Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NICHOLAS EMILIOU
7 päivänä syyskuuta 2023[1]

Asia C-128/22

BV NORDIC INFO
vastaan
Belgian valtio

(Ennakkoratkaisupyyntö – Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Brysselin hollanninkielinen alioikeus, Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Henkilöiden vapaa liikkuvuus – Covid-19-pandemian leviämisen hillitsemiseksi toteutetut kansalliset toimenpiteet – Kielto, joka koskee ”muuta kuin välttämätöntä” matkustamista maihin ja maista, joissa infektioriskiä matkustajille pidettiin suurena – Karanteeni ja seulontatestivaatimukset, joita sovelletaan maassa asuviin heidän palatessaan näistä maista – Direktiivi 2004/38/EY – 4 ja 5 artikla – Oikeus maasta poistumiseen ja maahantuloon – Rajoitus – 27 artiklan 1 kohta ja 29 artiklan 1 kohta – Oikeuttamisperuste – Kansanterveys – Oikeasuhteisuus – Matkustusrajoitusten noudattamisen valvomiseksi tehdyt tarkastukset – Schengenin rajasäännöstö – 22 artikla ja 23 artiklan ensimmäinen kohta – Ensiksi mainitussa säännöksessä tarkoitettujen ”rajatarkastusten” ja viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitetun ”poliisivaltuuksien käyttämisen” erottaminen – Mahdollisuus palauttaa rajavalvonta sisärajoille – 25 artiklan 1 kohta – Oikeuttamisperuste – Yleiseen järjestykseen kohdistuvan vakavan uhan käsite – Pandemian yhteiskunnalle aiheuttamien vakavien häiriöiden uhka – Oikeasuhteisuus

I Johdanto

1. Muihin kuin farmaseuttisiin toimenpiteisiin,[2] joita viranomaiset kaikkialla maailmassa ottivat käyttöön covid-19-pandemian leviämisen hillitsemiseksi, kuului etenkin henkilöiden liikkuvuudelle asetettuja rajoituksia. Vaikka sulkutilat olivat näistä toimenpiteistä kaikkein radikaaleimpia, ensisijaisina toimenpiteinä käytettiin myös kansainväliseen liikkumiseen kohdistuvia rajoituksia. Eri ajankohtina pandemian aikana valtiot nimittäin määräsivät aluettaan koskevia maahantulo- ja/tai maastapoistumiskieltoja ja tiukensivat rajavalvontaa niiden noudattamisen valvomiseksi.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] Muilla kuin farmaseuttisilla toimenpiteillä tarkoitetaan kansanterveydellisiä toimenpiteitä, jotka eivät koostu rokottamisesta ja lääkkeiden ja lääketieteellisen hoidon antamisesta ja joilla pyritään estämään ja/tai hillitsemään tartuntataudin leviämistä yhteisössä. Ks. Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus (jäljempänä ECDC), *Guidelines for non-pharmaceutical interventions to reduce the impact of COVID-19 in the EU/EEA and the UK, ECDC*, Tukholma, 24.9.2020 (jäljempänä ECDC:n ohjeet).

2. Euroopan unionin jäsenvaltiot eivät olleet poikkeus tästä suuntauksesta. Maaliskuusta 2020 alkaneen [3] pandemian ”ensimmäisen aallon” aikaan jäsenvaltiot yhteisesti kielsivät maahantulon Euroopan *unioniin* ja osittain eristivät ”Euroopan linnakkeen” muusta maailmasta, [4] minkä lisäksi jäsenvaltioiden välillä käyttöön otetut rajat ylittävän liikkuvuuden erilaiset rajoitukset johtivat ennennäkemättömän laajaan rajojen sulkemiseen Euroopan unionin *sisällä*. [5]

3. Samalla kun useimmat näistä toimenpiteistä kumottiin kesäkuun 2020 loppupuolelle tultaessa, useat jäsenvaltiot, jotka pelkäsivät (tuolloin vasta) mahdollista covid-19-pandemian toista aaltoa, pitivät varotoimenpiteenä kansainvälisen liikkuvuuden rajoituksia voimassa. Tämä Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brusselin (Brysselin hollanninkielinen alioikeus, Belgia) esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee joidenkin näiden toimenpiteiden, joita Belgian hallitus toteutti heinäkuun 2020 alussa, yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa; näillä toimenpiteillä kiellettiin ”muu kuin välttämätön” matkustaminen muun muassa tiettyihin maihin ja maista, joissa infektioriskiä matkustajille pidettiin suurena, otettiin käyttöön karanteeni ja testausvaatimuksia Belgiassa asuville heidän palatessaan tällaisista maista ja tehtiin tarkastuksia Belgian rajoilla tai niiden läheisyydessä näiden matkustusrajoitusten noudattamisen valvomiseksi.

4. Nyt esillä oleva asia ei ole ensimmäinen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettu covid-19:ää koskeva asia. Tämä ei myöskään ole ensimmäinen kerta, kun unionin tuomioistuimen on tarkasteltava epidemian aiheuttaman taudin leviämisen hillitsemiseksi toteutettujen toimien lainmukaisuutta. [6] Unionin tuomioistuinta ei kuitenkaan ole tähän mennessä koskaan pyydetty lausumaan sellaisten varotoimenpiteiden yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa, jotka luonteensa ja ankaruutensa vuoksi ravistelivat yhtä Euroopan unionin tärkeimmistä kulmakivistä ja saavutuksista, toisin sanoen ”alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus” luomista. [7] Käsiteltävässä asiassa etualalle nousee myös iänikuinen kysymys tasapainosta, joka viranomaisten on demokraattisessa yhteiskunnassa luotava yhtäältä yhteiskuntaan kohdistuvien uhkien tehokasta torjumista koskevan oikeutetun tavoitteen ja toisaalta niiden henkilöiden perusoikeuksien välillä, joihin tältä osin toteutetut toimenpiteet vaikuttavat. Vaikka unionin tuomioistuin on jo tarkastellut tätä kysymystä etenkin rikollisuuden ja terrorismin torjunnan yhteydessä, [8] sen on nyt käsiteltävä sitä ensimmäistä kertaa pandemian muodostaman uhan yhteydessä.

3 On totta, että pandemian eri ”aallot” koettiin jäsenvaltioissa eri ajankohtina. Käsiteltävän asian kannalta merkityksellisenä vuonna eli vuonna 2020 voidaan kuitenkin erottaa karkeasti ”ensimmäinen aalto”, joka kesti helmikuun lopulta kesäkuun loppuun, ja ”toinen aalto”, joka alkoi elokuussa 2020 samanaikaisesti uusien covid-19-kantojen ilmaantumisen kanssa.

4 Euroopan komissio, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle – Covid-19: EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskeva väliaikainen matkustusrajoitus, 16.3.2020 (COM(2020) 115 final) ja Eurooppa-neuvosto, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät Eurooppa-neuvoston jäsenten kanssa pidetyn covid-19-videokonferenssin jälkeen, 17.3.2020.

5 Ks. jäsenvaltioiden käyttöön ottamista rajat ylittävään liikkuvuuteen kohdistuvista rajoituksista ECDC:n ohjeet, s. 18–20 viittauksineen.

6 Ks. tältä osin hullun lehmän taudin puhkeamista koskeva oikeuskäytäntö, muun muassa tuomio 5.5.1998, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio (C-180/96, EU:C:1998:192).

7 Ks. SEU 3 artiklan 2 kohta ja SEUT 26 artiklan 2 kohta.

8 Ks. esim. internetliikennetietojen säilyttämistä koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, muun muassa tuomio 6.10.2020, La Quadrature du Net ym. (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Euroopan unionin oikeus

1. Kansalaisuusdirektiivi

5. Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38/EY[9] (jäljempänä kansalaisuusdirektiivi) 4 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus maasta poistumiseen”, 1 kohdassa säädetään, että ”unionin kansalaisilla, joilla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, ja heidän perheenjäsenillään, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia mutta joilla on voimassa oleva passi, on oikeus poistua jäsenvaltion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon, sanotun kuitenkaan rajoittamatta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista”.

6. Saman direktiivin 5 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus maahantuloon”, 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on sallittava unionin kansalaisen, jolla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, ja hänen perheenjäsentensä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on voimassa oleva passi, tulo alueelleen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista”.

7. Kansalaisuusdirektiivin VI luvun otsikko on ”Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä”. Kyseiseen lukuun kuuluvan 27 artiklan, jonka otsikko on ”Yleiset periaatteet”, 1 kohdassa säädetään, että ”jollei tämän luvun säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, vapaata liikkuvuutta – – yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Näihin perusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä”.

8. Samaan lukuun kuuluvan 29 artiklan, jonka otsikko on ”Kansanterveys”, 1 kohdassa säädetään, että ”vain sellaisen taudin perusteella, joka on jokin Maailman terveysjärjestön [WHO] asiaankuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti – –, ovat vapaata liikkuvuutta rajoittavat toimenpiteet oikeutettuja”.

2. Schengenin rajasäännöstö

9. Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö)[10] (jäljempänä Schengenin rajasäännöstö) 22 artiklassa, jonka otsikko on ”Sisärajojen ylittäminen”, säädetään, että ”sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia”.

[9] Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 158, s. 77).

[10] 9.3.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2016, L 77, s. 1).

10. Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan, jonka otsikko on ”Yleiset puitteet rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

2. Rajavalvonta voidaan palauttaa sisärajoille ainoastaan viimeisenä keinona ja 27, 28 ja 29 artiklan mukaisesti. Jäljempänä 26 ja 30 artiklassa tarkoitetut arviointiperusteet on otettava huomioon kussakin tapauksessa, jossa 27, 28 tai 29 artiklan nojalla harkitaan päätöstä rajavalvonnan palauttamisesta sisärajoille.”

B Belgian oikeus

11. Osana useita peräkkäisiä ”kiireellisiä toimenpiteitä”, joilla pyrittiin rajoittamaan covid-19:n leviämistä Belgian alueella, Belgian hallitus otti käyttöön matkustusrajoituksia. Tältä osin sovellettavat säännöt muuttuivat kuitenkin ajan myötä. Tämä kehitys voidaan käsiteltävän asian kannalta merkityksellisin osin tiivistää seuraavasti.

12. *Aluksi*, 23.3.2020–15.6.2020, kaikki muu kuin välttämätön matkustaminen Belgiasta ja Belgiaan oli lähtökohtaisesti kiellettyä.[11] *Sen jälkeen*, 15.6.2020–12.7.2020, tähän kieltoon sovellettiin poikkeusta EU+-maiden[12] osalta. Matkustaminen näihin maihin ja näistä maista oli sallittua edellyttäen, että kyseinen maa salli sen.[13] *Lopuksi* Belgian hallitus päätti, että muuta kuin välttämätöntä matkustamista Belgian ja kyseisten maiden välillä säänneltäisiin kunkin maan epidemiologisen tilanteen perusteella.

13. Tätä varten pantiin täytäntöön hätätoimenpiteistä covid-19-koronaviruksen leviämisen rajoittamiseksi 30.6.2020 annetun ministerin päätöksen, sellaisena kuin se on muutettuna 10.7.2020 annetulla ministerin päätöksellä (Ministerieel besluit van 10 juli 2020, jäljempänä 10.7.2020 annettu ministerin asetus) (Moniteur Belge, 10.7.2020, s. 51609) (jäljempänä yhdessä riidanalainen päätös), 18 §. Kyseisessä säännöksessä säädettiin seuraavaa:

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

11 Ks. hätätoimenpiteistä covid-19-koronaviruksen leviämisen rajoittamiseksi 23.3.2020 annetun ministerin päätöksen (Ministerieel besluit van 20 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken) (Moniteur Belge, 23.3.2020, s. 17603) 7 §.

12 Tällä ilmauksella tarkoitetaan Euroopan unionin jäsenvaltioita ja Schengenin säännöstöä soveltavia kolmansia maita eli Islantia, Liechtensteinia, Norjaa ja Sveitsiä.

13 Ks. hätätoimenpiteistä covid-19-koronaviruksen leviämisen rajoittamiseksi 23.3.2020 annetun ministeriön päätöksen, sellaisena kuin se on muutettuna 5.6.2020 annetulla ministerin päätöksellä (Moniteur Belge, 5.6.2020, s. 41544), 7 § ja sen jälkeen hätätoimenpiteistä covid-19-koronaviruksensted leviämisen rajoittamiseksi 30.6.2020 annetun ministerin päätöksen (Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken) (Moniteur Belge, 30.6.2020, s. 48715) 18 §.

2. Edellä 1 momentista poiketen – –, on sallittua:

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

– –”

14. Belgian viranomaiset käyttivät siten 12.7.2020 alkaen ja sellaiseen ajankohtaan saakka, jota ennakkoratkaisupyynnössä ei ole täsmennetty, väriluokittelua, jossa EU+-maat jaettiin punaisiin, oransseihin ja vihreisiin niiden epidemiologisen tilanteen mukaan. Tässä luokittelussa

– vihreä tarkoitti, että matkustaminen kyseiseen maahan oli sallittua rajoituksetta;

– oranssi tarkoitti, että matkustamista kyseiseen maahan kehotettiin välttämään ja että paluun yhteydessä pyydettiin karanteenia ja testiä, jotka eivät kuitenkaan olleet pakollisia;

– punainen tarkoitti, että kyseiseen maahan matkustaminen oli kielletty ja että matkustajat asetettiin paluun yhteydessä karanteeniin ja testaus oli pakollista (kuten Belgian asianomaisen hallintoalueen säännöissä säädettiin). [14]

15. Edellä mainittua väriluokitusta varten kunkin maan tai alueen epidemiologinen tilanne arvioitiin Belgian hallituksen neuvoa-antavan elimen [15] kirjallisessa lausunnossa esitettyjen menetelmien mukaisesti. Käytetyt keskeiset kriteerit olivat ensinnäkin uusien tartuntojen kumulatiivinen määrä (”ilmaantuvuus”) edellisten 14 päivän aikana 100 000:ta asukasta kohti kansallisella tai alueellisella tasolla (jos alueellisia tietoja oli saatavilla), toiseksi infektiomäärien suuntaus ja kolmanneksi kansallisella tai alueellisella tasolla mahdollisesti toteutetut torjuntatoimenpiteet. Maat luokiteltiin näiden perusteella seuraavasti:

– ”suuri riski” (toisin sanoen punainen), jos uusien covid-19-tapausten kansallinen ilmaantuvuus edellisten 14 päivän aikana oli yli 10 kertaa suurempi kuin Belgiassa (100 ilmoitettua tapausta 100 000:ta asukasta kohti). Tätä sovellettiin myös maan sisäisiin alueisiin, joissa oli otettu käyttöön sulkutila tai toimenpiteitä, jotka olivat rajoittavampia kuin muualla maan alueella sovellettavat;

– ”kohtalainen riski” (toisin sanoen oranssi), jos uusien covid-19-tapausten kansallinen ilmaantuvuus edellisten 14 päivän aikana oli 2–10 kertaa suurempi kuin Belgiassa (20–100 ilmoitettua tapausta 100 000:ta asukasta kohti);

– ”vähäinen riski” (toisin sanoen vihreä), jos uusien covid-19-tapausten kansallinen ilmaantuvuus edellisten 14 päivän aikana oli suunnilleen sama kuin Belgiassa (alle 20 ilmoitettua tapausta 100 000:ta asukasta kohti).

[14] Ennakkoratkaisupyynnössä ei selitetä oikeusperustaa matkustajille paluun yhteydessä asetetulle karanteenille ja testausvaatimuksille. Unionin tuomioistuimessa Belgian hallitus selitti, että karanteeni ja testausvaatimukset eivät kuuluneet liittovaltion vaan sen muodostavien hallintoalueiden toimivaltaan. Belgian eri osissa sovellettiin siten tältä osin erilaisia säännöksiä.

[15] Kyseinen elin oli Celeval, jonka Belgian hallitus perusti huhtikuussa 2020, jonka puheenjohtajana toimi liittovaltion kansanterveyslaitos ja joka koostui terveydenhuollon asiantuntijoista, virologeista, talousasiantuntijoista, psykologeista sekä käyttäytymisen ja viestinnän asiantuntijoista.

16. Tiedot infektiomääristä kussakin maassa tai kullakin alueella (jos saatavilla) saatiin ECDC:ltä, joka taas sai nämä tiedot asianomaisilta mailta. Tiedot tietyssä maassa tai tietyllä alueella sovellettavista mahdollisista torjuntatoimenpiteistä saatiin Belgian ulkoministeriöltä. Celevalin piti toimittaa maiden väriluokitusta koskevat tiedot vähintään kerran viikossa.

17. Riidanalaisen päätöksen 22 §:ssä säädettiin myös, että etenkin kyseisen päätöksen 18 §:n säännösten rikkominen johtaisi siviiliturvallisuudesta 15.5.2007 annetun lain 187 §:ssä säädettyjen seuraamusten määräämiseen.[16] Kyseisessä säännöksessä säädetään lähinnä, että tällaisten toimenpiteiden noudattamisesta kieltäytymisestä tai noudattamisen laiminlyönnistä voidaan määrätä rangaistuksena rauhan aikaan vankeutta vähintään 8 päivää ja enintään 3 kuukautta ja 26–500 euron suuruinen sakko tai vain toinen näistä rangaistuksista. Siinä myös todetaan, että sisäministeri tai tapauksen mukaan kyseisen alueen kaupunginjohtaja tai poliisikomentaja ”voi lisäksi toteuttaa mainitut toimenpiteet viran puolesta” rikkomukseen syyllistyneiden kustannuksella.

III Tosiseikat, kansallinen menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

18. NORDIC INFO BV (jäljempänä Nordic Info) on Belgiaan sijoittautunut matkanjärjestäjä, joka järjestää ja myy matkoja Pohjoismaihin, etenkin Ruotsiin.

19. Riidanalaisen päätöksen 18 §:n 2 momentin 1° kohdassa tarkoitettu EU+-maiden väriluokitus julkaistiin 12.7.2020 ensimmäisen kerran Belgian ulkoministeriön verkkosivuilla. Ruotsi luokiteltiin epidemiologisen tilanteensa perusteella punaiseksi. Vaikka Belgia ei ollut soveltanut Ruotsia koskevia matkustusrajoituksia 15.6.2020 alkaen,[17] kyseisen luokituksen perusteella muu kuin välttämätön matkustaminen Ruotsiin ja Ruotsista kiellettiin mainitun säännöksen nojalla. Lisäksi karanteenista ja testausvaatimuksista tuli pakollisia Belgian asukkaille heidän palatessaan Ruotsista sovellettavien alueellisten säännösten mukaisesti.

20. Nordic Info peruutti kaikki suunnitellut matkat Ruotsiin kesäkaudella 2020, tiedotti asiasta Ruotsissa jo oleville matkustajille ja auttoi heitä palaamaan Belgiaan.

21. EU+-maiden väriluokitusta päivitettiin 15.7.2020 Belgian ulkoministeriön verkkosivuilla. Ruotsin värikoodi muuttui punaisesta oranssiksi. Siten muu kuin välttämätön matkustaminen Ruotsiin ei ollut enää kiellettyä, mutta sitä ei suositeltu, eikä Ruotsista Belgiaan palaaviin asukkaisiin sovellettu enää karanteenia ja seulontatestivaatimuksia.

22. Nordic Info nosti myöhemmin Belgische Staatia (Belgian valtio) vastaan Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brusselissa vahingonkorvauskanteen, jossa se vaatii vahingonkorvausta alustavasti 481 431,00 euroa korkoineen, ja pyysi nimittämään asiantuntijan arvioimaan lopullisen tappion, joka sille aiheutui Ruotsiin suuntautuneiden matkojen peruuttamisesta.[18]

16 Moniteur Belge, 31.7.2007.

17 Ks. edellä 12 kohta. Käsiteltävässä asiassa on riidatonta, ettei Ruotsi asettanut Belgiassa asuvien maahantulolle rajoituksia tosiseikkojen tapahtuma-aikaan.

18 Nordic Info vaatii korvaamaan tappiot, joita sille aiheutui erityisesti kaikkien Ruotsiin suuntautuvien matkojen peruuttamisesta, asianomaisille matkustajille tiedottamisesta ja heidän paluussaan avustamisesta sekä siitä, ettei tulevia varauksia voitu tehdä matkustuskiellon vuoksi. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin täsmentää, että menettelyn tässä vaiheessa Nordic Info ”ei sulje pois mitään vahinkoa”, mikä – jos olen ymmärtänyt oikein – tarkoittaa, että se voi vedota muihin tappioihin myöhemmässä vaiheessa. Palaan tähän seikkaan jäljempänä 36 kohdassa.

23. Nordic Info väittää lähinnä, että Belgian hallitus teki oikeudellisen virheen ottaessaan käyttöön kyseiset matkustusrajoitukset. Erityisesti on todettava, että pääasian kantaja väittää ensinnäkin, että nämä toimenpiteet olivat kansalaisuusdirektiivin vastaisia, koska niillä rajoitettiin siinä taattua oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen eikä tällaiselle poikkeukselle ollut mitään oikeusperustaa. Toiseksi nämä toimenpiteet merkitsivät käytännössä rajavalvonnan palauttamista Belgian ja muiden jäsenvaltioiden yhteisille rajoille Schengenin rajasäännöstössä tältä osin asetettujen edellytysten vastaisesti.

24. Tässä tilanteessa Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [kansalaisuusdirektiivin] 2, 4, 5, 27 ja 29 artiklaa, joilla pannaan täytäntöön SEUT 20 ja 21 artikla, tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle (käsiteltävässä tapauksessa [riidanalaisen päätöksen] 18 ja 22 §), jossa yleisellä toimenpiteellä

– määrätään Belgian kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen sekä unionin kansalaisille, jotka oleskelevat Belgian alueella, ja heidän perheenjäsenilleen lähtökohtainen maastapoistumiskielto, joka koskee muuhun kuin välttämättömyyteen perustuvaa matkustamista Belgiasta [Euroopan unionin] maihin ja Schengen-alueen maihin, joiden värikoodi on epidemiologisten tietojen perusteella määritettynä punainen;

– määrätään muille kuin belgialaisille unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen (onpa heillä oleskelulupa Belgian alueella tai ei) maahantulorajoituksia (kuten karanteenit ja testit), jotka koskevat muuta kuin välttämättömyyteen perustuvaa matkustamista sellaisista [Euroopan unionin] maista ja Schengen-alueen maista Belgiaan, joiden värikoodi on epidemiologisten tietojen perusteella määritettynä punainen?

2) Onko Schengenin rajasäännöstön1 1, 3 ja 22 artiklaa tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle (käsiteltävässä tapauksessa [riidanalaisen päätöksen] 18 ja 22 §), jossa säädetään maastapoistumiskiellosta, joka koskee muuhun kuin välttämättömyyteen perustuvaa matkustamista Belgiasta EU-maihin ja Schengen-alueen maihin, ja maahantulokiellosta, joka koskee matkustamista näistä maista Belgiaan, kun kyseisten kieltojen noudattamista voidaan valvoa ja sen rikkomisesta määrätä seuraamuksia ja kun myös ministeri, kaupunginjohtaja ja poliisikomentaja voivat viran puolesta huolehtia niiden täytäntöönpanosta?”

25. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö, joka on päivätty 7.2.2022, jätettiin 23.2.2022. Kirjallisia huomautuksia esittivät Nordic Infon lisäksi Belgian, Romanian, Norjan ja Sveitsin hallitukset sekä Euroopan komissio. Belgian, Romanian ja Norjan hallitukset sekä komissio olivat edustettuina 10.1.2023 pidetyssä istunnossa.

IV Asian tarkastelu

26. Käsiteltävässä asiassa on kyse kahdenlaisten toisiinsa liittyvien, silti erillisten, toimenpiteiden, joita Belgian hallitus toteutti heinäkuussa 2020[19] torjuakseen covid-19:n leviämistä, yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa. Käsiteltävä asia koskee ensinnäkin tiettyjä matkustusrajoituksia, nimittäin ensinnäkin muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevaa kieltoa, jolla matkustajia kiellettiin poistumasta Belgian alueelta matkustaakseen maihin, joissa

[19] Ennakkoratkaisupyynnössä ei täsmennetä, miten kauan nämä toimenpiteet olivat voimassa.

infektioriskin katsottiin olevan suuri, ja saapumasta Belgian alueelle kyseisistä maista – lukuun ottamatta Belgian kansalaisia ja Belgiassa asuvia –, ja toiseksi karanteenia ja seulontatestivaatimuksia, joita Belgian kansalaisille ja Belgiassa asuville[20] asetettiin heidän palatessaan kyseisistä maista. Toiseksi käsiteltävä asia liittyy näiden matkustusrajoitusten noudattamisen valvomiseksi Belgian rajan ylittäneille tai sitä yrittäneille henkilöille tehtyjä tarkastuksia.

27. Tällaisia toimenpiteitä säännellään unionin oikeudessa eri oikeussäännöillä. Yhtäältä matkustusrajoitukset, siltä osin kuin niitä sovelletaan jäsenvaltioiden kansalaisiin,[21] jotka haluavat matkustaa Euroopan unionin sisällä, kuuluvat sellaisten unionin primaarioikeuden määräysten ja johdetun oikeuden säännösten soveltamisalaan, joissa taataan jäsenvaltioiden kansalaisille oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Tämä muodostaa *ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen* ytimen. Toisaalta rajatarkastukset eivät kuulu edellä mainittujen määräysten ja säännösten piiriin.[22] Niiden jäsenvaltioiden osalta, joihin sovelletaan Schengenin säännöstöä, kuten Belgia,[23] näiden tarkastusten lainmukaisuutta on tarkasteltava Schengenin rajasäännöstön säännösten perusteella. Tämä muodostaa kansallisen tuomioistuimen esittämän *toisen ennakkoratkaisukysymyksen* ytimen.

28. Käsittelen molempia kysymyksiä vuorotellen seuraavissa jaksoissa.

A Riidanalaisten matkustusrajoitusten yhteensopivuus henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen kanssa (ensimmäinen kysymys)

29. Riidanalaisten matkustusrajoitusten arvioimiseksi, ja unionin tuomioistuimessa käyty näkemystenvaihto huomioon ottaen, on nähdäkseni hyödyllistä tarkastella seuraavia kysymyksiä: asian kannalta merkitykselliset vapaata liikkuvuutta koskevat säännöt (1), niiden alueellinen ulottuvuus (2), se, missä määrin nämä rajoitukset estivät niissä taattujen oikeuksien käyttämisen (3), se, oliko jäsenvaltioiden mahdollista poiketa unionin oikeudesta ”poikkeuksellisessa” laajuudessa kyseessä olevissa olosuhteissa (4), ja näiden rajoitusten lainmukaisuus kyseisten sääntöjen kannalta (5).

1. Asian kannalta merkitykselliset henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat säännöt

30. Belgian käyttöön ottamien kaltaiset matkustusrajoitukset ovat yleisesti sovellettavia toimenpiteitä, jotka ovat vaikuttaneet moniin ihmisiin. Asianomaisilla henkilöillä on voinut olla erilainen oikeudellinen asema; he ovat voineet olla esimerkiksi jäsenvaltioiden kansalaisia tai kolmansien maiden kansalaisia, joilla on oikeus oleskella Belgiassa. Nämä henkilöt ovat saattaneet pyrkiä matkustamaan eri paikkoihin – toiseen unionin jäsenvaltioon tai kolmanteen maahan – ja eri tarkoituksiin, kuten työ, perhe ja vapaa-aika, tai palaamaan niistä. Näistä

20 Korostan, että toisin kuin ensimmäisen kysymyksen sanamuodosta voitaisiin päätellä, ennakkoratkaisupyynnön perusteella on selvää, että näitä vaatimuksia sovellettiin paitsi Belgiassa asuviin muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin myös Belgian kansalaisiin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää tältä osin, että ensimmäinen kysymys ei kuvasta näiden toimenpiteiden todellista ulottuvuutta vaan pikemminkin sitä, että Nordic Info riitauttaa näiden toimenpiteiden yhteensopivuuden unionin oikeuden kanssa ainoastaan siltä osin kuin niitä sovellettiin muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin.

21 Samoin kuin heidän perheenjäsenilleen, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia. Yksinkertaisuuden vuoksi keskityn jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa jäsenvaltioiden kansalaisiin, mutta tarkastelu pätee yhtä lailla myös kyseisiin kolmansien maiden kansalaisiin.

22 Vaikka vapaata liikkuvuutta koskevissa säännöissä annetaankin jäsenvaltioiden kansalaisille oikeus liikkua jäsenvaltioiden välillä, niissä ei anneta heille oikeutta vapautua rajatarkastuksista näin tehdessään. Ks. vastaavasti kansalaisuusdirektiivin johdanto-osan seitsemäs perustelukappale sekä 4 ja 5 artikla.

23 Ks. Lissabonin sopimukseen liitetty pöytäkirja (N:o 19) osaksi Euroopan unionia sisällytetystä Schengenin säännöstöstä (EUVL 2010, C 83, s. 290), 1 ja 2 artikla.

muuttujista riippuen samoja matkustusrajoituksia voitaisiin arvioida henkilöiden rajat ylittävää liikkumista koskevan eri kansallisen lainsäädännön, unionin oikeuden ja kansainvälisen oikeuden säännösten perusteella.

31. Nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä ei kuitenkaan ole unionin tuomioistuimen tehtävä tarkastella tällaisten toimenpiteiden lainmukaisuutta kokonaisvaltaisesti. Sen tehtävänä on sen sijaan esittää unionin oikeudesta tulkinta, josta on ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hyötyä pääasian ratkaisemisessa, kun otetaan huomioon sen käsiteltävänä oleva tosiasiallinen tilanne.

32. Käsiteltävä asia on hieman epätavallinen tässä suhteessa. Asianomaisten matkustusrajoitusten lainmukaisuutta ei nimittäin riitauta tietty yksilö, jota on estetty matkustamasta tiettyyn kohteeseen tai tietystä kohteesta. Kyseessä on sen sijaan yrityksen, joka on matkoja etenkin Ruotsiin järjestävä belgialainen matkanjärjestäjä ja johon nämä rajoitukset vaikuttivat välillisesti, nostama vahingonkorvauskanne. Nordic Info ei kuitenkaan vetoa kansallisessa tuomioistuimessa omaan vapauteensa tarjota rajat ylittäviä matkapalveluja, sellaisena kuin sitä suojataan useissa unionin oikeussäännöissä.[24] Se vetoaa sen sijaan vapaata liikkuvuutta koskevaan oikeuteen, joka sen tosiasiallisilla ja mahdollisilla asiakkailla – joiden oletetaan olevan jäsenvaltioiden kansalaisia – on unionin oikeuden nojalla. Unionin tuomioistuimen olisi siten käsiteltävässä asiassa tyydyttävä tutkimaan lähinnä kyseiseen oikeuteen liittyviä sääntöjä.

33. Totean, että SEUT 20 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden kansalaiset ovat unionin kansalaisia. Tämä asema antaa heille SEUT 20 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 21 artiklan 1 kohdan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 45 artiklan 1 kohdan nojalla[25] muun muassa oikeuden liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella sen tarkoituksesta riippumatta, matkailu mukaan luettuna. Tätä oikeutta on käytettävä sen täytäntöön panemiseksi annetuissa johdetun oikeuden säädöksissä,[26] etenkin kansalaisuusdirektiivissä,[27] määritettyjen edellytysten mukaisesti.

34. Unionin kansalaisille taattu oikeus liikkua vapaasti koostuu kahdesta osatekijästä. Se tarkoittaa ensinnäkin kansalaisuusdirektiivin 4 artiklassa ilmaistua oikeutta *maasta poistumiseen*. Tämä tarkoittaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta poistua minkä tahansa jäsenvaltion, myös heidän oman jäsenvaltionsa,[28] alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon,[29] mikä edellyttää yksinomaan sitä, että heillä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, ja – toistan – maasta poistumisen tarkoituksesta riippumatta.[30] Belgian kansalaisten ja muiden unionin kansalaisten, joiden tarkoituksena oli poistua Belgian alueelta matkustaakseen lomalle Ruotsiin, tilanne kuuluu siten tämän oikeuden alaan.[31]

24 Ks. erityisesti SEUT 56 artikla.

25 Lisäksi jäsenvaltioiden kansalaisten oikeutta matkustaa Euroopan unionissa nimenomaisesti matkailutarkoituksessa suojataan palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla, josta määrätään muun muassa SEUT 56 artiklassa. Ks. erityisesti tuomio 31.1.1984, Luisi ja Carbone (286/82 ja 26/83, EU:C:1984:35, 16 kohta).

26 Ks. SEUT 20 artiklan 2 kohta ja 21 artiklan 1 kohta sekä perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohta.

27 Ks. kansalaisuusdirektiivin 1 artiklan a alakohta.

28 Ks. erityisesti tuomio 4.10.2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, 30 ja 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Käänteisesti unionin kansalaisten mahdollisuutta poistua jäsenvaltiosta matkustaakseen kolmanteen maahan ei käsitellä kyseisessä säännöksessä eikä vapaata liikkuvuutta koskevassa unionin oikeudessa yleisesti.

30 Ks. vastaavasti kansalaisuusdirektiivin johdanto-osan toinen ja kolmas perustelukappale.

31 Kansainvälisessä oikeudessa oikeus lähteä mistä tahansa maasta, myös omastaan, taataan etenkin Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleessa. Koska Kreikkaa lukuun ottamatta kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet kyseisen pöytäkirjan, se on merkityksellinen asiayhteyttä koskeva osatekijä käsiteltävän asian tarkastelussa.

35. Oikeus vapaaseen liikkuvuuteen tarkoittaa toiseksi oikeutta *maahantuloon*, vaikka oikeuskehys on tältä osin hieman monimutkaisempi. Yhtäältä kansalaisuusdirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa annetaan jäsenvaltion kansalaisille oikeus tulla *toisen* jäsenvaltion alueelle yksinomaan sillä edellytyksellä, että heillä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, ja tässäkin tapauksessa maahantulon tarkoituksesta riippumatta. Toisaalta kyseisessä säännöksessä ei säädetä unionin kansalaisten maahantulosta *omaan* jäsenvaltioonsa.[32] Ensinnäkin henkilön oikeus tulla sen valtion alueelle, jonka kansalainen hän on, seuraa kuitenkin kansainvälisen oikeuden vakiintuneesta periaatteesta, joka vahvistetaan muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleessa.[33] Toiseksi unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin kansalaisen paluu sen jäsenvaltion alueelle, jonka kansalainen hän on, hänen käytettyään oikeutta liikkua vapaasti matkustamalla ulkomaille, kuuluu SEUT 21 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.[34] Kaiken kaikkiaan käsiteltävässä asiassa Belgian kansalaisilla ja muilla unionin kansalaisilla oli oikeus tulla maahan Belgian alueelle esimerkiksi Ruotsiin suuntautuneen lomamatkan jälkeen – joskin eri oikeusperustojen nojalla.

2. Sovelletaanko näitä sääntöjä henkilöiden liikkumiseen Belgian ja Islannin tai Norjan välillä?

36. Ratkaisuehdotukseni tässä kohdassa haluan käsitellä erästä seikkaa, jolla oli toissijaisuudestaan huolimatta merkittävä asema unionin tuomioistuimessa käydyssä näkemystenvaihdossa. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Nordic Info järjestää säännöllisesti paitsi Ruotsiin myös Islantiin ja Norjaan suuntautuvia matkoja. Vaikka nämä maat eivät kuulu Euroopan unioniin, ne ovat osa Schengen-aluetta.[35] Riidanalaisia matkustusrajoituksia sovellettiin siten niiden osalta samalla tavalla kuin unionin jäsenvaltioiden osalta.[36] Tässä yhteydessä kansallinen tuomioistuin toteaa, että vaikka Nordic Infon nostamassa vahingonkorvauskanteessa keskitytään tappioihin, joita sille aiheutui Ruotsiin suuntautuneiden matkojen peruuttamisesta, kyseinen yhtiö ”ei sulje pois mitään vahinkoa”. Se vaikuttaa siten katsovan, että kantaja voi pääasian oikeudenkäynnin myöhemmässä vaiheessa tarkistaa tai ainakin täsmentää vaatimustaan siten, että siihen sisältyy Islantiin ja/tai Norjaan suuntautuneiden matkojen mahdollinen peruuttaminen. Kansallinen tuomioistuin viittasikin ensimmäisessä kysymyksessään unionin kansalaisiin, jotka haluavat matkustaa Belgiasta tiettyihin ”[Euroopan unionin] maihin ja Schengen-alueen maihin” (ja päinvastoin).

32 Tämä ratkaisu johtuu kansalaisuusdirektiivin, jota sen 3 artiklan 1 kohdan mukaan sovelletaan ”kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat”, yleisen soveltamisalan rajaamisesta (ks. mm. tuomio 6.10.2021, A (Rajojen ylittäminen huviveneellä), C-35/20, EU:C:2021:813, 67–69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuin kysyi istunnossa asian käsittelyyn osallistuvilta, eikö kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohtaa näin ollen sovelleta Ruotsin kansalaisen, joka haluaa matkustaa Ruotsiin, *maasta poistumiseen* Belgian alueelta. Mielestäni sitä sovelletaan. Ensinnäkään loogisesti tarkasteltuna siitä seikasta, ettei kansalaisuusdirektiivissä käsitellä nimenomaisesti kysymystä Ruotsin kansalaisen *maahantulosta* Ruotsiin, ei seuraa, ettei siinä myöskään säännellä kysymystä kyseisen kansalaisen *maasta poistumisesta* Belgiasta – sillä nämä ovat kaksi toisiinsa liittyvää, mutta erillistä, kysymystä. Toiseksi, jos Ruotsin kansalainen asuu Belgiassa, hän on kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”unionin kansalainen, joka [oleskelee] toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka [kansalainen hän on]”. Tällainen henkilö nauttii siten kyseisessä välineessä annettua oikeutta. Kansalaisuusdirektiivin 4 artiklan 1 kohtaa sovelletaan näin ollen siihen kysymykseen, voiko Belgia kieltää kyseistä henkilöä poistumasta alueeltaan määränpäästä riippumatta.

33 Kansainvälisessä oikeudessa ei sitä vastoin taata ulkomaalaiselle sellaisenaan yleistä oikeutta tulla tiettyyn maahan. Ks. Euroopan ihmisoikeussopimuksesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.6.2012, Kurić ym. v. Slovenia (CE:ECHR:2014:0312JUD 002682806, 355 kohta).

34 Ks. vastaavasti mm. tuomio 6.10.2021, A (Rajojen ylittäminen huviveneellä) (C-35/20, EU:C:2021:813, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin kansalaiset voisivat nähdäkseni myös vedota SEUT 56 artiklaan kotijäsenvaltiotaan vastaan palatessaan lomamatkalta toisesta jäsenvaltiosta (ks. edellä alaviite 26).

35 Ks. 18.5.1999 tehty Euroopan unionin neuvoston sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välinen sopimus viimeksi mainittujen osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen (EYVL 1999, L 176, s. 36), 2 artikla.

36 Ks. edellä 12 ja 13 kohta.

37. Edellä esitetty huomioon ottaen unionin tuomioistuin tiedusteli asian käsittelyyn osallistuvilta istunnossa, sovelletaanko kansalaisuusdirektiivissä vahvistettuja henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä Islannin ja Norjan osalta ja jos, niin missä määrin.

38. Belgian ja Romanian hallitusten tavoin en ole vakuuttunut siitä, että unionin tuomioistuimen pitäisi tarkastella tätä kysymystä käsiteltävässä asiassa myöhemmin antamassaan tuomiossa. Sen lisäksi, ettei kansallinen tuomioistuin pyydä unionin tuomioistuinta selventämään tätä asiaa – sillä se vaikuttaa vakuuttuneelta siitä, miten siihen olisi vastattava[37] –, on epävarmaa, olisiko tällaisesta viran puolesta tehtävästä selventämisestä hyötyä kyseiselle tuomioistuimelle sen ratkaistessa käsiteltävänään olevaa asiaa. Unionin tuomioistuin nimittäin antaisi pohjimmiltaan neuvoa-antavan lausunnon kysymyksestä, joka on pääasian oikeudenkäynnin tässä vaiheessa erittäin hypoteettinen,[38] siltä varalta, että siitä tulee myöhemmin merkityksellinen, *jos* Nordic Info muuttaa tai täsmentää vaatimuksiaan. Unionin tuomioistuin kieltäytyy yleensä, aivan perustellusti, omaksumasta näin spekulatiivista lähestymistapaa ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä.[39]

39. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin kuitenkin päättää lausua tästä kysymyksestä, esitän toissijaisesti siitä seuraavat huomautukset.

40. Yleisesti ottaen EUT-sopimukseen sisältyvillä henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevilla säännöillä ja niiden täytäntöön panemiseksi annetuilla johdetun oikeuden välineillä säännellään, kuten olen jo todennut, tilannetta, jossa unionin kansalaiset matkustavat jäsenvaltioiden välillä, eikä henkilöiden liikkumista Belgian kaltaisen jäsenvaltion ja Islannin ja Norjan kaltaisen kolmannen maan välillä. Sillä seikalla, että viimeksi mainitut maat kuuluvat Schengen-alueeseen, ei ole merkitystä tältä osin, koska kyseiset säännöt eivät ole osa Schengenin säännöstöä.

41. Islanti ja Norja ovat kuitenkin myös Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen[40] (jäljempänä ETA-sopimus) sopimuspuolia yhdessä kaikkien Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja unionin itsensä kanssa. Kyseisen sopimuksen liitteisiin[41] on sisältynyt kaksi nimenomaista viittausta kansalaisuusdirektiiviin siitä lähtien, kun ETA:n sekakomitean 7.12.2007 tekemä päätös N:o 158/2007[42] (jäljempänä sekakomitean päätös) tuli voimaan. Näillä viittauksilla kansalaisuusdirektiivi on sisällytetty ETA:n oikeuteen vähäisin muutoksin,[43] ja se sitoo näin ollen kyseisen sopimuksen sopimuspuolia.[44]

42. Koska kyseiset liitteet koskevat kuitenkin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisoikeutta ja kummassakin määrätään, että kansalaisuusdirektiiviä ”sovelletaan soveltuvin osin [kyseisen liitteen] kattamiin aloihin”, on selvennettävä, onko kyseinen direktiivi sisällytetty ETA-sopimukseen ainoastaan *osittain* yksinomaan sen osalta, että EU:n

37 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ennakkoratkaisupyynnössä katsovansa, että kansalaisuusdirektiivillä säännellään henkilöiden liikkumista etenkin Belgian ja Islannin tai Norjan välillä.

38 Näiden maiden luokittelua pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan väriluokituksen mukaisesti ei mainita ennakkoratkaisupyynnössä, mikä tarkoittaa, ettei ole edes selvää, että matkustusrajoituksia sovellettiin niiden osalta tosiseikkojen tapahtuma-aikaan.

39 Ks. esim. tuomio 11.12.2018, Weiss ym. (C-493/17, EU:C:2018:1000, 166 kohta) ja tuomio 26.11.2020, Sögård Fastigheter (C-787/18, EU:C:2020:964, 79–81 kohta).

40 2.5.1992 tehty sopimus (EYVL 1994, L 1, s. 3).

41 Tarkemmin sanoen liitteessä V olevaan 1 kohtaan ja liitteessä VIII olevaan 3 kohtaan.

42 EUVL 2008, L 124, s. 20 ja ETA-täydennysosa N:o 26, 8.5.2008, s. 17.

43 ETA:n oikeudessa minkä tahansa kansalaisuusdirektiiviin sisältyvän viittauksen ”jäsenvaltioon/jäsenvaltioihin” on ymmärrettävä sisältävän lisäksi EFTA-valtiot (Islanti, Liechtenstein ja Norja) ja ilmaisu ”unionin kansalainen/kansalaiset” korvataan ilmaisulla ”EY:n jäsenvaltioiden ja EFTA-valtioiden kansalainen/kansalaiset” (ks. ETA-sopimuksen liitteet V ja VIII).

44 Ks. vastaavasti ETA-sopimuksen 7 artikla.

jäsenvaltioiden ja EFTA-valtioiden kansalaiset liikkuvat Euroopan talousalueella (jäljempänä ETA) työskentelyä ja itsenäistä ammatinharjoittamista varten, vai *täysimääräisesti*, jolloin sillä säännellään tätä liikkumista *missä tahansa* tarkoituksessa, kuten Euroopan unionissa.[45] Tässä yhteydessä unionin tuomioistuimessa on kiistelty erityisesti siitä, onko henkilöillä, jotka ”eivät ole taloudellisesti aktiivisia” – toisin sanoen esimerkiksi opiskelijoilla ja eläkeläisillä, jotka eivät ole työsuhteessa eivätkä itsenäisiä ammatinharjoittajia –, ETA:n sisällä oikeus kyseisessä direktiivissä taattuun vapaaseen liikkuvuuteen.

43. Vaikka EUT-sopimuksen tapaan ETA-sopimukseen sisältyy määräyksiä, joissa taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus taloudellisiin tarkoituksiin,[46] siihen ei sisälly SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan kaltaisia määräyksiä, jotka koskevat näiden kansalaisten, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, liikkuvuutta Euroopan unionissa. Itse asiassa koko unionin kansalaisuuden käsitteellä ei ole vastinetta ETA-sopimuksessa.[47]

44. Vaikka unionin tuomioistuin ei ole vielä lausunut asiasta,[48] EFTAn tuomioistuin on jo tehnyt niin. Tuomiossaan Gunnarsson[49] EFTAn tuomioistuin katsoi, että kansalaisuusdirektiiviä sovelletaan henkilöiden, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, liikkumiseen ETA-alueella, vaikka ETA-sopimukseen ei sisälly SEUT 20 ja SEUT 21 artiklaa vastaavaa määräystä. Kyseinen tuomioistuin lähinnä muistutti, että henkilöiden, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, oikeus vapaaseen liikkuvuuteen taattiin jo EU:n ja ETA:n oikeudessa ennen kuin unionin kansalaisuuden käsite ja nämä säännökset otettiin käyttöön eri direktiiveissä,[50] jotka sisällytettiin alusta lähtien ETA-sopimukseen. Nämä direktiivit kumottiin ja korvattiin kansalaisuusdirektiivillä, ja sekakomitean päätöksellä tämä kehitys siirrettiin ETA:n oikeuteen. Vaikka henkilöiden, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, liikkuvuus liittyy unionin oikeudessa nykyisin unionin kansalaisuuden käsitteeseen ja vaikka viimeksi mainitulla ei ole vastinetta ETA:n oikeudessa, tämä ei EFTAn tuomioistuimen mukaan tarkoita, että yksilöiltä olisi ”evättävä oikeudet, jotka he ovat jo saaneet” kyseisen sopimuksen nojalla ennen unionin kansalaisuuden käsitteen käyttöönottoa ja jotka ”on säilytetty” mainitussa direktiivissä.[51]

45 Ks. edellä 34 ja 35 kohta.

46 Ks. erityisesti ETA-sopimuksen 28 artikla (työntekijöiden vapaa liikkuvuus) ja 31 artikla (sijoittautumisoikeus). Tähän liittyen komissio muistutti istunnossa, että ETA-sopimuksen 36 artiklassa taattu palvelujen tarjoamisen vapaus antaa EU:n jäsenvaltioiden ja EFTA-valtioiden kansalaisille oikeuden matkustaa ETA:n alueella matkailutarkoituksessa (ks. tuomio 2.4.2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 51–54 kohta), kuten SEUT 56 artiklassa tehdään Euroopan unionin sisällä (ks. edellä alaviite 26), ja näin on riippumatta näiden kansalaisten taloudellisesta asemasta. Käsiteltävässä asiassa Nordic Infon asiakkailla oli – riippumatta siitä, missä määrin kansalaisuusdirektiiviä sovelletaan ETA:n alueella – näin ollen ETA:n oikeudessa taattu oikeus matkustaa Belgiasta Islantiin tai Norjaan (ja päinvastoin). Tämä seikka vahvistaa vakuuttuneisuuteni siitä, ettei tästä kysymyksestä ole tarpeen lausua käsiteltävässä asiassa.

47 Ks. sekakomitean päätös, johdanto-osan kahdeksas perustelukappale. Ks. myös Sopimuspuolten yhteinen julistus (sekakomitean) päätöksestä.

48 Korostan, että unionin tuomioistuimella on toimivalta tulkita ETA-sopimusta. Koska muun muassa Euroopan unioni on sen sopimuspuoli, se on erottamaton osa unionin oikeutta. Ks. tuomio 2.4.2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 49 kohta).

49 Tuomio 27.6.2014 (E-26/13, (2014) EFTA Court Report 254) (jäljempänä tuomio Gunnarsson).

50 Ks. oleskeluoikeudesta 28.6.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/364/ETY (EYVL 1990, L 180, s. 26); ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28.6.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/365/ETY (EYVL 1990, L 180, s. 28) ja opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 28.6.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/366/ETY (EYVL 1990, L 180, s. 30). Nämä direktiivit oli annettu aikoinaan EY:n perustamissopimuksen 235 artiklaan (nykyisin SEUT 352 artiklaan) sisältyvän joustolausekkeen perusteella.

51 Ks. tuomio Gunnarsson, 75–82 kohta.

45. EFTAn tuomioistuimen ratkaisut eivät tietenkään sido unionin tuomioistuinta. Sopimusvelvoitteiden noudattamista koskeva yleinen kansainvälisen oikeuden periaate (pacta sunt servanda),[52] ”unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä EFTA-valtioiden [välinen] – – erityissuhde”[53] ja tarve varmistaa mahdollisuuksien mukaan ETA-sopimuksen yhdenmukainen soveltaminen kaikissa sopimuspuolissa tarkoittavat kuitenkin nähdäkseni sitä, että unionin tuomioistuimen on otettava nämä ratkaisut huomioon tulkitessaan ETA-sopimusta.[54] Itse asiassa sen olisi mielestäni noudatettava niitä, ellei ole pakottavia syitä olla tekemättä näin.

46. Tämä varauma ei nähdäkseni päde käsiteltävässä asiassa. EFTAn tuomioistuimen tuomiossa Gunnarsson esittämät perustelut ovat nimittäin painavia. Se, ettei ETA:n oikeudessa ole olemassa ”ETA:n kansalaisuutta”, ei oikeuta kaventamaan sellaisenaan ETA-sopimukseen sisällytetyn direktiivin aineellista soveltamisalaa. Kansalaisuusdirektiivin tietyt säännöksethän on osoitettu nimenomaisesti henkilöille, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia.[55] Jos sekakomitean tarkoituksena olisi ollut jättää nämä henkilöt kansalaisuusdirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle ETA:n oikeudessa, se olisi helposti voinut sisällyttää nimenomaisen varauman kyseisiin säännöksiin. Sekakomitean päätöksestä ei kuitenkaan ilmene tällaista varaumaa. Siten ainoastaan oikeuksia, joilla ei ole oikeusperustaa direktiivissä itsessään ja jotka johtuvat yksinomaan SEUT 20 ja SEUT 21 artiklasta, ei voida soveltaa ETA-alueella, koska ETA-sopimukseen ei sisälly vastaavaa määräystä.[56]

47. Yhteenvetona voidaan todeta, että kansalaisuusdirektiivin säännökset koskevat nähdäkseni myös EU:n jäsenvaltioiden ja EFTA-valtioiden kansalaisten liikkumista ETA-alueella mihin tahansa tarkoitukseen. Näillä henkilöillä on siten kyseisessä direktiivissä säädetyin edellytyksin oikeus liikkua vapaasti muun muassa Belgian ja Islannin tai Norjan välillä muun muassa matkailutarkoituksiin.[57]

3. Riidanalaiset matkustusrajoitukset estivät näissä säännöissä taatun vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämisen

48. On kiistatonta, että pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevien kaltaiset matkustusrajoitukset estivät unionin kansalaisia käyttämästä oikeuttaan liikkua vapaasti.

52 Kuten 23.5.1969 tehdyn valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 1155, s. 331) 26 artiklassa määrätään.

53 Ks. mm. tuomio 2.4.2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 Ks. analogisesti tuomio 6.10.2020, komissio v. Unkari (Korkeakouluopetus) (C-66/18, EU:C:2020:792, 92 kohta).

55 Ks. etenkin kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohta.

56 EFTAn tuomioistuimen tuomion Gunnarsson 80 kohdassa esittämiä perusteluja, joiden mukaan yhtäältä kansalaisuusdirektiivin sisällyttäminen ETA-sopimukseen ei ole voinut tuoda siihen ”unionin kansalaisuuden käsitteeseen perustuvia oikeuksia”, kun taas toisaalta yksilöiden olisi voitava käyttää ”vakiintuneita oikeuksia”, jotka on ”säilytetty” kyseisessä direktiivissä, voidaan lukea tällä tavalla. Unionin tuomioistuin kuitenkin kysyi asian käsittelyyn osallistuvilta istunnossa, olisiko nämä perustelut ymmärrettävä sen sijaan siinä merkityksessä, että henkilöillä, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, olisi oltava ETA-alueella ainoastaan joitain kansalaisuusdirektiivissä taatuista oikeuksista, joita pidetään ”vakiintuneina”, kun taas heillä ei pitäisi olla muita oikeuksia, kuten oikeutta lyhytaikaiseen oleskeluun (6 artikla) ja oikeutta pysyvään oleskeluun (16–21 artikla) sillä perusteella, että ne ovat ”unionin kansalaisuuden käsitteeseen perustuvia uusia” oikeuksia. Kaikkien asian käsittelyyn osallistuvien tavoin en pidä tällaista suppeaa tulkintaa aiheellisena. Toistan: sekakomitean päätökseen ei sisälly vastaavaa varaumaa. EFTAn tuomioistuimelle varmastikin riitti, että ”oikeudet” vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun olivat *laajasti ottaen* jo ”vakiintuneet” aiempien direktiivien nojalla henkilöiden, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, osalta, vaikka niihin perustuvat yksityiskohtaiset ”oikeuksien alaryhmät” kehittyivätkin kansalaisuusdirektiivissä.

57 Yksinkertaisuuden vuoksi viittaan jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa ainoastaan Euroopan unionin sisällä matkustaviin unionin kansalaisiin. Perustelut pätevät mutatis mutandis unionin kansalaisten ja EFTA-valtioiden kansalaisten liikkumiseen ETA-alueella.

49. Ensinnäkin siltä osin kuin muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevaa kieltoa sovellettiin unionin kansalaisiin, jotka halusivat poistua Belgian alueelta matkustaakseen jäsenvaltioihin, jotka oli kyseessä olevassa väriluokituksessa luokiteltu punaisiksi, sillä rajoitettiin radikaalisti muun muassa kansalaisuusdirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa taattua oikeutta maasta poistumiseen. Tämä on totta riippumatta siitä, ettei matkustamista muihin jäsenvaltioihin (nimittäin vihreiksi tai keltaisiksi luokiteltuihin) sitä vastoin rajoitettu. Mielestäni riittää, etteivät asianomaiset henkilöt voineet matkustaa vapaasti valitsemaansa maahan.[58] Punaisten jäsenvaltioiden osalta unionin kansalaisten mahdollisuutta käyttää oikeutta maastapoistumiseen hankaloitettiin merkittävästi. Itse asiassa se *evättiin* useiden matkustussyiden, kuten matkailun, osalta. Lisäksi siltä osin kuin riidanalaista matkustuskieltoa sovellettiin unionin kansalaisiin – lukuun ottamatta Belgian kansalaisia[59] ja Belgiassa asuvia muiden jäsenvaltioiden kansalaisia[60] –, joiden tarkoituksena oli tulla maahan Belgian alueelle punaisesta jäsenvaltiosta, sillä rajoitettiin, aivan yhtä ankarasti, muun muassa kansalaisuusdirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa taattua oikeutta maahantuloon samankaltaisista syistä.

50. Toiseksi siltä osin kuin karanteenia ja seulontatestivaatimuksia sovellettiin unionin kansalaisiin, jotka eivät olleet Belgian kansalaisia mutta jotka asuivat Belgiassa, heidän palatessaan muulta kuin välttämättömältä matkalta punaiseen jäsenvaltioon, niillä myös rajoitettiin kansalaisuusdirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädettyä oikeutta maahantuloon. Etenkin karanteenivelvoitteella rajoitettiin radikaalisti mahdollisuutta liikkua Belgian alueella, millä oli mielestäni vastaava vaikutus kuin maahantulon viivyttämisellä. Siltä osin kuin näitä vaatimuksia sovellettiin Belgian kansalaisiin samoissa olosuhteissa, vaikka ne eivät kuulukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleessa toistetun periaatteen soveltamisalaan,[61] niillä nähdäkseni rajoitettiin samankaltaisista syistä SEUT 21 artiklassa taattua oikeutta liikkua vapaasti.

4. ”Poikkeuksellinen” mahdollisuus poiketa unionin oikeudesta SEUT 347 artiklan nojalla?

51. Ottaen huomioon jotkin asian käsittelyyn osallistuvien unionin tuomioistuimen menettelyssä esittämät väitteet tarkastelen ratkaisuehdotukseni tässä kohdassa yhtä tärkeää näkökohtaa, joka koskee jäsenvaltioiden mahdollisuutta poiketa unionin oikeudesta covid-19-pandemian aikana.

52. Asianomaiset asian käsittelyyn osallistuvat nimittäin väittävät, että pandemia muodosti, ainakin ensimmäisinä kuukausina, ”kriisin”, joka edellytti viranomaisilta kiireellisiä toimia. Huomautan tältä osin, että useat jäsenvaltiot julistivat jossain pandemian vaiheessa alueellaan ”hätätilan”, mikä merkitsi tavanomaisten lakien soveltamisen tilapäistä keskeyttämistä tai niistä poikkeamista, toteuttaakseen kiireellisiä toimenpiteitä, joita pidettiin välttämättöminä kyseiseen ”kriisiin” reagoimiseksi. Itse asiassa monet näistä toimenpiteistä – etenkin yleiset sulkutilat – muistuttivat sodan aikana sovellettavia toimenpiteitä.

58 Ks. analogisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 14.6.2022, L.B. v. Liettua (CE:ECHR:2022:0614JUD003812120, 81 kohta).

59 Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleessa toistetun kansainvälisen oikeuden periaatteen mukaan valtio *ei* nimittäin *saa* evätä kansalaisiltaan oikeutta tulla alueelleen.

60 Mikä voi selittyä sillä, ettei kansalaisuusdirektiivin 29 artiklan 2 kohdassa anneta jäsenvaltiolle mahdollisuutta kieltää ”kansanterveyteen” perustuvista syistä maahantuloa alueellaan asuvilta muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta (ks. jäljempänä 60 kohta).

61 Kyseisen määräyksen soveltamisala on mielestäni suppeampi kuin kansalaisuusdirektiivin 5 artiklan 1 kohdan tai SEUT 21 artiklan 1 kohdan, koska siinä kielletään pelkästään ex lege tai de facto maahantuloa koskevan oikeuden *epääminen*. Karanteenin kaltaisia väliaikaisia toimenpiteitä ei voida pitää sellaisina. Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 14.9.2022, H.F. ym. v. Ranska (CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, 128 ja 248 kohta).

53. Tästä herää kysymys, olisiko riidanalaisten toimenpiteiden arvioinnissa sovellettava ”poikkeuksellista” oikeudellista kehystä ”tavanomaisten” unionin sääntöjen ja niiden ”tavanomaisten” poikkeusten sijasta. Muistutan tältä osin, että SEUT 347 artiklaan sisältyy ”suojelulauseke”, jossa tunnustetaan lähinnä jäsenvaltioiden mahdollisuus ottaa käyttöön toimenpiteitä, joita ne saattavat pitää tarpeellisina muun muassa ”yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa vakavissa sisäisissä levottomuuksissa”.[62] Kyseinen määräys, jota unionin tuomioistuin ei ole koskaan tulkinnut, voisi teoriassa sallia tällaisissa olosuhteissa poikkeamisen EUT-sopimuksen ja sen perusteella annettujen sääntöjen kokonaisuudesta, henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat säännöt mukaan luettuina.[63] On sanomattakin selvää, että siihen liittyvät kysymykset, voitaisiinko covid-19-pandemian katsoa aiheuttaneen tällaisia ”vakavia sisäisiä levottomuuksia” jäsenvaltioissa ja jos, niin missä määrin,[64] samoin kuin muut kyseiseen ”suojelulausekkeeseen” liittyvät mahdolliset muut ehdot ja rajoitukset ovat erittäin arkaluonteisia.

54. Huolimatta siitä, ettei Belgian hallitus ole vedonnut SEUT 347 artiklaan[65] unionin tuomioistuimessa tai muualla, kyseisestä määräyksestä olisi joka tapauksessa tarpeen lausua vain, jos pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevien kaltaisia kansallisia toimenpiteitä ei voitaisi oikeuttaa ”tavanomaisilla” unionin säännöillä ja niiden ”tavanomaisilla” poikkeuksilla.[66] Kuten jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa selitän, nämä säännöt ovat kuitenkin riittävän joustavia, jotta ne voivat käsittää nyt kyseessä olevan tilanteen erikoispiirteet.

5. Riidanalaisten matkustusrajoitusten lainmukaisuus kansalaisuusdirektiivissä säädettyjen poikkeuslausekkeiden valossa

55. ”Tavanomaisen” unionin oikeudenkaan nojalla unionin kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ei ole ehdoton. Sitä voidaan rajoittaa.[67] Jotta rajoitus on yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, siinä on kuitenkin noudatettava etenkin unionin oikeudessa asetettuja edellytyksiä. Siltä osin kuin riidanalaiset matkustusrajoitukset kuuluvat kansalaisuusdirektiivin soveltamisalaan, niitä on arvioitava kyseisen välineen VI luvussa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Lisäksi siltä osin kuin näitä rajoituksia sovellettiin Belgiaan palaaviin Belgian

62 Ks. analogisesti ETA-sopimuksen 123 artiklan c alakohta.

63 Ks. ratkaisuehdotukseni Valstybės sienos apsaugos tarnyba ym. (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431, 112 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleesta muistutan, että samaan tapaan kyseisen yleissopimuksen 15 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimuspuolet voivat ”yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää – – ryhtyä toimiin, jotka merkitsevät poikkeamista niiden tämän yleissopimuksen mukaisista velvoitteista, siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii edellyttäen kuitenkin, etteivät tällaiset toimet ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa”.

64 Tyydyn huomauttamaan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklassa tarkoitetulla yleisellä hätätilalla, joka uhkaa kansakunnan elämää, tarkoitetaan ”poikkeuksellista kriisi- tai hätätilannetta, joka vaikuttaa koko väestöön ja muodostaa uhan sen yhteisön järjestäytyneelle elämälle, josta valtio koostuu” (ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.7.1961, Lawless v. Irlanti (nro 3), CE:ECHR:1961:0701JUD000033257, 28 kohta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole vielä lausunut siitä, kuuluuko covid-19-pandemia kyseiseen määritelmään. 13.4.2021 antamassaan tuomiossa Terheş v. Romania (CE:ECHR:2021:0413DEC00499332, 39 kohta) (jäljempänä tuomio Terheş v. Romania) se kuitenkin vihjasi, että näin voisi olla ainakin pandemian ensimmäisten kuukausien aikana (ks. 39 kohta). Ratkaisuehdotuksessani Valstybės sienos apsaugos tarnyba ym. (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431, 110–113 kohta) ehdotin SEUT 347 artiklassa käytetyn vakavien sisäisten levottomuuksien käsitteen samankaltaista määritelmää. Tilannetta tietyissä jäsenvaltioissa ensimmäisen aallon pahimpina aikoina olisi voitu luonnehtia tällaisiksi ”levottomuuksiksi”. Tällainen luonnehdinta muiden jäsenvaltioiden tilanteesta tosiseikkojen tapahtuma-aikaan vaikuttaisi epäuskottavammalta (ks. jäljempänä 80–85 kohta).

65 Yksikään jäsenvaltio ei tietääkseni vedonnut SEUT 347 artiklaan covid-19-pandemian aikana. Kun tarkastellaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan 1 kappaletta, Belgia ei kuulu valtioihin, jotka antoivat covid-19-pandemian aikana 15 artiklan 3 kappaleen mukaisia ilmoituksia (luettelo ilmoituksista on saatavilla osoitteessa https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19).

66 Ks. analogisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Terheş v. Romania (46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 Ks. vastaavasti SEUT 20 artikla ja SEU 21 artiklan 1 kohta. Ks. myös perusoikeuskirjan 45 artiklan osalta kyseisen välineen 52 artiklan 1 kohta.

kansalaisiin heidän käytettyään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, muistutan, että vaikka tämä tilanne ei kuulu kansalaisuusdirektiivin vaan SEUT 21 artiklan soveltamisalaan, kansalaisuusdirektiivissä säädettyjä poikkeuksen edellytyksiä sovelletaan *analogisesti*.[68]

56. Johdantona VI lukuun kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohtaan sisältyy yleissääntö, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen ”vapaata liikkuvuutta” ”yleiseen järjestykseen” tai ”yleiseen turvallisuuteen” taikka ”kansanterveyteen” liittyvistä syistä. Tätä yleissääntöä täsmennetään kyseisen luvun muissa säännöksissä. Etenkin 29 artiklan 1 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rajoittaa tätä ”vapautta” ”kansanterveyteen” liittyvistä syistä. Tällaisista syistä toteutettujen kansallisten toimenpiteiden lainmukaisuuden osalta mainittuja kahta säännöstä on näin ollen luettava yhdessä. Yhdessä niissä asetetaan lukuisia edellytyksiä, jotka selitetään yksityiskohtaisemmin jäljempänä ja joita on noudatettava kaikissa tapauksissa.[69]

57. Belgian hallitus vetoa kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohtaan ja 29 artiklan 1 kohtaan sekä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa että unionin tuomioistuimessa, kun taas Nordic Info väittää, että riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä säädetyt edellytykset, kyseiset säännökset eivät voi kattaa pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaisia matkustusrajoituksia. Näin ollen on ensin tarkasteltava abstraktisti näiden säännösten ulottuvuutta (a) ennen kuin näitä toimenpiteitä arvioidaan erityisesti kyseessä olevien edellytysten valossa (b).

a) Kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan ulottuvuus

58. Nordic Infon näkemyksen mukaan kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohta ja 29 artiklan 1 kohta eivät ole yleisesti ottaen riittävän laajoja kattaakseen – kokonaan tai ainakin osittain – kyseessä olevien kaltaiset matkustusrajoitukset, koska kyseisissä säännöksissä sallitaan yksinomaan maahantulo-oikeuden eikä maastapoistumisoikeuden rajoitukset (1) ja joka tapauksessa ainoastaan ”yksittäiset” vapaan liikkuvuuden rajoitukset eikä tällaisia ”yleisiä” rajoituksia (2). Käsittelen näitä väitteitä vuorotellen seuraavissa jaksoissa.

1) Mahdollisuus rajoittaa sekä maahantulo- että maastapoistumisoikeutta

59. Muistutan, että kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä 29 artiklan 1 kohdan kanssa, mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa ”vapaata liikkuvuutta” kansanterveyteen liittyvistä syistä, mutta siinä ei täsmennetä, minkä tyyppisiä toimenpiteitä kansalliset viranomaiset voivat toteuttaa.

60. Nämä ehdot kattavat ensinnäkin kansalaisuusdirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetyn oikeuden maahantuloon mahdolliset rajoitukset. Niihin sisältyy yhtäältä jäsenvaltion alueelle tulon mahdollinen kieltäminen. Tähän sovelletaan kuitenkin varaumia. Jäsenvaltio ei voi käyttää kyseistä säännöstä kieltääkseen omien kansalaistensa maahantulon alueelleen – niistä edellä jo mainitsemistani yksinkertaisista syistä, että i) kansalaisuusdirektiiviä ei sovelleta tähän tilanteeseen ja ii) Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleessa vahvistettu periaate estää sen.[70] Lisäksi kansalaisuusdirektiivin

68 Ks. mutatis mutandis tuomio 5.6.2018, Coman ym. (C-673/16, EU:C:2018:385, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69 Ks. jäljempänä 75 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Korostan, että unionin tuomioistuin ei ole toistaiseksi tulkinnut kansanterveyttä koskevaa poikkeusta, toisin kuin yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta koskevia poikkeuksia.

70 Ks. edellä 35 kohta ja alaviite 61.

29 artiklan 2 kohdasta seuraa, ettei jäsenvaltio voi kieltää kansanterveyteen liittyvistä syistä alueellaan asuvien muiden jäsenvaltioiden kansalaisten maahantuloa – esimerkiksi Ruotsiin suuntautuneen matkan jälkeen.[71] Toisaalta jäsenvaltio voi lähtökohtaisesti asettaa unionin kansalaisille, joita ei voida kieltää tulemasta maahan sen alueelle, maahantulon yhteydessä muun tyyppisiä rajoituksia, joilla ei ole vastaavaa vaikutusta kuin maahantulon epäämisellä. Belgiassa asuville henkilöille heidän palatessaan suuren riskin maista asetetut karanteeni ja testausvaatimukset kuuluisivat tähän ryhmään.[72]

61. Toiseksi katson, että toisin kuin Nordic Info väittää, kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohta ja 29 artiklan 1 kohta voivat kattaa myös saman direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetyn maastapoistumisoikeuden mahdolliset rajoitukset, kuten maastapoistumiskiellon.[73] Vaikka VI luvun otsikko saattaa johtaa lukijaa tältä osin harhaan,[74] ensinnäkin siinä käytetty ilmaisu ”vapaa liikkuvuus” on selvästi riittävän laaja käsittääkseen kyseisen oikeuden. Toiseksi siitä, että 29 artiklan 2 kohdassa käsitellään pohjimmiltaan erityistä toimenpidettä, nimittäin maahantulon epäämistä, ei seuraa, että ainoastaan maahantulo-oikeuden rajoitukset ovat sallittuja kansanterveyteen liittyvistä syistä – kyseisen säännöksen tarkoituksena ei näet ole luetella kaikkia 27 artiklan 1 kohdassa ja 29 artiklan 1 kohdassa sallittuja vapaan liikkuvuuden rajoituksia vaan yksinkertaisesti määrittää puitteet kyseisen toimenpiteen käytölle. Tämä tulkinta on lisäksi linjassa näissä säännöksissä säädetyn kansanterveyttä koskevan poikkeuksen tavoitteen kanssa – kuten viimeksi mainitun säännöksen sanamuodosta ilmenee, poikkeuksen tavoitteena on antaa jäsenvaltiolle mahdollisuus suojella aluettaan ja väestöään tiettyjen tarttuvien tautien tai tarttuvien loistautien leviämiseltä. Mainitun 29 artiklan 1 kohdan laatijoilla oli (oletettavasti) mielessään esimerkki, jossa jäsenvaltio estää tällaisia tauteja kantavia matkustajia tulemasta alueelleen ja ”tuomasta” tautia mukanaan. Valtion alueen suojelu voi kuitenkin myös joissain tilanteissa oikeuttaa sen omien asukkaiden maasta poistumisen rajoittamisen, jotta heitä estetään ”tuomasta” tällaisia tauteja ”takaisin” palatessaan.[75] Tämän tulkinnan vahvistavat myös kansalaisuusdirektiivin[76] valmisteluasiakirjat.[77]

71 Kansalaisuusdirektiivin 29 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio ei nimittäin voi karkottaa alueeltaan unionin kansalaista kansanterveyteen liittyvistä syistä ”saapumista seuraavien kolmen kuukauden jälkeen”. Tästä seuraa, että jäsenvaltio voi ainoastaan evätä tällaisen kansalaisen maahantulon alueelleen alun perin tai karkottaa hänet ennen kuin hän on alkanut käyttää kansalaisuusdirektiivin 7 artiklassa säädettyä oleskeluoikeutta. Sitä vastoin, kun kyseisestä kansalaisesta tulee maassa asuva henkilö, hänen maahantuloaan ei voida evätä näillä perusteilla paluun yhteydessä, jos hän poistuu tilapäisesti jäsenvaltion alueelta.

72 Kun tarkastellaan Belgian kansalaisia, koska Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleessa toistettu periaate ei ole esteenä tällaisille toimenpiteille (ks. edellä alaviite 61), niitä voitaisiin toteuttaa SEUT 21 artiklan 1 kohdan nojalla, kun sovelletaan analogisesti kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdassa ja 29 artiklan 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä.

73 Ks. vastaavasti tuomio 10.7.2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, 19–22 kohta); tuomio 17.11.2011, Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749, 26, 29 ja 30 kohta) ja tuomio 4.10.2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, 35 ja 36 kohta).

74 Kansalaisuusdirektiivin VI luvun otsikko on ”*Maahantulo-* ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä” (kursivointi tässä).

75 Ks. covid-19:stä jäljempänä 102 kohta.

76 Analogisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleessa määrättyä maastapoistumisoikeutta voidaan rajoittaa erityisesti terveyteen liittyvistä syistä (ks. 2 artiklan 3 kappale).

77 Komission ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (KOM(2001) 257 lopullinen) 27 artiklassa (silloisessa 25 artiklassa) viitattiin ”päätöksiin, joilla unionin kansalaiselta – – evätään maahanpääsy”, kun taas 29 artiklassa (silloisessa 27 artiklassa) viitattiin siihen, että ”maahanpääsy – – voidaan evätä”. Näitä säännöksiä muutettiin kuitenkin ehdotuksen käsittelyn aikana siten, että niissä viitataan sen sijaan ”vapaan liikkuvuuden” mahdollisiin rajoituksiin; tätä sanamuotoa pidettiin parempana, koska ”se kattaa kaikenlaiset toimenpiteet, maastapoistamisesta ja maahantulon kieltämisestä maasta poistumiskieltoon” (ks. Muutettu ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, KOM(2003) 199 lopullinen, s. 8, 29 ja 30). Se, ettei VI luvun otsikkoa muutettu vastaavasti, onkin siten pelkästään unionin lainsäätäjän laiminlyönti. Sama pätee siihen, että 29 artiklan 1 kohdassa viitataan edelleen ”vastaanottavaan jäsenvaltioon” sen sijaan että siinä käytettäisiin yleisempää ilmausta, kuten ”kyseinen jäsenvaltio”, jotta se kattaisi myös tilanteen, jossa jäsenvaltio rajoittaa omien kansalaistensa maastapoistumisoikeutta.

2) Mahdollisuus rajoittaa vapaata liikkuvuutta yleisillä toimenpiteillä

62. Pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevia kansallisia toimenpiteitä sovellettiin yleisesti. Matkustuskieltoa, karanteenia ja testausvaatimuksia sovellettiin nimittäin järjestelmällisesti abstrakteihin ja laajoihin henkilöryhmiin objektiivisesti määritetyissä tilanteissa – henkilöihin, jotka matkustavat suuren riskin unionin jäsenvaltioon tai tällaisesta jäsenvaltiosta muussa kuin välttämättömässä tarkoituksessa, henkilöt, jotka matkustavat Schengen-alueen ulkopuoliseen kolmanteen maahan tai kolmannesta maasta, ja niin edelleen.

63. Nordic Info kuitenkin väittää, että ainoastaan yksittäiset toimenpiteet, joilla rajoitetaan oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, voivat olla perusteltuja kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä 29 artiklan 1 kohdan kanssa, perusteella. Tällaisia toimenpiteitä voidaan sen mukaan toteuttaa ainoastaan tapauskohtaisesti, jos tietyn henkilön tilanteen yksilöllisessä arvioinnissa ilmenee, että hän muodostaa uhan kansanterveydelle – koska kyseisellä henkilöllä on jonkin asianomaisessa säännöksessä mainitun taudin oireita tai hän on altistunut tällaiselle taudille ja siten on olemassa todellinen uhka siitä, että hän on saanut tartunnan ja levittää kyseistä tautia.

64. Belgian, Romanian ja Norjan hallitusten sekä komission tavoin katson, että kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan nojalla vapaan liikkuvuuden yleisiä rajoituksia voidaan toteuttaa kansanterveyteen liittyvistä syistä eikä tällainen tapauskohtainen arviointi ole tarpeen.[78]

65. Ensinnäkin näissä säännöksissä viitataan ”rajoituksiin”, joita jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön, ja ”vapaata liikkuvuutta rajoittaviin toimenpiteisiin”, joita ne voivat toteuttaa kansanterveyteen liittyvistä syistä. Nämä laajat käsitteet voivat pitää sisällään sekä yksilöllisiä että yleisiä toimenpiteitä.

66. Toiseksi kansalaisuusdirektiivin VI luvun yleinen systematiikka tukee tätä tulkintaa. Siihen kuuluvan 27 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”yleisen järjestyksen” tai ”yleisen turvallisuuden” vuoksi toteutettujen toimenpiteiden ”on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen” ja että ”perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä”, kun taas 29 artiklassa ei mainita tällaista vaatimusta ”kansanterveyteen” liittyvistä syistä toteutettavien toimenpiteiden osalta.[79]

78 Ks. samasta näkemyksestä 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, s. 1–24; Thym, D. ja Bornemann, J., ”Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics”, *European Papers*, osa 5, nro 3, 2020, s. 1162 ja 1163 ja van Eijken, H. H. ja Rijpma, J. J., ”Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona”, *Utrecht Law Review*, osa 17, nro 3, 2021, s. 34–50.

79 On totta, että kansalaisuusdirektiivin 29 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltio ei voi vaatia edellytyksenä alueelleen tulolle lääkärintarkastuksia suoritettavaksi ”järjestelmällisesti” ”sen toteamiseksi, ettei [saapuvilla unionin kansalaisilla] ole mitään [29 artiklan] 1 kohdassa tarkoitetuista taudeista”. Se voi tehdä näin vain, ”jos se näyttää selvästi tarpeelliselta”. Komissio totesi alkuperäisen ehdotuksensa perusteluissa, että kyseisen toteamuksen tarkoituksena oli selventää, että kansanterveyttä koskevaan poikkeukseen saa vedota vain ”sillä ehdolla, että voidaan vahvasti epäillä kyseisen henkilön kärsivän [29 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta] taudista”. Tämä ei kuitenkaan mielestäni tarkoita sitä, että 29 artiklan 1 kohdan nojalla voidaan toteuttaa ainoastaan yksilöllisiä toimenpiteitä. Se seikka, että henkilöllä on mahdollisesti epidemian aiheuttavan taudin oireita, voi ”näyttää selvästi”, että tällainen toimenpide on tarpeellinen. Sama pätee kuitenkin myös siihen, että hän haluaa matkustaa tilapäisesti maahan tai on tulossa maasta, jossa on vakava tautiepidemia. Rajoittavat toimenpiteet, joita sovelletaan yleisesti tällaisesta maasta tai tällaiseen maahan matkustaviin henkilöihin, eivät siten ole ristiriidassa 29 artiklan 3 kohdan kanssa.

67. Tämä sanamuodon ero ei tosin voi itsessään olla ratkaiseva. Kansalaisuusdirektiivin tekstissä on epäjohdonmukaisuuksia.[80] Unionin tuomioistuin on aiemmin perustellusti laajentanut yksilöllisen arvioinnin tarpeen koskemaan muita kansalaisuusdirektiivin säännöksiä, joissa sitä ei nimenomaisesti mainita. Se teki näin etenkin tuomiossaan McCarthy ym.[81] kyseisen direktiivin 35 artiklan nojalla oikeuksien väärinkäyttöön liittyvistä syistä toteutettujen toimien yhteydessä.

68. Unionin tuomioistuimen olisi kuitenkin oltava varovainen tässä suhteessa, kun kyse on kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan nojalla kansanterveyteen liittyvistä syistä toteutetuista toimenpiteistä. Belgian, Romanian ja Norjan hallitusten sekä komission tavoin huomautan nimittäin kolmanneksi, että on loogista antaa jäsenvaltioille enemmän harkintavaltaa silloin, kun kyse on kansanterveyteen kohdistuvista uhkista, kuin silloin, kun kyse on yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista ja väärinkäytöksistä, koska ne ovat hyvin yksinkertaisesti eri asioita.

69. Yhtäältä yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuvat uhat syntyvät yleensä tiettyjen yksilöiden, kuten terroristien tai vaarallisten rikollisten, käyttäytymisestä. Etenkin kun otetaan huomioon unionin kansalaisilla olevan vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden merkitys, viranomaisten ei pitäisi lähtökohtaisesti pystyä toteuttamaan ennalta varautumisen perusteella yleisiä toimenpiteitä, kuten kieltää kaikkien tietyistä maista matkustavien henkilöiden maahantuloa siksi, että jotkut heistä saattavat olla vaarallisia. Tällä ylitettäisiin se, mikä on välttämätöntä tässä suhteessa, mutta katson lisäksi, että demokraattisessa yhteiskunnassa – hyvin poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta – viranomaiset eivät saisi olettaa, että yksilöt ovat vaarallisia pelkästään siksi, että he kuuluvat tällaiseen laajaan ja abstraktiin henkilöryhmään.[82] Yksilön ihmisarvoa koskevat näkökohdat ovat merkityksellisiä tässä suhteessa. Monissa tapauksissa tällainen lähestymistapa perustuisi nimittäin ennakkoluuloihin.[83] Sama logiikka pätee vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden väärinkäytön estämiseen. Vaikka olisi useita tapauksia, joissa kolmansien maiden kansalaiset ovat tulleet maahan väärin perustein tekeytymällä unionin kansalaisten perheenjäseniksi, jäsenvaltiot eivät voi ennalta varautumisen perusteella toteuttaa yleisiä toimenpiteitä, joilla kaikilta unionin kansalaisten perheenjäseniltä evätään heidän muun muassa kansalaisuusdirektiivistä johtuva oikeutensa.[84]

70. Toisaalta kansanterveyteen kohdistuva uhka, joka on merkityksellinen kansalaisuusdirektiivin 29 artiklan 1 kohdan nojalla, toisin sanoen riski siitä, että tietty ”mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti tai tarttuva loistauti” leviää jäsenvaltion alueella, ei yleensä liity tiettyjen yksilöiden käyttäytymiseen. Epidemiologinen tilanne tietyssä maassa voi olla merkityksellinen näkökohta tässä suhteessa.[85] Tietyissä olosuhteissa, taudin tarttuvuudesta riippuen, suuri osa väestöstä, ellei jopa koko väestö, voi saada tartunnan. Tässä yhteydessä yksittäiset toimenpiteet, joita toteutetaan matkustajien tullessa maahan tai poistuessa jäsenvaltion alueelta ilmeisten oireiden tai kyseiselle taudille vahvistetun altistumisen perusteella, eivät ehkä ole aina riittävän tehokkaita estämään tai hillitsemään sen leviämistä.[86] Vapaan liikkuvuuden yleiset rajoitukset, jotka otetaan käyttöön ennalta varautumisen perusteella ja kohdistuvat esimerkiksi kaikkiin tietyistä suuren riskin maista tai alueilta matkustaviin

80 Ks. edellä 61 kohta ja alaviite 76. Vielä yhden esimerkin mainitakseni: 27 artiklan 2 kohdassa viitataan suhteellisuusperiaatteeseen, toisin kuin 29 artiklassa, huolimatta siitä, että kyseistä periaatetta on aina noudatettava (ks. jäljempänä 91 kohta).

81 Tuomio 18.12.2014 (C-202/13, EU:C:2014:2450, 43–58 kohta).

82 Ks. vastaavasti tuomio 2.4.2020, komissio v. Puola, Unkari ja Tšekki (Tilapäinen mekanismi kansainvälisen suojelun hakijoiden siirtämiseksi) (C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, 135, 159 ja 160 kohta).

83 Ks. vastaavasti julkisasiamies Mayrasin ratkaisuehdotus Bonsignore (67/74, EU:C:1975:22, s. 315).

84 Ks. vastaavasti tuomio 18.12.2014, McCarthy ym. (C-202/13, EU:C:2014:2450, 56 kohta).

85 Ks. mutatis mutandis tuomio 4.4.2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, 40 ja 41 kohta).

86 Ks. covid-19:stä jäljempänä 109 kohta.

henkilöihin, voivat olla välttämättömiä tältä osin. Kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohtaa ja 29 artiklan 1 kohtaa olisi tulkittava vastaavasti. Vaikka näitä säännöksiä on poikkeuslausekkeina tulkittava suppeasti,[87] tämän tulkinnan on siitä huolimatta varmistettava, että ne soveltuvat tarkoitukseensa.[88] Lisäksi SEUT 168 artiklan 1 kohdan mukaan ”kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu”, henkilöiden vapaa liikkuvuus mukaan luettuna – tämä velvoite on niin tärkeä, että se toistetaan perusoikeuskirjan 35 artiklan toisessa virkkeessä. Epidemioiden hallinta on erottamaton osa tätä tavoitetta.[89]

71. Ennen tämän jakson päättämistä on tarkasteltava vielä yhtä vasta-argumenttia. Kansalaisuusdirektiivin 30 ja 31 artiklaan sisältyy nimittäin takeita unionin kansalaisille, joihin kohdistetaan toimenpiteitä, joilla rajoitetaan heidän kyseisestä direktiivistä johtuvia oikeuksiaan. Kansallisten viranomaisten on 30 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla ilmoitettava ”asianomaiselle henkilölle” ”27 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyistä päätöksistä” ja ilmoitettava hänelle ”ne yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvät seikat, joihin hänen tapauksessaan tehty päätös perustuu”. Lisäksi kyseisen direktiivin 31 artiklan 1 kohdan mukaan näiden viranomaisten on varmistettava, että ”henkilöllä, jonka osalta on tehty päätös yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä” on mahdollisuus ”hakea siihen muutosta”.

72. Tässä yhteydessä Nordic Info väittää, että se seikka, että näissä säännöksissä viitataan johdonmukaisesti tietylle ”asianomaiselle henkilölle” osoitettuihin ”päätöksiin”, merkitsee väistämättä sitä, että kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdan perusteella voidaan toteuttaa ainoastaan yksilöllisiä toimenpiteitä myös kansanterveyteen liittyvistä syistä. Voitaisiin myös oikeutetusti esittää, että koska kyseisten takeiden tarkoituksena oli – unionin tuomioistuimen käyttämää sanamuotoa lainatakseni – ”antaa asianomaiselle henkilölle mahdollisuus vedota henkilökohtaista tilannettaan koskeviin olosuhteisiin ja näkökohtiin”,[90] se, että jäsenvaltioiden sallittaisiin kyseisen säännöksen nojalla toteuttaa yleisesti sovellettavia toimenpiteitä, voisi tehdä nämä takeet tyhjäksi.

73. Mielestäni näin ei ole. Kuten komissio huomauttaa, kansalaisuusdirektiivin 30 ja 31 artiklan tarkoituksena ei ensinnäkään ole rajoittaa sitä, minkä tyyppisiä toimenpiteitä sen 27 artiklan 1 kohdan nojalla voidaan toteuttaa, vaan ainoastaan antaa tietyt takeet silloin, kun tällaisia toimenpiteitä toteutetaan. Se seikka, että 30 ja 31 artiklassa käytetään käsitettä ”päätös” eikä laajempia käsitteitä ”rajoitukset” tai ”toimenpiteet”, kuvastaa pelkästään sitä, että kuten edellä esitetystä voidaan päätellä, kyseisessä direktiivissä edellytetään usein yksittäisiä

87 Ks. mm. tuomio 22.6.2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone ym. (Toimet maastapoistamisen turvaamiseksi) (C-718/19, EU:C:2021:505, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

88 Ks. analogisesti tuomio 29.7.2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, 53–55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Sen varmistaminen, että kyseessä olevat rajoittavat toimenpiteet ovat paitsi tarpeellisia myös oikeasuhteisia, edellyttää eittämättä yleensä yksilöllistä arviointia. Kansanterveyteen liittyvistä syistä toteutettujen yleisten toimenpiteiden osalta oikeasuhteisuus voidaan kuitenkin turvata räätälöimällä toimenpiteet asianmukaisesti ja varmistamalla, että niiden täytäntöönpanossa voidaan ottaa huomioon hyvin erityiset yksilölliset olosuhteet, kuten jäljempänä 128–132 kohdassa selitän.

89 Ks. vastaavasti SEUT 168 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, jossa täsmennetään, että unionin toiminta kansanterveyden alalla käsittää etenkin ”rajatylittävien vakavien terveysuhkien seurannan, niistä hälyttämisen ja niiden torjumisen”. On totta, että kuten Schengenin rajasäännöstön yhteydessä tämän ratkaisuehdotuksen B osassa selitän, jotkin kansanterveyteen liittyvät tilanteet ovat niin vakavia, että niiden voitaisiin sanoa muodostavan uhan yleiselle järjestykselle, mikä voisi johtaa siihen paradoksaaliseen tilanteeseen, että näissä tapauksissa vapaata liikkuvuutta rajoittavia toimenpiteitä voitaisiin ottaa käyttöön ainoastaan tapauskohtaisesti. Tämä kysymys voidaan mielestäni kuitenkin ratkaista yksinkertaisesti soveltamalla lex specialis -oppia. Koska unionin lainsäätäjä on antanut kansalaisuusdirektiivissä erityistä sääntelyä, joka koskee kansanterveyteen liittyvistä syistä toteutettuja toimenpiteitä, tästä seuraa, että kyseisen sääntelyn, siltä osin kuin siinä poiketaan yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä toteutettuihin toimenpiteisiin sovellettavasta sääntelystä, olisi oltava etusijalla viimeksi mainittuun nähden.

90 Tuomio 18.12.2014, McCarthy ym. (C-202/13, EU:C:2014:2450, 50 ja 51 kohta).

toimenpiteitä ja unionin lainsäätäjä selvästikin laati kyseiset säännökset tällaisia toimenpiteitä silmällä pitäen. Yleisesti ottaen käsitteitä ”toimenpiteet” ja ”päätökset” käytetään kansalaisuusdirektiivissä nähtävästikin toistensa synonyymeinä eikä aina suinkaan johdonmukaisesti [91] siinä mielessä, ettei tietyn käsitteen käytöstä tietyssä säännöksessä voida tehdä mitään päätelmiä. Toiseksi, vaikka näitä säännöksiä ei laadittu yleisiä toimenpiteitä silmällä pitäen, tämä ei tarkoita, että mahdollisuus ottaa tällaisia toimenpiteitä käyttöön kansanterveyteen liittyvistä syistä tekisi ne kokonaan tehottomiksi. Unionin kansalaisilla olisi edelleen oltava tiettyyn rajaan saakka mahdollisuus ”vedota henkilökohtaista tilannettaan koskeviin olosuhteisiin ja näkökohtiin”. Palaan tähän seikkaan jäljempänä 115–119 kohdassa.

b) Täyttyivätkö kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdassa ja 29 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset kyseessä olevissa olosuhteissa?

74. Olen edellisissä jaksoissa selittänyt, miksi pääasian oikeudenkäynnissä riitautettujen kaltaiset kansalliset toimenpiteet *voivat* lähtökohtaisesti olla oikeutettuja kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä 29 artiklan 1 kohdan kanssa, nojalla.

75. Ollakseen täysin yhteensopivia näiden säännösten kanssa tällaisten toimenpiteiden on kuitenkin täytettävä kaikki niistä ilmenevät edellytykset. Tarkemmin ottaen toimenpiteet on täytynyt toteuttaa kansanterveyteen kohdistuvaan vakavaan, todelliseen ja merkitykselliseen uhkaan reagoimiseksi (1), ja niissä on noudatettava oikeusvarmuuden (2), yhdenvertaisen kohtelun (3) ja oikeasuhteisuuden periaatteita (4). Kyseisen jäsenvaltion on osoitettava, että asia on näin. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka on yksin toimivaltainen arvioimaan tosiseikkoja, tehtävä on viime kädessä ratkaista, täyttyvätkö nämä edellytykset pääasiassa. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin antaa ohjeita asiasta sille esitettyjen seikkojen perusteella. Tätä varten tarkastelen samoja edellytyksiä vuorotellen seuraavissa jaksoissa.

1) Kansanterveyteen kohdistuvan vakavan, todellisen ja merkityksellisen uhan olemassaolo

76. Kuten edellä todettiin, kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdassa säädetyn kansanterveyttä koskevan oikeuttamisperusteen käytölle määritetään rajat sen 29 artiklassa. Viimeksi mainitussa säännöksessä määritellään tiukasti relevantit olosuhteet, joissa tällaisiin syihin voidaan vedota pätevästi. [92] Sen 1 kohdan mukaan ainoastaan tietyt taudit voivat oikeuttaa vapaata liikkuvuutta rajoittavat toimenpiteet. Tällainen on esimerkiksi ”[sellainen tauti], joka on jokin Maailman terveysjärjestön [WHO] asiaankuuluvissa asiakirjoissa [toisin sanoen vuonna 2005 hyväksytyssä kansainvälisessä terveyssäännöstössä, jäljempänä IHR] määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti”. [93]

[91] Esimerkiksi 27 artiklan 2 kohdassa viitataan ”toimenpiteisiin”, kun taas saman säännöksen mukaan yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi voidaan toteuttaa ainoastaan yksilöllisiä toimenpiteitä, toisin sanoen päätöksiä.

[92] Ks. vastaavasti kansalaisuusdirektiivin johdanto-osan 22 perustelukappale.

[93] IHR sitoo kaikkia Maailman terveysjärjestön (jäljempänä WHO) jäseniä. Niihin kuuluvat myös EU:n jäsenvaltiot.

77. Covid-19 kuuluu selkeästi tähän ryhmään. Huomautan, että WHO:n pääjohtaja totesi 30.1.2020,[94] että kyseisen taudin puhkeaminen muodosti IHR:ssä tarkoitetun ”kansainvälisen kansanterveydellisen uhan”.[95] Lisäksi sama järjestö luonnehti 11.3.2020 covid-19:ää pandemiaksi ottaen huomioon raportoitujen tapausten ja maiden, joihin tauti vaikutti, määrän räjähdysmaiden lisääntymisen.[96]

78. Se, että tiettyjä toimenpiteitä on hyväksytty tällaista tautia silmällä pitäen, ei kuitenkaan riitä siihen, että niitä voitaisiin pitää oikeutettuina kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan nojalla. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun kansalliset viranomaiset vetoavat kansanterveyteen liittyviin syihin unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden rajoittamisen oikeuttamiseksi, niiden tehtävänä on nimittäin osoittaa tyydyttävällä tavalla, että kyseessä olevat toimenpiteet ovat tarpeen kyseisissä säännöksissä tarkoitettujen etujen suojelemiseksi tehokkaasti.[97] Vaikka 29 artiklan 1 kohdan keskeisistä perusteista ilmenee, että siinä mainittujen tautien katsotaan yleisesti ottaen muodostavan *vakavan* uhan kansanterveydelle, ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä tällaisia tauteja vastaan ei voida kohdistaa unionin kansalaisiin järjestelmällisesti:[98] uhan on oltava *todellinen* eikä pelkästään hypoteettinen kyseessä olevissa olosuhteissa. Viranomaisten onkin osoitettava tekemällä tosiseikkojen tapahtuma-aikaan luotettavimpiin käytettävissä oleviin tieteellisiin tietoihin ja kansainvälisen tutkimuksen tuoreimpiin tuloksiin perustuva riskinarviointi sen todennäköisyys, että kyseinen uhka voi toteutua, ja sen kansanterveyteen kohdistuvien vaikutusten vakavuus, jos se tosiaan toteutuu.[99]

79. Kuten asian käsittelyyn osallistuvat hallitukset ja komissio esittivät, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee myös, että jos tällaisen riskinarvioinnin tekemisen jälkeen osoittautuu mahdottomaksi määritellä varmasti, onko kansanterveyteen kohdistuva väitetty uhka olemassa tai kuinka merkittävä se on, mutta todellinen vahinko kansanterveydelle on todennäköinen siinä tilanteessa, että uhka toteutuisi, jäsenvaltio voi ennalta varautumisen periaatteen nojalla lähtökohtaisesti toteuttaa toimenpiteitä joutumatta odottamaan, kunnes tämän uhan todellisuus ja vakavuus käyvät täysin selviksi.[100] Vaikka varotoimenpiteiden tarpeellisuudesta on edelleen oltava jonkinlaista näyttöä, todistustaakka on vähäinen tällaisissa olosuhteissa, joten kansalliset viranomaiset voivat toimia vaadittavalla kiireellisyydellä. Näin ollen tuomioistuimen, jonka tehtävänä on arvioida tällaisia toimenpiteitä, olisi mielestäni pelkästään tarkasteltava, perustuuko viranomaisten arviointi kansanterveyteen kohdistuvan todellisen ja vakavan uhan olemassaolosta *perusteltuihin* syihin.

94 WHO, ”Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)”, 30.1.2020.

95 IHR:n 1 artiklan mukaan sillä tarkoitetaan ”poikkeavaa tilannetta, jonka – – määrittelee – – taudin kansainvälisen leviämisen vaara aiheuttaa toisille valtioille kansanterveysuhkan”.

96 WHO, ”WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19”, 11.3.2020.

97 Ks. analogisesti tuomio 19.11.2020, Ministère public ja Conseil national de l’ordre des pharmaciens (Kannabidiolin (CBD) markkinointi) (C-663/18, EU:C:2020:938, 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Samaan tapaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 3 kappaleen mukaan toimenpidettä, jolla rajoitetaan sen 2 artiklan 2 kappaleessa annettua oikeutta lähteä maasta, pidetään ”välttämättömänä demokraattisessa yhteiskunnassa” kansanterveyden suojaamiseksi, jos se on perusteltavissa ”pakottavalla yhteiskunnallisella tarpeella” ja etenkin jos kansallisten viranomaisten sen oikeuttamiseksi esittämät syyt ovat ”asiaankuuluvia ja riittäviä”.

98 Ks. vastaavasti kansalaisuusdirektiivin 29 artiklan 3 kohta.

99 Ks. analogisesti tuomio 19.11.2020, Ministère public ja Conseil national de l’ordre des pharmaciens (Kannabidiolin (CBD) markkinointi) (C-663/18, EU:C:2020:938, 88 ja 91 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

100 Ibid., 92 kohta.

80. Käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että asia oli näin covid-19:n tapauksessa, kun pandemian ”ensimmäinen aalto” oli pahimmillaan Euroopan unionissa. Tuolloin tapausmäärän räjähdysmäinen kasvu muutti kyseisen taudin puhkeamisen ”terveyskriisiksi”. (Tuolloin) uuden koronaviruksen alkuperään, tarttuvuuteen, tartuntadynamiikkaan ja vaikutuksiin liittyvästä tieteellisestä epävarmuudesta riippumatta viranomaisilla oli enemmän kuin riittävästi perusteltuja syitä katsoa, että pandemia muodosti todellisen ja vakavan uhan terveydenhuollon kantokyvylle – koska kansalliset terveydenhuoltojärjestelmät kamppailivat pystyäkseen selviytymään sairaalahoitoa tarvitsevien ihmisten määrästä – samoin kuin väestön hengelle ja fyysiselle koskemattomuudelle. On lisäksi vaikea kiistää toteamusta, jonka mukaan tuolloin pandemialla ”saattoi olla hyvin vakavia seurauksia paitsi terveydelle myös yhteiskunnalle, taloudelle, valtion toiminnalle ja elämälle yleisesti”. [101]

81. Viranomaiset saattoivat siten vähintäänkin perustellusti katsoa, että covid-19:n leviämisen hillitsemisestä oli tullut välttämätöntä niiden terveydenhuoltojärjestelmien turvaamiseksi ja viruksesta koko yhteiskunnalle aiheutuvien seurausten lieventämiseksi ja että tätä varten niiden oli muun muassa toteutettava joukko muita kuin farmaseuttisia toimenpiteitä, kuten matkustusrajoituksia, pyrkimyksenä hidastaa taudin väestötartuntavaihetta [102]. [103]

82. Käsiteltävän asian kannalta ratkaiseva kysymys on kuitenkin se, oliko näin Belgiassa edelleen silloin, kun riidanalaiset toimenpiteet hyväksyttiin ja otettiin käyttöön Nordic Infon vahingoksi – siis yleisesti ottaen heinäkuun 2020 alussa. Näiden toimenpiteiden lainmukaisuutta on nimittäin arvioitava vallinneen asiayhteyden valossa. [104]

83. Kyseisenä ajankohtana ”ensimmäisen aallon” pahin vaihe oli jo ohi. Epidemiologinen tilanne Euroopan unionissa näytti tasaantumisen merkkejä jo toukokuusta alkaen, mikä antoi aihetta ”varovaiseen optimismiin” [105] siinä määrin, että komissio kehotti jäsenvaltioita harkitsemaan niiden matkustusrajoitusten asteittaista keventämistä ja lopulta poistamista, joita ne olivat ottaneet käyttöön välillään maaliskuun alussa. [106] Tämä tilanteen paraneminen vahvistui kesäkuussa. Useat jäsenvaltiot poistivatkin nämä rajoitukset 15.6. alkaen, ja komissio kannusti muita jäsenvaltioita tekemään samoin. Euroopan unioniin suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevaa väliaikaista rajoitusta kevennettiin myös 30.6. [107]

84. Belgian hallitus kuitenkin väittää, että vaikka epidemiologinen tilanne Euroopan unionissa oli kokonaisuutena ottaen parantunut heinäkuun alussa, pandemia ei ollut ohi eikä täysin hallinnassa. Tilanne vaihteli itse asiassa hyvin paljon maasta toiseen. Vaikka epidemiologinen tilanne oli vakaa

[101] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Terheş v. Romania, 39 kohta. Ks. myös WHO, ”COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update”, 14.4.2020, josta ilmenee, että 13.4.2020 maailmanlaajuisesti yli 1,7 miljoonaa ihmistä oli saanut tartunnan ja lähes 85 000 oli menehtynyt. Viruksen kyky levitä nopeasti oli nujertanut jopa kaikkein kestävimmät terveydenhuoltojärjestelmät. Tuolloin 20 prosenttia kaikista tapauksista oli vakavia tai kriittisiä ja kuolleisuusaste yli 3 prosenttia; kuolleisuusaste kasvoi vanhemmissa ikäryhmissä ja henkilöillä, joilla oli muita perussairauksia.

[102] Ilmaisulla ”väestötartuntavaihe” tarkoitetaan prosessia, jossa tartuntatauti leviää suuressa ihmisryhmässä satunnaisten kontaktien välityksellä.

[103] Ks. Eurooppa-neuvosto, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät Eurooppa-neuvoston jäsenten kanssa pidetyn covid-19-videokonferenssin jälkeen, 17.3.2020 ja WHO, ”COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update”, 14.4.2020.

[104] Ks. vastaavasti tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym. (C-333/14, EU:C:2015:845, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[105] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle EU:hun suuntautuvaa muuta kuin olennaista matkustamista koskevan väliaikaisen rajoituksen soveltamisen toisesta arvioinnista, 8.5.2020 (COM(2020) 222 final).

[106] Komission tiedonanto – Vaiheittaiset ja koordinoidut toimet vapaan liikkuvuuden palauttamiseksi ja sisärajatarkastusten poistamiseksi – Covid-19, 15.5.2020 (EUVL 2020, C 169, s. 30).

[107] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevan väliaikaisen rajoituksen soveltamisen kolmannesta arvioinnista, 11.6.2020 (COM(2020) 399 final).

Belgiassa, objektiiviset tiedot [108] osoittivat infektioiden merkittävää ja äkillistä kasvua muissa jäsenvaltiossa, kuten Ruotsissa. Viruksen voimakkaan tarttuvuuden [109] vuoksi Belgian viranomaiset katsoivat, että riski pandemian täysimittaisesta leviämisestä uudelleen sen alueella – (tuolloin) mahdollisesta toisesta aallosta – oli todellinen, etenkin jos torjuntatoimenpiteet poistettaisiin liian aikaisin kesälomien alkua silmällä pitäen. Ne päättivät siten jatkaa joitain näistä toimenpiteistä, kuten riidanalaisia matkustusrajoituksia, ja samalla mukauttaa niitä tähän riskiin.

85. Belgian viranomaisten arviointi kansanterveyteen kohdistuvasta riskistä tosiseikkojen tapahtuma-aikaan vaikuttaa nähdäkseni perustellulta ennalta varautumisen periaatteen valossa. [110] Riidanalaiset toimet vaikuttivat siten perustelluilta kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan nojalla. Tämän arvioinnin perusteltavuuden on omiaan vahvistamaan se seikka, ettei tuolloin ollut vielä mitään hyväksyttyjä ja/tai tehokkaita hoitokeinoja tai rokotetta niiden vaikutusten lieventämiseksi, joita viruksella voisi olla väestöön. Kuten komissio huomautti, riskin laajuuteen olisi myös vaikuttanut muun muassa Belgian terveydenhuoltojärjestelmän ennakoitavissa oleva kyky selviytyä maan alueella esiintyvien infektioiden mahdollisesta uudesta äkillisestä kasvusta, minkä todentaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä. [111]

86. Se seikka, että toiset jäsenvaltiot poistivat samoihin aikoihin osittain tai kaikki toimenpiteet, joita ne olivat ottaneet käyttöön hillitäkseen viruksen leviämistä, ei ole tältä osin ratkaiseva. Kun otetaan huomioon ensinnäkin, että ihmisten terveyden ja hengen suojaaminen on EUT-sopimuksessa suojelluista intresseistä tärkein, [112] toiseksi, että toimivalta tällä alalla on jätetty enimmäkseen jäsenvaltioille, [113] ja kolmanneksi, että unionin toiminnassa on otettava huomioon jäsenvaltioiden ”velvollisuudet” asiassa, [114] unionin tuomioistuin on nimittäin toistuvasti todennut, että jäsenvaltioiden asiana on päättää erityisesti ”siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä” ja että jäsenvaltioille on siten myönnettävä ”harkintavaltaa” tällä alalla. [115] Vaikka jotkin jäsenvaltiot ilmeisesti pitivät covid-19:een liittyvän riskin tasoa hyväksyttävänä, tämä ei siten kyseenalaista Belgian viranomaisten varotoimenpiteiden tarpeellisuudesta Belgiassa tekemän arvioinnin perusteltavuutta. [116]

108 Belgia viittasi kansallisen terveydenhuoltolaitoksensa tietoihin. Ks. myös ECDC, Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK – tenth update, 11.6.2020, Stockholm, s. 3 ja Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK – eleventh update: resurgence of cases, 10.8.2020, Tukholma, s. 3.

109 Joka oli ollut jo keväällä 2020 julkaistujen tutkimusten aiheena. Ks. Liu, Y., Gayle, A., Wilder-Smith, A. ja Rocklöv, J., ”The reproductive number of COVID-19 is higher compared to SARS coronavirus”, *J. Travel Med*, 2020. Tämä voimakas tarttuvuus kävi sitäkin ilmeisemmäksi heinäkuun 2020 alussa, sillä WHO oli juuri myöntänyt viruksen tarttuvan ilmateitse (ks. WHO, Coronavirus disease (COVID-19), Situation Report –172, 10.7.2020).

110 Ks. myös WHO, Coronavirus disease (COVID-19), Situation Report –172, 10.7.2020, jossa WHO:n Euroopan aluejohtaja kehotti Euroopan maita ”pysymään lujana ja valppaana”.

111 Huomautan, että tämä epidemiologisiin tietoihin ja paikallisiin valmiuksiin perustuva riskinarviointi noudattaa yleisesti riskinarviointia, jonka WHO ja EU:n toimielimet ovat kehittäneet asianomaisissa suosituksissaan. Ks. mm. WHO, ”COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update”, 14.4.2020 ja Euroopan komissio, Komission tiedonanto – Vaiheittaiset ja koordinoidut toimet vapaan liikkuvuuden palauttamiseksi ja sisärajatarkastusten poistamiseksi – Covid-19, 15.5.2020.

112 Ks. tältä osin SEUT 168 artiklan 1 kohta ja perusoikeuskirjan 35 artikla.

113 Ks. kuitenkin jäljempänä 95 kohta.

114 Ks. SEUT 168 artiklan 7 kohta.

115 Ks. mm. tuomio 19.1.2023, CIHEF ym. (C-147/21, EU:C:2023:31, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

116 Huomautan sivumennen, että vaikka kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohtaan sisältyy varauma, jonka mukaan kansanterveyteen liittyviin perusteisiin ei saa vedota ”taloudellisista syistä”, näin ei selvästikään ollut käsiteltävässä asiassa, kuten Belgian hallitus esittää. On totta, että riidanalaiset rajoitukset otettiin käyttöön muun muassa sen varmistamiseksi, että Belgian terveydenhuoltojärjestelmällä oli aineelliset, henkilöstöön liittyvät ja myös *taloudelliset* valmiudet selviytyä pandemiasta. Mihin tahansa julkiseen toimenpiteeseen liittyy kuitenkin taloudellisia näkökohtia. Ongelmallisia ovat ainoastaan ne, joilla on ”yksinomaan taloudellinen tavoite” (tuomio 4.10.2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, 39 kohta). Toimivan terveydenhuoltojärjestelmän ylläpitäminen ei kuulu tähän ryhmään (ks. analogisesti tuomio 28.1.2016, CASTA ym., C-50/14, EU:C:2016:56, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

2) Riidanalaiset matkustusrajoitukset olivat avoimia

87. Vaikka Belgian viranomaisilla oli ensi näkemältä oikeutetut syyt ottaa käyttöön varotoimenpiteitä tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, ollakseen kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan mukaisia näiden toimenpiteiden oli oltava myös avoimia eli oikeusvarmuuden periaatteen mukaisia. Kyseinen periaate edellyttää etenkin, että lainsäädäntö on selvää ja täsmällistä ja että sen soveltamisen vaikutukset ovat ennakoitavissa, erityisesti jos siitä aiheutuu – kuten käsiteltävässä asiassa – yksityishenkilöille ja yrityksille epäedullisia vaikutuksia. [117]

88. Riidanalaiset toimenpiteet oli mielestäni muotoiltu riittävän selvästi ja täsmällisesti, jotta asianomaisten henkilöiden oli mahdollista säännellä käyttäytymistään. Ensinnäkin toimenpiteet oli määritelty selvästi – matkustuskielto, karanteeni ja testausvaatimukset. Toiseksi luettelo suuren riskin / punaisista maista, joiden osalta toimenpiteitä sovellettiin, oli saatavissa asiaa käsittelevällä verkkosivustolla ja siten helposti saatavilla. Kolmanneksi on totta, että nämä toimenpiteet perustuivat – muun kuin välttämättömän matkustamisen – käsitteeseen, jonka avoin luonne aiheutti jossain määrin epävarmuutta Belgiaan ja Belgiasta matkustaville henkilöille. Belgian hallitus selitti, että vaikka tätä käsitettä ei täsmennetty sovellettavissa säännöksissä, verkossa oli kuitenkin saatavilla välttämättöminä pidettävien matkustussyiden havainnollistava luettelo, joka vastasi EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevan väliaikaisen rajoituksen [118] yhteydessä sovellettua luetteloa. Tämä auttoi epäilemättä ihmisiä ymmärtämään, voitaisiinko heidän suunnittelemaansa matkaa pitää välttämättömänä vai ei. Vaikka tämän luettelon perusteella tietyt matkat olivat selkeästi kiellettyjä – esimerkiksi lomamatkat –, osa kyseiseen luetteloon sisältyneistä tarkoituksista, kuten ”matkustaminen pakottavista perhesyistä”, jäivät myös avoimiksi. Tältä osin vaikuttaa siltä, että kansallisten viranomaisten oli oikeusvarmuuden periaatteen mukaisesti otettava käyttöön mekanismi, jonka avulla yleisö voi tiedustella etukäteen asianmukaisin keinoin, pidetäänkö tiettyä matkustamisen syytä – esimerkiksi perheeseen liittyvää – välttämättömänä vai ei, jotta heidän oli mahdollista välttyä siltä, että matkustaminen kielletään odottamatta lähdön tai saapumisen yhteydessä. Itse asiassa Belgian hallitus selitti, että se oli julkaissut verkossa asiasta Usein kysytyt kysymykset (FAQ). Aina kun yleisö esitti tällaisen kysymyksen usein, viranomaiset antoivat siihen vastauksen. Tämä vaikuttaisi täyttävän juuri edellä esittämäni vaatimuksen.

3) Riidanalaisia matkustusrajoituksia sovellettiin syrjimättömästi

89. Jotta riidanalaiset toimenpiteet ovat kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan mukaisia, niitä oli myös sovellettava syrjimättömästi. [119]

90. Tätä näkökohtaa voidaan käsitellä lyhyesti, koska vaikuttaa selvältä, että niitä sovellettiin syrjimättömästi. Ensinnäkin kieltoa poistua Belgian alueelta suuren riskin / punaisiin maihin sovellettiin matkustajien kansalaisuudesta riippumatta. Toiseksi, kun tarkastellaan maahantulon kieltämistä, on totta, ettei kyseistä toimenpidettä sovellettu Belgian kansalaisiin ja Belgiassa asuviin muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, kun taas muihin unionin kansalaisiin sitä sovellettiin.

[117] Ks. mm. tuomio 11.6.2015, Berlington Hungary ym. (C-98/14, EU:C:2015:386, 74, 76 ja 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[118] Ks. erityisesti EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevasta väliaikaisesta rajoituksesta ja sen mahdollisesta poistamisesta 30.6.2020 annettu neuvoston suositus (EU) 2020/912 (EUVL 2020, L 208 I, s. 1), liite II.

[119] Ks. kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohta (”– – kansalaisuudesta riippumatta – –”).

Tämä erilainen kohtelu on kuitenkin perusteltua, koska nämä henkilöryhmät eivät ole toisiinsa rinnastettavissa olevassa tilanteessa.[120] Kolmanneksi karanteenia ja testejä edellytettiin Belgiassa asuvilta heidän palatessaan samoista maista kansalaisuudesta riippumatta.

4) Riidanalaisten matkustusrajoitusten oikeasuhteisuus

91. Jotta riidanalaiset toimenpiteet ovat kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan mukaisia, niiden oli lisäksi oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia.[121] Kuten seuraavissa jaksoissa yksityiskohtaisesti selitetään, tämän vaatimuksen arviointiin kuuluu kolmen kumulatiivisen edellytyksen tarkastelu, nimittäin sen, olivatko nämä toimenpiteet ”asianmukaisia” (i), ”tarpeellisia” (ii) ja ”oikeasuhteisia sensu stricto” (iii).

92. Ennen näiden kunkin edellytyksen lähempää tarkastelua on kuitenkin paikallaan selventää kyseisen periaatteen sovellettavaa valvonnan tasoa käsiteltävässä asiassa. Kuten Norjan hallitus huomauttaa, kansanterveyteen liittyvissä asioissa tältä osin vaaditaan jossain määrin pidättyvyyttä. Unionin tuomioistuin on nimittäin toistuvasti katsonut, että jäsenvaltioille tällä alalla myönnetyn ”harkintavallan” mukaisesti jäsenvaltioiden asiana on päättää paitsi siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, myös siitä ”tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava”.[122] Tämä harkintavalta on erityisen laaja pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa, joissa viranomaiset pyrkivät reagoimaan uuden viruksen aiheuttamaan pandemiaan yhä sen verrattain varhaisessa ja epävarmassa vaiheessa, jossa on rajoitetusti aikaa tai tietoa kaikkein asianmukaisimpien toimenpiteiden pohtimiseen. Tällaisessa tilanteessa ennalta varautumisen periaate edellyttää, että viranomaisilla on huomattava liikkumavara toimia.[123]

93. Selvennyksenä todettakoon, ettei tämä tarkoita sitä, että näille viranomaisille annettiin eräänlainen avoin valtakirja, kun kyse oli covid-19-pandemiaan reagoimisesta, jolloin niiden tältä osin toteuttamien toimien tuomioistuinvalvonta olisi suljettava pois. Itse asiassa tuomioistuinvalvonta on sitäkin tarpeellisempaa, koska tilanteen kiireellisyyden vuoksi hallitukset olivat yleisesti ottaneet yksin käyttöön toimenpiteitä kyseisen taudin leviämisen torjumiseksi noudattamatta tavanomaista demokraattista päätöksentekomenettelyä ja etenkin ilman parlamentaarista ex ante -valvontaa.

94. Yhtäältä tämän laajan harkintavallan ja toisaalta oikeudellisten vaatimusten välttämättömän noudattamisen yhteensovittamiseksi suhteellisuusperiaatteen tuomioistuinvalvonnan laajuuden olisi siten nähdäkseni rajoituttava käsiteltävässä asiassa jälleen siihen, saattoivatko viranomaiset *perustellusti* katsoa, että riidanalaiset toimenpiteet olivat asianmukaisia ja tarpeellisia edellä tarkastellun kansanterveyteen kohdistuvan riskin hallitsemiseksi sekä oikeasuhteisia sensu stricto.[124]

120 Ks. edellä 60 kohta.

121 Vaikka tämä vaatimus mainitaan ainoastaan kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 2 kohdassa yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä toteutettujen toimenpiteiden osalta, suhteellisuusperiaate on unionin oikeuden yleinen periaate, jota jäsenvaltioiden on aina noudatettava rajoittaessaan vapaata liikkuvuutta (ks. mm. tuomio 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

122 Ks. mm. tuomio 19.1.2023, CIHEF ym. (C-147/21, EU:C:2023:31, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

123 Ks. vastaavasti tuomio 18.9.2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

124 Ks. vastaavasti tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym. (C-333/14, EU:C:2015:845, 36 kohta) ja tuomio 1.3.2018, CMVRO (C-297/16, EU:C:2018:141, 70 ja 71 kohta).

95. Haluan myös heti aluksi selventää, että tosiseikkojen tapahtuma-ajan tienoilla unionin toimielimet antoivat [125] Euroopan unionilla kansanterveyden alalla olevan rajoitetun toimivallan mukaisesti [126] useita tiedonantoja, suosituksia ja suuntaviivoja, joiden tarkoituksena oli edistää jäsenvaltioiden pandemian johdosta toteuttamien eri toimenpiteiden yhteensovittamista. [127] Vaikka nämä soft law -välineet eivät jo luonteensakaan vuoksi sitoneet jäsenvaltioita, näiden oli silti otettava ne huomioon vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti. Niissä määritetyt suositellut periaatteet ja normit ovat siten merkityksellisiä asiayhteyteen liittyviä tekijöitä käsiteltävässä asiassa.

i) Riidanalaiset matkustusrajoitukset vaikuttivat asianmukaisilta

96. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vaatimus, jonka mukaan minkä tahansa vapaata liikkuvuutta rajoittavan toimenpiteen on oltava ”asianmukainen”, koostuu seuraavista kahdesta kumulatiivisesta edellytyksestä: ensinnäkin kyseessä olevan toimenpiteen on oltava omiaan edistämään tavoitellun päämäärän saavuttamista, ja toiseksi sillä on ”[voitava] saavuttaa kyseinen tavoite johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla”. [128]

– *Kyseiset matkustusrajoitukset vaikuttivat olevan omiaan edistämään tavoiteltua päämäärää*

97. ”Asianmukaisuutta” koskevan vaatimuksen ensimmäisen osan täyttymiseksi Belgian hallituksen oli osoitettava, että riidanalaisten kaltaiset matkustusrajoitukset saattoivat osaltaan estää riskiä uusien covid-19-tapausten äkillisestä kasvusta Belgian alueella. Asian tueksi vaaditaan tieteellistä näyttöä. Ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti todistustaakka on kuitenkin tässäkin tapauksessa vähäinen. Pandemian aiheuttama uhka vaikutti nimittäin tosiseikkojen tapahtuma-aikaan todelliselta ja vakavalta, kun taas sen käsittelemiseksi käytettävissä oleviin ratkaisuihin liittyi huomattavaa epävarmuutta.

98. Tältä osin Belgian hallitus väittää, että tosiseikkojen tapahtuma-aikaan ei ollut mahdollista todeta varmasti, että näillä toimenpiteillä olisi ennalta ehkäisevä vaikutus, mutta tuolloin saatavilla olleiden tieteellisten tietojen perusteella oli edelleen perusteltua olettaa, että niillä voisi olla tällainen vaikutus. Kansallisten lääketieteen alan asiantuntijoiden ja hallitusten neuvonantajien keskuudessa vallitsi etenkin ”laaja yksimielisyys” siitä, että henkilöiden kansainvälinen liikkuminen edisti merkittävästi covid-19:n leviämistä. Tämän liikkumisen rajoittaminen vaikutti siten asianmukaiselta toimenpiteeltä pandemian hillitsemiseksi.

125 Covid-19:ää koskevien unionin toimien aikajana on saatavilla osoitteessa https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action_fi.

126 SEUT 168 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti ”kansallista politiikkaa täydentävä” unionin toiminta ”edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä – – sekä tarvittaessa tukee niiden toimintaa” etenkin ”rajatylittävien vakavien terveysuhkien seurannan – – ja niiden torjumisen” osalta. Tätä varten komissio ”voi kiinteässä yhteydessä jäsenvaltioihin tehdä aiheellisia aloitteita [jäsenvaltioiden] yhteensovittamisen edistämiseksi”, erityisesti ”[vahvistamalla suuntaviivoja]”. Lisäksi saman artiklan 5 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat säätää etenkin ”toimenpiteistä, jotka koskevat vakavien rajatylittävien terveysuhkien seurantaa, niistä hälyttämistä ja niiden torjuntaa”.

127 Korostan kuitenkin, että matkustusta koskevat toimenpiteet yhteensovitettiin Euroopan unionissa kokonaisuudessaan vasta tosiseikkojen tapahtuma-ajan *jälkeen*. Ks. koordinoidusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta 13.10.2020 annettu neuvoston suositus (EU) 2020/1475 (EUVL 2020, L 337, s. 3).

128 Ks. mm. tuomio 7.9.2022, Cilevičs ym. (C-391/20, EU:C:2022:638, 74 ja 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

99. Olen samaa mieltä siitä, että Belgian viranomaiset saattoivat perustellusti olettaa, että matkustusrajoitukset olivat omiaan edistämään tavoitellun kansanterveyteen liittyvän päämäärän saavuttamista. Tätä on kuitenkin tarpeen selventää lisää, sillä niiden myötävaikutus ei ole niin itsestään selvää kuin asian käsittelyyn osallistuvat hallitukset ja komissio ovat unionin tuomioistuimessa esittäneet.

100. Tällaisten toimenpiteiden tieteellisestä perustasta totean, että ennen covid-19:ää katsottiin yleisesti, etteivät matkustusrajoitukset olleet tehokkaita epidemian aiheuttavien tautien puhkeamisen hillitsemisessä.[129] Pandemian varhaisina viikkoina WHO ei siten suositellut tällaisten rajoitusten käyttöönottoa Kiinan tai muiden maiden osalta.[130] Kuten tiedämme, useimmat maat eivät kuitenkaan noudattaneet WHO:n neuvoja tältä osin.[131] Unionin toimielimet itse hyväksyivät jäsenvaltioiden Euroopan unionissa käyttöön ottamat matkustusrajoitukset, suosittivat Euroopan unionin alueelle suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevan koordinoidun väliaikaisen matkustusrajoituksen käyttöönottoa ja katsoivat, että maista, joissa virusta esiintyy, matkustavien henkilöiden suuri määrä tarkoitti sitä, että nämä henkilöt toivat mukanaan merkittävän määrän ”ulkomaisia” covid-19-tapauksia maihin, joihin he saapuivat, mikä voisi aiheuttaa – ja aiheuttikin – paikallisia epidemian puhkeamisia.[132] Tässä yhteydessä useissa keväällä 2020 julkaistuissa tieteellisissä julkaisuissa esitettiin, että nämä matkustusrajoitukset todellakin osaltaan rajoittivat tai ainakin viivyttivät taudin saapumista ensimmäistä kertaa asianomaisiin maihin ja puhkeamista niissä.[133] WHO itse muutti myöhemmin kantaansa ja katsoi, että näillä toimenpiteillä oli jonkinlaista arvoa tässä suhteessa.[134]

101. On kuitenkin todettava, että tosiseikkojen tapahtuma-aikaan covid-19 oli jo saanut jalansijaa Belgian alueella. Voitaisiin oikeutetusti pohtia, mitä mieltä kansainvälisen liikkumisen rajoittamisessa oli sen jälkeen, kun virus oli jo levinnyt paikallisessa väestössä. Kuten Belgian hallitus väittää – ja vaikka näyttöä asiasta oli tuolloin saatavilla vain vähän eikä se ollut

129 Ks. mm. von Tigerstrom, B. ja Wilson, K., ”COVID-19 travel restrictions and the International Health Regulations (2005)”, *BMJ Global Health*, osa 5, nro e002629, 2020 ja Grépin, K.A., Ho, T. ja Liu, Z. ym., ”Evidence of the effectiveness of travel-related measures during the early phase of the COVID-19 pandemic: a rapid systematic review”, *BMJ Global Health*, osa 6, nro e004537, 2021.

130 Ks. WHO, ”WHO advice for international travel and trade in relation to the outbreak of pneumonia caused by a new coronavirus in China”, 10.1.2020 ja ”Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)”, 30.1.2020.

131 Se, onko tämä IHR:n mukaista, ei kuulu tämän ratkaisuehdotuksen alaan. Ks. tältä osin em. von Tigerstrom, B. ja Wilson, K.

132 Ks. Euroopan komissio, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle – Covid-19: EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskeva väliaikainen matkustusrajoitus, 16.3.2020 (COM(2020) 115 final); Euroopan komissio, Koronavirus (COVID-19) – Suuntaviivat rajaturvallisuustoimenpiteitä varten terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi, 16.3.2020 (EUVL 2020, C 86I, s. 1) ja Eurooppa-neuvosto, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät Eurooppa-neuvoston jäsenten kanssa pidetyn covid-19-videokonferenssin jälkeen, 17.3.2020. Kyseistä väliaikaista rajoitusta, joka hyväksyttiin aluksi 30 päiväksi, jatkettiin myöhemmin 30.6.2020 saakka. Ks. Euroopan komissio, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle EU:hun suuntautuvaa muuta kuin olennaista matkustamista koskevan väliaikaisen rajoituksen soveltamisen arvioinnista, 8.4.2020 (COM(2020) 148 final) ja Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle EU:hun suuntautuvaa muuta kuin olennaista matkustamista koskevan väliaikaisen rajoituksen soveltamisen toisesta arvioinnista, 8.5.2020 (COM(2020) 222 final).

133 Ks. mm. Lau, H. ym. ”The association between international and domestic air traffic and the coronavirus (COVID-19) outbreak”, *Journal of microbiology, immunology, and infection*, osa 53, nro 3, 2020, s. 467–472; Chinazzi, M. ym., ”The effect of travel restrictions on the spread of the 2019 novel coronavirus (COVID-19) outbreak”, *Science*, osa 368, nro 6489, 2020, s. 395–400; Wells, C.R. ym., ”Impact of international travel and border control measures on the global spread of the novel 2019 coronavirus outbreak”, *PNAS*, osa 117, nro 13, s. 7504–7509 ja Linka, K. ym., ”Outbreak dynamics of COVID-19 in Europe and the effect of travel restrictions”, *Computer methods in biomechanics and biomedical engineering*, osa 23, nro 11, 2020, s. 710–717. Totean, että nämä tutkimukset matkustusrajoitusten tehokkuudesta perustuvat malleihin pikemminkin kuin pitäviin todisteisiin – joita oli tuolloin saatavilla vain vähän, kuten tekijät myöntävät. Niissä esitetään simuloituja, vaihtoehtoisia skenaarioita – jotka perustuvat oletuksiin viruksen tarttuvuudesta, sairaiden matkustajien määrästä jne. – siitä, mitä olisi tapahtunut, jos näitä toimenpiteitä ei olisi ollut käytössä.

134 Ks. mm. WHO, ”Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak”, 29.2.2020 ja ”Statement on the third meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of coronavirus disease (COVID-19)”, 1.5.2020.

vakuuttavaa[135] –, voitiin kuitenkin kohtuudella olettaa, että olosuhteissa, joissa ensinnäkin epidemiologinen tilanne vaihteli huomattavasti eri jäsenvaltioissa siten, että joissain maissa viruksen tarttuvuus oli suurta, kun taas tilanne Belgian alueella oli verrattain turvallinen,[136] ja joissa toiseksi kesän lähestyessä odotettiin, että matkailuun liittyvistä syistä suuri määrä matkustajia saapuisi tai palaisi näistä maista, joissa virustapauksia oli enemmän, joidenkin matkustusrajoitusten säilyttäminen Belgian ja näiden maiden välillä oli järkevää. Se saattoi myötävaikuttaa – rajallisesti, mutta silti tuntuvasti[137] – sen riskin ehkäisemiseen, että covid-19-tapausten määrä Belgian alueella nousee uudelleen äkillisesti. Se saattoi nimittäin ehkäistä ”ulkomaisten” covid-19-tapausten merkittävää tuloa maahan, mikä puolestaan saattoi horjuttaa herkkää paikallista tasapainoa. Itse asiassa WHO itsekin kaavaili mahdollisuutta ottaa käyttöön tai pitää voimassa tällaisia rajoituksia yhtenä asianmukaisena toimenpiteenä yhteisötartuntojen rajoittamiseksi tässä yhteydessä.[138]

102. Kun vaikuttaa – kohtuullisen – selvältä, että henkilöiden kansainvälisen liikkumisen rajoittaminen saattoi osaltaan hillitä covid-19:n leviämistä, voidaan siten tuskin epäillä sitä, että kuten asian käsittelyyn osallistuvat hallitukset unionin tuomioistuimessa esittävät, muun kuin välttämättömän matkustamisen riidanalainen kielto oli asianmukainen tällaisen liikkumisen rajoittamiseksi Belgian ja kyseisten suuren riskin maiden välillä. Maahantulokiellolla ehkäistiin siihen liittyvää riskiä, että näiltä alueilta saapuvat matkustajat ”tuovat tautitapauksia mukanaan”. Maastapoistumiskiellolla estettiin Belgiassa asuvia matkustamasta näille alueille, millä olisi ollut sama lopputulos heidän palatessaan Belgiaan. Lisäksi Belgiassa asuville asetetun karanteenin ja seulontatestivaatimusten avulla viranomaisten oli mahdollista, kuten Belgian hallitus väittää, seurata tarkasti heidän terveydentilaansa, mikä oli omiaan edistämään epäiltyjen tuotujen epäiltyjen tautitapausten havaitsemista ja eristämistä, mikä vähensi siten riskiä viruksen tarttumisesta paikallisväestöön.[139]

– *Riidanalaiset matkustusrajoitukset vaikuttivat johdonmukaisilta*

103. Se, ”voitiinko” riidanalaisilla matkustusrajoituksilla ”saavuttaa” asetettu kansanterveyteen liittyvä tavoite, riippuu siitä, olivatko nämä toimenpiteet osa laajempaa strategiaa covid-19:n leviämisen rajoittamiseksi.[140] Vaikuttaa siltä, että näin oli. Belgian hallitus toteaa, että tosiseikkojen

135 Ks. ECDC:n ohjeet, s. 18 ja 19.

136 Muistutan, että sovellettavassa metodologiassa maita, joiden katsottiin muodostavan ”suuren riskin” ja joiden osalta sovellettiin riidanalaisia matkustusrajoituksia, olivat ne, joissa uusien covid-19-tapausten esiintyvyys oli yli 10 kertaa suurempi kuin Belgiassa (100 ilmoitettua tapausta 100 000 asukasta kohti edellisten 14 päivän aikana) (ks. edellä 15 kohta).

137 Huomautan, että jotta tiettyä toimenpidettä voidaan pitää asianmukaisena, sen ei tarvitse olla omiaan poistamaan yksin kyseistä kansanterveyteen liittyvää riskiä. Riittää, että se voi myötävaikuttaa siihen merkittävästi (ks. vastaavasti tuomio 19.1.2023, CIHEF ym., C-147/21, EU:C:2023:31, 56 kohta).

138 Ks. mm. WHO, ”COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update”, 14.4.2020 ja ”Public health considerations while resuming international travel”, 30.7.2020. Komissio ehdotti tällaista menettelytapaa useissa tiedonannoissa (ks. mm. Euroopan komissio, Komission tiedonanto – Vaiheittaiset ja koordinoidut toimet vapaan liikkuvuuden palauttamiseksi ja sisärajatarkastusten poistamiseksi – Covid-19, 15.5.2020) – vaikkakin tosiseikkojen tapahtuma-aikaan se kannatti matkustusrajoitusten poistamista Euroopan unionissa, kuten edellä todettiin. Myös EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskeva väliaikainen matkustusrajoitus noudatti samankaltaista logiikkaa 1.7.2020 alkaen, kun rajoituksia sovellettiin ainoastaan maihin, joiden covid-19-tilanne oli heikompi kuin Euroopan unionissa. Ks. EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevasta väliaikaisesta rajoituksesta ja sen mahdollisesta poistamisesta 30.6.2020 annettu neuvoston suositus (EU) 2020/912 (EUVL 2020, L 208 I, s. 1). Tietyn maan tilanteen arvioimiseen käytetyt menetelmät ja kriteerit (uusien tartuntojen lukumäärä 100 000:ta asukasta kohti edellisten 14 päivän aikana, uusien tartuntojen kehityksen suunta saman ajanjaksona aikana ja maan toimet koronaviruksen torjumiseksi) vastasivat myös Belgiassa tosiseikkojen tapahtuma-aikaan käytettyjä kriteerejä (ks. edellä 15 kohta).

139 Ks. tällaisten toimenpiteiden pitämisestä asianmukaisina mm. Euroopan komissio, Koronavirus (COVID-19) – Suuntaviivat rajaturvallisuustoimenpiteitä varten terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi, 16.3.2020 (EUVL 2020, C 86 I, s. 1), 21 kohta ja WHO, Key considerations for repatriation and quarantine of travellers in relation to the outbreak of novel coronavirus 2019-nCoV, 11.2.2020. Ks. myös yleisesti IHR:n 31 artiklan 2 kohdan c alakohta.

140 Ks. analogisesti tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym. (C-333/14, EU:C:2015:845, 38 kohta).

tapahtuma-aikaan oli käytössä muitakin muita kuin farmaseuttisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena oli ehkäistä yhteisötartuntoja – kuten hygieniatoimenpiteitä, testausta, eristämistä ja kontaktien jäljittämistä. Lisäksi, jos jäsenvaltio rajoittaa – kuten Belgia tuolloin teki – matkustamista muista jäsenvaltioista ja muihin jäsenvaltioihin sillä perusteella, että niiden epidemiologinen tilanne oli heikompi kuin Belgiassa, johdonmukaisuus edellyttää nähdäkseni, että se asettaa samankaltaisia rajoituksia liikkumiselle Belgian *sisällä* alueille ja alueilta, joiden epidemiologinen tilanne oli yhtä vakava.[141] Asiakirja-aineistosta ei ilmene, oliko Belgiassa tuolloin käytössä tällaisia rajoituksia. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi todennettava tämä.

104. Siitä, toteutettiinko riidanalaiset toimenpiteet johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, muistutan, että niiden soveltaminen määräytyi kyseisten maiden epidemiologisen tilanteen perusteella; tämä tekijä on selkeästi asetetun kansanterveyteen liittyvän tavoitteen mukainen. Lisäksi kaikkia maita, joiden epidemiologinen tilanne oli samanlainen, kohdeltiin tältä osin samalla tavalla. Kunkin maan epidemiologista tilannetta arvioitiin lisäksi ECDC:ltä saatujen kohtuullisen luotettavien ja ajankohtaisten tietojen perusteella[142] – tekijä, joka kiistatta myötävaikutti koko järjestelmän johdonmukaisuuteen.

105. Se seikka, että riidanalaisia rajoituksia ei sovellettu välttämättömään tarkoitukseen tapahtuvaan matkustamiseen, ei nähdäkseni kyseenalaista niiden johdonmukaisuutta. Rajallista määrää matkustussyitä pidettiin nimittäin välttämättöminä. Tämän poikkeuksen soveltamisala ei siten ollut sellainen, että se olisi voinut estää asetetun kansanterveyteen liittyvän tavoitteen saavuttamisen.[143] Poikkeus oli itse asiassa välttämätön tämän tavoitteen valossa. Välttämättömän matkustamisen, etenkin terveydenhuollon ammattilaisten kaltaisten ”olennaisten” työntekijöiden liikkuvuuden, estäminen olisi ollut haitallista covid-19:n torjunnan kannalta. Kuten jäljempänä yksityiskohtaisesti selitän, tämä poikkeus oli tarpeen näiden toimenpiteiden ehdottoman oikeasuhteisuuden varmistamiseksi.[144] Sitä paitsi kyseessä olevien toimenpiteiden kohderyhmän muodosti – saanen muistuttaa – suuri määrä Belgiaan matkailutarkoituksessa mahdollisesti saapuvia matkustajia, joita tämä poikkeus ei koskenut.

ii) Riidanalaiset matkustusrajoitukset vaikuttivat tarpeellisilta

106. Vaatimus, jonka mukaan minkä tahansa vapaata liikkuvuutta rajoittavan toimenpiteen on oltava ”tarpeen”, koostuu myös kahdesta edellytyksestä. On tarkistettava ensinnäkin, onko olemassa vaihtoehtoisia toimenpiteitä, jotka olisivat tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta yhtä tehokkaita kuin valittu toimenpide mutta samalla vähemmän rajoittavia,[145] ja toiseksi, onko toimenpide ”ehdottoman välttämätön”, eli sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.[146]

141 Ks. analogisesti tuomio 18.5.1982, Adoui ja Cornuaille (115/81 ja 116/81, EU:C:1982:183, 8 kohta). Tämä ei vaikuttanut jäsenvaltioiden sitä koskevaan harkintavaltaan, noudattavatko ne liberaalimpaa vai tiukempaa politiikkaa pandemiaan reagoimisessa. Niillä oli vapaus valita jompikumpi, mutta ollakseen johdonmukaisia niiden oli kohdeltava toisiinsa rinnastettavissa olevia sisäisiä ja ulkoisia skenaarioita samankaltaisella tavalla. Ks. em. Eijken, H. H. ja Rijpma, J. J., s. 43 ja em. Thym, D. ja Bornemann, J., s. 1168 ja 1169.

142 Ks. edellä 16 kohta.

143 Ks. analogisesti tuomio 7.9.2022, Cilevičs ym. (C-391/20, EU:C:2022:638, 76 kohta).

144 Ks. jäljempänä 128–132 kohta. Ks. analogisesti tuomio 19.5.2009, Apothekerkammer des Saarlandes ym. (C-171/07 ja C-172/07, EU:C:2009:316, 45 kohta).

145 Ks. mm. tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym. (C-547/14, EU:C:2016:325, 160 kohta).

146 Ks. mm. tuomio 26.4.2012, ANETT (C-456/10, EU:C:2012:241, 45 kohta).

– *Oliko olemassa vähemmän rajoittavia mutta yhtä tehokkaita vaihtoehtoja?*

107. Alustavana seikkana muistutan, että kunkin jäsenvaltion asiana on päättää siitä tasosta, jolla se aikoo suojella kansanterveyttä alueellaan, ja siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava – sillä edellytyksellä, että unionin oikeuden vaatimukset täyttyvät. Se seikka, että muut jäsenvaltiot ovat saattaneet toteuttaa lievempiä toimenpiteitä, ei siten ole ratkaiseva.[147] Mitä korkeampaa kansanterveyden suojelun tasoa tavoitellaan, sitä tiukempia toimia sen saavuttamiseksi tietenkin tarvitaan. Belgian tavoitteena oli selkeästi korkea suojan taso.

108. Kun siirrytään nyt tarkastelemaan sellaisten vaihtoehtojen olemassaoloa riidanalaisille matkustusrajoituksille, jotka olisivat yhtä tehokkaita kansanterveyden suojelemisessa mutta vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittavia, huomautan, että kansallisille viranomaisille tältä osin asetettu todistustaakka ei mene niin pitkälle, että niiden olisi osoitettava, ettei *millään muulla* toimenpiteellä voida toteuttaa tätä tavoitetta.[148] Käsiteltävässä asiassa ei siten ole tarpeen tutkia jokaista kuviteltavissa olevaa toimenpidettä. Riittää, että tarkastellaan kaikkein ilmeisimpiä vaihtoehtoja, joista on keskusteltu unionin tuomioistuimessa.

109. Ensinnäkin se, että olisi evätty ainoastaan yksittäisten matkustajien maahantulo tai kohdistettu karanteenitoimenpiteitä tiettyihin matkustajiin, esimerkiksi heihin, joilla on taudin oireita, olisi tietenkin ollut *vähemmän rajoittavaa*. Se ei olisi kuitenkaan ollut *yhtä tehokas*ta covid-19-tapausten ”maahantuonnin” riskin estämisessä sillä tasolla, johon Belgian viranomaiset pyrkivät. Vaikka oletettaisiin, että kaikkien matkustajien oireiden seulonta heidän saapuessaan Belgian alueelle oli mahdollista toteuttaa, voitiin kohtuudella olettaa, että tällainen seulonta mahdollistaisi ainoastaan joidenkin taudinkantajien tunnistamisen ja että osa heistä – toisin sanoen he, joilla ei ole oireita tai jotka eivät ole vielä saaneet oireita – pääsisi seulan läpi huomaamatta.[149] Matkustajien yleisessä seulonnassa pikatestein olisi ollut samankaltaisia puutteita.[150]

110. Toiseksi se, että kaikki suuren riskin maista saapuvat tai palaavat matkustajat määrätään yksinkertaisesti karanteeniin, ei olisi myöskään ollut yhtä tehokas Belgian hallituksen tavoitteleman suojan tason saavuttamisessa kuin kielto matkustaa näihin maihin ja näistä maista, kun karanteenivaatimuksia sovelletaan ainoastaan Belgian alueella asuviin. Matkustajien asettaminen karanteeniin asianmukaiseksi ajaksi edistää selvästikin tietyssä määrin edellä tarkastellun riskin lieventämistä.[151] Teoriassa sillä varmistetaan, että jokainen, myös oireettomat taudinkantajat ja itämisvaiheessa olevat, eristetään muusta paikallisväestöstä, eivätkä he siten aiheuta infektioketjuja. Kuten Belgian ja Norjan hallitukset kuitenkin esittävät, samalla kun matkustuskiellolla ehkäistään ”ulkomaisten” covid-19-tapausten kansalliselle alueelle tuomisen riskiä, karanteeni on sitä vastoin ainoastaan korjaava toimenpide, joka toimii sitten, kun tällaiset tapaukset on jo tuotu maahan, ja joka on sen yksityiskohdista riippuen ainoastaan osittain tehokas siihen liittyvän riskin lieventämisessä, että tauti tarttuu edelleen paikallisväestöön. Ihmisten määräämiseen karanteeniin kotonaan, kuten nyt tarkasteltavassa tapauksessa näyttää

147 Ks. mm. tuomio 10.3.2021, Ordine Nazionale dei Biologi ym. (C-96/20, EU:C:2021:191, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

148 Ks. mm. tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym. (C-333/14, EU:C:2015:845, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

149 Tosiseikkojen tapahtuma-ajan tienoilla julkaistuissa tutkimuksissa nimittäin arvioitiin, että pandemian ensimmäisen vaiheen aikana yli puolet matkustajista, jotka toivat tautitapauksia Kiinasta muihin maihin, saapuivat taudin itämisvaiheessa, jossa heillä ei vielä ollut oireita mutta jossa he jo tartuttivat tautia, ja että heillä alkoi esiintyä oireita vasta muutamia päiviä saapumisen jälkeen. Ks. mm. em. Wells, R., s. 7505 viittauksineen. Ks. maahantulon seulonnan tehottomuudesta yleisesti ECDC:n ohjeet, s. 20.

150 Kuten Norjan hallitus totesi, tosiseikkojen tapahtuma-aikaan saatavilla olleista tieteellisistä tiedoista yleensä ilmeni, että covid-19:n tapauksessa tartuntaa seurasi oireeton vaihe, jonka aikana testauksessa käytettävät biologiset merkkiaineet näyttävät, ettei tartuntaa ole.

151 Ks. edellä 102 kohta. Ks. myös ECDC:n ohjeet, s. 20.

tapahtuneen, liittyy tällaisia puutteita. Sen lisäksi, etteivät ihmiset välttämättä noudata täysimääräisesti velvoitetta eristäytyä, he jakavat usein kotinsa perheenjäsenten kanssa, jotka voivat itse saada tartunnan ja levittää tautia.[152]

– *Riidanalaisten matkustusrajoitusten ehdoton välttämättömyys*

111. Siitä, eikö riidanalaisilla matkustusrajoituksilla ylitetty sitä, mikä oli tarpeen kansanterveyteen liittyvän tavoitteen saavuttamiseksi, muistutan, että näitä toimenpiteitä sovellettiin yksinomaan sellaisten maiden osalta, joissa infektioriskiä matkustajille pidettiin suurena. Lisäksi vaikuttaisi – vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisikin varmistuttava tästä – siltä, että aina kun tietoja infektiomääristä tietyn maan *sisällä* oli saatavilla aluetasolla, rajoituksia sovellettiin kohdennetummin ainoastaan Belgian ja ongelmallisten alueiden välillä tapahtuvaan matkustamiseen.[153]

112. On eittämättä saattanut olla mahdollista laatia räätälöidympiä toimenpiteitä, jotka olisivat voineet mahdollistaa vieläkin kohdennetumman lähestymistavan. Tietyn maan epidemiologisen tilanteen arviointia olisi voitu hienosäätää. Esimerkiksi testausmäärien ja väestörakenteen kaltaisten tekijöiden huomioon ottaminen olisi voinut mahdollistaa täsmällisemmän arvioinnin.[154] Tämä olisi kuitenkin tehnyt arvioinnista selvästi monimutkaisempaa, samalla kun aika oli ratkaisevassa asemassa. Kuten Belgian ja Norjan hallitukset toteavat, unionin oikeudessa on sallittua, että kansalliset viranomaiset antavat sääntöjä, joita voidaan hallinnoida ja valvoa helposti, vaikka ne eivät johtaisikaan täydelliseen ratkaisuun kaikissa tilanteissa.[155]

113. Muistutan lisäksi, että täyttääkseen tässä jaksossa kyseessä olevan vaatimuksen vapaata liikkuvuutta rajoittaviin toimenpiteisiin on myös liityttävä tiettyjä takeita, joilla voidaan taata, että kyseiseen oikeuteen puuttuminen rajoittuu tosiasiassa täysin välttämättömään.[156]

114. Käsiteltävässä asiassa ensimmäinen tae tällaista tarpeetonta puuttumista vastaan on nähdäkseni riidanalaisten matkustusrajoitusten säännöllinen uudelleenarviointi.[157] Kuten asian käsittelyyn osallistuvat hallitukset ja komissio painottavat, kunkin maan tai alueen epidemiologista tilannetta tarkasteltiin säännöllisesti uudelleen sen varmistamiseksi, että näitä rajoituksia sovellettiin tietyn alueen osalta niin kauan kuin tilanne oli ongelmallinen. Tietoja kansallisista tai alueellisista infektiomääristä päivitettiin ilmeisesti viikoittain,[158] jotta

152 Kaikkien matkustajien määrääminen tiukkaan karanteeniin tähän tarkoitukseen osoitetuissa tiloissa heidän maahantulopaikkansa läheisyydessä olisi varmistanut riittävän eristämisen muusta väestöstä. Sen toteuttaminen olisi kuitenkin ollut kohtuuttoman vaikeaa, minkä lisäksi se olisi ollut varmasti vähintäänkin kyseenalaista perusoikeuksien näkökulmasta.

153 Ks. vastaavasti edellä 14 ja 15 kohta.

154 Tämä laskentamenetelmä osoittautui esimerkiksi erityisen epäoikeudenmukaiseksi Luxemburgin kaltaisille jäsenvaltioille, joissa testausta tehtiin paljon enemmän kuin muissa ja joita niiden testauskäytäntöjen ansiosta todettujen tapausmäärien vuoksi pidettiin suuren riskin maina, vaikka epidemiologinen tilanne niiden alueella oli todellisuudessa todennäköisesti samankaltainen kuin muissa maissa, jotka oli luokiteltu oransseiksi ja joissa testaus oli pelkästään vähemmän tiukkaa.

155 Ks. mm. tuomio 20.11.2019, Infohos (C-400/18, EU:C:2019:992, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

156 Ks. analogisesti tuomio 6.10.2020, La Quadrature du Net ym. (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, 132 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

157 Ks. tarpeesta tarkastella määräajoin uudelleen kansanterveyteen kohdistuvaa riskiä, joka oikeutti alun perin ennalta ehkäisevien toimenpiteiden käyttöönoton, mm. tuomio 11.7.2013, Ranska v. komissio (C-601/11 P, EU:C:2013:465, 110 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. tällaisesta vaatimuksesta matkustusrajoitusten osalta tuomio 4.10.2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, 44 ja 47 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.12.2020, Rotaru v. Moldovan tasavalta (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

158 Ks. edellä 16 kohta.

viranomaisten oli mahdollista mukauttaa väriluokitusta dynaamisesti.[159] Kun tarkastellaan näiden toimenpiteiden yleistä tarpeellisuutta, on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä varmistua siitä, sisältyikö asianomaisiin päätöksiin raukeamislauseke (ns. sunset clause), jossa säädetään toimenpiteiden päättymisestä tiettynä ajankohtana, tai ainakin siitä, seurasivatko Belgian viranomaiset toimenpiteet oikeuttavan uhan kehittymistä.

115. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi myös varmistettava, oliko käytössä kansalaisuusdirektiivin 30 ja 31 artiklassa säädettyjä menettelyllisiä takeita. Kuten edellä 73 kohdassa totesin, vaikka näitä säännöksiä ei laadittu kyseessä olevien kaltaisia yleisiä toimenpiteitä silmällä pitäen, mainittuja takeita sovellettiin silti. Niiden tarkoituksena oli nimittäin ”varmistaa unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä korkeatasoinen suojelu” tilanteissa, joissa heidän ei sallita tulla toiseen jäsenvaltioon tai oleskella siellä, sekä ”noudattaa periaatetta, jonka mukaan viranomaisten toteuttamat *toimet* on aina asianmukaisesti perusteltava”.[160] Kyseiset takeet ovat lisäksi perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tehokkaan oikeussuojan periaatteen erityinen ilmentymä – niiden soveltamisalan olisi sitäkin suuremmalla syyllä oltava laaja. Olen kuitenkin samaa mieltä Belgian hallituksen ja komission kanssa siitä, että joitain mukautuksia tarvitaan käsiteltävässä asiassa.

116. Yhtäältä, kun tarkastellaan velvoitteita, joiden mukaan vapaata liikkuvuutta rajoittavista ”päätöksistä on ilmoitettava” asianomaiselle henkilölle ”kirjallisesti” ja asianomaiselle henkilölle on ilmoitettava ne seikat, joihin kyseinen ”päätös” perustuu, ja joista säädetään kansalaisuusdirektiivin 30 artiklan 1 ja 2 kohdassa, on selvää, ettei riidanalaisista matkustusrajoituksista ja asianomaisista seikoista ole voitu ilmoittaa yksilöllisesti kaikille toimenpiteiden soveltamisalaan kuuluville henkilöille. Näiden takeiden antama suoja oli kuitenkin taattava riittävästi. Kuten Belgian hallitus väitti istunnossa, se seikka, että tietoa näiden rajoitusten käyttöönotosta ja niiden perustana olevista kansanterveyteen liittyvistä syistä oli jaettu suurelle yleisölle tiheästi laajan yleisön tavoittavilla eri tiedotusvälineillä, täyttää mielestäni tämän vaatimuksen.[161]

117. Toisaalta, kun tarkastellaan kansalaisuusdirektiivin 31 artiklan 1 kohdassa säädettyä velvoitetta antaa unionin kansalaisille, joiden osalta on tehty heidän vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan rajoittava ”päätös”, mahdollisuus hakea siihen muutosta tuomioistuimessa, tämä ei mielestäni tarkoita, että unionin kansalaisilla olisi pitänyt olla oikeus riitauttaa *suoraan* nyt kyseessä olevien kaltaisia yleisiä toimenpiteitä, jos tällaista mahdollisuutta ei ollut kansallisessa oikeudessa. Kyseistä säännöstä on nähdäkseni nimittäin luettava perusoikeuskirjan 47 artiklan ja siihen perustuvien olennaisten vaatimusten valossa.[162] Muistutan, että mainitussa määräyksessä taattu tehokasta oikeussuojaa koskeva periaate ei sellaisenaan edellytä sitä, että on olemassa itsenäinen kanne, jolla pyritään riitauttamaan kansallisten säännösten yhteensopivuus unionin

159 Pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä oleva tapaus vaikuttaa hyvältä esimerkiltä tässä suhteessa. Ruotsi luokiteltiin 12.7.2020 kyseessä olevassa väriluokituksessa punaiseksi vakiintuneiden menetelmien mukaisesti (ks. edellä 15 kohta) sen seikan perusteella, että ECDC:ltä saatujen, 10.7.2020 päivättyjen tietojen mukaan ilmaantuvuus edellisten 14 päivän aikana oli 102,1 tapausta 100 000:ta asukasta kohti, vaikka tartuntojen määrässä olikin havaittavissa laskeva suuntaus. Matkustusrajoituksia alettiin siten soveltaa kyseisestä ajankohdasta alkaen. ECDC julkaisi kuitenkin 13.7.2020 uusia tietoja, joiden mukaan ilmaantuvuus oli 94,5/100 000. Ruotsin suurlähetystö vahvisti seuraavana päivänä infektioiden määrän laskeneen merkittävästi. Ruotsin luokitus muutettiin vastaavasti oranssiksi 15.7.2020, ja matkustusrajoitukset poistettiin sen osalta. Voitaisiin tietysti pohtia, oliko Ruotsi välttämätöntä luokitella suuren riskin maaksi huolimatta siitä, että infektioluvut juuri ja juuri ylittivät asianomaisen raja-arvon ja että tartunnoissa oli jo havaittavissa laskeva suuntaus, rajoitusten poistamiseksi lopulta vain kaksi päivää myöhemmin. Sääntöjen näin fanaattinen soveltaminen, mikä on kyseenalaista oikeusvarmuuden näkökulmasta, ei ollut ehkä aiheellista. Se ei kuitenkaan mielestäni kyseenalaista itse järjestelmän legitimiteettiä.

160 Kansalaisuusdirektiivin johdanto-osan 25 perustelukappale (kursivointi tässä).

161 Ks. myös vastaavasti kansalaisuusdirektiivin 34 artikla.

162 Ks. vastaavasti tuomio 4.6.2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, 52 kohta).

oikeuden kanssa, sikäli kuin on olemassa yksi tai useampi oikeussuojakeino, jolla voidaan varmistaa *välillisesti* yksityisillä oikeussubjekteilla unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien kunnioittaminen.[163]

118. On useita tapoja, joilla Belgian tuomioistuimet olisivat voineet varmistaa unionin kansalaisilla kansalaisuusdirektiivin perusteella olevien oikeuksien oikeussuojan pandemian aikana. Ensinnäkin esimerkiksi poliisiviranomaisten mikä tahansa toimi, jolla riidanalaisten matkustusrajoitusten perusteella tiettyä henkilöä estetään pääsemästä lennolle tai hänelle määrätään seuraamus sen yrittämisestä, olisi itsessään muodostanut kyseisen direktiivin 31 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun päätöksen,[164] johon olisi siten pitänyt voida kohdistaa tuomioistuinvalvontaa. Tässä yhteydessä asianomaisella henkilöllä olisi pitänyt olla mahdollisuus tuoda alustavana seikkana esille kysymys yleisten toimenpiteiden, joiden perusteella kyseinen päätös oli tehty, yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa. Toiseksi näin oli ilmeisesti mahdollista tehdä – koska Nordic Info esitti tällaisen vaatimuksen – valtiolle esitetyn vahingonkorvausvaatimuksen yhteydessä.[165]

119. Näiden muutoksenhakumenettelyjen yhteydessä unionin kansalaisen olisi pitänyt voida paitsi riitauttaa näiden toimenpiteiden yleinen yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa myös väittää, ettei niitä olisi pitänyt panna täytäntöön hänen osaltaan. Asianomaisen henkilön olisi pitänyt voida väittää esimerkiksi, että häneltä evättiin väärin perustein pääsy lennolle, kun hän matkusti välttämättömään tarkoitukseen. Tuomioistuinten olisi pitänyt voida valvoa esimerkiksi sitä, oliko viranomaisilla oikeus katsoa, että kyseinen matka, vaikka se liittyikin perheeseen, ei kuulunut pakottavien perhesyiden ryhmään,[166] tai olisiko kyseisen henkilön tapauskohtaisten olosuhteiden pitänyt oikeuttaa – niiden yleisten ryhmien ulkopuolella, joissa matkustamista pidettiin välttämättömänä – poikkeuksellinen poikkeaminen matkustuskiellosta.[167]

iii) Riidanalaisten matkustusrajoitusten ehdoton oikeasuhteisuus

120. Oikeasuhteisuus sensu stricto tarkoittaa tietystä toimenpiteestä aiheutuvien haittojen ja sen arvioimista, ovatko nämä haitat oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden.[168] Asian käsittelyyn osallistuvat hallitukset ja komissio sivuuttivat tämän vaatimuksen pääosin lausumissaan. Tämä laiminlyönti voidaan kuitenkin antaa niille anteeksi, sillä tätä oikeasuhteisuuden arvioinnin vaihetta ei yleensä käsitellä vapaata liikkuvuutta koskevassa unionin tuomioistuimen ”perinteisessä” oikeuskäytännössä.[169] Se esiintyy sitä vastoin verrattain johdonmukaisesti unionin tuomioistuimen ratkaisuissa, jotka koskevat sellaisten kansallisten toimenpiteiden lainmukaisuutta, joilla rajoitetaan perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien käyttöä sen 52 artiklan 1 kohdan nojalla.[170] Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin kysyi Belgian hallitukselta ja komissiolta istunnossa, pitäisikö ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen itse

163 Ks. tuomio 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, 47–64 kohta).

164 Ks. analogisesti tuomio 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, 15 kohta).

165 Ks. analogisesti tuomio 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, 56–64 kohta).

166 Ks. edellä 88 kohta.

167 Ks. jäljempänä 132 kohta.

168 Ks. mm. tuomio 17.12.2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België ym. (C-336/19, EU:C:2020:1031, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

169 Ks. mm. yksinomaan asianmukaisuudesta ja tarpeellisuudesta tuomio 14.7.1983, Sandoz (174/82, EU:C:1983:213, 18 kohta); tuomio 10.7.2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, 29 kohta) ja tuomio 16.3.2023, OL (Italiassa myönnettävien toimilupien jatkaminen) (C-517/20, ei julkaistu, EU:C:2023:219, 53 kohta).

170 Ks. mm. tuomio 22.1.2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, 50 kohta); tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 54 kohta) ja tuomio 17.12.2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België ym. (C-336/19, EU:C:2020:1031, 64 kohta).

asiassa myös varmistaa riidanalaisten matkustusrajoitusten ehdoton oikeasuhteisuus. Ne myönsivät, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pitäisi tehdä näin. Olen myös vakuuttunut, että tämä on oikea lähestymistapa seuraavista syistä.

121. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta rajoittaviin toimiin liittyy yleisesti ottaen perusoikeuksia koskevia ongelmia. Sen lisäksi, että unionin kansalaisten oikeus liikkua vapaasti on itsessään suojattu perusoikeuskirjassa,[171] tätä oikeutta rajoittavilla kansallisilla toimenpiteillä rajoitetaan yleensä samanaikaisesti muita siinä taattuja oikeuksia ja vapauksia. Näin on kiistatta käsiteltävässä asiassa. Riidanalaisilla matkustusrajoituksilla, joilla estettiin liikkumista jäsenvaltioiden välillä, on olosuhteista riippuen saatettu rajoittaa i) perusoikeuskirjan 7 artiklassa suojattua oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (siltä osin kuin rajoitukset saattoivat etenkin erottaa perheenjäseniä toisistaan),[172] ii) 14 artiklassa suojattua oikeutta koulutukseen (siltä osin kuin rajoitukset saattoivat estää esimerkiksi opiskelijoita osallistumasta opetukseen ulkomaisessa yliopistossa), iii) 15 artiklassa taattua oikeutta tehdä työtä (siltä osin kuin ne saattoivat estää ihmisiä etsimästä työtä ulkomailla) ja iv) 16 artiklassa suojattua elinkeinovapautta (etenkin, koska ne tekivät kyseisiä suuren riskin maita koskevien matkailupalvelujen tarjoamisen käytännössä mahdottomaksi).

122. Tällaisissa tilanteissa edellytyksiä vapaata liikkuvuutta koskevasta oikeudesta poikkeamiselle, sellaisina kuin niistä säädetään kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdassa, on tulkittava tavalla, joka vastaa perusoikeuskirjasta johtuvia vaatimuksia. Kyseisen säännöksen nojalla ei nimittäin voida ottaa käyttöön henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia, jotka eivät olisi sallittuja perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla. Tästä seuraa nähdäkseni, että oikeasuhteisuuden arvioinnin olisi oltava yhtä tiukkaa ensiksi mainitun säännöksen yhteydessä kuin se on viimeksi mainitun yhteydessä.

123. Oikeasuhteisuuden arvioinnin eri vaiheiden välillä on nimittäin merkittävä ero perusoikeuksien suojan kannalta. ”Asianmukaisuutta” ja ”tarpeellisuutta” koskevat vaatimukset liittyvät yksinomaan kyseessä olevien toimenpiteiden *tehokkuuteen* suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Kyse on loppujen lopuksi vain siihen kohdistuvasta rajoitetusta tuomioistuinvalvonnasta, arvioivatko viranomaiset tosiseikkoja kohtuullisen oikein tässä suhteessa. Tämä valvonta on lisäksi hyvin riippuvainen abstrakteista näkökohdista, kuten kyseisen edun ”suojan tasosta”, johon viranomaiset pyrkivät. Kuten olen aiemmin jo todennut, mitä korkeampi tämä suojan taso on, sitä ”tarpeellisemmilta” rajoittavat toimenpiteet, myös erityisen radikaalit, vaikuttavat. Jotkin toimenpiteet, niin ”tarpeellisia” kuin ne voivat ollakin tiettyjen etujen suojelemiseksi, rasittavat yksinkertaisesti liikaa muita etuja, jotta ne voisivat olla hyväksyttäviä demokraattisessa yhteiskunnassa. Juuri tästä ”oikeasuhteisuutta sensu stricto” koskevassa vaatimuksessa on kyse. Kyseisen vaatimuksen mukaisesti riidanalaisista toimenpiteistä saatavia hyötyjä suhteessa tavoiteltuun päämäärään punnitaan niitä haittoja

171 Korostan, että perusoikeuskirjaa voidaan soveltaa pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa. Kun jäsenvaltiot rajoittavat unionin kansalaisten oikeutta liikkua vapaasti ja vetoavat unionin oikeuteen, kuten kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohtaan, sisältyviin perusteisiin tai syihin tällaisen rajoituksen oikeuttamiseksi, ne ”soveltavat unionin oikeutta” perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Ks. mm. tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaiden käyttö- ja tuotto-oikeudet) (C-235/17, EU:C:2019:432, 63 ja 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

172 Samaan tapaan, samalla kun liikkumisvapaus taataan sinänsä Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin pitää sitä myös saman yleissopimuksen 8 artiklassa taatun oikeuden nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta tärkeänä näkökohtana. Ks. mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.12.2005, İletmiş v. Turkki (CE:ECHR:2005:1206JUD002987196, 47 kohta).

vasten, joita niistä aiheutuu perusoikeuksille.[173] Kuten julkisasiamies Saugmandsgaard Øe huomautti ratkaisuehdotuksessaan Tele2 Sverige ym.,[174] tämä punninta ”avaa keskustelun arvoista, joiden on oltava vallalla demokraattisessa yhteiskunnassa, ja viime kädessä siitä, millaisessa yhteiskunnassa haluamme elää”. Tämä keskustelu on tarpeen, myös kansanterveyteen liittyvien toimenpiteiden osalta,[175] ja – haluan lisätä – erityisesti covid-19-pandemian aikana toteutettujen toimenpiteiden tapauksessa, kun otetaan huomioon niiden ennennäkemätön vaikutus koko jäsenvaltioiden väestöön.[176]

124. Kun siirrytään tarkastelemaan riidanalaisten matkustusrajoitusten ehdotonta oikeasuhteisuutta, huomautan, että kuten edellä todettiin, näillä toimenpiteillä yhtäältä rajoitettiin olosuhteista riippuen useita perusoikeuskirjassa suojattuja perusoikeuksia ja -vapauksia. Toisaalta ne vaikuttivat asianmukaisilta ja tarpeellisilta unionin hyväksymän yleisen edun mukaisen tavoitteen, nimittäin kansanterveyden suojelun, saavuttamiseksi. Lisäksi, kuten Belgian ja Norjan hallitukset toteavat, tällaisten toimenpiteiden käyttöönotto oli tarpeen, jotta voitiin suojella kansallisten väestöjen ”oikeutta terveyteen”, joka tunnustetaan lukuisissa kansainvälisissä välineissä, joiden osapuolia jäsenvaltiot ovat, ja joka asettaa jäsenvaltioille positiivisia velvoitteita ryhtyä asianmukaisiin toimiin etenkin epidemian aiheuttavien tautien hillitsemiseksi.[177] Tässä yhteydessä oli säilytettävä ”oikeudenmukainen tasapaino” näiden eri oikeuksien ja etujen välillä.[178]

125. Tällaisen tasapainon ylläpitäminen ei tietenkään ollut mikään helppo tehtävä. Pandemian hallinnassa pitäminen, samalla kun rajoitetaan hygieniatoimenpiteiden vaikutusta kansalaisvapauksiin, oli epäilemättä hankala tehtävä. Viranomaisten oli tehtävä monia poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia valintoja, vieläpä melko lyhyessä ajassa, kun otetaan huomioon nopeasti muuttuva tilanne, jossa ne olivat. Se oli itse asiassa todennäköisesti yksi suurimmista haasteista, joita viranomaiset ovat joutuneet kohtaamaan lähihistorian aikana.

173 Samaan tapaan tarkastellessaan toimenpidettä, jolla rajoitettiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 kappaleessa taattua vapautta lähteä maasta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tutki sitä, saatetaanko kyseisellä toimenpiteellä oikeudenmukaiseen tasapainoon yleinen etu ja yksilön oikeudet. Ks. mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.2.2017, De Tommaso v. Italia (CE:ECHR:2017:0223JUD004339509, 104 kohta).

174 Yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15, EU:C:2016:572, 248 kohta.

175 Ks. Euroopan parlamentin päätöslauselma 17.4.2020 EU:n yhteensovitetuista toimista covid-19-pandemian ja sen seurausten torjumiseksi (2020/2616(RSP)), 46 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja Euroopan unionin neuvosto, ulkoasiainedustaja Josep Borrellin Euroopan unionin puolesta antama julkilausuma ihmisoikeuksista koronaviruspandemian aikana, 5.5.2020.

176 Se, missä määrin perusoikeuksia oli suojeltava, on saattanut vaihdella poikkeuksellisessa ”hätätila”-sääntelyssä SEUT 347 artiklan mukaisesti. En kuitenkaan tarkastele tätä kysymystä tässä ratkaisuehdotuksessa edellä 51–54 kohdassa mainituista syistä.

177 Ks. mm. vuonna 1996 tehdyn taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 12 artiklan 2 kappaleen c alakohta ja Strasbourgissa 3.6.1996 allekirjoitetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (tarkistettu) 11 artiklan 3 kohta. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, vaikka ”oikeutta terveyteen” ei sellaisenaan taata Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, mainitun sopimuksen 2 (oikeus elämään) ja 8 artiklasta (oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta) seuraa tästä huolimatta positiivisia velvoitteita terveysasioissa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa asetetaan etenkin sopimuspuolille positiivinen velvoite ryhtyä asianmukaisiin toimiin lainkäyttövaltaansa kuuluvien henkilöiden hengen ja fyysisen koskemattomuuden suojelemiseksi myös kansanterveyden alalla (ks. erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.11.2020, Le Mailloux v. Ranska (CE:ECHR:2020:1105DEC001810820, 9 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin oikeudessa tällaisia positiivisia velvoitteita johtuu nähdäkseni myös perusoikeuskirjan 2 artiklan 1 kohdasta – koska siinä taattu ”oikeus elämään” vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa taattua oikeutta – ja 35 artiklan ensimmäisestä virkkeestä.

178 Sivuhuomautuksena muistutan, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan kyseisten oikeuksien ja vapauksien ”olennaista sisältöä” noudattaen ja silloin, kun näin ei tapahdu, tällainen etujen tasapainottaminen ei ole mahdollista. Riidanalaisilla matkustusrajoituksilla ei kuitenkaan mielestäni loukattu vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdassa, tai muiden asiaan liittyvien perusoikeuksien ”olennaista sisältöä”. Vaikka matkustuskielto onkin selvästi vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden kaikkein ankarin rajoitusmuoto, tältä osin ratkaisevaa on se, ettei kyseinen kielto ollut ehdoton. Matkustuskieltoa nimittäin sovellettiin ainoastaan matkustamiseen tiettyihin suuren riskin maihin ja näistä maista, ”välttämätön” matkustaminen oli jätetty sen soveltamisalan ulkopuolelle ja se asetettiin ainoastaan tilapäisesti (ks. a contrario tuomio 4.10.2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, 44 ja 79 kohta).

126. Riidanalaisten kaltaisten matkustusrajoitusten hyötyjen ja haittojen punnitseminen oli erityisen hankalaa. Yhtäältä tällaiset toimenpiteet saattoivat auttaa hillitsemään covid-19:n leviämistä. Toisaalta ne olivat omiaan aiheuttamaan merkittäviä yhteiskunnallisia ja taloudellisia häiriöitä. [179]

127. Ensinnäkin matkustusrajoituksilla oli valtava vaikutus elinkeinoelämään ja perusoikeuskirjan 16 artiklassa taattuun elinkeinovapauteen. Niiden seuraukset matkailualalle olivat etenkin ennennäkemättömät. Näiden rajoitusten vuoksi muun muassa matkanjärjestäjien, kuten Nordic Infon, toiminta pysähtyi yleisesti. [180] Punnitessaan kilpailevia arvoja viranomaiset kuitenkin saattoivat mielestäni perustellusti katsoa, että kansanterveyden olisi oltava etusijalla tällaisiin taloudellisiin näkökohtiin nähden [181] ja/tai että pandemialla, joka ei ole hallinnassa, voisi olla pitkällä aikavälillä vieläkin vakavampia seurauksia taloudelle, ellei sen leviämisen rajoittamiseksi toteuteta tilapäisiä toimenpiteitä. Unionin ja kansallisella tasolla toteutettiin sitä paitsi muita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena oli lieventää näiden rajoitusten vaikutusta kyseiseen alaan. [182]

128. Matkustusrajoituksiin liittyi toiseksi merkittäviä haittoja yksilöille. Nämä haitat painavat unionin lainsäätäjän mieltä, sillä nämä toimenpiteet vaikuttivat eniten unionin oikeuden ”lempilapseen”, nimittäin liikkuvaan unionin kansalaiseen. Kyseinen asema ja siihen liittyvä oikeus vapaaseen liikkuvuuteen miellettiin keinona emansipoida yksilöitä esimerkiksi sitä kautta, että he opiskelevat, työskentelevät, saavat ystäviä ja luovat perhesiteitä eri puolilla Euroopan unionia. Siihen liittyi oma elämäntapa: useille tällaisille kansalaisille kansainvälinen matkustaminen on olennainen osa elämää. Yhtäkkiä juuri se liikkuvuus, jota Euroopan unioni edistää, nähtiin uhkana ja sitä rajoitettiin vastaavasti. [183]

129. Yleisesti ottaen on kuitenkin selvää, että matkustusrajoituksilla voi olla olosuhteiden mukaan erilainen vaikutus unionin kansalaisiin. Se, että henkilöä esimerkiksi estetään palaamasta kotiin ja/tai tapaamasta läheisiään toisessa maassa, loukkaa kyseisen henkilön perusoikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen enemmän kuin se, että häntä pelkästään estetään lähtemästä lomamatkalle Ruotsiin. Tästä syystä tällaisten toimenpiteiden ehdotonta välttämättömyyttä on yleensä arvioitava in concreto ottaen huomioon niiden henkilöiden tapauskohtaiset olosuhteet, joihin ne vaikuttavat. [184]

130. Olen edellä 70 kohdassa selittänyt, että kun kyse on epidemian aiheuttavan taudin muodostaman uhan vuoksi käyttöönotetuista matkustusrajoituksista, tällainen tapauskohtainen arviointi ei olisi useinkaan mahdollista vaarantamatta tällaisten rajoitusten tehokkuutta. Tältä osin voidaan toteuttaa yleisiä toimenpiteitä. Tässä hypoteesissa oikeasuhteisuutta on kuitenkin

179 Ks. ECDC:n ohjeet, s. 18 ja 19.

180 Ks. mm. World Economic Forum, ”This is the impact of COVID-19 on the travel sector” (https://www.weforum.org/agenda/2022/01/global-travel-tourism-pandemic-covid-19/) ja julkisasiamies Medinan ratkaisuehdotus UFC – Que choisir ja CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, 1 ja 2 kohta).

181 Ks. Eurooppa-neuvosto, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät Eurooppa-neuvoston jäsenten kanssa pidetyn covid-19-videokonferenssin jälkeen, 17.3.2020.

182 Ks. eri toimenpiteistä, joita komissio ehdotti tältä osin tosiseikkojen tapahtuma-ajan tienoilla, ”Matkailu ja liikenne: Komission ohjeilla Euroopan matkailuala saadaan elpymään turvallisesti 2020 ja sen jälkeen”, lehdistötiedote, 13.5.2020.

183 Ks. Iliopoulou-Penot, A., ”La Citoyenneté de l’Union aux temps du coronavirus”, teoksessa Dubout, E. ja Picod, F. (toim.), *Coronavirus et droit de l’Union européenne*, Bruylant, 2021, s. 178–180.

184 Ks. analogisesti tuomio 29.4.2004, Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, 93–99 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.12.2020, Rotaru v. Moldovan tasavalta (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

arvioitava in abstracto erottamalla eri henkilö- ja olosuhderyhmät sen seikan huomioon ottamiseksi, että joitain matkustussyitä on aiheellista suojella enemmän kuin muita ja että niiden on oltava etusijalla kansanterveyteen liittyviin vaatimuksiin nähden. [185]

131. Belgian hallitus väitti istunnossa vastatessaan unionin tuomioistuimen sille esittämiin kysymyksiin, että riidanalaiset matkustusrajoitukset perustuivat tähän logiikkaan. Se totesi erityisesti, että näiden toimenpiteiden ehdottoman oikeasuhteisuuden varmistamiseksi henkilöt, jotka matkustavat välttämättömiin tarkoituksiin ja erityisesti pakottavista perhesyistä, jätettiin niiden soveltamisalan ulkopuolelle.

132. Jos oletetaan, että välttämättömän matkustamisen yleiset ryhmät ymmärrettiin riittävän laajasti, jotta muun muassa yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan perusoikeuden vaatimukset täyttyivät, ja että todisteet, joita oli esitettävä siitä, että matka oli välttämätön, eivät olleet sellaisia, että ne tekivät matkustamisesta käytännössä kohtuuttoman vaikeaa, [186] tämä todellakin myötävaikutti nähdäkseni riidanalaisten toimenpiteiden ehdottoman oikeasuhteisuuden varmistamiseen. [187] Näiden yleisten välttämättömän matkustamisen muotojen lisäksi riidanalaiset toimenpiteet olisi kuitenkin mielestäni pitänyt myös panna täytäntöön joustavasti. Muiden, erityisten tapauskohtaisten olosuhteiden olisi pitänyt oikeuttaa poikkeukselliset poikkeukset täytäntöönpanohetkellä. Belgiassa tilapäisesti oleskelevien henkilöiden olisi pitänyt sallia palata asuinjäsenvaltioonsa, olipa se sitten Ruotsi tai jokin muu suuren riskin maa. [188] Jotkin muut humanitaariset olosuhteet olisivat voineet, ja niiden olisi pitänyt, myös oikeuttaa tällainen poikkeaminen perusoikeuksiin liittyvistä syistä. Tämän varmistaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia.

133. Viranomaiset sitä vastoin saattoivat perustellusti katsoa, että vapaa-ajan matkailun, niin tärkeää kuin se onkin, oli tilapäisesti väistyttävä kansanterveyden vaatimusten tieltä. Tältä osin on lisäksi muistettava, että kyseessä olevia rajoituksia sovellettiin ainoastaan tiettyjen suuren riskin maiden osalta, samalla kun vapaa-ajan matkustaminen muihin maihin oli sallittua. Tämäkin myötävaikutti riidanalaisten toimien ehdottomaan välttämättömyyteen.

6. Välipäätelmä

134. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen siten, että kansalaisuusdirektiivin 4 artiklan 1 kohtaa ja 5 artiklan 1 kohtaa, luettuina yhdessä 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että ne eivät ole lähtökohtaisesti esteenä kansallisille toimenpiteille, joita toteutettiin pandemian kansanterveydelle muodostaman vakavan ja todellisen uhan vuoksi ja jotka koostuvat yhtäältä kiellosta matkustaa maihin ja maista, joiden epidemiologinen tilanne on heikompi kuin kyseisessä jäsenvaltiossa, ja toisaalta karanteenista ja testausvaatimuksista, joita sovellettiin maassa asuviin heidän palatessaan tällaisista maista.

185 Ks. etenkin em. Thym, D. ja Bornemann, J., s. 1164 ja 1165.

186 Ks. analogisesti pakottavista perhesyistä tapahtuvasta matkustamisesta Euroopan komissio, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle, COVID-19 – Ohjeita henkilöiden vapauttamisesta EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevasta väliaikaisesta rajoituksesta 30 päivänä kesäkuuta 2020 annetun neuvoston suosituksen 2020/912 täytäntöönpanoa varten, 28.10.2020 (COM(2020) 686 final), s. 8.

187 Ks. Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella tehtävästä samankaltaisesta arvioinnista McBride, J., ”An Analysis of Covid-19 Responses and ECHR Requirements”, ECHR Blog, 27.3.2020 (saatavilla osoitteessa https://www.echrblog.com/2020/03/an-analysis-of-covid-19-responses-and.html).

188 Ks. mm. Euroopan komissio, Koronavirus (COVID-19) – Suuntaviivat rajaturvallisuustoimenpiteitä varten terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi, 16.3.2020, 21 kohta.

B Riidanalaisten matkustusrajoitusten noudattamisen valvomiseksi tehtyjen tarkastusten lainmukaisuus (toinen kysymys)

135. Nordic Info väittää ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, että valvoakseen matkustusrajoitusten, joita käsiteltiin ensimmäistä kysymystä koskevan tarkasteluni yhteydessä, noudattamista Belgian viranomaiset tekivät tosiseikkojen tapahtuma-aikaan tarkastuksia Belgian ja muiden Schengen-valtioiden välisillä rajoilla Schengenin rajasäännöstön vastaisesti.

136. Muistutan, että ”alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus” [189] luomista koskevan Euroopan unionin tavoitteen toteuttamiseksi Schengenin rajasäännöstössä vahvistetaan *periaate*, jonka mukaan maiden, joihin sovelletaan Schengenin säännöstöä, kuten Belgia ja Ruotsi, välisiä sisärajoja [190] ylittäviin henkilöihin ei kohdisteta rajavalvontaa. [191] Schengenin rajasäännöstön 22 artiklassa ilmaistaan tämä periaate säätämällä, että sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia. Saman säännöstön 25–35 artiklassa sallitaan kuitenkin *poikkeuksena* edellä mainitusta tietyin edellytyksin tällaisten rajatarkastusten väliaikainen palauttaminen.

137. Tältä osin Nordic Info väittää, että riidanalaiset tarkastukset tehtiin Schengenin rajasäännöstön 22 artiklan vastaisesti. Se myös katsoo, että sisärajojen valvonnan poikkeuksellisen palauttamisen edellytykset, sellaisina kuin niistä säädetään kyseisen säännöstön 25 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa, eivät täyttyneet.

138. Kansallinen tuomioistuin vaikuttaa lähtevän ennakkoratkaisupyynnössä siitä olettamasta, että Belgian viranomaisten tekemät tarkastukset olivat todellakin Schengenin rajasäännöstön 22 artiklassa tarkoitettuja rajatarkastuksia, ja pohtivan siten niiden lainmukaisuutta ainoastaan kyseisen säännöstön 25 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen perusteella. Belgian hallitus kuitenkin kiistää tämän olettaman lausumissaan. Toinen kysymys on lisäksi muotoiltu laajasti ja avoimesti siten, että se käsittää mahdollisesti myös tämän seikan. Näin ollen on nähdäkseni asianmukaista esittää joitain selvennyksiä riidanalaisten tarkastusten luonteesta (1) ennen kuin tutkitaan edellytyksiä rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille (2).

1. Riidanalaisten tarkastusten luonnehdinta

139. Ennakkoratkaisupyyntö on epäselvä, kun kyse on tarkastuksista, joita Belgian viranomaiset tekivät valvoakseen riidanalaisten matkustusrajoitusten noudattamista tosiseikkojen tapahtuma-aikaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ainoastaan selittää – ja muistuttaa toisen kysymyksensä sanamuodossa siitä –, että riidanalaisen päätöksen 18 §:ssä säädetyn matkustuskiellon [192] noudattamista ”valvottiin” ja sen rikkomisesta ”määrättiin seuraamuksia” ja että toimivaltaiset viranomaiset saattoivat ”viran puolesta huolehtia [sen] täytäntöönpanosta”. Muilta osin kyseinen tuomioistuin toistaa joidenkin Belgian oikeuden merkityksellisten säännösten sisällön selittämättä, mitä ne käytännössä merkitsevät. Oli miten oli, asiakirja-aineistosta ja etenkin Belgian hallituksen vastauksista unionin tuomioistuimen sille esittämiin kysymyksiin ilmenevät seuraavat seikat.

189 Ks. edellä 4 kohta.

190 Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 1 kohdan mukaan kyseisessä säännöstössä tarkoitetaan ”sisärajoilla” ”a) jäsenvaltioiden yhteisiä maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina; b) jäsenvaltioiden lentoasemia sisäisten lentojen osalta; c) jäsenvaltioiden meri-, joki- ja järviliikenteen satamia säännöllisen sisäisen lauttaliikenteen osalta”.

191 Samoin kuin Islanti ja Norja, jos se on merkityksellistä pääasian oikeudenkäynnin kannalta (ks. edellä alaviitteet 23 ja 35).

192 Vaikuttaa siltä, ettei karanteenin ja testausvaatimusten noudattamisen valvonta ole riidanalaista.

140. Yhtäältä on riidatonta, että tosiseikkojen tapahtuma-aikaan Belgian viranomaiset eivät olleet virallisesti palauttaneet rajavalvontaa sisärajoille, joita Belgialla on muiden Schengen-maiden kanssa, Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen nojalla. Toisaalta poliisiviranomaiset suorittivat tuolloin joitain tarkastuksia, erityisesti:

– lentoasemilla lähtökohtaisesti kaikkien lentojen osalta. Suuren riskin / punaisista Schengen-maista saapuvien lentojen matkustajille tehtiin kuitenkin satunnaistarkastuksia;

– rautatieasemilla, joilla viranomaiset tekivät satunnaistarkastuksia naapurimaista saapuvien kansainvälisten suurnopeusjunien matkustajille heidän noustessaan junasta ensimmäisellä asemalla, jolla kyseiset junat pysähtyivät Belgian alueelle saapumisen jälkeen;

– rajan ylittävillä maanteillä, joilla liikkuvat viranomaisyksiköt tekivät satunnaistarkastuksia normaalin työaikansa puitteissa.

141. Belgian hallituksen mielestä nämä tarkastukset eivät olleet Schengenin rajasäännöstön 22 artiklassa tarkoitettuja rajatarkastuksia. Niissä oli kyse pelkästään kyseisen säännöstön 23 artiklan a alakohdassa tarkoitetuista ”jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämistä poliisivaltuuksista – – raja-alueilla”, eikä niillä ollut myöskään ”vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla”. Ne eivät näin ollen kuuluneet sisärajoilla harjoitettavaa rajavalvontaa koskevan kiellon piiriin, kuten viimeksi mainitusta säännöksestä ilmenee.

142. Riidanalaisten tarkastusten oikea luonnehdinta on luonnollisestikin kysymys, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi ratkaistava. Antaakseni kyseiselle tuomioistuimelle ohjeita tältä osin esitän kuitenkin muutamia huomautuksia.

143. Yhtäältä riidanalaiset tarkastukset voisivat ensi näkemältä vaikuttaa täyttävän Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 11 alakohtaan sisältyvän rajatarkastusten määritelmän. Ensinnäkin ne ilmeisesti suoritettiin ”rajanylityspaikoilla” tai niiden läheisyydessä – ainakin maanteiden ja lentoasemien osalta,[193] vaikka rautatieasemien tilanne ei eroa niistä kovinkaan paljon.[194] Toiseksi otaksuttavasti niiden ”tarkoituksena [oli] varmistaa, että henkilöt – – voidaan päästää [jäsenvaltion] alueelle tai pois sieltä”, koska vaikuttaa siltä, että poliisiviranomaiset tarkistivat, että matkustajat täyttivät ainakin yhden tosiseikkojen tapahtuma-aikaan asetetuista edellytyksistä sille, että heidät ”voidaan päästää” Belgian alueelle tai ”pois sieltä” – nimittäin sen, että matkustaminen tapahtuu välttämättömään tarkoitukseen, tai toissijaisesti, että he eivät saavu suuren riskin maasta tai yritä lähteä Belgiasta tällaiseen maahan.

[193] Muistutan, että Schengenin rajasäännöstöä sovellettaessa jäsenvaltioiden lentoasemia pidetään rajanylityspaikkoina. Ks. vastaavasti 2 artiklan 1 alakohtaan sisältyvä sisärajojen määritelmä ja 2 alakohtaan sisältyvä ulkorajojen määritelmä.

[194] Yhtäältä rautatieasemia ei pidetä Schengenin rajasäännöstössä tarkoitettuina rajanylityspaikkoina edes silloin, kun kyseessä on kansainvälinen juna (ks. vastaavasti Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 1 alakohtaan sisältyvä sisärajojen määritelmä ja 2 alakohtaan sisältyvä ulkorajojen määritelmä.). Toisaalta Schengenin rajasäännöstön mukaan ”rajatarkastuksia” on suoritettava ulkorajat ylittävissä junissa junamatkustajille poistuttaessa junasta (tai noustaessa junaan) Schengen-valtion alueella sijaitsevalla ensimmäisellä määräasemalla (tai viimeisellä lähtöasemalla). Ks. liitteessä VI ”Erityissäännöt erityyppisille rajoille ja jäsenvaltioiden ulkorajojen ylityksessä käytettäville eri kulkuneuvoille” olevan 1 kohdan (”Maarajat”) 1.2 alakohta (”Rautatieliikenteen tarkastukset”).

144. Toisaalta se seikka, että riidanalaisia tarkastuksia ei ilmeisestikään suoritettu kiinteissä pisteissä vaan sellaisten liikkuvien poliisiyksiköiden toimesta, jotka olivat eri paikoissa eri aikoina, ja se seikka, etteivät nämä tarkastukset olleet järjestelmällisiä [195] vaan satunnaisia ”pistokokeita”, ovat vahvoja viitteitä [196] siitä, että niissä oli kyse, kuten Belgian hallitus väittää, Schengenin rajasäännöstön 23 artiklan a alakohdassa tarkoitetusta ”poliisivaltuuksien [käyttämisestä] raja-alueilla”. Edellyttäen, että näiden tarkastusten laajuus ja tiheys – mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi tarkastettava asiaa koskevien Belgian säännösten perusteella – eivät olleet sellaisia, että niillä oli ”vastaava vaikutus kuin rajatarkastuksilla”, ne eivät kuuluneet Schengenin rajasäännöstön 22 artiklassa säädetyn kiellon soveltamisalaan. [197] Tältä osin on merkityksetöntä, että 23 artiklan a alakohdan ii alakohdassa viitataan ainoastaan tarkastuksiin, joita suoritetaan ”yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien” eikä ”kansanterveyteen kohdistuvien uhkien” vuoksi. Kyseinen säännös ei nimittäin muodosta oikeusperustaa ”poliisivaltuuksien” käytölle, eikä siinä määritellä syitä, joiden perusteella tällaisia valtuuksia voidaan käyttää – koska nämä syyt määritellään asiaa koskevassa kansallisessa lainsäädännössä – ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien skenaario mainitaan pelkästään esimerkkinä. [198]

2. Edellytykset rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille

145. Edellisessä jaksossa selitin, miksi – jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu – Belgian viranomaisten riidanalaisten matkustusrajoitusten noudattamisen valvomiseksi tosiseikkojen tapahtuma-aikaan suorittamien tarkastusten kaltaiset tarkastukset eivät nähdäkseni olleet Schengenin rajasäännöstön 22 artiklassa tarkoitettuja kiellettyjä rajatarkastuksia sisärajoilla. Kysymys siitä, täyttyivätkö edellytykset rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille tuolloin Belgiassa, ei siten vaikuta enää merkitykselliseltä. Tarkastelen sitä kuitenkin kattavuuden vuoksi. [199]

146. Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan yleiset puitteet rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille. Siinä etenkin säädetään, että tämä valvonta voidaan palauttaa, ”jos – – yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu jäsenvaltiossa vakava uhka”. Tämä edellyttää muiden menettelyllisten ja aineellisten edellytysten täyttymistä, kuten jäljempänä selitän. [200]

195 Vaikuttaa siltä, että ainoat järjestelmällisesti suoritetut tarkastukset koskivat matkustajia, jotka nousivat Lontoosta (Yhdistynyt kuningaskunta) saapuviin tai Lontooseen lähteviin Eurostar-juniin tai poistuivat niistä Midi-rautatieasemalla Brysselissä (Belgia). Näillä tarkastuksilla ei kuitenkaan ole merkitystä käsiteltävän asian kannalta. Kuten Belgian hallitus korosti istunnossa, ne eivät nimittäin koske Schengen-valtioiden ”sisärajan” vaan ”ulkorajojen” ylittämistä. Koska kyseiset junat ei ilmeisistä syistä pysähdy keskellä tunnelia Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisellä virtuaalisella rajalla, matkustajat tarkastetaan sen sijaan ennen heidän junaan nousuaan tai junasta poistumistaan Midi-rautatieasemalla (ks. edellä alaviite 193). Sillä, että nämä junat toisinaan pysähtyvät Schengen-valtioiden alueella Brysselin ja Lontoon välillä, ei ole tältä osin merkitystä. Itse asiassa tältä osin sovelletaan erityissääntelyä, jonka mukaan matkustajille, jotka nousevat näihin juniin esimerkiksi Lillessä (Ranska) matkustaakseen Brysseliin, suoritetaan rajatarkastukset määräasemalla (ks. Schengenin rajasäännöstön liitteessä VI oleva 1.2.3 kohta). Korostan, että näiden matkustajien osalta kyseisten tarkastusten ei katsota liittyvän ”sisärajojen” ylittämiseen. Näiden henkilöiden katsotaan sen sijaan – oikeudellisessa fiktiossa – ylittäneen Schengen-valtioiden ”ulkorajat”.

196 Ks. vastaavasti Schengenin rajasäännöstön 23 artiklan a alakohdan iii ja iv alakohta.

197 Ks. vastaavasti tuomio 21.6.2017, A (C-9/16, EU:C:2017:483, 38–40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

198 Kuten ilmaisun ”in particular” käyttö 23 artiklan a alakohdan englanninkielisessä versiossa osoittaa.

199 Nämä tapahtumat voivat osoittautua ainakin valaiseviksi muissa tapauksissa, sillä, kuten tämän ratkaisuehdotuksen johdannosta ilmenee, jäsenvaltiot ovat palauttaneet rajavalvonnan sisärajoille laajamittaisesti eri ajankohtina pandemian aikana. Ks. *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code* (saatavilla osoitteessa https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

200 Ks. jäljempänä 155–161 kohta.

147. Riippumatta siitä, täyttyivätkö nämä muut edellytykset Belgiassa tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, Nordic Info kuitenkin väittää, että rajavalvonnan palauttaminen ei ollut selvästikään mahdollista pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa siitä yksinkertaisesta syystä, ettei Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan 1 kohdassa viitata kansanterveyteen tällaisen toimenpiteen oikeuttamisperusteena. Tämä kysymys muodostaa, kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisen kysymyksen ytimen. Tarkastelen näin ollen ensin abstraktisti kyseisen säännöksen soveltamisalaa (a) ennen kuin käsittelen lyhyesti sitä, täyttyivätkö edellytykset tällaisen toimenpiteen toteuttamiselle kyseessä olevissa olosuhteissa (b).

a) Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan 1 kohdan soveltamisala

148. Nordic Infon väitteellä, joka koskee perusteita, joiden nojalla rajavalvonta sisärajoille voidaan lainmukaisesti palauttaa Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan 1 kohdan mukaisesti, on mielestäni jonkin verran painoarvoa. [201]

149. Kansalaisuusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdassa nimittäin luetellaan nimenomaisesti ”yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvät syyt” sallittuina perusteina vapaan liikkuvuuden rajoittamiselle, kun taas Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan 1 kohdassa, kun kyse on rajavalvonnassa *sisä*rajoilla, viitataan ainoastaan ”yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan” eikä mainita kansanterveyttä lainkaan. Jäsenvaltioiden ”kansanterveyteen kohdistuvien uhkien” torjunta mainitaan itse asiassa Schengenin rajasäännöstössä, mutta ainoastaan, kun kyse on *ulko*rajoille saapuvien kolmansien maiden kansalaisten maahantulosta. [202] Lisäksi Schengenin rajasäännöstön historian tarkastelu viittaa siihen, että tämä sääntelyllinen ero ei ole pelkkä laiminlyönti vaan unionin lainsäätäjän tietoinen valinta.

150. Tältä osin muistutan, että Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyssä yleissopimuksessa, [203] joka allekirjoitettiin Schengenissä 19.6.1990, [204] ei viitattu kansanterveyteen kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytysten eikä rajavalvonnan sisärajoille väliaikaisen palauttamisen yhteydessä. [205] Lainsäädäntöehdotuksessaan, josta tuli Schengenin rajasäännöstön ensimmäinen versio, [206] komissio kuitenkin ehdotti muun muassa, että silloisiin maahantuloedellytyksiin lisätään edellytys, jonka mukaan ulkomaalainen ei saa muodostaa uhkaa kansanterveydelle, [207] ja että rajavalvonta voitaisiin ottaa uudelleen käyttöön silloin, kun ”yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuu – – vakava uhka”. [208] Ehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä Euroopan parlamentti kuitenkin muutti rajavalvontaa

201 Siinä määrin, että parlamentti ilmeisesti yhtyy, tai ainakin yhtyi, sen näkemykseen. Ks. Euroopan parlamentin päätöslauselma 19.6.2020 Schengen-alueen tilanteesta covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen (2020/2640(RSP)) (EUVL 2021, C 362, s. 77), 7 kohta.

202 Se, että henkilön ei katsota voivan ”vaarantaa – – yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta [tai] *kansanterveyttä*” (kursivointi tässä), on yksi kolmansien maiden kansalaisiin sovellettavista maahantuloedellytyksistä lyhytaikaista jäsenvaltioiden alueella oleskelua varten (ks. Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan e alakohta), ja lähtökohtaisesti rajavartijat tarkastavat tämän edellytyksen täyttymisen osana ”perusteellisia” rajatarkastuksia, joita kolmansien maiden kansalaisille suoritetaan Schengen-alueelle tulon yhteydessä (ks. Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 3 kohdan a alakohdan vi alakohta).

203 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välinen sopimus tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla, allekirjoitettu Schengenissä 14.6.1985 (EYVL 2000, L 239, s. 13).

204 EYVL 2000, L 239, s. 19.

205 Ks. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappale ja 5 artiklan 1 kappaleen e kohta.

206 Ehdotus: neuvoston asetus henkilöiden toimesta tapahtuvaa rajojen ylittämistä koskevasta yhteisön säännöstöstä, 26.5.2004 (KOM(2004) 391 lopullinen).

207 Ks. kyseisen ehdotuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohta.

208 Ks. kyseisen ehdotuksen 20 artiklan 1 kohta, 22 artiklan 1 kohta ja 24 artikla (kursivointi tässä).

sisärajoilla koskevia säännöksiä siten, että kaikki viittaukset ”kansanterveyteen” kohdistuviin uhkiin poistettiin.[209] Kyseinen tarkistus jäi ehdotuksen tekstiin lainsäädäntömenettelyn myöhemmissä vaiheissa.

151. Belgian, Norjan ja Sveitsin hallitusten samoin kuin komission tavoin katson kuitenkin, että vaikka ”kansanterveyteen kohdistuvat uhat” ei voi sellaisinaan oikeuttaa rajavalvonnan palauttamista sisärajoille Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan 1 kohdan nojalla, *jotkin* kansanterveyteen liittyvät tilanteet ovat niin vakavia, että niiden voidaan katsoa sisältyvän kyseisessä säännöksessä käytettyyn käsitteeseen ”yleiseen järjestykseen – – [kohdistuva] vakava uhka”.[210]

152. Vaikka yleiseen järjestykseen kohdistuvan vakavan uhan käsitettä ei määritellä Schengenin rajasäännöstössä, sen johdanto-osan 27 perustelukappaleesta ilmenee, että unionin lainsäätäjä tarkoitti, että unionin tuomioistuimen vapaata liikkuvuutta koskevassa oikeuskäytännössään esittämää määritelmää olisi sovellettava tältä osin. Asiaa koskevan oikeuskäytännön mukaan yleisen järjestyksen käsitteeseen vetoaminen edellyttää, että kyse on ”yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta”.[211]

153. Ensinnäkin väestön suojelemista haitoilta etenkin torjumalla epidemian aiheuttavia tauteja ja terveydenhuollon tarjoamista väestölle voidaan helposti pitää osana tätä ”yhteiskunnan perustavanlaatuista etua”. Se voi itse asiassa olla yksi ”keskeisiä valtion tehtäviä”, joita Euroopan unioni ”kunnioittaa” SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Toiseksi tällaisten tautien aiheuttamat uhat voivat tietyissä olosuhteissa olla riittävän vakavia, jotta ne muodostavat tähän ”etuun vaikuttavan todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhan”.[212]

154. Sikäli kuin esimerkiksi tietty pandemia täyttää edellä kuvatun yleisen järjestyksen määritelmän, en näe mitään syytä sulkea sitä Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Kyseisen säännöksen sanamuodossa ei määritellä niiden ”yleiseen järjestykseen kohdistuvien uhkien” tyyppiä, joka voi oikeuttaa rajavalvonnan palauttamisen sisärajoille. Siihen kuuluu *mikä tahansa* tällainen uhka, kunhan se on ”vakava”. Edellä tarkastellut historialliset seikat eivät mielestäni sulje pois tällaista tulkintaa.[213] Selvennyksenä todettakoon,

209 Ks. Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi henkilöiden toimesta tapahtuvaa rajojen ylittämistä koskevasta yhteisön säännöstöstä (KOM(2004)0391 - C6-0080/2004 –2004/0127(COD))(P6_TA(2005)0247). Kyseinen tarkistus voidaan jäljittää takaisin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan ehdotukseen. Ks. kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta, 14.4.2005, tarkistukset 138–198, mietintöluonnos, Michael Cashman, asiakirja nro PE 355.529v01-00, s. 20, tarkistus 171 (”– – On – – erotettava toisistaan ’kansanterveyteen kohdistuva uhka’ perusteena evätä yksittäisen henkilön maahanpääsy ja ’kansanterveyteen kohdistuva uhka’ perusteena ottaa
uudelleen käyttöön sisäisten rajojen valvonta, joka vaikuttaisi kaikkiin henkilöihin, jotka haluavat ylittää sisäisen rajan. Ensimmäisessä tapauksessa on helppoa nähdä, että on hyödyllistä lisätä ’kansanterveyteen kohdistuva uhka’ epäämisperusteeksi – –, mutta tämä ei oikeastaan ole itsestään selvää sisärajoilla tehtävien tarkastusten palauttamisen osalta: jos tällainen tauti puhkeaa jäsenvaltion alueella, sovelias ja suhteellinen poliittinen reaktio olisi, että sairastuneet henkilöt sijoitetaan esimerkiksi karanteeniin mahdollisesti sulkemalla sairaala tai muutamia rakennuksia”).

210 Ks. komissio, Koronavirus (COVID-19) – Suuntaviivat rajaturvallisuustoimenpiteitä varten terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi, 16.3.2020, 18 kohta, jossa esitetään sama näkemys.

211 Ks. mm. tuomio 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, 18 kohta) ja tuomio 4.10.2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, 40 kohta).

212 Ks. vastaavasti edellä 81 kohta. Ks. myös Leboeuf, L, ”La fermeture des frontières de l’Union pour motifs de santé publique: la recherche d’une approche coordonnée” em. teoksessa Dubout, E. ja Picod, F. (toim.), s. 223–239; em. van Eijken, H. H. ja Rijpma, J. J., s. 40 sekä em. Thym, D. ja Bornemann, J., s. 1148 ja 1149.

213 On selvää, että tarkistusta ehdotettiin alun perin edellä alaviitteessä 208 mainitusta syystä. Ei ole kuitenkaan selvää, että parlamentin ja neuvoston jäsenet hyväksyivät tarkistuksen juuri tästä syystä. He ovat hyvinkin voineet katsoa, että viittaus ”kansanterveyteen” ei ollut tarpeen, koska kansanterveydellinen kriisi, joka on riittävän vakava oikeuttaakseen rajatarkastusten palauttamisen, kuuluisi ”yleisen järjestyksen” mukaisiin perusteisiin.

ettei tämä tarkoita sitä, että ”kansanterveys” ja ”yleinen järjestys” ovat yksi ja sama asia ja että ensiksi mainitulla voidaan aina oikeuttaa tällainen toimenpide. Näin olisi vain poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa kansanterveydellinen tilanne on niin vakava, että se muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle. [214]

b) Täyttyivätkö edellytykset rajavalvonnan palauttamiselle kyseessä olevissa olosuhteissa?

155. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei varsinaisesti tiedustele, täyttyivätkö edellytykset rajavalvonnan palauttamiselle kyseessä olevissa olosuhteissa, eikä asian selventämisellä ole todennäköisesti merkitystä pääasian oikeudenkäynnin kannalta, tyydyn esittämään tästä seikasta muutaman huomautuksen.

156. Ensinnäkin, kuten juuri edellä selitin, rajavalvonnan palauttaminen sisärajoille on Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan 1 kohdan mukaan perusteltua silloin, kun ”yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu jäsenvaltiossa vakava uhka”. Siitä, muodostiko covid-19-pandemia tosiasiassa tällaisen uhan tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, palautan mieleen edellä 76–86 kohdassa todetun.

157. Toiseksi Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan 2 kohdasta ja 26 artiklasta ilmenee, että tällaisen toimenpiteen toteuttamisessa on noudatettava suhteellisuusperiaatetta. [215]

158. Ensinnäkin siitä, onko rajavalvonnan palauttaminen sisärajoille *asianmukainen* keino torjua ”yleiseen järjestykseen kohdistuvaa vakavaa uhkaa”, jonka covid-19 on saattanut muodostaa tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, palautan mieleen tämän ratkaisuehdotuksen 97–102 kohdan, joissa tarkasteltiin henkilöiden kansainväliseen liikkumiseen kohdistuvien rajoitusten (rajallista) vaikutusta epidemian aiheuttavan taudin leviämiseen. Sikäli kuin kyseessä olevien kaltaiset matkustusrajoitukset olivat asianmukaisia tässä suhteessa, sama pätee kuitenkin nähdäkseni rajavalvonnan palauttamiseen sisärajoille. Tällainen toimenpide nimittäin edisti (tai olisi voinut edistää) näiden rajoitusten noudattamisen valvontaa ja siten niiden järjestelmällistä ja johdonmukaista soveltamista.

159. Toiseksi se, oliko rajavalvonnan palauttaminen sisärajoille *tarpeen*, riippuu lähinnä siitä, olisivatko vaihtoehtoiset toimenpiteet olleet vähemmän rajoittavia mutta yhtä tehokkaita riidanalaisten matkustusrajoitusten noudattamisen valvonnassa. Huomautan tältä osin, että Belgian alueella, myös raja-alueilla, tehdyt satunnaiset ”pistokokeet”, joihin liittyy tehokkaita ja varoittavia seuraamuksia näiden toimenpiteiden rikkomisesta, olisivat todennäköisesti voineet olla vähemmän rajoittava mutta yhtä tehokas tapa valvoa niiden noudattamista – ja vaikuttaa todellakin siltä, että juuri tämän toimintatavan Belgian viranomaiset valitsivat tosiseikkojen tapahtuma-aikaan. [216]

[214] Sama tulkinta esiintyy äskettäisessä ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta, 14.12.2021 (COM(2021) 891 final). Komissio ehdottaa siinä sen täsmentämistä, että ”yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan voidaan katsoa aiheutuvan erityisesti –– laajamittaisista kansanterveysuhkista” (ks. ehdotetun asetuksen johdanto-osan 28 perustelukappale ja 25 artiklan 1 kohdan b alakohta).

[215] Kyseisestä 25 artiklasta 2 kohdasta ilmenee, että rajavalvonta voidaan palauttaa sisärajoille ainoastaan ”viimeisenä keinona”, samalla kun 26 artiklassa säädetään, että viranomaisten on arvioitava, ”missä määrin tällainen toimenpide todennäköisesti lieventää asianmukaisesti yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa” ja ”toimenpiteen oikeasuhteisuutta suhteessa kyseiseen uhkaan”. Nämä edellytykset vastaavat nähdäkseni asianmukaisuutta, tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta sensu stricto koskevia perinteisiä arviointiperusteita.

[216] Ks. edellä 139–144 kohta.

160. Kolmanneksi, kun tarkastellaan rajavalvonnan sisärajoille palauttamisen *ehdotonta oikeasuhteisuutta*, palautan mieleen edellä 120–133 kohdassa esittämäni huomautukset kansanterveyteen liittyvistä syistä henkilöiden kansainväliselle liikkumiselle asetettavien rajoitusten hyväksyttävyydestä demokraattisessa yhteiskunnassa. Lisään myös, että merkittävien matkustusrajoitusten aiheuttaman epämukavuuden lisäksi rajatarkastuksiin itsessään liittyy tiettyjä haittoja.[217] Jäsenvaltioiden pandemian aikana tekemät rajatarkastukset hankaloittivat merkittävästi sellaisten henkilöiden liikkumista, jotka matkustivat ”välttämättömiin” tarkoituksiin eivätkä siten kuuluneet matkustuskieltojen piiriin ja joille esteetön liikkuminen rajojen yli oli ratkaisevan tärkeää. Näiden tarkastusten vaikutus rajatyöntekijöihin ja terveydenhuollon henkilöstöön oli toisinaan merkittävää, etenkin kun niistä aiheutui pitkiä jonoja ja huomattavia viivytyksiä. Sama pätee tavaroiden liikkumiseen rajojen yli. Jotta rajavalvonnan mahdollisia etuja ja haittoja voitiin ”tasapainottaa”, oli ainakin otettava käyttöön toimenpiteitä, kuten komission ehdottama ”vihreiden kaistojen” järjestelmä, ”välttämättömien” henkilöiden ja tavaroiden liikkumisen helpottamiseksi.[218]

161. Muistutan lopuksi, että rajavalvonnan palauttamiseksi sisärajoille on noudatettava erityistä menettelyä. Schengenin rajasäännöstön 27 artiklan mukaan kansallisten viranomaisten on ilmoitettava asiasta muille jäsenvaltioille ja komissiolle viimeistään neljä viikkoa ennen suunniteltua palauttamista. Sen 28 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoille välittömästi ilmoittamalla asiasta samanaikaisesti muille jäsenvaltioille ja komissiolle. Kummassakin tapauksessa siitä on ilmoitettava. Vaikuttaa siltä, etteivät kaikki jäsenvaltiot, jotka palauttivat rajavalvonnan sisärajoille pandemian aikana, noudattaneet tätä vaatimusta.[219]

3. Välipäätelmä

162. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa toiseen ennakkoratkaisukysymykseen siten, että Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan 1 kohta ei lähtökohtaisesti estä jäsenvaltiota palauttamasta rajavalvontaa väliaikaisesti sisärajoille pandemian vuoksi edellyttäen, että pandemia on riittävän vakava, jotta sitä voidaan luonnehtia kyseisessä säännöksessä tarkoitetuksi yleiseen järjestykseen kohdistuvaksi vakavaksi uhaksi ja kaikki kyseisessä säännöksessä mainitut edellytykset täyttyvät.

[217] Ks. tätä koskevasta yksityiskohtaisesta analyysistä Euroopan komissio, Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto, Peyrony, J., Rubio, J. ja Viaggi, R., *The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions: an empirical report covering the period March to June 2020*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2021.

[218] Ks. Euroopan komissio, Komission tiedonanto vihreiden kaistojen täytäntöönpanosta terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi rajaturvallisuustoimenpiteitä varten annettujen suuntaviivojen mukaisesti (EUVL 2020, C 96 I, s. 1), 24.3.2020 ja Komission tiedonanto, Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden harjoittamista koskevat suuntaviivat covid-19-epidemian aikana, 30.3.2020 (EUVL 2020, C 102 I, s. 1).

[219] Ks. mm. Heinikoski, S., ”Covid-19 bends the rules on internal border controls: Yet another crisis undermining the Schengen acquis?”, *FIIA Briefing Paper 281*, huhtikuu 2020.

V Ratkaisuehdotus

163. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brusselin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

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

   on tulkittava siten, että

   ne eivät ole lähtökohtaisesti esteenä kansallisille toimenpiteille, joita toteutettiin pandemian kansanterveydelle muodostaman vakavan ja todellisen uhan vuoksi ja jotka koostuvat yhtäältä kiellosta matkustaa maihin ja maista, joiden epidemiologinen tilanne on heikompi kuin kyseisessä jäsenvaltiossa, ja toisaalta karanteenista ja testausvaatimuksista, joita sovellettiin maassa asuviin heidän palatessaan tällaisista maista.

2) Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) 25 artiklan 1 kohtaa

   on tulkittava siten, että

   se ei lähtökohtaisesti estä jäsenvaltiota palauttamasta rajavalvontaa väliaikaisesti sisärajoille pandemian vuoksi edellyttäen, että pandemia on riittävän vakava, jotta sitä voidaan luonnehtia kyseisessä säännöksessä tarkoitetuksi yleiseen järjestykseen kohdistuvaksi vakavaksi uhaksi ja kaikki kyseisessä säännöksessä mainitut edellytykset täyttyvät.