която е достатъчно сериозна, за да оправдае повторното въвеждане на граничен контрол, би била сред основанията, свързани с „обществения ред“.

214 Същото тълкуване се съдържа по същество и в неотдавнашното Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите, 14 декември 2021 г. (COM(2021) 891 final). В тази връзка Комисията предлага да се уточни, че „[м]оже да се счита, че сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност произтича по-специално от […] мащабни извънредни ситуации в областта на общественото здраве“ (вж. съображение 28 и член 25, параграф 1, буква б) от предложения регламент).

157. На второ място, от член 25, параграф 2 и член 26 от Кодекса на шенгенските граници следва, че при прилагането на такава мярка трябва да се спазва принципът на пропорционалност [215].

158. Първо, що се отнася до въпроса дали повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници е *подходящо* средство за преодоляване на „сериозната заплаха за обществения ред“, която COVID-19 може да е представлявал към момента на настъпване на фактите в главното производство, припомням точки 97—102 от настоящото заключение, в които анализирах (ограничения) ефект на ограниченията на международното движение на хора върху разпространението на епидемична болест. Въпреки това, доколкото ограниченията за пътуване като разглежданите са били подходящи в това отношение, струва ми се, че същото се отнася и за повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници. Всъщност тази мярка е допринесла (или е могла да допринесе) за изпълнението на тези ограничения и следователно за тяхното систематично и последователно прилагане.

159. Второ, дали повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници е било *необходимо*, зависи по същество от това дали алтернативни мерки биха били по-слабо ограничителни, но също толкова ефикасни при осигуряване на прилагането на спорните ограничения за пътуване. В това отношение искам да отбележа, че случайните „проверки на място“, извършвани на територията на страната, включително в граничните зони, придружени от ефикасни и възпиращи санкции в случай на нарушение на тези мерки, вероятно биха могли да бъдат по-слабо ограничителен, но също толкова ефикасен начин за тяхното прилагане — и всъщност изглежда, че именно това е начинът на действие, избран от белгийските власти към момента на настъпване на фактите в главното производство [216].

160. Трето, що се отнася до *строгата пропорционалност* на повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, припомням съображенията си в точки 120—133 по-горе, в които анализирах допустимостта в едно демократично общество на ограниченията на международното движение на хора по съображения, свързани с „общественото здраве“. Бих добавил още, че освен неудобствата, породени от съществените ограничения за пътуване, самите гранични проверки имат някои недостатъци [217]. Извършваните от държавите членки гранични проверки по време на пандемията значително възпрепятстваха движението на лица, които пътуваха с „наложителни“ цели и така не попадаха в обхвата на забраните за пътуване, и за които безпрепятственото движение през границите е от решаващо значение. Въздействието на тези проверки върху трансграничните и здравните работници понякога е било значително, особено когато те са водели до дълги опашки и значителни забавяния. Същото се отнася и за движението на стоки през границите. Най-малкото, за да се „балансират“ възможните

[215] Според член 25, параграф 2 повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници може да е само „крайна мярка“, докато член 26 предвижда, че публичните власти трябва да направят оценка на „степента, в която с тази мярка има вероятност по адекватен начин да бъде отстранена заплахата за обществения ред или вътрешната сигурност“, както и на „пропорционалността на мярката спрямо тази заплаха“. Според мен тези условия отговарят на класическите критерии за пропорционалност — подходящ характер, необходимост и пропорционалност sensu stricto.

[216] Вж. точки 139—144 по-горе.

[217] Вж. за подробен анализ в това отношение Европейска комисия, генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, *Peyrony*, J., *Rubio*, J. et *Viaggi*, R. The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions: an empirical report covering the period March to June 2020. Publications Office, 2021.

предимства и недостатъците на граничния контрол, е трябвало да се въведат мерки, като например препоръчаната от Комисията система на „зелени ленти“, за да се улесни движението на „важни“ лица и стоки [218].

161. Накрая припомням, че за повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници трябва да се спази специална процедура. По-специално, в съответствие с член 27 от Кодекса на шенгенските граници националните власти трябва да нотифицират властите на останалите държави членки и Комисията най-късно четири седмици *преди* планираното повторно въвеждане. По изключение, съгласно член 28 те са могли незабавно да въведат повторно граничен контрол, като едновременно нотифицират за тази мярка. И в двата случая е било необходимо нотифициране. Изглежда, не всяка държава членка, въвела такава мярка по време на пандемията, е спазила това изискване [219].

3. Междинно заключение

162. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на втория преюдициален въпрос в смисъл, че член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници по принцип допуска държава членка временно да въведе повторно граничен контрол на вътрешните граници в отговор на пандемия, при положение че въздействието на пандемията е достатъчно сериозно, за да бъде тя определена като „сериозна заплаха за обществения ред“ по смисъла на тази разпоредба, и са изпълнени всички посочени в същата разпоредба условия.

V. Заключение

163. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на въпросите, отправени от Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Нидерландскоезичен първоинстанционен съд Брюксел, Белгия), както следва:

„1) Член 4, параграф 1 и член 5, параграф 1 във връзка с член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО,

трябва да се тълкуват в смисъл, че

[218] Вж. Европейска комисия, 24 март 2020 г., Съобщение на Комисията относно прилагането на зелените ленти за преминаване, предвидени в Насоките за мерки за управление на границите с цел опазване на здравето и гарантиране на наличността на стоки и основни услуги (ОВ C 96 I, 2020 г., стр. 1), и 30 март 2020 г., Съобщение на Комисията — Насоки относно упражняването на свободното движение на работници по време на епидемичния взрив от COVID-19 (ОВ C 102 I, 2020 г., стр. 12).

[219] Вж. по-специално *Heinikoski*, S. COVID-19 bends the rules on internal border controls: Yet another crisis undermining the Schengen acquis? — FIIA Briefing Paper 281, 29 April 2020.

по принцип допускат национални мерки, прилагани в отговор на дължаща се на пандемия сериозна и истинска заплаха за общественото здраве, които се състоят, от една страна, в забрана за пътуване до и от държави, в които епидемиологичната обстановка е сравнително по-лоша от тази във въпросната държава членка, и от друга страна, в изисквания за карантина и тестване на пребиваващите в страната лица при завръщането им от такива държави.

2) Член 25, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници)

трябва да се тълкува в смисъл, че

по принцип допуска държава членка временно да въведе повторно граничен контрол на вътрешните граници в отговор на пандемия, при положение че въздействието на пандемията е достатъчно сериозно, за да бъде тя определена като „сериозна заплаха за обществения ред“ по смисъла на тази разпоредба, и са изпълнени всички посочени в същата разпоредба условия“.