Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ΝΙΚΟΛΑ ΑΙΜΙΛΙΟΥ
της 7ης Σεπτεμβρίου 2023 [1]

Υπόθεση C-128/22

BV NORDIC INFO
κατά
Belgische Staat

[αίτηση του Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel
(ολλανδόφωνου πρωτοδικείου Βρυξελλών, Βέλγιο)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων – Εθνικά μέτρα για τον έλεγχο της εξάπλωσης της πανδημίας COVID-19 – Απαγόρευση των "μη απολύτως αναγκαίων" ταξιδιών προς και από χώρες που θεωρήθηκε ότι ενείχαν υψηλό κίνδυνο μόλυνσης για τους ταξιδιώτες – Υποχρεώσεις καραντίνας και διαγνωστικών ελέγχων για τους διαμένοντες στη χώρα κατά την επιστροφή τους από τις εν λόγω χώρες – Οδηγία 2004/38/ΕΚ – Άρθρα 4 και 5 – Δικαιώματα εξόδου και εισόδου – Περιορισμοί – Άρθρο 27, παράγραφος 1, και άρθρο 29, παράγραφος 1 – Δικαιολόγηση – Δημόσια υγεία – Αναλογικότητα – Διενέργεια ελέγχων στο πλαίσιο εφαρμογής των ταξιδιωτικών περιορισμών – Κώδικας συνόρων του Σένγκεν – Άρθρο 22 και άρθρο 23, παράγραφος 1 – Διάκριση μεταξύ "συνοριακών ελέγχων" κατά την έννοια της πρώτης διάταξης και "άσκησης αστυνομικών αρμοδιοτήτων" κατά την έννοια της δεύτερης διάταξης – Δυνατότητα επαναφοράς του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα – Άρθρο 25, παράγραφος 1 – Δικαιολόγηση – Έννοια της "σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη" – Κίνδυνος πρόκλησης σοβαρής διαταραχής στην κοινωνία εξαιτίας της πανδημίας – Αναλογικότητα»

I. Εισαγωγή

1. Μεταξύ των «μη φαρμακευτικών παρεμβάσεων» [2] που εφαρμόστηκαν από τις δημόσιες αρχές παγκοσμίως προκειμένου να ελεγχθεί η εξάπλωση της πανδημίας COVID-19, εξέχουσα θέση κατέλαβαν οι περιορισμοί στην κινητικότητα των ατόμων. Τα πλέον δραστικά των εν λόγω μέτρων υπήρξαν βέβαια οι καθολικές απαγορεύσεις κυκλοφορίας (lockdown), ωστόσο η επιβολή περιορισμών στις διεθνείς μετακινήσεις αποτέλεσε επίσης μέρος της πρώτης γραμμής άμυνας.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

[2] «Μη φαρμακευτικές παρεμβάσεις» αποτελούν τα μέτρα δημόσιας υγείας που δεν συνίστανται σε εμβολιασμό και παροχή φαρμακευτικής αγωγής και ιατρικής περίθαλψης και που αποσκοπούν στην πρόληψη και/ή τον έλεγχο της μετάδοσης λοιμώδους νόσου στην κοινότητα. Βλ. European Centre for Disease Prevention and Control (Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων, στο εξής: ECDC), *Guidelines for non-pharmaceutical interventions to reduce the impact of COVID-19 in the EU/EEA and the UK*, ECDC, Στοκχόλμη, 24 Σεπτεμβρίου 2020 (στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές του ECDC).

Πράγματι, σε διαφορετικά χρονικά σημεία κατά τη διάρκεια της πανδημίας, τα κράτη επέβαλαν απαγορεύσεις εισόδου και/ή εξόδου από το έδαφός τους και προχώρησαν στην αυστηροποίηση των συνοριακών ελέγχων στο πλαίσιο εφαρμογής των απαγορεύσεων αυτών.

2. Τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν αποτέλεσαν εξαίρεση στην τάση αυτή. Κατά τη διάρκεια του «πρώτου κύματος» της πανδημίας, από τον Μάρτιο του 2020 και μετά[3], όχι μόνο προχώρησαν συλλογικά στη θέσπιση απαγόρευσης *εισόδου* στην Ευρωπαϊκή Ένωση, επιχειρώντας τη μερική απομόνωση της «Ευρώπης-φρούριο» από τον υπόλοιπο κόσμο[4], αλλά εισήγαγαν και πλήθος περιορισμών στη μεταξύ τους διασυνοριακή κινητικότητα, οι οποίοι είχαν σαν αποτέλεσμα ένα άνευ προηγουμένου κλείσιμο των συνόρων *στο εσωτερικό* της Ευρωπαϊκής Ένωσης[5].

3. Μολονότι τα περισσότερα από τα εν λόγω μέτρα άρθηκαν περί τα τέλη του Ιουνίου του 2020, αρκετά κράτη μέλη, φοβούμενα ένα ενδεχόμενο (κατά τον χρόνο εκείνο) «δεύτερο κύμα» της COVID-19, διατήρησαν σε ισχύ, ως προληπτικό μέτρο, ορισμένους περιορισμούς στις διεθνείς μετακινήσεις. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως του Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (ολλανδόφωνου πρωτοδικείου Βρυξελλών, Βέλγιο) αφορά τη συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης ορισμένων από τα εν λόγω μέτρα, τα οποία εφάρμοσε η Βελγική Κυβέρνηση στις αρχές του Ιουλίου του 2020 και τα οποία συνίσταντο στην απαγόρευση των «μη απολύτως αναγκαίων» ταξιδιών προς και από, μεταξύ άλλων, ορισμένες χώρες που θεωρήθηκε ότι ενείχαν υψηλό κίνδυνο μόλυνσης για τους ταξιδιώτες· στην υποχρεωτική υποβολή των διαμενόντων στο Βέλγιο σε καραντίνα και διαγνωστικούς ελέγχους κατά την επιστροφή τους από τις χώρες αυτές· και στη διενέργεια ελέγχων στα βελγικά σύνορα, ή πλησίον αυτών, στο πλαίσιο της εφαρμογής των εν λόγω ταξιδιωτικών περιορισμών.

4. Η υπό κρίση υπόθεση δεν είναι η πρώτη σχετική με την COVID-19 που άγεται ενώπιον του Δικαστηρίου. Ούτε είναι η πρώτη φορά που το Δικαστήριο κλήθηκε να εξετάσει τη νομιμότητα μέτρων ελέγχου της εξάπλωσης μιας επιδημικής νόσου[6]. Μέχρι τώρα, ωστόσο, ουδέποτε είχε κληθεί το Δικαστήριο να αποφανθεί επί της συμβατότητας με το δίκαιο της Ένωσης μέτρων προληπτικού χαρακτήρα τα οποία, λόγω της ίδιας της φύσης αλλά και της αυστηρότητάς τους, κλόνισαν ένα από τα βασικά θεμέλια –και από τα κύρια επιτεύγματα– της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήτοι τη δημιουργία «χώρ[ου] […] χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων»[7]. Επιπλέον, η υπό κρίση υπόθεση επαναφέρει στο προσκήνιο το χρόνιο ζήτημα του αναγκαίου συγκερασμού που οφείλουν να επιτυγχάνουν οι δημόσιες αρχές σε μια δημοκρατική κοινωνία μεταξύ, αφενός, του θεμιτού σκοπού που συνίσταται στην αποτελεσματική καταπολέμηση των απειλών που αντιμετωπίζει η κοινωνία και, αφετέρου, του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ατόμων που θίγονται από τα μέτρα που λαμβάνονται για τον σκοπό αυτόν. Μολονότι το Δικαστήριο έχει ήδη κληθεί να εξετάσει το

3 Βεβαίως, τα κράτη μέλη αντιμετώπισαν διαφορετικά «κύματα» της πανδημίας σε διαφορετικές χρονικές περιόδους. Ωστόσο, όσον αφορά το κρίσιμο εν προκειμένω έτος, ήτοι το 2020, μπορεί να γίνει μια αδρή διάκριση μεταξύ «πρώτου κύματος», από τα τέλη Φεβρουαρίου μέχρι τα τέλη Ιουνίου, και «δεύτερου κύματος», το οποίο ξεκίνησε το φθινόπωρο του 2020 και συνέπεσε με την εμφάνιση νέων στελεχών του ιού της COVID-19.

4 Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, της 16ης Μαρτίου 2020, με τίτλο «COVID-19: προσωρινός περιορισμός των μη ουσιωδών μετακινήσεων προς την ΕΕ» [COM(2020) 115 final], και δελτίο τύπου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της 17ης Μαρτίου 2020, με τίτλο «Συμπεράσματα του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μετά την τηλεδιάσκεψη με μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη νόσο COVID-19».

5 Όσον αφορά τους διάφορους περιορισμούς της διασυνοριακής κινητικότητας που θέσπισαν τα κράτη μέλη, βλ. κατευθυντήριες γραμμές του ECDC, σ. 18 έως 20 και τις εκεί παραπομπές.

6 Πρβλ. τη σχετική με την εμφάνιση της «νόσου των τρελών αγελάδων» νομολογία, μεταξύ άλλων, την απόφαση της 5ης Μαΐου 1998, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (C-180/96, EU:C:1998:192).

7 Βλ. άρθρο 3, παράγραφος 2, ΣΕΕ και άρθρο 26, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

ζήτημα αυτό στο πλαίσιο, ιδίως, της καταπολέμησης της εγκληματικότητας και της τρομοκρατίας[8], είναι η πρώτη φορά που καλείται να το αντιμετωπίσει στο πλαίσιο απειλής που προκαλείται από πανδημία.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η οδηγία περί ιθαγένειας

5. Το άρθρο 4 της οδηγίας 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών[9] (στο εξής: οδηγία περί ιθαγένειας), το οποίο φέρει τον τίτλο «Δικαίωμα εξόδου», προβλέπει, στην πρώτη παράγραφο αυτού, ότι, «[μ]ε την επιφύλαξη των διατάξεων επί των ταξιδιωτικών εγγράφων που ισχύουν για τους εθνικούς συνοριακούς ελέγχους, όλοι οι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι φέρουν ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο καθώς και τα μέλη της οικογενείας τους, που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους, τα οποία φέρουν ισχύον διαβατήριο, έχουν το δικαίωμα να εγκαταλείπουν το έδαφος κράτους μέλους προκειμένου να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος».

6. Το άρθρο 5 της ίδιας οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Δικαίωμα εισόδου», ορίζει, στην πρώτη παράγραφο αυτού, ότι, «[με] την επιφύλαξη των διατάξεων επί των ταξιδιωτικών εγγράφων που ισχύουν για τους εθνικούς συνοριακούς ελέγχους, τα κράτη μέλη επιτρέπουν την είσοδο στην επικράτειά τους σε κάθε πολίτη της Ένωσης ο οποίος φέρει ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο, καθώς επίσης και στα μέλη της οικογένειας που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους, εφόσον φέρουν ισχύον διαβατήριο».

7. Το κεφάλαιο VI της οδηγίας περί ιθαγένειας φέρει τον τίτλο «Περιορισμοί του δικαιώματος εισόδου και του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας». Στο κεφάλαιο αυτό εντάσσεται και το άρθρο 27, το οποίο φέρει τον τίτλο «Γενικές αρχές» και το οποίο προβλέπει, στην πρώτη παράγραφο αυτού, ότι, «[με] την επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν περιορισμούς στην ελευθερία κυκλοφορίας […] των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Δεν μπορεί να γίνεται επίκληση των λόγων αυτών για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών».

8. Στο ίδιο κεφάλαιο εντάσσεται και το άρθρο 29 της οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Δημόσια υγεία», και το οποίο ορίζει, στην πρώτη παράγραφο αυτού, ότι «[ο]ι μόνες ασθένειες που δικαιολογούν μέτρο περιοριστικό της ελευθερίας κυκλοφορίας, είναι οι ασθένειες που εγκλείουν κίνδυνο επιδημίας, όπως ορίζονται στις οικείες πράξεις [του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας] [ΠΟΥ] […]».

[8] Βλ., για παράδειγμα, τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τη διατήρηση των διαδικτυακών δεδομένων κίνησης, μεταξύ άλλων, την απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020, La Quadrature du Net κ.λπ. (C-511/18, C-512/18 και C-520/18, EU:C:2020:791).

[9] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ 2004, L 158, σ. 77).

2. Ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν

9. Το άρθρο 22 του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικα συνόρων του Σένγκεν)[10] (στο εξής: κώδικας συνόρων του Σένγκεν), το οποίο φέρει τον τίτλο «Διέλευση των εσωτερικών συνόρων», ορίζει ότι «[ε]πιτρέπεται η διέλευση των εσωτερικών συνόρων σε οποιοδήποτε σημείο χωρίς συνοριακούς ελέγχους, ανεξαρτήτως ιθαγενείας των προσώπων».

10. Το άρθρο 25 του ίδιου κώδικα, το οποίο φέρει τον τίτλο «Γενικό πλαίσιο για την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα», προβλέπει στην πρώτη και τη δεύτερη παράγραφο αυτού:

«1. Όταν στον χώρο χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα υπάρχει σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια σε ένα κράτος μέλος, το εν λόγω κράτος μέλος μπορεί κατ' εξαίρεση να επαναφέρει τους ελέγχους στα σύνορα σε όλα τα εσωτερικά του σύνορα ή σε συγκεκριμένα μέρη τους για περιορισμένη περίοδο που δεν υπερβαίνει τις 30 ημέρες ή για την προβλεπόμενη διάρκεια της σοβαρής απειλής εάν αυτή υπερβαίνει τις 30 ημέρες. Η εμβέλεια και η διάρκεια της προσωρινής επαναφοράς του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα περιορίζονται στα απολύτως απαραίτητα για την αντιμετώπιση της σοβαρής απειλής.

2. Οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα επαναφέρονται μόνο ως έσχατη ανάγκη και σύμφωνα με τα άρθρα 27, 28 και 29. Τα κριτήρια που αναφέρονται στα άρθρα 26 και 30 αντίστοιχα λαμβάνονται υπόψη σε κάθε περίπτωση που εξετάζεται το ενδεχόμενο να ληφθεί απόφαση για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σύμφωνα με τα άρθρα 27, 28 ή 29 αντίστοιχα.»

Β. Το βελγικό δίκαιο

11. Στο πλαίσιο μιας δέσμης «έκτακτων μέτρων» για την ανάσχεση της εξάπλωσης της COVID-19 στο έδαφος του Βελγίου, η Βελγική Κυβέρνηση θέσπισε ορισμένους ταξιδιωτικούς περιορισμούς. Ωστόσο, με την πάροδο του χρόνου οι συναφείς εφαρμοστέοι κανόνες τροποποιήθηκαν. Στο μέτρο που οι τροποποιήσεις αυτές ασκούν επιρροή στην υπό κρίση υπόθεση, μπορούν να συνοψιστούν ως εξής.

12. *Αρχικά*, μεταξύ 23ης Μαρτίου και 15ης Ιουνίου 2020, επιβλήθηκε καταρχήν απαγόρευση όλων των «μη απολύτως αναγκαίων» ταξιδιών από και προς το Βέλγιο[11]. *Στη συνέχεια*, μεταξύ 15ης Ιουνίου και 12ης Ιουλίου 2020, και όσον αφορά τις «χώρες ΕΕ+»[12], τέθηκε σε ισχύ μια εξαίρεση στην απαγόρευση αυτή. Τα ταξίδια προς και από τις εν λόγω χώρες επιτράπηκαν υπό τον όρο της αμοιβαιότητας[13]. *Τέλος*, η Βελγική Κυβέρνηση αποφάσισε τη θέσπιση ρυθμίσεων όσον αφορά τα «μη απολύτως αναγκαία» ταξίδια μεταξύ του Βελγίου και των εν λόγω χωρών με βάση την επιδημιολογική κατάσταση ενός εκάστου κράτους.

10 Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016 (ΕΕ 2016, L 77 σ. 1).

11 Βλ. άρθρο 7 της Ministerieel besluit van 20 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (υπουργικής απόφασης της 23ης Μαρτίου 2020 για τη θέσπιση επειγόντων μέτρων για την ανάσχεση της εξαπλώσεως του ιού της COVID-19) (*Moniteur Belge* της 23ης Μαρτίου 2020, σ. 17603).

12 Πρόκειται για τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και τις τρίτες χώρες που εφαρμόζουν το κεκτημένο του Σένγκεν, ήτοι την Ισλανδία, το Λιχτενστάιν, τη Νορβηγία και την Ελβετία.

13 Βλ. άρθρο 7 της υπουργικής απόφασης της 23ης Μαρτίου 2020 για τη θέσπιση επειγόντων μέτρων για την ανάσχεση της εξάπλωσης του ιού της COVID-19, όπως τροποποιήθηκε με την υπουργική απόφαση της 5ης Ιουνίου 2020 (*Moniteur Belge* της 5ης Ιουνίου 2020, σ. 41544) και, στη συνέχεια, με το άρθρο 18 της Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (υπουργικής απόφασης της 30ής Ιουνίου 2020 για τη θέσπιση επειγόντων μέτρων για την ανάσχεση της εξάπλωσης του ιού της COVID-19) (*Moniteur Belge* της 30ής Ιουνίου 2020, σ. 48715).

13. Για τον σκοπό αυτό, τέθηκε σε εφαρμογή το άρθρο 18 της υπουργικής απόφασης της 30ής Ιουνίου 2020 για τη θέσπιση επειγόντων μέτρων για την ανάσχεση της εξάπλωσης του ιού της COVID-19, όπως τροποποιήθηκε με τη Ministerieel besluit van 10 juli 2020 (υπουργική απόφαση της 10ης Ιουλίου 2020) (*Moniteur Belge* της 10ης Ιουλίου 2020, σ. 51609, στο εξής από κοινού: επίμαχη απόφαση). Η διάταξη αυτή όριζε τα εξής:

«§1 Απαγορεύονται τα μη απολύτως αναγκαία ταξίδια προς και από το Βέλγιο.

§2 Κατά παρέκκλιση του κανόνα της παραγράφου 1 […], επιτρέπονται:

1° τα ταξίδια από το Βέλγιο προς όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του χώρου Σένγκεν, και προς το Ηνωμένο Βασίλειο, καθώς και τα ταξίδια από τις χώρες αυτές προς το Βέλγιο, εξαιρουμένων των περιοχών που χαρακτηρίζονται κόκκινες ζώνες και περιλαμβάνονται στον κατάλογο ο οποίος δημοσιεύεται στον ιστότοπο του [Υπουργείου Εξωτερικών του Βελγίου]·

[…]».

14. Σε συνέχεια των ανωτέρω, από τις 12 Ιουλίου 2020 και εφεξής –μέχρις χρονικού σημείου που δεν προσδιορίζεται στην απόφαση περί παραπομπής–, οι αρχές του Βελγίου διαμόρφωσαν έναν χρωματικό χάρτη που διαχώριζε τις χώρες ΕΕ+ σε «κόκκινες», «πορτοκαλί» και «πράσινες», ανάλογα με την επιδημιολογική τους κατάσταση. Με βάση τον εν λόγω χάρτη:

– Το «πράσινο» χρώμα σήμαινε ότι τα ταξίδια προς τις αντίστοιχες χώρες επιτρέπονταν χωρίς περιορισμούς·

– Το «πορτοκαλί» χρώμα αντιστοιχούσε σε προειδοποίηση να μην ταξιδέψει κάποιος στις αντίστοιχες χώρες και σύσταση να υποβληθεί σε καραντίνα και διαγνωστικό έλεγχο κατά την επιστροφή του, χωρίς, ωστόσο, να υποχρεούται προς τούτο·

– Το «κόκκινο» χρώμα υποδείκνυε ότι τα ταξίδια προς τις αντίστοιχες χώρες απαγορεύονταν και ότι οι ταξιδιώτες υποχρεούνταν να υποβληθούν σε καραντίνα και διαγνωστικό έλεγχο κατά την επιστροφή τους (κατά τα προβλεπόμενα από τους οικείους κανόνες της εκάστοτε περιφέρειας του Βελγίου) [14].

15. Για τη διαμόρφωση του προαναφερθέντος χρωματικού χάρτη αξιολογούνταν η επιδημιολογική κατάσταση κάθε χώρας ή περιφέρειας, σύμφωνα με τη μεθοδολογία που περιγράφεται σε έγγραφη γνωμοδότηση την οποία εξέδωσε συμβουλευτικό όργανο της Βελγικής Κυβέρνησης [15]. Βασικά κριτήρια της μεθόδου αυτής αποτελούσαν, πρώτον, ο συνολικός αριθμός νέων μολύνσεων (στο εξής: επίπτωση του ιού) κατά τις προηγούμενες 14 ημέρες ανά 100 000 κατοίκους, σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο (εφόσον υπήρχαν διαθέσιμα στοιχεία σε επίπεδο

[14] Στην απόφαση περί παραπομπής δεν διευκρινίζεται η νομική βάση της υποχρεωτικής υποβολής σε καραντίνα και διαγνωστικούς ελέγχους κατά την επιστροφή. Ενώπιον του Δικαστηρίου, η Βελγική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι αρμόδιες για τις σχετικές κανονιστικές ρυθμίσεις ήταν οι ομόσπονδες οντότητες και όχι το ομοσπονδιακό κράτος. Ως εκ τούτου, στις διάφορες περιοχές του Βελγίου εφαρμόζονταν συναφώς διαφορετικές ρυθμίσεις.

[15] Πρόκειται για το Celeval, όργανο που συστάθηκε από τη Βελγική Κυβέρνηση τον Απρίλιο του 2020, υπό την προεδρία της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Δημόσιας Υγείας, αποτελούμενο από εμπειρογνώμονες στον τομέα της υγείας, ιολόγους, οικονομολόγους, ψυχολόγους, εμπειρογνώμονες συμπεριφοράς και επικοινωνίας.

περιφέρειας)· δεύτερον, η τάση του ρυθμού νέων λοιμώξεων· και, τρίτον, τυχόν μέτρα περιορισμού που είχαν επιβληθεί σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο. Με βάση τα κριτήρια αυτά, οι χώρες κατατάσσονταν στις εξής κατηγορίες:

– «υψηλού κινδύνου» (ήτοι «κόκκινες»), εφόσον η επίπτωση του ιού σε εθνικό επίπεδο εντός των προηγούμενων 14 ημερών ήταν τουλάχιστον δεκαπλάσια εκείνης του Βελγίου (ήτοι τουλάχιστον 100 καταγεγραμμένα κρούσματα ανά 100 000 κατοίκους). Στην ίδια κατηγορία εντάσσονταν οι περιοχές εντός της εκάστοτε χώρας όπου είχε επιβληθεί καθολική απαγόρευση κυκλοφορίας (lockdown) ή άλλα μέτρα, αυστηρότερα από τα ισχύοντα στο υπόλοιπο της ίδιας χώρας·

– «μέτριου κινδύνου» (ήτοι «πορτοκαλί»), εφόσον η επίπτωση του ιού σε εθνικό επίπεδο εντός των προηγούμενων 14 ημερών ήταν μεταξύ διπλάσιας και δεκαπλάσιας εκείνης του Βελγίου (ήτοι μεταξύ 20 και 100 καταγεγραμμένων κρουσμάτων ανά 100 000 κατοίκους)·

– «χαμηλού κινδύνου» (ήτοι «πράσινες»), εφόσον η επίπτωση του ιού σε εθνικό επίπεδο εντός των προηγούμενων 14 ημερών ήταν παρόμοια με εκείνη του Βελγίου (ήτοι λιγότερα από 20 καταγεγραμμένα κρούσματα ανά 100 000 κατοίκους).

16. Τα στοιχεία σχετικά με τον ρυθμό νέων λοιμώξεων σε κάθε χώρα ή σε κάθε περιοχή (εφόσον ήταν διαθέσιμα) αντλούνταν από το ECDC, το οποίο με τη σειρά του τα λάμβανε από την αντίστοιχη χώρα. Πληροφορίες σχετικά με τα τυχόν περιοριστικά μέτρα που εφαρμόζονταν σε συγκεκριμένες χώρες ή περιφέρειες αναζητούνταν και διαβιβάζονταν από το Υπουργείο Εξωτερικών του Βελγίου. Το Celeval όφειλε να διαβιβάζει τις πληροφορίες σχετικά με τον χρωματικό χάρτη των χωρών τουλάχιστον άπαξ εβδομαδιαίως.

17. Το άρθρο 22 της επίμαχης απόφασης προέβλεπε περαιτέρω ότι κάθε παράβαση των διατάξεων, ιδίως, του άρθρου 18 της ίδιας απόφασης θα επέσυρε την επιβολή των ποινών που προβλέπονται στο άρθρο 187 του νόμου της 15ης Μαΐου 2007 σχετικά με την πολιτική προστασία[16]. Η εν λόγω διάταξη ορίζει, κατ' ουσίαν, ότι η άρνηση ή η παράλειψη συμμόρφωσης με μέτρα αυτού του είδους μπορεί να επισύρει, σε καιρό ειρήνης, ποινή φυλάκισης οκτώ ημερών έως τριών μηνών και πρόστιμο 26 έως 500 ευρώ, ή μία από τις ποινές αυτές. Η ίδια διάταξη ορίζει περαιτέρω ότι ο Υπουργός Εσωτερικών ή, κατά περίπτωση, ο δήμαρχος ή ο κατά τόπον αρμόδιος διοικητής ζώνης διάσωσης «δύναται, επιπροσθέτως, να επιβάλλει τα μέτρα αυτά αυτεπαγγέλτως», με τη σχετική δαπάνη να βαρύνει τους παραβάτες.

III. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου και τα προδικαστικά ερωτήματα

18. Η NORDIC INFO BV (στο εξής: Nordic Info) είναι ταξιδιωτικός πράκτορας εγκατεστημένος στο Βέλγιο ο οποίος διοργανώνει ταξίδια στις σκανδιναβικές χώρες, ιδίως δε στη Σουηδία.

19. Στις 12 Ιουλίου 2020, δημοσιεύτηκε για πρώτη φορά στον ιστότοπο του Υπουργείου Εξωτερικών του Βελγίου ο χρωματικός χάρτης των χωρών ΕΕ+ περί του οποίου γίνεται λόγος στο άρθρο 18, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, της επίμαχης απόφασης. Στον χάρτη αυτό, η Σουηδία κατατάχθηκε, με βάση την επιδημιολογική της κατάσταση, στις «κόκκινες» χώρες. Συνεπεία της κατάταξης αυτής, και κατ' εφαρμογήν της ως άνω διατάξεως, τα «μη απολύτως αναγκαία» ταξίδια προς και από τη Σουηδία απαγορεύτηκαν –ενώ, από τις 15 Ιουνίου 2020 και μέχρι

[16] *Moniteur Belge* της 31ης Ιουλίου 2007.

τότε[17], το Βέλγιο δεν είχε θεσπίσει ταξιδιωτικούς περιορισμούς όσον αφορά την εν λόγω χώρα. Επιπλέον, κατέστη υποχρεωτική για τους διαμένοντες στο Βέλγιο η υποβολή σε καραντίνα και σε διαγνωστικούς ελέγχους κατά την επιστροφή τους από τη Σουηδία, κατ' εφαρμογήν των οικείων ανά περιφέρεια κανονιστικών ρυθμίσεων.

20. Κατόπιν τούτου, η Nordic Info ακύρωσε όλα τα ταξίδια προς τη Σουηδία που είχαν προγραμματιστεί για τη θερινή περίοδο του 2020, ενημέρωσε τους ταξιδιώτες που βρίσκονταν ήδη στη χώρα σχετικά με την κατάσταση που είχε προκύψει και τους παρείχε συνδρομή προκειμένου να επιστρέψουν στο Βέλγιο.

21. Στις 15 Ιουλίου 2020, ο δημοσιευόμενος στον ιστότοπο του Υπουργείου Εξωτερικών του Βελγίου χρωματικός χάρτης των χωρών ΕΕ+ επικαιροποιήθηκε. Όσον αφορά τη Σουηδία, η σχετική ένδειξη τροποποιήθηκε από «κόκκινη» σε «πορτοκαλί». Ως εκ τούτου, άρθηκε του λοιπού η απαγόρευση των «μη απολύτως αναγκαίων» ταξιδιών στην εν λόγω χώρα, για τα οποία παρέμενε απλώς σε ισχύ η σύσταση περί αποφυγής τους, ενώ έπαυσε η υποχρεωτική υποβολή των ταξιδιωτών σε καραντίνα και διαγνωστικούς ελέγχους κατά την επιστροφή τους.

22. Στη συνέχεια, η Nordic Info άσκησε κατά του Belgische Staat (Βελγικού Κράτους) αγωγή αποζημίωσης λόγω αστικής ευθύνης ενώπιον του Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (ολλανδόφωνου πρωτοδικείου Βρυξελλών), ζητώντας την επιδίκαση, αρχικώς, του ποσού των 481 431,00 ευρώ πλέον τόκων, καθώς και τον διορισμό πραγματογνώμονα για την οριστική εκτίμηση του ύψους της ζημίας που υπέστη συνεπεία της ακύρωσης των προγραμματισμένων από αυτήν ταξιδιών προς τη Σουηδία[18].

23. Η Nordic Info ισχυρίζεται, κατ' ουσίαν, ότι η Βελγική Κυβέρνηση υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κατά τη θέσπιση των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών. Ειδικότερα, η ενάγουσα της κύριας δίκης υποστηρίζει, πρώτον, ότι τα επίμαχα μέτρα αντέβαιναν στην οδηγία περί ιθαγένειας, καθόσον περιόριζαν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας που η οδηγία αυτή κατοχυρώνει χωρίς να υφίσταται νομικό έρεισμα που να καθιστά επιτρεπτή μια τέτοια παρέκκλιση. Δεύτερον, τα επίμαχα μέτρα συνεπάγονταν, στην πράξη, την επαναφορά των ελέγχων στα σύνορα μεταξύ του Βελγίου και των λοιπών κρατών μελών, χωρίς να τηρούνται οι προϋποθέσεις που ορίζει συναφώς ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν.

24. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (ολλανδόφωνο πρωτοδικείο Βρυξελλών) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχουν τα άρθρα 2, 4, 5, 27 και 29 της [οδηγίας περί ιθαγένειας], τα οποία εφαρμόζουν τα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ, την έννοια ότι δεν αντιτίθενται σε κανονιστική ρύθμιση κράτους μέλους (εν προκειμένω, στα άρθρα 18 και 22 της [επίμαχης απόφασης]), μέσω της οποίας επιβάλλονται με τη μορφή γενικού μέτρου:

[17] Βλ. σημείο 12 των παρουσών προτάσεων. Δεν αμφισβητείται ότι, κατά τον κρίσιμο χρόνο, η Σουηδία δεν είχε επιβάλει περιορισμούς όσον αφορά την είσοδο των διαμενόντων στο Βέλγιο στην επικράτειά της.

[18] Η Nordic Info ζητεί, ειδικότερα, την αποκατάσταση της ζημίας της που σχετίζεται με την ακύρωση όλων των ταξιδιών στη Σουηδία, την ενημέρωση των θιγόμενων ταξιδιωτών και την παροχή σε αυτούς συνδρομής για την επιστροφή τους, καθώς και με τη στέρηση της δυνατότητας να προχωρήσει σε μελλοντικές κρατήσεις συνεπεία της απαγόρευσης των ταξιδιών. Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι, στο τρέχον στάδιο της κύριας δίκης, η Nordic Info «επιφυλάσσεται για κάθε άλλη αξίωση», κάτι το οποίο σημαίνει, αν το αντιλαμβάνομαι ορθώς, ότι, σε μεταγενέστερο στάδιο, μπορεί να προβάλει αξιώσεις και για περαιτέρω ζημίες. Θα επανέλθω στην πτυχή αυτή στο σημείο 36 των παρουσών προτάσεων.

– στους Βέλγους υπηκόους και στα μέλη των οικογενειών τους, καθώς και σε πολίτες της Ένωσης που διαμένουν στη βελγική επικράτεια και στα μέλη των οικογενειών τους, απαγόρευση καταρχήν της εξόδου από το Βέλγιο για μη απολύτως αναγκαία ταξίδια προς χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του χώρου Σένγκεν που επισημαίνονται με κόκκινο χρώμα στον χάρτη που επικαιροποιείται βάσει επιδημιολογικών δεδομένων·

– σε πολίτες της Ένωσης που δεν είναι Βέλγοι υπήκοοι και στα μέλη των οικογενειών τους (τα οποία μπορεί να έχουν δικαίωμα διαμονής στη βελγική επικράτεια), περιορισμοί εισόδου (όπως καραντίνα και τεστ) για μη απολύτως αναγκαία ταξίδια προς το Βέλγιο από χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του χώρου Σένγκεν που επισημαίνονται με κόκκινο χρώμα στον χάρτη που επικαιροποιείται βάσει επιδημιολογικών δεδομένων;

2) Έχουν τα άρθρα 1, 3 και 22 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν την έννοια ότι δεν αντιτίθενται σε κανονιστική ρύθμιση κράτους μέλους (εν προκειμένω, των άρθρων 18 και 22 της [επίμαχης απόφασης]), η οποία επιβάλλει απαγόρευση εξόδου για μη απολύτως αναγκαία ταξίδια από το Βέλγιο προς χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του χώρου Σένγκεν και απαγόρευση εισόδου στο Βέλγιο από τις χώρες αυτές, όχι μόνον ελεγχόμενη και υποκείμενη σε κυρώσεις, αλλά επίσης εφαρμοζόμενη αυτεπαγγέλτως από τον Υπουργό, τον δήμαρχο και τον κατά τόπο αρμόδιο διοικητή ζώνης διάσωσης;»

25. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, της 7ης Φεβρουαρίου 2022, υποβλήθηκε στις 23 Φεβρουαρίου 2022. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Nordic Info, η Βελγική, η Ρουμανική, η Νορβηγική και η Ελβετική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η Βελγική, η Ρουμανική και η Νορβηγική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή, παρέστησαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 10 Ιανουαρίου 2023.

IV. Ανάλυση

26. Το ζήτημα που βρίσκεται στο επίκεντρο της υπό κρίση υπόθεσης είναι το κατά πόσον είναι συμβατές με το δίκαιο της Ένωσης δύο σχετιζόμενες μεταξύ τους, πλην όμως διακριτές, δέσμες μέτρων που εφαρμόστηκαν από τη Βελγική Κυβέρνηση τον Ιούλιο του 2020[19] με σκοπό τον έλεγχο της εξάπλωσης της COVID-19. Κατά πρώτον, η υπόθεση αφορά συγκεκριμένους ταξιδιωτικούς περιορισμούς, ήτοι, πρώτον, την απαγόρευση των «μη απολύτως αναγκαίων» ταξιδιών, μέτρο διά του οποίου απαγορεύθηκε στους ταξιδιώτες να εγκαταλείπουν το έδαφος του Βελγίου προκειμένου να μεταβούν σε χώρες που θεωρείτο ότι ενείχαν υψηλό κίνδυνο μόλυνσης, καθώς και να εισέρχονται από τις εν λόγω χώρες στη βελγική επικράτεια – εξαιρουμένων από το δεύτερο αυτό σκέλος της απαγόρευσης των Βέλγων υπηκόων και των διαμενόντων στο Βέλγιο–, και, δεύτερον, την υποχρεωτική υποβολή των Βέλγων υπηκόων και των λοιπών διαμενόντων στο Βέλγιο[20] σε καραντίνα και διαγνωστικούς ελέγχους κατά την επιστροφή τους από τις εν λόγω χώρες. Κατά δεύτερον, η υπόθεση σχετίζεται με τη διενέργεια, στο πλαίσιο της εφαρμογής των εν λόγω ταξιδιωτικών περιορισμών, ελέγχων επί των προσώπων που διέρχονταν, ή επιχειρούσαν να διέλθουν, τα βελγικά σύνορα.

19 Στην απόφαση περί παραπομπής δεν προσδιορίζεται η χρονική διάρκεια ισχύος των εν λόγω μέτρων.

20 Τονίζω ότι –αντιθέτως προς ό,τι φαίνεται να υπονοεί η διατύπωση του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος– από την απόφαση περί παραπομπής συνάγεται σαφώς ότι η εν λόγω υποχρέωση δεν αφορούσε μόνο τους υπηκόους άλλων κρατών μελών που διαμένουν στο Βέλγιο, αλλά και τους Βέλγους υπηκόους. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι η διατύπωση του εν λόγω ερωτήματος δεν αντικατοπτρίζει το πραγματικό πεδίο εφαρμογής των επίμαχων μέτρων, αλλά το γεγονός ότι η Nordic Info αμφισβητεί τη συμβατότητα των μέτρων αυτών με το δίκαιο της Ένωσης μόνον στον βαθμό που αυτά εφαρμόζονταν σε υπηκόους άλλων κρατών μελών.

27. Στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης, μέτρα αυτού του είδους διέπονται από διαφορετικούς κανόνες. Από τη μία πλευρά, οι ταξιδιωτικοί περιορισμοί –στο μέτρο που επιβάλλονται σε υπηκόους κράτους μέλους[21] οι οποίοι επιθυμούν να ταξιδέψουν εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης– εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής διαφόρων διατάξεων του πρωτογενούς και του παραγώγου δικαίου της Ένωσης οι οποίες κατοχυρώνουν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των εν λόγω προσώπων. Το ζήτημα αυτό βρίσκεται στο επίκεντρο του *πρώτου προδικαστικού ερωτήματος*. Από την άλλη πλευρά, οι συνοριακοί έλεγχοι δεν διέπονται από τις προαναφερθείσες διατάξεις[22]. Για τα κράτη μέλη στα οποία έχει εφαρμογή το κεκτημένο του Σένγκεν, όπως το Βέλγιο[23], η νομιμότητα των ελέγχων αυτών πρέπει να εξετάζεται υπό το πρίσμα των διατάξεων του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Το ζήτημα αυτό βρίσκεται στο επίκεντρο του *δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος* του αιτούντος δικαστηρίου.

28. Στις ακόλουθες ενότητες θα εξετάσω με τη σειρά αμφότερα τα ζητήματα.

Α. Επί της συμβατότητας των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών με τους κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων (πρώτο προδικαστικό ερώτημα)

29. Για την εκτίμηση των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών, και υπό το πρίσμα της αντιπαράθεσης επιχειρημάτων που έλαβε χώρα ενώπιον του Δικαστηρίου, θεωρώ σκόπιμη την εξέταση πλειόνων ζητημάτων, και συγκεκριμένα των οικείων κανόνων περί ελεύθερης κυκλοφορίας (1), του εδαφικού πεδίου εφαρμογής των κανόνων αυτών (2), του βαθμού στον οποίο οι επίμαχοι περιορισμοί παρακώλυαν την άσκηση των δικαιωμάτων που κατοχυρώνουν οι εν λόγω κανόνες (3), του αν θα ήταν επιτρεπτή για τα κράτη μέλη η «κατ' εξαίρεσιν» παρέκκλιση από το δίκαιο της Ένωσης υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις, (4) και, τέλος, της νομιμότητας των επίμαχων περιορισμών υπό το πρίσμα των κανόνων αυτών (5).

1. Επί των οικείων κανόνων περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων

30. Ταξιδιωτικοί περιορισμοί όπως αυτοί που θέσπισε το Βέλγιο αποτελούν μέτρα γενικής εφαρμογής που επηρέασαν πλήθος προσώπων. Τα θιγόμενα πρόσωπα μπορεί να παρουσίαζαν διαφορές ως προς τη νομική τους κατάσταση –για παράδειγμα, υπήκοοι κρατών μελών ή υπήκοοι τρίτων χωρών με δικαίωμα διαμονής στο Βέλγιο. Διαφορές μπορεί να υπήρχαν και όσον αφορά τον τόπο αναχώρησης ή προορισμού των προσώπων αυτών –άλλα κράτη μέλη της Ένωσης ή τρίτες χώρες–, αλλά και όσον αφορά τον σκοπό του ταξιδιού –που μπορεί να ήταν σχετικός με την εργασία, την οικογένεια, την αναψυχή κ.ο.κ. Αναλόγως των μεταβλητών αυτών, η εκτίμηση των ίδιων ταξιδιωτικών περιορισμών μπορεί να γίνει υπό το πρίσμα διαφορετικών διατάξεων του εθνικού δικαίου, του δικαίου της Ένωσης και του διεθνούς δικαίου, που διέπουν τη διασυνοριακή κυκλοφορία των προσώπων.

[21] Καθώς και τυχόν μελών της οικογένειάς τους που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών. Στη συνέχεια των παρουσών προτάσεων, για λόγους απλούστευσης, θα εστιάσω μεν στους υπηκόους των κρατών μελών, αλλά η ανάλυσή μου θα ισχύει εξίσου και για τους εν λόγω υπηκόους τρίτων χωρών.

[22] Πράγματι, μολονότι οι κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας κατοχυρώνουν υπέρ των υπηκόων των κρατών μελών το δικαίωμα κυκλοφορίας μεταξύ των κρατών αυτών, ωστόσο δεν τους παρέχουν περαιτέρω δικαίωμα να μην υποβάλλονται σε συνοριακούς ελέγχους κατά την κυκλοφορία τους. Πρβλ. αιτιολογική σκέψη 7 και άρθρα 4 και 5 της οδηγίας περί ιθαγένειας.

[23] Βλ. άρθρα 1 και 2 του προσαρτημένου στη Συνθήκη της Λισσαβώνας πρωτοκόλλου (αριθ. 19) σχετικά με το κεκτημένο του Σένγκεν το οποίο έχει ενσωματωθεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 2010, C 83, σ. 290).

31. Ωστόσο, στο πλαίσιο της υπό κρίση αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, δεν είναι σκόπιμο να εμπλακεί το Δικαστήριο σε μια διαδικασία συνολικής εξέτασης της νομιμότητας τέτοιων μέτρων. Αντιθέτως, το Δικαστήριο καλείται να προβεί σε ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης που θα χρησιμεύσει στο αιτούν δικαστήριο προκειμένου να αποφανθεί επί της διαφοράς της κύριας δίκης υπό το πρίσμα της πραγματικής κατάστασης που τίθεται στην κρίση του.

32. Από την άποψη αυτή, η υπό κρίση υπόθεση ενέχει κάποια ιδιαιτερότητα. Πράγματι, τη νομιμότητα των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών δεν την αμφισβητεί συγκεκριμένος ιδιώτης στον οποίο απαγορεύτηκε να ταξιδέψει προς ή από συγκεκριμένο προορισμό. Αντ' αυτού, η υπόθεση αφορά αξίωση αστικής ευθύνης την οποία προβάλλει εταιρία που εθίγη από τους περιορισμούς αυτούς εμμέσως, υπό την ιδιότητα του εγκατεστημένου στο Βέλγιο ταξιδιωτικού πράκτορα που διοργανώνει ταξίδια, ιδίως, προς τη Σουηδία. Τούτου λεχθέντος, ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου η Nordic Info δεν επικαλείται τη δική της ελευθερία να παρέχει υπηρεσίες διασυνοριακού τουρισμού, η οποία προστατεύεται από διάφορες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης[24]. Αντ' αυτού, επικαλείται το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας που αντλούν οι πελάτες της, πραγματικοί και πιθανοί –υπήκοοι, κατά τεκμήριο, των κρατών μελών–, από το δίκαιο της Ένωσης. Επομένως, στην υπό κρίση υπόθεση το Δικαστήριο θα πρέπει να περιοριστεί, ουσιαστικά, στην εξέταση των σχετικών με το δικαίωμα αυτό κανόνων.

33. Επισημαίνω ότι, δυνάμει του άρθρου 20, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, οι υπήκοοι των κρατών μελών έχουν την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης. Δυνάμει του άρθρου 20, παράγραφος 2, στοιχείο α', ΣΛΕΕ, του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, και του άρθρου 45, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης)[25], η ιδιότητα αυτή τους παρέχει, μεταξύ άλλων, το δικαίωμα να κυκλοφορούν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, είναι δε αδιάφορος ο σκοπός της εν λόγω κυκλοφορίας, επομένως μπορεί να είναι και ο τουρισμός. Το δικαίωμα αυτό πρέπει να ασκείται υπό τους όρους που ορίζονται από τις πράξεις του παραγώγου δικαίου που θεσπίζονται για την εφαρμογή του[26], μεταξύ άλλων από την οδηγία περί ιθαγένειας[27].

34. Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης περιλαμβάνει δύο συστατικά στοιχεία. Καταρχάς, συνεπάγεται δικαίωμα εξόδου, το οποίο διατυπώνεται στο άρθρο 4 της οδηγίας περί ιθαγένειας. Πρόκειται για το δικαίωμα που έχουν όλοι οι πολίτες της Ένωσης να εγκαταλείπουν το έδαφος οποιουδήποτε κράτους μέλους, περιλαμβανομένου και του κράτους μέλους καταγωγής τους[28], προκειμένου να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος[29], υπό τον μοναδικό όρο να φέρουν ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο και, επαναλαμβάνω, χωρίς να ενδιαφέρει ο σκοπός της εξόδου[30]. Επομένως, στο πεδίο προστασίας του δικαιώματος αυτού εμπίπτει και η

24 Βλ., ιδίως, άρθρο 56 ΣΛΕΕ.

25 Επιπλέον, το δικαίωμα των υπηκόων των κρατών μελών να ταξιδεύουν στο εσωτερικό της Ένωσης για τον συγκεκριμένο σκοπό του τουρισμού προστατεύεται στο πλαίσιο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, την οποία κατοχυρώνει, μεταξύ άλλων, το άρθρο 56 ΣΛΕΕ. Βλ., ιδίως, απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 1984, Luisi and Carbone (286/82 και 26/83, EU:C:1984:35, σκέψη 16).

26 Βλ. άρθρο 20, παράγραφος 2, και άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και άρθρο 52, παράγραφος 2, του Χάρτη.

27 Βλέπε άρθρο 1, στοιχείο α', της οδηγίας περί ιθαγένειας.

28 Βλ., ιδίως, απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, σκέψεις 30 και 32 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

29 Αντιθέτως, η περίπτωση κατά την οποία πολίτης της Ένωσης εγκαταλείπει κράτος μέλος προκειμένου να μεταβεί σε τρίτη χώρα δεν διέπεται από τη διάταξη αυτή, ούτε από τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης περί ελεύθερης κυκλοφορίας εν γένει.

30 Πρβλ. αιτιολογικές σκέψεις 2 και 3 της οδηγίας περί ιθαγένειας.

περίπτωση των Βέλγων υπηκόων, καθώς και άλλων πολιτών της Ένωσης, οι οποίοι επιθυμούσαν να εγκαταλείψουν το έδαφος του Βελγίου προκειμένου να μεταβούν στη Σουηδία για διακοπές [31].

35. Κατά δεύτερον, το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας συνεπάγεται δικαίωμα εισόδου, μολονότι, στην περίπτωση αυτή, το νομικό πλαίσιο είναι κάπως πιο περίπλοκο. Από τη μία πλευρά, το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας παρέχει, κατ' ουσίαν, στους υπηκόους κράτους μέλους το δικαίωμα εισόδου στην επικράτεια *άλλου* κράτους μέλους, υπό τον μοναδικό όρο να φέρουν ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο και χωρίς να ενδιαφέρει –ούτε στην περίπτωση αυτή– ο σκοπός της εισόδου. Από την άλλη πλευρά, η διάταξη αυτή δεν διέπει την είσοδο του πολίτη της Ένωσης στο *κράτος μέλος καταγωγής του* [32]. Ωστόσο, αφενός μεν, το δικαίωμα εισόδου κάθε προσώπου στο έδαφος του κράτους του οποίου είναι υπήκοος απορρέει από καθιερωμένη αρχή του διεθνούς δικαίου, την οποία επιβεβαιώνει, μεταξύ άλλων, το άρθρο 3, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της ΕΣΔΑ [33]. Αφετέρου δε, και κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η συγκεκριμένη περίπτωση της επιστροφής πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος καταγωγής του, αφότου ο πολίτης αυτός άσκησε το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας ταξιδεύοντας στο εξωτερικό, άπτεται του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ [34]. Εν πάση περιπτώσει, τόσο οι Βέλγοι υπήκοοι όσο και οι λοιποί πολίτες της Ένωσης ήταν εν προκειμένω δικαιούχοι του δικαιώματος εισόδου στο έδαφος του Βελγίου κατόπιν, για παράδειγμα, ταξιδιού στη Σουηδία για τουρισμό –έστω και με διαφορετική κατά περίπτωση νομική βάση.

2. Επί του ζητήματος αν οι κανόνες αυτοί έχουν εφαρμογή στην περίπτωση κυκλοφορίας προσώπων μεταξύ Βελγίου και Ισλανδίας ή Νορβηγίας

36. Στο σημείο αυτό των παρουσών προτάσεων θα ήθελα να εξετάσω ένα ζήτημα το οποίο, μολονότι δευτερεύον, εντούτοις έλαβε αξιοσημείωτη έκταση κατά την ενώπιον του Δικαστηρίου αντιπαράθεση επιχειρημάτων. Συγκεκριμένα, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η Nordic Info διοργανώνει σε τακτική βάση ταξίδια, όχι μόνο προς τη Σουηδία, αλλά και προς την Ισλανδία και τη Νορβηγία. Αν και οι χώρες αυτές δεν ανήκουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ωστόσο

[31] Στο διεθνές δίκαιο, το δικαίωμα κάθε προσώπου να εγκαταλείψει οποιαδήποτε χώρα, συμπεριλαμβανομένης της δικής του, κατοχυρώνεται, ιδίως, στο άρθρο 2, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (στο εξής: ΕΣΔΑ), που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950. Στο πλαίσιο της απαιτούμενης εν προκειμένω συστηματικής ανάλυσης το πρωτόκολλο αυτό αποτελεί κρίσιμο στοιχείο, δεδομένου ότι έχει κυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη πλην της Ελλάδας.

[32] Τούτο προκύπτει από την οριοθέτηση του γενικού πεδίου εφαρμογής της οδηγίας περί ιθαγένειας, το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οποίας ορίζει ότι ισχύει «για όλους τους πολίτες της Ένωσης οι οποίοι μεταβαίνουν ή διαμένουν σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του οποίου είναι υπήκοοι» [βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2021, Ποινική δίκη κατά Α (Διέλευση συνόρων με σκάφος αναψυχής) (C-35/20, EU:C:2021:813, σκέψεις 67 έως 69 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία)]. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Δικαστήριο έθεσε στις παρεμβαίνουσες την ερώτηση αν αυτό συνεπάγεται ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής δεν διέπει ούτε την *έξοδο* Σουηδού υπηκόου ο οποίος σκοπεύει να μεταβεί στη Σουηδία από το έδαφος του Βελγίου. Κατά τη γνώμη μου, η απάντηση είναι ότι τη διέπει. Καταρχάς, από λογικής απόψεως, το γεγονός ότι η οδηγία περί ιθαγένειας δεν ρυθμίζει το συγκεκριμένο ζήτημα της *εισόδου* Σουηδού υπηκόου στη Σουηδία δεν συνεπάγεται ότι η οδηγία αυτή δεν διέπει το ζήτημα της *εξόδου* του ίδιου Σουηδού υπηκόου από το Βέλγιο –δύο ζητήματα τα οποία σχετίζονται μεν, πλην όμως είναι διακριτά μεταξύ τους. Κατά δεύτερον, ο Σουηδός υπήκοος που διαμένει στο Βέλγιο είναι «πολίτ[ης] της Ένωσης [ο] οποί[ος] […] διαμέν[ει] σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του οποίου είναι υπήκο[ος]», κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας. Ως εκ τούτου, το πρόσωπο αυτό περιλαμβάνεται στους «δικαιούχους» του δικαιώματος που παρέχει η εν λόγω πράξη. Επομένως, όσον αφορά το ζήτημα αν το Βέλγιο μπορεί να απαγορεύσει στο πρόσωπο αυτό να εγκαταλείψει το έδαφός του ή όχι, ανεξαρτήτως προορισμού, έχει πράγματι εφαρμογή το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής.

[33] Σε αντιδιαστολή, το διεθνές δίκαιο δεν κατοχυρώνει γενικό δικαίωμα εισόδου των αλλοδαπών σε άλλη χώρα. Όσον αφορά την ΕΣΔΑ, βλ. απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΔΔΑ) της 26ης Ιουνίου 2012, Kurić κ.λπ. κατά Σλοβενίας (CE:ECHR:2014:0312JUD002682806, § 355).

[34] Πρβλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2021, Ποινική δίκη κατά Α (Διέλευση συνόρων με σκάφος αναψυχής) (C-35/20, EU:C:2021:813, σκέψη 70 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Φρονώ ότι ο πολίτης της Ένωσης που επιστρέφει από ταξίδι για τουρισμό σε άλλο κράτος μέλος θα μπορούσε επίσης να επικαλεστεί, έναντι του κράτους μέλους καταγωγής του, το άρθρο 56 ΣΛΕΕ (βλ. υποσημείωση 26 των παρουσών προτάσεων).

ανήκουν στον χώρο Σένγκεν[35]. Ως εκ τούτου, η εφαρμογή των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών εκτεινόταν, πέρα από τα κράτη μέλη, και στις εν λόγω χώρες[36]. Στο πλαίσιο αυτό, το εθνικό δικαστήριο αναφέρει ότι, μολονότι η προβαλλόμενη από τη Nordic Info αξίωση λόγω αστικής ευθύνης επικεντρώνεται στις ζημιές που αυτή υπέστη συνεπεία της ακύρωσης των ταξιδιών προς τη Σουηδία, εντούτοις η εταιρία «επιφυλάσσεται για κάθε άλλη αξίωση». Κατά τα φαινόμενα, αυτό που υπονοεί το αιτούν δικαστήριο είναι ότι ενδέχεται η ενάγουσα, σε μεταγενέστερο στάδιο της κύριας δίκης, να αναθεωρήσει, ή έστω να διευκρινίσει, το αγωγικό της αίτημα ώστε να περιλάβει σε αυτό και αξιώσεις που απορρέουν από πιθανές ακυρώσεις ταξιδιών προς την Ισλανδία και/ή τη Νορβηγία. Εξού και το εθνικό δικαστήριο κάνει λόγο, στο πρώτο του προδικαστικό ερώτημα, για πολίτες της Ένωσης που επιθυμούσαν να ταξιδέψουν από το Βέλγιο με προορισμό «χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του χώρου Σένγκεν» (και αντιστρόφως).

37. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση το Δικαστήριο έθεσε στις παρεμβαίνουσες ερωτήσεις σχετικά με το αν οι θεσπιζόμενοι από την οδηγία περί ιθαγένειας κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων έχουν εφαρμογή όσον αφορά την Ισλανδία και τη Νορβηγία, και αν ναι, σε ποιον βαθμό.

38. Η Βελγική και η Ρουμανική Κυβέρνηση διατηρούν επιφυλάξεις, τις οποίες και εγώ συμμερίζομαι, σχετικά με το αν είναι σκόπιμο να υπεισέλθει το Δικαστήριο στο ζήτημα αυτό στο πλαίσιο της απόφασης που θα εκδώσει στην υπό κρίση υπόθεση. Πέραν του γεγονότος ότι το εθνικό δικαστήριο δεν ζητά διευκρινίσεις επί του εν λόγω ζητήματος –για το οποίο φαίνεται ότι έχει διαμορφώσει δικανική πεποίθηση[37]–, είναι αμφίβολο το κατά πόσον η αυτεπάγγελτη παροχή των διευκρινίσεων αυτών θα χρησίμευε στο αιτούν δικαστήριο κατά την εκδίκαση της υποθέσεως της οποίας έχει επιληφθεί. Πράγματι, στην περίπτωση αυτή το Δικαστήριο ουσιαστικά θα διατύπωνε συμβουλευτική γνώμη επί ενός ζητήματος το οποίο, στο τρέχον στάδιο της κύριας δίκης, παραμένει εν πολλοίς υποθετικό[38], εν όψει του ενδεχομένου να καταστεί το ζήτημα αυτό κρίσιμο αργότερα, *εφόσον* η Nordic Info μεταβάλει ή διευκρινίσει το αγωγικό της αίτημα. Στο πλαίσιο της διαδικασίας της προδικαστικής παραπομπής, το Δικαστήριο κατά κανόνα αποφεύγει –και ορθώς– την ενασχόληση με υποθετικά ζητήματα αυτού του είδους[39].

39. Ωστόσο, σε περίπτωση που το Δικαστήριο αποφασίσει να αποφανθεί επί του ζητήματος, θα διατυπώσω επικουρικώς τις ακόλουθες παρατηρήσεις.

40. Σε γενικές γραμμές, οι κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων που ορίζονται από τη ΣΛΕΕ και από τις πράξεις του παραγώγου δικαίου που έχουν θεσπιστεί για την εφαρμογή τους διέπουν, όπως ήδη αναφέρθηκε, τη μετακίνηση των πολιτών της Ένωσης μεταξύ των κρατών μελών, και όχι την κυκλοφορία προσώπων μεταξύ κράτους μέλους –όπως το Βέλγιο– και τρίτης χώρας –όπως η Ισλανδία ή η Νορβηγία. Από την άποψη αυτή, το γεγονός ότι οι συγκεκριμένες χώρες ανήκουν στον χώρο Σένγκεν είναι άνευ έννομης σημασίας, καθώς οι κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας δεν περιλαμβάνονται στο κεκτημένο του Σένγκεν.

35 Βλ. άρθρο 2 της συναφθείσας από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και από τη Δημοκρατία της Ισλανδίας και το Βασίλειο της Νορβηγίας συμφωνίας σχετικά με τη σύνδεση των εν λόγω χωρών προς τη θέση σε ισχύ, την εφαρμογή και την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν, της 18ης Μαΐου 1999 (ΕΕ 1999, L 176, σ. 36).

36 Βλ. σημεία 12 και 13 των παρουσών προτάσεων.

37 Στην απόφαση περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο διαλαμβάνει ότι, κατά την εκτίμησή του, η κυκλοφορία των προσώπων μεταξύ Βελγίου και Ισλανδίας ή Νορβηγίας διέπεται πράγματι από την οδηγία περί ιθαγένειας.

38 Στην απόφαση περί παραπομπής δεν αναφέρεται η ένδειξη που είχε αποδοθεί στις εν λόγω χώρες στον επίμαχο στην κύρια δίκη χρωματικό χάρτη, ως εκ τούτου δεν είναι καν σαφές αν οι ταξιδιωτικοί περιορισμοί που είχαν επιβληθεί κατά τον κρίσιμο χρόνο αφορούσαν τις χώρες αυτές.

39 Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 2018, Weiss κ.λπ. (C-493/17, EU:C:2018:1000, σκέψη 166), και της 26ης Νοεμβρίου 2020, Sögård Fastigheter (C-787/18, EU:C:2020:964, σκέψεις 79 έως 81).

41. Ωστόσο, η Ισλανδία και η Νορβηγία είναι επίσης συμβαλλόμενα μέρη της Συμφωνίας για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο [40] (στο εξής: Συμφωνία ΕΟΧ), από κοινού με όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την ίδια την Ένωση. Η συμφωνία αυτή περιέχει στα παραρτήματά της [41], από τη θέση σε ισχύ της απόφασης 158/2007 της Μεικτής Επιτροπής του ΕΟΧ, της 7ης Δεκεμβρίου 2007 [42] (στο εξής: απόφαση της Μεικτής Επιτροπής), δύο ρητές παραπομπές στην οδηγία περί ιθαγένειας. Μέσω των παραπομπών αυτών, η εν λόγω οδηγία ενσωματώθηκε – με ορισμένες ελάσσονος σημασίας προσαρμογές [43]– στο δίκαιο του ΕΟΧ, ως εκ τούτου είναι δεσμευτική για τα συμβαλλόμενα μέρη της Συμφωνίας ΕΟΧ [44].

42. Τούτου λεχθέντος, και με δεδομένο ότι τα επίμαχα παραρτήματα αφορούν, αντιστοίχως, την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και το δικαίωμα εγκατάστασης και ότι στο κάθε ένα εξ αυτών ορίζεται ότι η οδηγία περί ιθαγένειας «εφαρμόζεται, κατά περίπτωση, στους τομείς που καλύπτονται από το [οικείο παράρτημα]», το ζήτημα που απομένει να διευκρινιστεί είναι αν η οδηγία αυτή έχει ενσωματωθεί στη Συμφωνία ΕΟΧ μόνον *μερικώς*, ήτοι αποκλειστικά όσον αφορά την κυκλοφορία των υπηκόων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ΕΖΕΣ εντός του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ) για τους συγκεκριμένους σκοπούς της απασχόλησης και της αυτοαπασχόλησης, αντιστοίχως, ή *πλήρως*, οπότε και ρυθμίζει την κυκλοφορία των προσώπων αυτών *ανεξαρτήτως σκοπού*, όπως συμβαίνει εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης [45]. Στο πλαίσιο αυτό, το ζήτημα αν τα «μη οικονομικώς ενεργά» πρόσωπα –ήτοι, μεταξύ άλλων, σπουδαστές, συνταξιούχοι κ.ο.κ., τουτέστιν πρόσωπα που δεν είναι ούτε μισθωτοί ούτε αυτοαπασχολούμενοι– τυγχάνουν δικαιούχοι, εντός του ΕΟΧ, του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας αποτέλεσε αντικείμενο ιδιαίτερης αντιπαράθεσης επιχειρημάτων ενώπιον του Δικαστηρίου.

43. Πράγματι, μολονότι η Συμφωνία ΕΟΧ περιλαμβάνει, όπως και η ΣΛΕΕ, διατάξεις που διασφαλίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων για οικονομικούς σκοπούς [46], ωστόσο δεν περιλαμβάνει διατάξεις ανάλογες με τα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ, οι οποίες διέπουν την εντός της Ένωσης κυκλοφορία των πολιτών που τυγχάνουν «μη οικονομικώς ενεργά» πρόσωπα. Για την ακρίβεια, η έννοια της «ιθαγένειας της Ένωσης» δεν αντιστοιχεί σε όρο της Συμφωνίας ΕΟΧ [47].

40 Συμφωνία της 2ας Μαΐου 1992 (ΕΕ 1994, L 1, σ. 3).

41 Ειδικότερα, παράρτημα V, σημείο 1, και παράρτημα VIII, σημείο 3.

42 ΕΕ 2008, L 124, σ. 20, και Συμπλήρωμα ΕΟΧ αριθ. 26, της 8.5.2008, σ. 17.

43 Στο πλαίσιο του δικαίου του ΕΟΧ, όπου η οδηγία περί ιθαγένειας κάνει λόγο για «κράτος μέλος» (ή «κράτη μέλη») θα πρέπει να νοείται ότι περιλαμβάνονται, επιπροσθέτως, τα κράτη μέλη της ΕΖΕΣ (Ισλανδία, Λιχτενστάιν και Νορβηγία), ενώ όπου γίνεται λόγος για «πολίτη(-ες) της Ένωσης», οι αντίστοιχες λέξεις αντικαθίστανται από τις λέξεις «υπήκοος(-οι) των κρατών μελών της ΕΕ και της ΕΖΕΣ» (βλ. παραρτήματα V και VIII της Συμφωνίας ΕΟΧ).

44 Πρβλ. άρθρο 7 της Συμφωνίας ΕΟΧ.

45 Βλ. σημεία 34 και 35 των παρουσών προτάσεων.

46 Βλ., ιδίως, άρθρο 28 (ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων) και άρθρο 31 (δικαίωμα εγκατάστασης) της Συμφωνίας ΕΟΧ. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή υπενθύμισε συναφώς ότι η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, την οποία κατοχυρώνει το άρθρο 36 της συμφωνίας αυτής, παρέχει στους υπηκόους των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ΕΖΕΣ το δικαίωμα να ταξιδεύουν εντός του ΕΟΧ για τουρισμό [βλ. απόφαση της 2ας Απριλίου 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, σκέψεις 51 έως 54)], κατά τον ίδιο τρόπο που το άρθρο 56 ΣΛΕΕ παρέχει το ίδιο δικαίωμα εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. υποσημείωση 26 των παρουσών προτάσεων), και τούτο ανεξαρτήτως του αν τα πρόσωπα αυτά είναι οικονομικώς ενεργά ή όχι. Επομένως, στην προκειμένη περίπτωση το δίκαιο του ΕΟΧ παρείχε στους πελάτες της Nordic Info το δικαίωμα να ταξιδεύουν από το Βέλγιο προς την Ισλανδία ή τη Νορβηγία (και αντιστρόφως), ανεξαρτήτως του αν και σε ποιο βαθμό εφαρμόζεται εντός του ΕΟΧ η οδηγία περί ιθαγένειας. Το γεγονός αυτό ενισχύει την πεποίθησή μου ότι, στο πλαίσιο της υπό κρίση υπόθεσης, παρέλκει η κρίση επί του ζητήματος αυτού.

47 Βλ. απόφαση της Μεικτής Επιτροπής, αιτιολογική σκέψη 8. Βλ., επίσης, την κοινή δήλωση των συμβαλλομένων μερών στην ίδια απόφαση.

44. Μολονότι το Δικαστήριο δεν έχει ακόμη αποφανθεί επί του ζητήματος [48], το έχει ήδη πράξει το Δικαστήριο ΕΖΕΣ. Στην απόφασή του Gunnarsson [49], το εν λόγω δικαστήριο έκρινε ότι η οδηγία περί ιθαγένειας έχει πράγματι εφαρμογή όσον αφορά την κυκλοφορία μη οικονομικώς ενεργών προσώπων εντός του ΕΟΧ, παρά το γεγονός ότι στη Συμφωνία ΕΟΧ δεν περιλαμβάνονται διατάξεις αντίστοιχες με τα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ. Κατ' ουσίαν, το Δικαστήριο ΕΖΕΣ υπενθύμισε ότι το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των μη οικονομικώς ενεργών προσώπων ήταν κατοχυρωμένο στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης και του δικαίου του ΕΟΧ ήδη πριν από τη θέσπιση της έννοιας της «ιθαγένειας της Ένωσης» και των εν λόγω διατάξεων, έβρισκε δε έρεισμα σε διάφορες οδηγίες [50] , οι οποίες ενσωματώθηκαν εξαρχής στη Συμφωνία ΕΟΧ. Η οδηγία περί ιθαγένειας κατήργησε και αντικατέστησε τις εν λόγω οδηγίες, η δε απόφαση της Μεικτής Επιτροπής μετέφερε στο δίκαιο του ΕΟΧ τη νομοθετική αυτή εξέλιξη. Κατά το Δικαστήριο ΕΖΕΣ, το γεγονός ότι η κυκλοφορία των «μη οικονομικώς ενεργών» προσώπων έχει πλέον συνδεθεί, στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης, με την έννοια της «ιθαγένειας της Ένωσης» και ότι η έννοια αυτή δεν αντιστοιχεί με όρο του δικαίου του ΕΟΧ δεν συνεπάγεται ότι τα πρόσωπα αυτά θα πρέπει να «στερηθούν δικαιώματα ήδη κεκτημένα», δυνάμει της Συμφωνίας ΕΟΧ, ήδη πριν από την καθιέρωση της έννοιας αυτής, τα οποία «διατήρησε σε ισχύ» η οδηγία περί ιθαγένειας [51].

45. Είναι προφανές ότι το Δικαστήριο δεν δεσμεύεται από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου ΕΖΕΣ. Εντούτοις, φρονώ ότι η γενική αρχή του διεθνούς δικαίου περί υποχρέωσης τήρησης των συμβατικών δεσμεύσεων (pacta sunt servanda) [52], η «προνομιακή σχέση μεταξύ της Ένωσης, των κρατών μελών της και των κρατών της ΕΖΕΣ» [53], και η ανάγκη να διασφαλίζεται, στο μέτρο του δυνατού, η ομοιόμορφη εφαρμογή της Συμφωνίας ΕΟΧ σε όλα τα συμβαλλόμενα μέρη συνεπάγονται ότι το Δικαστήριο οφείλει, κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των διατάξεων της εν λόγω συμφωνίας, να λαμβάνει υπόψη τις αποφάσεις αυτές [54]. Για την ακρίβεια, προτείνω στο Δικαστήριο να ακολουθήσει την ίδια συλλογιστική, εκτός εάν υπάρχουν επιτακτικοί λόγοι περί του αντιθέτου.

46. Φρονώ ότι, εν προκειμένω, η επιφύλαξη αυτή δεν ισχύει. Πράγματι, το σκεπτικό του Δικαστηρίου ΕΖΕΣ στην απόφαση Gunnarsson είναι πειστικό. Το γεγονός ότι στο δίκαιο του ΕΟΧ δεν υφίσταται η έννοια της «ιθαγένειας του ΕΟΧ» δεν δικαιολογεί την περιστολή του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής οδηγίας που είχε ήδη ενσωματωθεί στη Συμφωνία ΕΟΧ. Εξάλλου, ορισμένες διατάξεις της οδηγίας περί ιθαγένειας αφορούν συγκεκριμένα τα μη οικονομικώς ενεργά πρόσωπα [55]. Εάν η Μεικτή Επιτροπή είχε την πρόθεση να μην περιλάβει τα πρόσωπα αυτά στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας, στο πλαίσιο της ενσωμάτωσης της τελευταίας στο δίκαιο του ΕΟΧ, θα μπορούσε ευχερώς να διατυπώσει ρητή επιφύλαξη όσον αφορά την

48 Τονίζω ότι το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να προβεί σε ερμηνεία της Συμφωνίας ΕΟΧ. Πράγματι, εφόσον πρόκειται για συμφωνία που έχει συνάψει, μεταξύ άλλων, η Ευρωπαϊκή Ένωση, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του δικαίου της. Βλ. απόφαση της 2ας Απριλίου 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, σκέψη 49).

49 Απόφαση της 27ης Ιουνίου 2014 (E-26/13, EFTA Court Report 2014, 254) (στο εξής: απόφαση Gunnarsson).

50 Βλ. οδηγία 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής (ΕΕ 1990, L 180, σ. 26)· οδηγία 90/365/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μισθωτών και μη μισθωτών εργαζομένων που έχουν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα (ΕΕ 1990, L 180, σ. 28)· και οδηγία 90/366/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών (ΕΕ 1990, L 180, σ. 30). Οι οδηγίες αυτές είχαν εκδοθεί τότε βάσει της «ρήτρας ευελιξίας» του άρθρου 308 ΣΕΚ (νυν άρθρου 352 ΣΛΕΕ).

51 Βλ. απόφαση Gunnarsson (σκέψεις 75 έως 82).

52 Αρχή η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 26 της Συμβάσεως της Βιέννης περί του Δικαίου των Συνθηκών, της 23ης Μαΐου 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, τόμος 1155, σ. 331).

53 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 2ας Απριλίου 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, σκέψη 50 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

54 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Ανώτατη εκπαίδευση) (C-66/18, EU:C:2020:792, σκέψη 92).

55 Βλ., μεταξύ άλλων, άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας περί ιθαγένειας.

εφαρμογή των συγκεκριμένων διατάξεων. Τέτοια επιφύλαξη όμως δεν διατυπώνεται στην απόφαση της Μεικτής Επιτροπής. Κατά συνέπεια, τα μόνα δικαιώματα που δεν αναγνωρίζονται εντός του ΕΟΧ είναι εκείνα που δεν βρίσκουν νομικό έρεισμα στην ίδια την οδηγία, αλλά απορρέουν αποκλειστικά από τα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ, λόγω του γεγονότος ότι από τη Συμφωνία ΕΟΧ ελλείπουν διατάξεις αντίστοιχες με τα άρθρα αυτά [56].

47. Συνοψίζοντας, είμαι της γνώμης ότι οι διατάξεις της οδηγίας περί ιθαγένειας διέπουν και την εντός του ΕΟΧ κυκλοφορία των υπηκόων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ΕΖΕΣ, ανεξαρτήτως σκοπού. Ως εκ τούτου, τα πρόσωπα αυτά απολαμβάνουν, υπό τους ειδικότερους όρους της οδηγίας περί ιθαγένειας, δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας μεταξύ Βελγίου και Ισλανδίας ή Νορβηγίας (μεταξύ άλλων), ακόμη και για τουρισμό [57].

3. Επί των εμποδίων που έθεσαν οι επίμαχοι ταξιδιωτικοί περιορισμοί στην άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας που κατοχυρώνουν οι εν λόγω κανόνες

48. Δεν αμφισβητείται ότι ταξιδιωτικοί περιορισμοί όπως οι επίμαχοι στην κύρια δίκη παρακώλυσαν την εκ μέρους των πολιτών της Ένωσης άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας.

49. Κατά πρώτον, και στο μέτρο που εφαρμόστηκε στην περίπτωση πολιτών της Ένωσης που επιθυμούσαν να εγκαταλείψουν το έδαφος του Βελγίου προκειμένου να μεταβούν στα κράτη μέλη που είχαν επισημανθεί ως «κόκκινα» στον επίμαχο χρωματικό χάρτη, η απαγόρευση των «μη απολύτως αναγκαίων» ταξιδιών περιόρισε δραστικά το δικαίωμα εξόδου που κατοχυρώνεται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας. Η διαπίστωση αυτή δεν αναιρείται από το γεγονός ότι, αντιθέτως, τα ταξίδια σε άλλα κράτη μέλη (ήτοι σε όσα επισημάνθηκαν ως «πράσινα» ή «κίτρινα») δεν υπόκεινταν σε περιορισμούς. Κατά τη γνώμη μου, αρκεί το γεγονός ότι τα προαναφερόμενα πρόσωπα δεν μπορούσαν να ταξιδέψουν ελεύθερα στο κράτος της επιλογής τους [58]. Όσον αφορά λοιπόν τα «κόκκινα» κράτη μέλη, η δυνατότητα των πολιτών της Ένωσης να ασκήσουν το δικαίωμα εξόδου παρακωλύθηκε σε σημαντικό βαθμό. Στην πραγματικότητα, και όσον αφορά πλήθος ταξιδιωτικών σκοπών – περιλαμβανομένου του τουρισμού–, το δικαίωμα αυτό *ανεστάλη*. Επιπλέον, και στο μέτρο που εφαρμόστηκε στην περίπτωση πολιτών της Ένωσης –εξαιρουμένων των Βέλγων υπηκόων [59] και

[56] Κατά τη γνώμη μου, αυτή είναι η ορθή ερμηνεία του σκεπτικού που διαλαμβάνει το Δικαστήριο ΕΖΕΣ στη σκέψη 80 της αποφάσεως Gunnarsson, κατά την οποία ναι μεν η ενσωμάτωση της οδηγίας περί ιθαγένειας στη Συμφωνία ΕΟΧ δεν είναι ικανή να εισαγάγει στην τελευταία «δικαιώματα που βασίζονται στην έννοια της ιθαγένειας της Ένωσης», πλην όμως οι ιδιώτες θα πρέπει να μπορούν να επικαλούνται «κατοχυρωμένα δικαιώματα» τα οποία η εν λόγω οδηγία «διατήρησε σε ισχύ». Τούτου λεχθέντος, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση το Δικαστήριο έθεσε στις παρεμβαίνουσες την ερώτηση αν το σκεπτικό αυτό θα έπρεπε, αντιθέτως, να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, εντός του ΕΟΧ, τα μη οικονομικώς ενεργά πρόσωπα θα πρέπει να θεωρούνται δικαιούχοι μόνον ορισμένων από τα δικαιώματα που διασφαλίζει η εν λόγω οδηγία, τα οποία θεωρούνται «κατοχυρωμένα», και όχι άλλων δικαιωμάτων, όπως του δικαιώματος προσωρινής διαμονής (άρθρο 6) και του δικαιώματος μόνιμης διαμονής (άρθρα 16 έως 21), για τον λόγο ότι τα δικαιώματα αυτά είναι «καινοφανή», καθώς «βασίζονται στην έννοια της ιθαγένειας της Ένωσης». Συμμερίζομαι την άποψη του συνόλου των παρεμβαινουσών ότι η ερμηνεία αυτή είναι υπέρμετρα συσταλτική. Επαναλαμβάνω: στην απόφαση της Μεικτής Επιτροπής δεν διατυπώνεται επιφύλαξη που να επιβάλλει την ερμηνεία αυτή. Βεβαίως, για το Δικαστήριο ΕΖΕΣ στάθηκε αρκετό ότι τα «δικαιώματα» ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, *εν γένει*, ήταν ήδη «κατοχυρωμένα» για τα μη οικονομικώς ενεργά πρόσωπα δυνάμει των προγενέστερων οδηγιών, ακόμη και αν μετεξελίχθηκαν σε λεπτομερέστερα «μερικότερα δικαιώματα» με την οδηγία περί ιθαγένειας.

[57] Για λόγους απλούστευσης, στο υπόλοιπο των παρουσών προτάσεων θα αναφέρομαι μόνον σε πολίτες της Ένωσης που ταξιδεύουν εντός αυτής. Ωστόσο, οι ίδιες σκέψεις ισχύουν, mutatis mutandis, και για την περίπτωση της κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης και των υπηκόων των κρατών της ΕΖΕΣ εντός του ΕΟΧ.

[58] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση του ΕΔΔΑ της 14ης Ιουνίου 2022, L.B. κατά Λιθουανίας (CE:ECHR:2022:0614JUD003812120, § 81).

[59] Πράγματι, κατ' εφαρμογήν της αρχής του διεθνούς δικαίου που επιβεβαιώνεται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της ΕΣΔΑ, *απαγορεύεται* στα κράτη να αρνούνται την είσοδο στο έδαφός τους στους ίδιους τους τούς υπηκόους.

των υπηκόων άλλων κρατών μελών που διαμένουν στο Βέλγιο[60]– οι οποίοι επιθυμούσαν να εισέλθουν στην επικράτεια του Βελγίου ερχόμενοι από «κόκκινο» κράτος μέλος, η επίμαχη απαγόρευση ταξιδιών περιόρισε εξίσου δραστικά το δικαίωμα εισόδου που κατοχυρώνεται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 5, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας, και για παρόμοιους λόγους.

50. Κατά δεύτερον, και στο μέτρο που επιβλήθηκε σε πολίτες της Ένωσης που διέμεναν στο Βέλγιο –χωρίς να είναι Βέλγοι υπήκοοι– κατά την επιστροφή τους από «μη απολύτως αναγκαίο» ταξίδι σε «κόκκινο» κράτος μέλος, η υποχρεωτική υποβολή σε καραντίνα και διαγνωστικούς ελέγχους επίσης περιόρισε το δικαίωμα εισόδου που κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας. Ιδίως η υποχρεωτική υποβολή σε καραντίνα περιόριζε δραστικά τη δυνατότητα μετακίνησης εντός της επικράτειας του Βελγίου, περιορισμός τον οποίο θεωρώ κατ' αποτέλεσμα ισοδύναμο με αναβολή της εισόδου στο κράτος αυτό. Θεωρώ δε ότι, στο μέτρο που επιβλήθηκε και στους υπηκόους του Βελγίου υπό τις ίδιες περιστάσεις, και παρά το γεγονός ότι δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της αρχής που επιβεβαιώνεται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της ΕΣΔΑ[61], η συγκεκριμένη υποχρέωση περιόρισε το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 21 ΣΛΕΕ, και για παρόμοιους λόγους.

4. Επί του ζητήματος αν χωρούσε «κατ' εξαίρεσιν» παρέκκλιση από το δίκαιο της Ένωσης δυνάμει του άρθρου 347 ΣΛΕΕ

51. Σε αυτό το στάδιο των παρουσών προτάσεών μου, και λαμβάνοντας υπόψη ορισμένα από τα επιχειρήματα που προέβαλαν οι παρεμβαίνουσες ενώπιον του Δικαστηρίου, θα ήθελα να εξετάσω το σημαντικό ζήτημα του κατά πόσον είχαν τα κράτη μέλη τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν από το δίκαιο της Ένωσης κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19.

52. Πράγματι, οι εν λόγω παρεμβαίνουσες υποστηρίζουν ότι, τουλάχιστον κατά τους πρώτους μήνες της, η πανδημία αποτέλεσε «κρίση» που καθιστούσε επιβεβλημένη την επείγουσα παρέμβαση των δημοσίων αρχών. Συναφώς, επισημαίνω ότι αρκετά κράτη μέλη κήρυξαν, σε κάποιο χρονικό σημείο κατά τη διάρκεια της πανδημίας, «κατάσταση έκτακτης ανάγκης» συνεπαγόμενη την προσωρινή αναστολή, εντός της επικράτειάς τους, της ισχύος των κείμενων νομοθετικών διατάξεων ή την παρέκκλιση από αυτές, προκειμένου να εφαρμοστούν επείγοντα μέτρα που κρίθηκαν αναγκαία για την αντιμετώπιση της εν λόγω «κρίσης». Είναι δε γεγονός ότι πολλά από τα μέτρα αυτά –ειδικά οι καθολικές απαγορεύσεις κυκλοφορίας (lockdown)– ομοιάζουν με εκείνα που εφαρμόζονται σε καιρό πολέμου.

53. Εγείρεται έτσι το ερώτημα αν η εκτίμηση των επίμαχων μέτρων θα πρέπει να γίνει στο πλαίσιο ενός νομικού καθεστώτος «εξαίρεσης», αντί εκείνου που ορίζουν οι «συνήθεις» κανόνες δικαίου της Ένωσης και οι «συνήθεις» εξαιρέσεις αυτών. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι το άρθρο 347 ΣΛΕΕ εισάγει μια «ρήτρα διασφαλίσεως», διά της οποίας αναγνωρίζεται, κατ' ουσίαν, η δυνατότητα των κρατών μελών να λαμβάνουν τα μέτρα εκείνα που θεωρούν αναγκαία, μεταξύ άλλων, σε περίπτωση «σοβαρής εσωτερικής διαταραχής της δημοσίας τάξεως»[62]. Η διάταξη αυτή, την οποία ουδέποτε έχει ερμηνεύσει το Δικαστήριο, προβλέπει, θεωρητικώς, τη δυνατότητα

[60] Κάτι που μπορεί να εξηγηθεί από το γεγονός ότι το άρθρο 29, παράγραφος 2, της οδηγίας περί ιθαγένειας απαγορεύει στα κράτη μέλη να επικαλούνται λόγους «δημόσιας υγείας» προκειμένου να αρνηθούν την είσοδο στην επικράτειά τους σε υπηκόους άλλων κρατών μελών που διαμένουν σε αυτή (βλ. σημείο 60 των παρουσών προτάσεων).

[61] Πράγματι, φρονώ ότι το πεδίο εφαρμογής της διάταξης αυτής είναι λιγότερο ευρύ από εκείνο του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας ή του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθόσον η διάταξη αυτή απαγορεύει αποκλειστικά την ex lege ή de facto *στέρηση* προσώπου από το δικαίωμα εισόδου στο έδαφος του κράτους του οποίου είναι υπήκοος. Μέτρα προσωρινού χαρακτήρα, όπως η καραντίνα, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτουν στην έννοια αυτή της στέρησης. Βλ. απόφαση του ΕΔΔΑ της 14ης Σεπτεμβρίου 2022, H.F. κ.λπ. κατά Γαλλίας (CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, § 128 και 248).

[62] Βλ., κατ' αναλογίαν, άρθρο 123, στοιχείο γ', της Συμφωνίας ΕΟΧ.

παρέκκλισης, σε μια τέτοια περίπτωση, από το σύνολο των κανόνων της ΣΛΕΕ και των κανόνων που θεσπίζονται βάσει αυτής, περιλαμβανομένων των διαφόρων διατάξεων περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων[63]. Περιττό να επισημάνω ότι το αν μπορεί να θεωρηθεί ότι η πανδημία COVID-19 προκάλεσε τέτοια «σοβαρή εσωτερική διαταραχή» στα κράτη μέλη[64], και, αν ναι, σε ποιο βαθμό, καθώς και οι λοιπές πιθανές προϋποθέσεις ενεργοποίησης της εν λόγω «ρήτρας διασφαλίσεως», και τα όρια αυτής, αποτελούν ζητήματα εξόχως ευαίσθητα.

54. Τούτου λεχθέντος, και πέραν του γεγονότος ότι η Βελγική Κυβέρνηση δεν επικαλέστηκε το άρθρο 347 ΣΛΕΕ[65] ούτε ενώπιον του Δικαστηρίου ούτε σε καμία άλλη περίσταση, η ανάγκη να αποφανθεί το Δικαστήριο σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής της διάταξης αυτής θα ανέκυπτε μόνον στην περίπτωση που εθνικά μέτρα όπως τα επίμαχα στην κύρια δίκη δεν θα ήταν δυνατόν να βρουν έρεισμα στους «συνήθεις» κανόνες δικαίου της Ένωσης και τις «συνήθεις» εξαιρέσεις τους[66]. Ωστόσο, όπως θα εξηγήσω στο υπόλοιπο των παρουσών προτάσεων, οι εν λόγω κανόνες διαθέτουν επαρκή ευελιξία ώστε να αντιμετωπίσουν την ιδιαιτερότητα της επίμαχης κατάστασης.

5. Επί της νομιμότητας των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών υπό το πρίσμα των προβλεπόμενων από την οδηγία περί ιθαγένειας παρεκκλίσεων

55. Ακόμη και με βάση της «συνήθεις» διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας που απολαμβάνουν οι πολίτες της Ένωσης δεν είναι απόλυτο. Η επιβολή περιορισμών είναι επιτρεπτή[67]. Ωστόσο, προκειμένου οι περιορισμοί αυτοί να είναι συμβατοί με το δίκαιο της Ένωσης, θα πρέπει να τηρούνται, ιδίως, οι όροι και οι προϋποθέσεις που προβλέπονται από τις οικείες διατάξεις. Στο μέτρο που οι επίμαχοι ταξιδιωτικοί περιορισμοί εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας περί ιθαγένειας, η εκτίμησή τους θα πρέπει να γίνει υπό το πρίσμα των όρων και των προϋποθέσεων που ορίζει το κεφάλαιο VI της εν λόγω οδηγίας. Περαιτέρω, στο μέτρο που οι περιορισμοί αυτοί επιβλήθηκαν σε Βέλγους υπηκόους που επέστρεφαν στο Βέλγιο αφότου άσκησαν το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας, υπενθυμίζω

63 Βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση Valstybės sienos apsaugos tarnyba κ.λπ. (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431, σημείο 112 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Όσον αφορά το άρθρο 2, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της ΕΣΔΑ, υπενθυμίζω ότι, ομοίως, το άρθρο 15, παράγραφος 1, της Συμβάσεως αυτής επιτρέπει στα κράτη μέλη, σε περίπτωση «δημοσίου κινδύνου απειλούντος την ζωήν του έθνους», «να [λαμβάνουν] μέτρα κατά παράβασιν των υπό της παρούσης Συμβάσεως προβλεπομένων υποχρεώσεων, εν τω απαιτουμένω υπό της καταστάσεως απολύτως αναγκαίω ορίω και υπό τον όρον όπως τα μέτρα ταύτα μη αντιτίθενται εις τας άλλας υποχρεώσεις τας απορρεούσας εκ του διεθνούς δικαίου».

64 Περιορίζομαι στην παρατήρηση ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, στην κατά το άρθρο 15 ΕΣΔΑ έννοια του «δημοσίου κινδύνου απειλούντος την ζωήν του έθνους» εμπίπτει «η εξαιρετική εκείνη κατάσταση κρίσεως ή κινδύνου που επηρεάζει το σύνολο του πληθυσμού και συνιστά απειλή για τον οργανωμένο βίο της κοινότητας από την οποία αποτελείται το κράτος» [βλ. απόφαση του ΕΔΔΑ της 1ης Ιουλίου 1961, Lawless κατά Ιρλανδίας (αριθ. 3), CE:ECHR:1961:0701JUD000033257, § 28]. Το ΕΔΔΑ δεν έχει αποφανθεί αν η πανδημία COVID-19 εμπίπτει στον ορισμό αυτόν. Ωστόσο, στην απόφασή του της 13ης Απριλίου 2021, Terheș κατά Ρουμανίας (CE:ECHR:2021:0413DEC00499332, § 39, στο εξής: απόφαση Terheș κατά Ρουμανίας), αφήνεται να εννοηθεί ότι κάτι τέτοιο θα μπορούσε πράγματι να γίνει δεκτό, τουλάχιστον κατά τους πρώτους μήνες της πανδημίας (βλ. § 39). Στις προτάσεις μου στην υπόθεση Valstybės sienos apsaugos tarnyba κ.λπ. (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431, σημεία 110 έως 113), προτείνω έναν παρόμοιο ορισμό της έννοιας της «σοβαρής εσωτερικής διαταραχής» περί της οποίας κάνει λόγο το άρθρο 347 ΣΛΕΕ. Κατά τη γνώμη μου, η κατάσταση σε ορισμένα κράτη μέλη κατά την κορύφωση του πρώτου κύματος θα μπορούσε πράγματι να χαρακτηριστεί «διαταραχή» αυτού του είδους. Ωστόσο, όσον αφορά την κατάσταση που επικρατούσε σε άλλα κράτη μέλη κατά τον κρίσιμο χρόνο, ο χαρακτηρισμός αυτός θα ήταν μάλλον υπερβολικός (βλ. σημεία 80 έως 85 των παρουσών προτάσεων).

65 Εξ όσων γνωρίζω, κανένα κράτος μέλος δεν επικαλέστηκε το άρθρο 347 ΣΛΕΕ κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19. Όσον αφορά δε το άρθρο 15, παράγραφος 1, ΕΣΔΑ, το Βέλγιο δεν συγκαταλέγεται στα κράτη που απέστειλαν κοινοποιήσεις του άρθρου 15, παράγραφος 3, κατά τη διάρκεια της πανδημίας (κατάλογος των κοινοποιήσεων είναι διαθέσιμος στη διεύθυνση https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19).

66 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση Terheș κατά Ρουμανίας (§ 46 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

67 Πρβλ. άρθρο 20 και άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Βλ. επίσης, όσον αφορά το άρθρο 45 του Χάρτη, άρθρο 52, παράγραφος 1, αυτού.

ότι, μολονότι η περίπτωση αυτή δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας περί ιθαγένειας, αλλά σε εκείνο του άρθρου 21 ΣΛΕΕ, οι περί παρεκκλίσεων όροι και προϋποθέσεις που ορίζει η εν λόγω οδηγία εφαρμόζονται *κατ' αναλογίαν* [68].

56. Εν είδει εισαγωγής στο κεφάλαιο VI, το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας περιέχει τον γενικό κανόνα ότι τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν περιορισμούς στην «ελευθερία κυκλοφορίας» των πολιτών της Ένωσης για λόγους «δημόσιας τάξης», «δημόσιας ασφάλειας» ή «δημόσιας υγείας». Ο γενικός αυτός κανόνας εξειδικεύεται στις υπόλοιπες διατάξεις του ίδιου κεφαλαίου. Ειδικότερα, το άρθρο 29, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας οριοθετεί τη δυνατότητα των κρατών μελών να επιβάλλουν περιορισμούς στην «ελευθερία» αυτή για λόγους «δημόσιας υγείας». Επομένως, οι δύο αυτές διατάξεις θα πρέπει να εξετάζονται συνδυαστικά προκειμένου να εκτιμηθεί η νομιμότητα εθνικών μέτρων που θεσπίζονται κατ' επίκληση των συγκεκριμένων λόγων. Από κοινού, οι διατάξεις αυτές καθορίζουν το σύνολο των όρων και προϋποθέσεων που πρέπει να τηρούνται σε κάθε περίπτωση και που θα αναπτυχθούν λεπτομερέστερα στη συνέχεια [69].

57. Εν προκειμένω, η μεν Βελγική Κυβέρνηση επικαλείται το άρθρο 27, παράγραφος 1, και το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας, τόσο ενώπιον του Δικαστηρίου όσο και ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, η δε Nordic Info υποστηρίζει ότι, ανεξαρτήτως του αν τηρούνται οι όροι και οι προϋποθέσεις που ορίζουν οι εν λόγω διατάξεις, οι τελευταίες δεν είναι ικανές να καλύψουν την περίπτωση επιβολής ταξιδιωτικών περιορισμών όπως οι επίμαχοι στην κύρια δίκη. Ως εκ τούτου, καθίσταται αναγκαία η in abstracto εξέταση του πεδίου εφαρμογής των διατάξεων αυτών (α), προτού υπεισέλθω στην in concreto εκτίμηση των επίμαχων μέτρων υπό το πρίσμα των όρων και των προϋποθέσεων που αυτές ορίζουν (β).

α) Το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 27, παράγραφος 1, και του άρθρου 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας

58. Κατά την άποψη της Nordic Info, το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 27, παράγραφος 1, και του άρθρου 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας δεν είναι, σε γενικές γραμμές, αρκετά ευρύ ώστε να καλύπτει –εν όλω ή έστω εν μέρει– ταξιδιωτικούς περιορισμούς όπως οι επίμαχοι εν προκειμένω, διότι οι διατάξεις αυτές παρέχουν τη δυνατότητα επιβολής περιορισμών όσον αφορά αποκλειστικά το δικαίωμα εισόδου και όχι το δικαίωμα εξόδου (1) και διότι, εν πάση περιπτώσει, δεν παρέχουν τη δυνατότητα επιβολής περιορισμών της ελεύθερης κυκλοφορίας «γενικής εφαρμογής» αλλά μόνον «ατομικών» περιορισμών (2). Στις ενότητες που ακολουθούν θα εξετάσω τις αιτιάσεις αυτές με τη σειρά.

1) Η δυνατότητα περιορισμού τόσο του δικαιώματος εισόδου όσο και του δικαιώματος εξόδου

59. Υπενθυμίζω ότι το άρθρο 27, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας, παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να επιβάλλουν περιορισμούς στην «ελευθερία κυκλοφορίας» για λόγους δημόσιας υγείας, χωρίς περαιτέρω εξειδικεύσεις όσον αφορά το είδος των μέτρων που δύνανται να θεσπίζουν οι εθνικές αρχές.

[68] Βλ., mutatis mutandis, απόφαση της 5ης Ιουνίου 2018, Coman κ.λπ. (C-673/16, EU:C:2018:385, σκέψη 25 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[69] Βλ. σημεία 75 επ. Τονίζω ότι, σε αντίθεση με τις εξαιρέσεις που άπτονται λόγων «δημόσιας τάξης» ή «δημόσιας ασφάλειας», οι εξαιρέσεις που άπτονται λόγων «δημόσιας υγείας» δεν έχουν ακόμη αποτελέσει αντικείμενο ερμηνείας του Δικαστηρίου.

60. Η διατύπωση αυτή καλύπτει, πρώτον, ενδεχόμενους περιορισμούς του δικαιώματος εισόδου που θεσπίζει το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας. Σε αυτούς περιλαμβάνεται, αφενός, η δυνατότητα απαγόρευσης εισόδου στην επικράτεια κράτους μέλους. Ωστόσο, διαλαμβάνονται και κάποιες επιφυλάξεις. Δεν δύναται ένα κράτος μέλος να επικαλεστεί τη διάταξη αυτή προκειμένου να αρνηθεί στους ίδιους του τους υπηκόους την είσοδο στην επικράτειά του (i) διότι η οδηγία αυτή δεν έχει εφαρμογή στη συγκεκριμένη περίπτωση και (ii) διότι το απαγορεύει η αρχή που επιβεβαιώνεται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της ΕΣΔΑ[70]. Επιπλέον, από το άρθρο 29, παράγραφος 2, της οδηγίας περί ιθαγένειας συνάγεται ότι δεν δύναται ένα κράτος μέλος να απαγορεύει σε υπηκόους άλλων κρατών μελών που διαμένουν στην επικράτειά του την είσοδο σε αυτή –μετά από ένα ταξίδι στη Σουηδία, για παράδειγμα– για λόγους «δημόσιας υγείας»[71]. Αφετέρου, τα κράτη μέλη δύνανται, καταρχήν, να επιβάλλουν σε πολίτες της Ένωσης –στους οποίους δεν μπορούν να απαγορεύσουν την είσοδο στην εθνική επικράτεια– άλλου είδους περιορισμούς κατά την είσοδο, οι οποίοι να μην έχουν αποτέλεσμα ισοδύναμο με άρνηση εισόδου. Σε αυτή την κατηγορία περιορισμών εμπίπτει η υποχρεωτική υποβολή των διαμενόντων στο Βέλγιο σε καραντίνα και διαγνωστικούς ελέγχους κατά την επιστροφή τους από χώρες «υψηλού κινδύνου»[72].

61. Δεύτερον, και αντιθέτως προς τους ισχυρισμούς της Nordic Info, είμαι της γνώμης ότι το άρθρο 27, παράγραφος 1, και το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας είναι ικανά να καλύψουν και το ενδεχόμενο επιβολής περιορισμών του δικαιώματος εξόδου που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας, όπως η απαγόρευση εξόδου[73]. Αν και ο τίτλος του κεφαλαίου VI είναι δυνατόν να προκαλέσει κάποια σύγχυση όσον αφορά το ζήτημα αυτό[74], είναι σαφές ότι, πρώτον, το περιεχόμενο της φράσης «ελευθερία κυκλοφορίας» –που απαντά στη διάταξη του άρθρου 27, παράγραφος 1– είναι αρκετά ευρύ ώστε να περικλείει και το δικαίωμα εξόδου. Δεύτερον, από το γεγονός ότι το άρθρο 29, παράγραφος 2, αφορά, κατ' ουσίαν, ένα συγκεκριμένο μέτρο, ήτοι την άρνηση εισόδου, δεν έπεται ότι η επιβολή περιορισμών για λόγους «δημόσιας υγείας» επιτρέπεται μόνον όσον αφορά το δικαίωμα εισόδου, διότι η διάταξη αυτή δεν αποσκοπεί στην απαρίθμηση όλων των επιτρεπτών –δυνάμει του άρθρου 27, παράγραφος 1, και του άρθρου 29, παράγραφος 1– περιορισμών της ελευθερίας κυκλοφορίας, αλλά μόνον στην οριοθέτηση της χρήσης του μέτρου αυτού. Επιπλέον, η ερμηνεία αυτή συνάδει με τον σκοπό που διώκεται διά της προβλεπόμενης στις διατάξεις αυτές παρέκκλιση για λόγους «δημόσιας υγείας» –ο οποίος σκοπός έγκειται, όπως προκύπτει από το γράμμα της τελευταίας αυτής διάταξης, στο να καταστεί δυνατό για τα κράτη μέλη να προστατεύουν την επικράτεια και τον πληθυσμό τους έναντι του κινδύνου εξάπλωσης λοιμωδών νόσων ή μεταδοτικών ασθενειών. Δεν αμφιβάλλω ότι ο συντάκτης του άρθρου 29, παράγραφος 1, απέβλεπε (πιθανότατα) στο να παράσχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να απαγορεύουν στους ταξιδιώτες-φορείς λοιμώδους νόσου την είσοδο στην επικράτειά τους και την εντεύθεν «εισαγωγή» της νόσου. Ενδέχεται, ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, να δικαιολογείται για λόγους προστασίας της επικράτειας

70 Βλ. σημείο 35 και υποσημείωση 61 των παρουσών προτάσεων.

71 Πράγματι, δυνάμει του άρθρου 29, παράγραφος 2, τα κράτη μέλη δεν δύνανται να απελάσουν πολίτη της Ένωσης για λόγους «δημόσιας υγείας» μετά την παρέλευση χρονικού διαστήματος «[τριών μηνών] μετά την ημερομηνία άφιξης». Επομένως, το εκάστοτε κράτος μέλος δύναται είτε να αρνηθεί εξαρχής σε πολίτη της Ένωσης την είσοδο στην επικράτειά του, ή να τον απελάσει προτού αρχίσει να ασκεί το δικαίωμα διαμονής που προβλέπει το άρθρο 7 της οδηγίας περί ιθαγένειας. Σε αντιδιαστολή, οσάκις ο εν λόγω πολίτης εγκαταλείπει προσωρινά την επικράτεια κράτους μέλους αφότου αποκτήσει την ιδιότητα του διαμένοντος σε αυτό, δεν επιτρέπεται να του αντιταχθεί άρνηση εισόδου κατά την επιστροφή του για λόγους δημόσιας υγείας.

72 Όσον αφορά τους υπηκόους του Βελγίου, και με δεδομένο ότι δεν αντιβαίνουν στην αρχή που επιβεβαιώνεται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της ΕΣΔΑ (βλ. υποσημείωση 61 των παρουσών προτάσεων), τέτοιου είδους μέτρα θα μπορούσαν να βρουν έρεισμα στο άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, τηρουμένων των όρων που προβλέπουν το άρθρο 27, παράγραφος 1, και το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας, εφαρμοζόμενα κατ' αναλογίαν.

73 Πρβλ. αποφάσεις της 10ης Ιουλίου 2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, σκέψεις 19 έως 22), της 17ης Νοεμβρίου 2011, Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749, σκέψεις 26, 29 και 30), και της 4ης Οκτωβρίου 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, σκέψεις 35 και 36).

74 Το κεφάλαιο VI της οδηγίας περί ιθαγένειας φέρει τον τίτλο «Περιορισμοί *του δικαιώματος εισόδου* και του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας» (η υπογράμμιση δική μου).

του εκάστοτε κράτους η επιβολή περιορισμών και όσον αφορά την έξοδο όσων διαμένουν σε αυτό, προκειμένου να αποτραπεί η «εισαγωγή» λοιμωδών νόσων κατά την επιστροφή τους[75]. Τέλος, η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται και από τις προπαρασκευαστικές εργασίες[76] για την έκδοση της οδηγίας περί ιθαγένειας[77].

2) Η δυνατότητα επιβολής περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία διά της θέσπισης μέτρων γενικής εφαρμογής

62. Τα επίμαχα στην κύρια δίκη εθνικά μέτρα ήταν γενικής εφαρμογής. Πράγματι, η απαγόρευση ταξιδιών και η υποχρεωτική υποβολή σε καραντίνα και διαγνωστικούς ελέγχους εφαρμόστηκαν κατά τρόπο συστηματικό σε αφηρημένες και ευρείες κατηγορίες προσώπων και σε καταστάσεις που καθορίζονταν αντικειμενικά –πρόσωπα που ταξίδευαν προς ή από «υψηλού κινδύνου» κράτη μέλη της Ένωσης για λόγους «μη απολύτως αναγκαίους», πρόσωπα που ταξίδευαν προς ή από τρίτη χώρα εκτός χώρου Σένγκεν κ.ο.κ.

63. Ωστόσο, η Nordic Info ισχυρίζεται ότι περιορισμοί στο δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας που αντλούν δικαιολογητικούς λόγους από το άρθρο 27, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας, επιτρέπεται να αποτελούν αντικείμενο ατομικών μόνο μέτρων. Η λήψη μέτρων αυτού του είδους είναι επιτρεπτή μόνον κατά περίπτωση, οσάκις από την εκτίμηση της ατομικής κατάστασης του εκάστοτε ενδιαφερομένου προκύπτει ότι αυτός αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια υγεία –διότι παρουσιάζει συμπτώματα νόσου από τις αναφερόμενες στην εν λόγω διάταξη, ή διότι έχει εκτεθεί σε τέτοια νόσο, ως εκ τούτου είναι υπαρκτός ο κίνδυνος μόλυνσής του και περαιτέρω εξάπλωσης της νόσου.

64. Η γνώμη μου, η οποία συμπίπτει με εκείνη της Βελγικής, της Ρουμανικής και της Νορβηγικής Κυβέρνησης, καθώς και της Επιτροπής, είναι ότι το άρθρο 27, παράγραφος 1, και το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας καθιστούν εφικτή την επιβολή γενικής εφαρμογής περιορισμών της ελευθερίας κυκλοφορίας για λόγους «δημόσιας υγείας» χωρίς να είναι αναγκαία η εν λόγω κατά περίπτωση εκτίμηση[78].

75 Όσον αφορά την COVID-19, βλ. σημείο 102 των παρουσών προτάσεων.

76 Στην πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών που είχε υποβάλει η Επιτροπή, COM(2001) 257 τελικό, το άρθρο 27 (τότε άρθρο 25) έκανε λόγο για «αποφάσεις άρνησης εισόδου […] πολίτη της Ένωσης […]», ενώ το άρθρο 29 (τότε άρθρο 27) για «άρνηση εισόδου […]». Ωστόσο, οι διατάξεις αυτές τροποποιήθηκαν στο πλαίσιο των νομοπαρασκευαστικών εργασιών, ώστε πλέον να κάνουν λόγο για ενδεχόμενους περιορισμούς στην «ελευθερία κυκλοφορίας», διατύπωση που κρίθηκε προτιμότερη επειδή «καλύπτει οποιοδήποτε είδος μέτρου, είτε πρόκειται για απομάκρυνση, για άρνηση εισόδου ή για άρνηση εξόδου από το έδαφος» {βλ. τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών [COM(2003) 199 τελικό], σ. 8, 29 και 30}. Επομένως, το γεγονός ότι ο τίτλος του κεφαλαίου VI δεν τροποποιήθηκε αναλόγως οφείλεται σε απλή παράλειψη του νομοθέτη της Ένωσης. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση του άρθρου 29, παράγραφος 1, όπου γίνεται ακόμη λόγος για «κράτος μέλος υποδοχής», αντί να χρησιμοποιείται ένας γενικότερος όρος όπως «το οικείο κράτος μέλος», ώστε να καλύπτεται η περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος επιβάλλει περιορισμούς στο δικαίωμα εξόδου των ίδιων των υπηκόων του.

77 Κατ' αναλογίαν, το δικαίωμα εξόδου που προβλέπεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της ΕΣΔΑ είναι δυνατόν να υπόκειται σε περιορισμούς, ιδίως για λόγους «δημόσιας υγείας» (βλ. άρθρο 2, παράγραφος 3).

78 Βλ., στο ίδιο πνεύμα, 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, σ. 1-24· Thym, D., και Bornemann, J., «Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics», *European Papers*, τόμος 5, αριθ. 3, 2020, σ. 1162-1163· van Eijken, H. H., και Rijpma, J. J., «Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona», *Utrecht Law Review*, τόμος 17, αριθ. 3, 2021, σ. 34 έως 50.

65. Κατά πρώτον, οι διατάξεις αυτές κάνουν λόγο, αντιστοίχως, για «περιορισμούς» και για «μέτρ[α] περιοριστικ[ά] της ελευθερίας κυκλοφορίας» που μπορούν να επιβάλλουν τα κράτη μέλη για λόγους «δημόσιας υγείας». Οι διατυπώσεις αυτές είναι αρκετά ευρείες ώστε να μπορούν να περικλείουν τόσο ατομικά όσο και γενικής εφαρμογής μέτρα.

66. Κατά δεύτερον, η όλη οικονομία του κεφαλαίου VI της οδηγίας περί ιθαγένειας επιρρωννύει την ερμηνεία αυτή. Πράγματι, ενώ το άρθρο 27, παράγραφος 2, προβλέπει ότι τα μέτρα που λαμβάνονται για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας πρέπει «να θεμελιώ[νονται] αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του αφορώμενου ατόμου» και ότι «αιτιολογίες που δεν συνδέονται με τα στοιχεία της υπόθεσης ή στηρίζονται σε εκτιμήσεις γενικής πρόληψης δεν γίνονται αποδεκτές», στο άρθρο 29 δεν διαλαμβάνονται ανάλογοι όροι όσον αφορά τα μέτρα που λαμβάνονται για λόγους «δημόσιας υγείας» [79].

67. Ομολογουμένως, αυτή η διαφορά στη διατύπωση δεν μπορεί να θεωρηθεί αφ' εαυτής αποφασιστικού χαρακτήρα. Από το κείμενο της οδηγίας περί ιθαγένειας δεν λείπουν οι ανακολουθίες [80]. Στο παρελθόν, το Δικαστήριο έκρινε ορθώς ότι απαιτείται εκτίμηση της ατομικής κατάστασης του ενδιαφερομένου στο πλαίσιο εφαρμογής άλλων διατάξεων της οδηγίας περί ιθαγένειας που δεν περιλαμβάνουν σχετική ρητή πρόβλεψη. Η κρίση αυτή του Δικαστηρίου, όπως διαλαμβάνεται, ιδίως, στην απόφασή του McCarthy κ.λπ. [81], αφορούσε μέτρα που λαμβάνονταν λόγω καταχρήσεως δικαιώματος, δυνάμει του άρθρου 35 της εν λόγω οδηγίας.

68. Ωστόσο, στην περίπτωση των μέτρων που λαμβάνονται για λόγους «δημόσιας υγείας» δυνάμει του άρθρου 27, παράγραφος 1, και του άρθρου 29, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας, είναι σκόπιμο το Δικαστήριο να τηρήσει επιφυλακτική στάση. Πράγματι, επισημαίνω –όπως άλλωστε και η Βελγική, η Ρουμανική και η Νορβηγική Κυβέρνηση, αλλά και η Επιτροπή– ότι, κατά τρίτον, είναι λογικό να παρέχεται στα κράτη μέλη μεγαλύτερο περιθώριο εκτιμήσεως όταν πρόκειται για απειλή για τη «δημόσια υγεία», σε σύγκριση με τις περιπτώσεις της απειλής για τη «δημόσια τάξη» ή τη «δημόσια ασφάλεια» και της καταχρηστικής συμπεριφοράς, καθόσον πρόκειται, απλούστατα, για ζητήματα διαφορετικής φύσεως.

69. Από τη μία πλευρά, απειλές για τη «δημόσια τάξη» ή τη «δημόσια ασφάλεια» απορρέουν, κατά κανόνα, από τη συμπεριφορά συγκεκριμένων ατόμων, όπως οι τρομοκράτες ή οι επικίνδυνοι εγκληματίες. Επομένως, δεν θα πρέπει, καταρχήν, να παρέχεται στις δημόσιες αρχές η ευχέρεια λήψης, για λόγους πρόληψης, μέτρων γενικού χαρακτήρα –όπως η απαγόρευση εισόδου όλων των προσώπων που ταξιδεύουν από συγκεκριμένες χώρες με το αιτιολογικό ότι ορισμένοι εξ αυτών ενδέχεται να είναι επικίνδυνοι–, ιδίως μάλιστα λαμβανομένης υπόψη της ιδιαίτερης σημασίας του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας που απολαμβάνουν οι πολίτες της Ένωσης.

[79] Είναι γεγονός ότι το άρθρο 29, παράγραφος 3, της οδηγίας περί ιθαγένειας προβλέπει ότι, εφόσον κράτος μέλος θέτει ως προϋπόθεση για την είσοδο στην επικράτειά του τη διενέργεια ιατρικών εξετάσεων «προκειμένου να πιστοποιηθεί ότι [οι αφικνούμενοι πολίτες της Ένωσης] δεν πάσχουν από καμία από τις ασθένειες που αναφέρονται [στο άρθρο 29, παράγραφος 1]», οι εξετάσεις αυτές «δεν μπορούν να έχουν συστηματικό χαρακτήρα». Το κράτος μέλος μπορεί να τις επιβάλλει μόνον «αν υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις που το καθιστούν αναγκαίο». Στην αιτιολογική έκθεση της αρχικής της πρότασης οδηγίας, η Επιτροπή διαλαμβάνει ότι η διατύπωση αυτή σκοπεί να καταστήσει σαφές ότι η προσφυγή στην παρέκκλιση για λόγους «δημόσιας υγείας» θα γίνεται μόνον «υπό τον όρο ότι υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις ότι το εκάστοτε πρόσωπο πάσχει από κάποια από τις ασθένειες [που προβλέπονται στο άρθρο 29, παράγραφος 1]». Ωστόσο, δεν θεωρώ ότι εξ αυτού συνάγεται ότι το άρθρο 29, παράγραφος 1, καθιστά επιτρεπτή μόνον τη λήψη ατομικών μέτρων. Πράγματι, το γεγονός ότι ένα πρόσωπο εμφανίζει συμπτώματα ασθένειας που εγκλείει κίνδυνο επιδημίας μπορεί να αποτελεί «σοβαρή ένδειξη» περί της αναγκαιότητας ενός τέτοιου μέτρου. Εντούτοις, το ίδιο ισχύει και όταν ένα πρόσωπο επιθυμεί να ταξιδέψει προσωρινά προς ή από χώρα που αντιμετωπίζει σοβαρή έξαρση της νόσου αυτής. Επομένως, δεν αντιβαίνουν στο άρθρο 29, παράγραφος 3, περιοριστικά μέτρα τα οποία επιβάλλονται γενικά στα πρόσωπα τα οποία ταξιδεύουν –ή επιθυμούν να ταξιδέψουν– από ή προς μια τέτοια χώρα.

[80] Βλ. σημείο 61 και υποσημείωση 76 των παρουσών προτάσεων. Ακόμη ένα παράδειγμα: στο άρθρο 27, παράγραφος 2, γίνεται μνεία της αρχής της αναλογικότητας ενώ στο άρθρο 29 όχι, παρά το γεγονός ότι η αρχή αυτή πρέπει πάντοτε να τηρείται (βλ. σημείο 91 των παρουσών προτάσεων).

[81] Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2014 (C-202/13, EU:C:2014:2450, σκέψεις 43 έως 58).

Όχι μόνον διότι κάτι τέτοιο θα υπερέβαινε το αναγκαίο μέτρο, αλλά και διότι, κατά τη γνώμη μου, στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής κοινωνίας δεν θα πρέπει να γίνεται ανεκτό –παρά μόνον σε όλως εξαιρετικές περιστάσεις– να τεκμαίρουν οι δημόσιες αρχές την επικινδυνότητα ενός προσώπου από μόνο τον λόγο ότι αυτό ανήκει σε μια τόσο ευρεία και αφηρημένη κατηγορία [82]. Από την άποψη αυτή, εγείρονται επιφυλάξεις σχετικές με την αξιοπρέπεια του ατόμου. Πράγματι, σε πολλές περιπτώσεις, τέτοιες προσεγγίσεις βασίζονται στην προκατάληψη [83]. Το ίδιο ισχύει και όσον αφορά την αποτροπή της κατάχρησης του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας. Ακόμη και αν αντιμετωπίζουν πλήθος περιστατικών καταχρηστικής εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι προσποιούνται ότι είναι μέλη των οικογενειών πολιτών της Ένωσης, τα κράτη μέλη δεν δύνανται να θεσπίζουν, για λόγους πρόληψης, μέτρα γενικής εφαρμογής τα οποία στερούν από όλα τα μέλη των οικογενειών των πολιτών της Ένωσης τα δικαιώματα που αυτά αντλούν, μεταξύ άλλων, από την οδηγία περί ιθαγένειας [84].

70. Από την άλλη πλευρά, στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας το κρίσιμο στοιχείο είναι η απειλή για τη «δημόσια υγεία», ήτοι ο κίνδυνος εξάπλωσης στην επικράτεια κράτους μέλους «ασθ[ενειών] που εγκλείουν κίνδυνο επιδημίας» ή «άλλ[ων] λοιμ[ωδών] νόσ[ων] ή μεταδοτικ[ών] παρασιτικ[ών] ασθ[ενειών]», απειλή η οποία, κατά κανόνα, δεν εξαρτάται από τη συμπεριφορά συγκεκριμένων προσώπων. Στην περίπτωση αυτή, η εκτίμηση της επιδημιολογικής κατάστασης της εκάστοτε χώρας μπορεί να αποτελεί λυσιτελές κριτήριο [85]. Υπό ορισμένες περιστάσεις, και αναλόγως της μεταδοτικότητας μιας ασθένειας, ενδέχεται να μολυνθεί μεγάλο μέρος του πληθυσμού, αν όχι το σύνολο. Στο πλαίσιο αυτό, η εκ μέρους κράτους μέλους εφαρμογή ατομικών μέτρων στα σημεία εισόδου των ταξιδιωτών στο έδαφός του (ή εξόδου από αυτό), στη βάση της παρουσίας εμφανών συμπτωμάτων ή της επιβεβαιωμένης έκθεσης στην ασθένεια, ενδέχεται να μην είναι πάντοτε επαρκώς αποτελεσματική προκειμένου να αποτραπεί ή να περιοριστεί η εξάπλωση της ασθένειας [86]. Για τον σκοπό αυτόν, ενδέχεται να είναι αναγκαία η προληπτική επιβολή ορισμένων γενικής εφαρμογής περιορισμών της ελεύθερης κυκλοφορίας –αφορώντων, για παράδειγμα, όλα τα πρόσωπα που ταξιδεύουν από συγκεκριμένες χώρες ή περιοχές «υψηλού κινδύνου». Η ερμηνεία του άρθρου 27, παράγραφος 1, και του άρθρου 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας πρέπει να γίνεται υπ' αυτό το πνεύμα. Και ενώ οι διατάξεις αυτές θα πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικώς [87] –καθόσον αποτελούν ρήτρες που εισάγουν παρέκκλιση–, η ερμηνεία τους θα πρέπει να διαφυλάσσει την πρακτική αποτελεσματικότητά τους [88]. Εξάλλου, το άρθρο 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ ορίζει ότι «κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης», μεταξύ αυτών και της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων,

82 Πρβλ. απόφαση της 2ας Απριλίου 2020, Επιτροπή κατά Πολωνίας, Ουγγαρίας και Τσεχίας (Προσωρινός μηχανισμός μετεγκατάστασης αιτούντων διεθνή προστασία) (C-715/17, C-718/17 και C-719/17, EU:C:2020:257, σκέψεις 135, 159 και 160).

83 Πρβλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα H. Mayras στην υπόθεση Bonsignore (67/74, EU:C:1975:22, σ. 315).

84 Πρβλ. απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2014, McCarthy κ.λπ. (C-202/13, EU:C:2014:2450, σκέψη 56).

85 Βλ., mutatis mutandis, απόφαση της 4ης Απριλίου 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255 σκέψεις 40 και 41).

86 Όσον αφορά την COVID-19, βλ. σημείο 109 των παρουσών προτάσεων.

87 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 22ας Ιουνίου 2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone κ.λπ. (Προληπτικά μέτρα ενόψει απομάκρυνσης) (C-718/19, EU:C:2021:505, σκέψη 56 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

88 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 29ης Ιουλίου 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, σκέψεις 53 έως 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βεβαίως, η εκτίμηση της ατομικής κατάστασης απαιτείται, κατά κανόνα, προκειμένου να διασφαλίζεται, όχι μόνον η αναγκαιότητα, αλλά και η stricto sensu αναλογικότητα των εκάστοτε περιοριστικών μέτρων. Εντούτοις, όταν πρόκειται για μέτρα γενικής εφαρμογής που λαμβάνονται για λόγους «δημόσιας υγείας», η stricto sensu αναλογικότητα μπορεί να διασφαλίζεται μέσω του κατάλληλου σχεδιασμού τους, αλλά και μέσω της πρόβλεψης ότι, κατά την εφαρμογή των μέτρων αυτών, μπορεί να συνεκτιμώνται τυχόν ιδιαίτερες ατομικές περιστάσεις, όπως θα εξηγήσω στα σημεία 128 έως 132 των παρουσών προτάσεων.

«εξασφαλίζεται υψηλού επιπέδου προστασία της υγείας του ανθρώπου», μια επιταγή τόσο μεγάλης σημασίας ώστε επαναλαμβάνεται στο άρθρο 35 του Χάρτη. Ο έλεγχος των επιδημιών εντάσσεται εξ ορισμού στον σκοπό αυτόν [89].

71. Υπάρχει μια τελευταία αιτίαση που θα πρέπει να εξεταστεί προτού κλείσω την ενότητα αυτή των προτάσεων. Πράγματι, τα άρθρα 30 και 31 της οδηγίας περί ιθαγένειας προβλέπουν ορισμένες εγγυήσεις υπέρ των πολιτών της Ένωσης οι οποίοι υπόκεινται σε μέτρα περιορισμού των δικαιωμάτων που αντλούν από την εν λόγω οδηγία. Οι εθνικές αρχές οφείλουν, δυνάμει του άρθρου 30, παράγραφοι 1 και 2, αντιστοίχως, να κοινοποιούν «στους ενδιαφερόμενους» «κάθε απόφαση που λαμβάνεται δυνάμει του άρθρου 27, παράγραφος 1», και να τους ενημερώνουν «για τους λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας επί των οποίων στηρίζεται η ληφθείσα στην περίπτωσή τους απόφαση». Περαιτέρω, δυνάμει του άρθρου 31, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας, οι εν λόγω αρχές οφείλουν να διασφαλίζουν ότι «οι ενδιαφερόμενοι» έχουν πρόσβαση σε διαδικασίες προσφυγών «προκειμένου να προσβάλλουν ή να ζητήσουν την αναθεώρηση απόφασης η οποία έχει ληφθεί εις βάρος τους για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας».

72. Στο πλαίσιο αυτό, η Nordic Info υποστηρίζει ότι από τη συστηματική αναφορά των εν λόγω διατάξεων σε «αποφάσεις» που αφορούν συγκεκριμένους «ενδιαφερόμενους» συνάγεται αναγκαίως ότι το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας καθιστά επιτρεπτή μόνον τη λήψη ατομικών μέτρων, ακόμη και για λόγους «δημόσιας υγείας». Ευλόγως επίσης θα μπορούσε να υποστηριχθεί η άποψη ότι, εφόσον οι εν λόγω εγγυήσεις σκοπούν –κατά τη διατύπωση του Δικαστηρίου– «να καταστήσουν δυνατό στον ενδιαφερόμενο να προβάλει περιστάσεις και εκτιμήσεις απτόμενες της ατομικής καταστάσεώς του» [90], τυχόν αναγνώριση της ευχέρειας των κρατών μελών να λαμβάνουν, βάσει της ίδιας διάταξης, μέτρα γενικής εφαρμογής θα μπορούσε να αναιρέσει το ουσιαστικό περιεχόμενο των εν λόγω εγγυήσεων.

73. Θεωρώ ότι η αιτίαση αυτή δεν ευσταθεί. Πρώτον, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, σκοπός των άρθρων 30 και 31 της οδηγίας περί ιθαγένειας δεν είναι να οριοθετήσουν το είδος των μέτρων που μπορεί να λαμβάνονται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 27, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας, αλλά μόνον να προβλέψουν συγκεκριμένες εγγυήσεις οσάκις λαμβάνονται τέτοια μέτρα. Το γεγονός ότι στα άρθρα 30 και 31 γίνεται χρήση του όρου «απόφαση» –αντί των γενικότερων όρων «περιορισμοί» ή «μέτρα»– απλώς αντικατοπτρίζει το ότι, όπως συνάγεται από τα προεκτεθέντα, τα απαιτούμενα στο πλαίσιο εφαρμογής της οδηγίας αυτής μέτρα είναι συνήθως ατομικά, σε αυτού δε του είδους τα μέτρα απέβλεψε προφανώς ο νομοθέτης της Ένωσης κατά τη διατύπωση των διατάξεων αυτών. Σε γενικές γραμμές, φαίνεται ότι στην οδηγία περί ιθαγένειας οι όροι «μέτρα» και «αποφάσεις» χρησιμοποιούνται αδιακρίτως, και όχι πάντοτε κατά συνεπή τρόπο [91], ως εκ τούτου δεν μπορούν να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα από το γεγονός ότι σε μια συγκεκριμένη διάταξη απαντά ο ένας ή ο άλλος όρος. Δεύτερον, μολονότι κατά τη διατύπωση

[89] Πρβλ. άρθρο 168, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, στο οποίο διευκρινίζεται ότι η δράση της Ένωσης στον τομέα της δημόσιας υγείας καλύπτει, μεταξύ άλλων, «την επαγρύπνηση για τις σοβαρές διασυνοριακές απειλές κατά της υγείας, την κήρυξη συναγερμού σε περίπτωση τέτοιων απειλών και την καταπολέμησή τους». Όπως θα εξηγήσω κατά την ανάλυση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν στο μέρος Β των παρουσών προτάσεων, είναι γεγονός ότι ορισμένες καταστάσεις που άπτονται της «δημόσιας υγείας» είναι τόσο κρίσιμες ώστε να μπορούν να θεωρηθούν απειλές για τη «δημόσια τάξη», κάτι που θα μπορούσε να οδηγήσει στο οξύμωρο σχήμα να μην επιτρέπεται να λαμβάνονται, στις περιπτώσεις αυτές, παρά μόνον ατομικά μέτρα περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας. Φρονώ, εντούτοις, ότι η απλή εφαρμογή της αρχής lex specialis αρκεί για την επίλυση του προβλήματος. Εφόσον ο νομοθέτης της οδηγίας περί ιθαγένειας θέσπισε ειδικό ρυθμιστικό πλαίσιο για τη λήψη μέτρων για λόγους «δημόσιας υγείας», έπεται ότι το πλαίσιο αυτό κατισχύει εκείνου που εφαρμόζεται κατά τη λήψη μέτρων για λόγους «δημόσιας τάξης», στο μέτρο που παρεκκλίνει από αυτό.

[90] Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2014, McCarthy κ.λπ. (C-202/13, EU:C:2014:2450, σκέψεις 50 και 51).

[91] Για παράδειγμα, ενώ στο άρθρο 27, παράγραφος 2, γίνεται λόγος για «μέτρα», η ίδια αυτή διάταξη προβλέπει ότι, εφόσον τα μέτρα αυτά λαμβάνονται για λόγους «δημόσιας τάξης» ή «δημόσιας ασφάλειας», πρέπει να αφορούν συγκεκριμένο άτομο· επομένως πρόκειται για αποφάσεις.

των εν λόγω διατάξεων ο νομοθέτης της Ένωσης δεν απέβλεψε σε μέτρα γενικής εφαρμογής, τούτο δεν συνεπάγεται ότι η ευχέρεια λήψης τέτοιων μέτρων για λόγους «δημόσιας υγείας» θα αναιρούσε την αποτελεσματικότητα των διατάξεων αυτών. Ο πολίτης της Ένωσης διατηρεί, σε κάποιον βαθμό, τη δυνατότητα να «προβάλει περιστάσεις και εκτιμήσεις απτόμενες της ατομικής καταστάσεώς του». Θα επανέλθω στην πτυχή αυτή του ζητήματος στα σημεία 115 έως 119 των παρουσών προτάσεων.

β) Περί του αν τηρούνται οι όροι και οι προϋποθέσεις του άρθρου 27, παράγραφος 1, και του άρθρου 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας στις περιστάσεις της ένδικης υπόθεσης

74. Στις προηγούμενες ενότητες εξήγησα τους λόγους για τους οποίους εθνικά μέτρα όπως τα επίμαχα στην κύρια δίκη *ενδέχεται*, καταρχήν, να δικαιολογούνται με βάση το άρθρο 27, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας.

75. Εντούτοις, προκειμένου να είναι πλήρως συμβατά με τις εν λόγω διατάξεις, αυτού του είδους τα μέτρα πρέπει να τηρούν όλους τους όρους και τις προϋποθέσεις που απορρέουν από αυτές. Ειδικότερα, η εφαρμογή των μέτρων πρέπει να αποσκοπεί στην αντιμετώπιση σοβαρής, πραγματικής και ενεστώσας απειλής για τη «δημόσια υγεία» (1), ενώ αυτά καθεαυτά τα μέτρα πρέπει να τηρούν τις αρχές της ασφάλειας δικαίου (2), της ίσης μεταχείρισης (3), καθώς και της αναλογικότητας (4). Το βάρος της απόδειξης ότι τηρούνται οι εν λόγω όροι και προϋποθέσεις το φέρει το εκάστοτε κράτος μέλος. Περαιτέρω, εναπόκειται εν τέλει στο αιτούν δικαστήριο, που είναι το μόνο αρμόδιο να εκτιμήσει τα πραγματικά περιστατικά, να εξακριβώσει αν τηρούνται οι εν λόγω όροι και προϋποθέσεις στις περιστάσεις της κύριας δίκης. Ωστόσο, το Δικαστήριο μπορεί, με βάση τα στοιχεία που έχουν τεθεί στην κρίση του, να παράσχει καθοδήγηση επί του ζητήματος. Προς τούτο, στις επόμενες ενότητες θα εξετάσω με τη σειρά τους ως άνω όρους και προϋποθέσεις.

1) Η ύπαρξη σοβαρής, πραγματικής και ενεστώσας απειλής για τη «δημόσια υγεία»

76. Όπως ήδη αναφέρθηκε, η επίκληση δικαιολογητικών λόγων «δημόσιας υγείας» κατά το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας οριοθετείται σαφώς στο άρθρο 29. Η τελευταία αυτή διάταξη προσδιορίζει ακριβέστερα τις περιστάσεις υπό τις οποίες είναι θεμιτή η επίκληση τέτοιων λόγων[92]. Κατά την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού, μόνον ορισμένες ασθένειες δικαιολογούν την εφαρμογή μέτρων περιοριστικών της ελευθερίας κυκλοφορίας. Στις ασθένειες αυτές περιλαμβάνονται «ασθένειες που εγκλείουν κίνδυνο επιδημίας, όπως ορίζονται στις οικείες πράξεις [του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας, στο εξής: ΠΟΥ]» –ήτοι, στον Διεθνή Κανονισμό Υγείας (2005) (στο εξής: ΔΚΥ)[93].

77. Προφανώς, σε αυτή την κατηγορία ασθενειών συγκαταλέγεται και η COVID-19. Επισημαίνω ότι στις 30 Ιανουαρίου 2020[94] ο Γενικός Διευθυντής του ΠΟΥ διαπίστωσε ότι η έξαρση της εν λόγω ασθένειας συνιστούσε «κατάσταση έκτακτης ανάγκης διεθνούς ενδιαφέροντος για τη

92 Πρβλ. αιτιολογική σκέψη 22 της οδηγίας περί ιθαγένειας.

93 Ο ΔΚΥ είναι δεσμευτικός για όλα τα μέλη του ΠΟΥ. Σε αυτά περιλαμβάνονται τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

94 ΠΟΥ, «Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)», 30 Ιανουαρίου 2020.

δημόσια υγεία» κατά την έννοια της ως άνω πράξεως [95] . Περαιτέρω, στις 11 Μαρτίου 2020 ο ίδιος οργανισμός, εκτιμώντας τη ραγδαία αύξηση των καταγεγραμμένων κρουσμάτων και των χωρών που είχαν πληγεί από την ασθένεια, χαρακτήρισε πανδημία την COVID-19 [96].

78. Ωστόσο, το γεγονός ότι η λήψη συγκεκριμένων μέτρων έγινε επ' αφορμή μιας τέτοιας ασθένειας δεν αρκεί για να θεωρηθούν αυτά δικαιολογημένα στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 27, παράγραφος 1, και του άρθρου 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, οσάκις οι δημόσιες αρχές επικαλούνται λόγους «δημόσιας υγείας» προς δικαιολόγηση της επιβολής περιορισμών στο δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης, οφείλουν να αποδεικνύουν επαρκώς ότι τα επίμαχα μέτρα είναι αναγκαία για την αποτελεσματική προστασία των συμφερόντων τα οποία αφορούν οι εν λόγω διατάξεις [97]. Μολονότι προκύπτει από την ίδια τη ratio του άρθρου 29, παράγραφος 1, ότι, σε γενικές γραμμές, οι ασθένειες που αναφέρονται στη διάταξη αυτή θεωρούνται *σοβαρή* απειλή για τη «δημόσια υγεία», εντούτοις τα μέτρα που επιβάλλονται στους πολίτες της Ένωσης προς αποτροπή της εξάπλωσης μιας τέτοιας ασθένειας δεν επιτρέπεται να έχουν συστηματικό χαρακτήρα [98]: η απειλή πρέπει να είναι *πραγματική*, και όχι απλώς υποθετική, υπό τις εκάστοτε συγκεκριμένες περιστάσεις. Επομένως, οι δημόσιες αρχές οφείλουν, μέσω αξιολόγησης του κινδύνου πραγματοποιούμενης βάσει των πλέον αξιόπιστων επιστημονικών δεδομένων που είναι διαθέσιμα κατά τον κρίσιμο χρόνο και των πλέον πρόσφατων αποτελεσμάτων της διεθνούς έρευνας, να αποδεικνύουν την πιθανότητα πραγμάτωσης της επίμαχης απειλής, καθώς και τη σοβαρότητα των επιπτώσεων για τη «δημόσια υγεία» που θα προκαλούσε η πραγμάτωσή της [99].

79. Ωστόσο, όπως υποστήριξαν οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις καθώς και η Επιτροπή, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει επίσης ότι οσάκις καταλείπεται μεν αβεβαιότητα, ακόμη και μετά την αξιολόγηση κινδύνου, σχετικά με την ύπαρξη ή την έκταση του προβαλλόμενου κινδύνου για τη «δημόσια υγεία», αλλά η πιθανότητα πρόκλησης πραγματικής βλάβης στο εν λόγω συμφέρον εξακολουθεί να υπάρχει στην υποθετική περίπτωση της επέλευσης του κινδύνου αυτού, τότε, και κατ' εφαρμογήν της αρχής της προφύλαξης, τα κράτη μέλη δύνανται να λαμβάνουν μέτρα χωρίς να απαιτείται να αναμένουν μέχρις ότου καταστούν απολύτως εμφανείς η πραγματική υπόσταση και η σοβαρότητα του εν λόγω κινδύνου [100]. Και μολονότι θα πρέπει και σε αυτή την περίπτωση να αποδεικνύεται, έστω εν μέρει, η ανάγκη λήψης μέτρων προφύλαξης, ωστόσο στην περίπτωση αυτή το βάρος απόδειξης μειώνεται προκειμένου οι εθνικές αρχές να μπορέσουν να ενεργήσουν με την απαιτούμενη σπουδή. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι το δικαστήριο που καλείται να εκτιμήσει μέτρα αυτού του είδους θα πρέπει να αρκείται στον έλεγχο περί του αν η εκ μέρους των αρχών αξιολόγηση σχετικά με την ύπαρξη πραγματικής και σοβαρής απειλής για τη «δημόσια υγεία» βασίζεται σε *εύλογες* αιτιάσεις.

95 Δυνάμει του άρθρου 1 του ΔΚΥ, στην έννοια αυτή εμπίπτει κάθε «εξαιρετικό συμβάν [...] το οποίο συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια υγεία σε άλλα κράτη μέσω της διεθνούς διάδοσης της νόσου […]».

96 ΠΟΥ, «WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19», 11 Μαρτίου 2020.

97 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2020, Ποινική δίκη κατά B S κατά C A [Εμπορία Κανναβιδιόλης (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938, σκέψη 87 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Ομοίως, με βάση το άρθρο 2, παράγραφος 3, του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της ΕΣΔΑ, μέτρο το οποίο συνιστά παρέμβαση στο δικαίωμα κάθε προσώπου να εγκαταλείπει οποιαδήποτε χώρα, που θεσπίζει το άρθρο 2, παράγραφος 2, θεωρείται αναγκαίο «σε μια δημοκρατική κοινωνία» για την προστασία της δημόσιας υγείας εφόσον απαντά σε «επιτακτική κοινωνική ανάγκη» και, ιδίως, εφόσον οι προβαλλόμενοι από τις εθνικές αρχές λόγοι που το δικαιολογούν είναι «λυσιτελείς και επαρκείς».

98 Πρβλ. άρθρο 29, παράγραφος 3, της οδηγίας περί ιθαγένειας.

99 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2020, Ποινική δίκη κατά B S κατά C A [Εμπορία Κανναβιδιόλης (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938, σκέψεις 88 και 91 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

100 Όπ.π. (σκέψη 92).

80. Στην υπό κρίση υπόθεση, δεν αμφισβητείται ότι ήταν εύλογες οι εν λόγω αιτιάσεις όσον αφορά την COVID-19 κατά τη διάρκεια της κορύφωσης του «πρώτου κύματος» της πανδημίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Κατά τον χρόνο εκείνο, η εκθετική αύξηση του αριθμού των κρουσμάτων μετέτρεψε την έξαρση της ασθένειας αυτής σε «υγειονομική κρίση». Ανεξαρτήτως της επιστημονικής αβεβαιότητας που περιέβαλλε την προέλευση του (τότε) νέου κορωνοϊού, τη μεταδοτικότητά του, τη δυναμική της λοίμωξης και τις επιπτώσεις του, ήταν περισσότερο από εύλογη η πεποίθηση των δημοσίων αρχών ότι η πανδημία αποτελούσε πραγματική και σοβαρή απειλή για την ασφάλεια της παροχής υγειονομικής περίθαλψης –καθώς τα εθνικά συστήματα υγειονομικής περίθαλψης προσπαθούσαν εναγωνίως να διαχειριστούν το πλήθος των ατόμων που είχαν ανάγκη νοσηλείας–, αλλά και για την ίδια τη ζωή και τη σωματική ακεραιότητα των οικείων πληθυσμών. Εξάλλου, δύσκολα θα μπορούσε κανείς να αρνηθεί ότι, κατά τον χρόνο εκείνο, η πανδημία ήταν «ικανή να προκαλέσει πολύ σοβαρές επιπτώσεις όχι μόνο για την υγεία αλλά και για την κοινωνία, την οικονομία, τη λειτουργία του κράτους και, γενικότερα, το σύνολο του βίου» [101].

81. Επομένως, ήταν –αν μη τι άλλο– εύλογη η κρίση των δημοσίων αρχών περί της αναγκαιότητας να ελεγχθεί η διασπορά της COVID-19 προκειμένου να θωρακιστούν τα οικεία συστήματα υγειονομικής περίθαλψης και να μετριαστούν οι εν γένει συνέπειες του ιού για την κοινωνία, καθώς και περί της αναγκαιότητας να εφαρμοστεί προς τον σκοπό αυτό –μεταξύ άλλων– μια δέσμη «μη φαρμακευτικών παρεμβάσεων», περιλαμβανομένων και των ταξιδιωτικών περιορισμών, στο πλαίσιο της προσπάθειας να επιβραδυνθεί η μετάδοση [102] της νόσου στην κοινότητα [103].

82. Ωστόσο, το κρίσιμο για την υπόθεση της κύριας δίκης ζήτημα έγκειται στο αν η κατάσταση που μόλις περιγράφηκε εξακολουθούσε να ισχύει στο Βέλγιο κατά τον χρόνο λήψης και εφαρμογής των επίμαχων μέτρων, τα οποία απέβησαν σε βάρος των συμφερόντων της Nordic Info –ήτοι περί τις αρχές του Ιουλίου του 2020. Πράγματι, η νομιμότητα των εν λόγω μέτρων θα πρέπει να εκτιμηθεί εντός του ισχύοντος πλαισίου [104].

83. Κατά τον χρόνο εκείνο, η οξύτερη φάση του «πρώτου κύματος» είχε παρέλθει. Ήδη από τον Μάιο η συνολική επιδημιολογική εικόνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρουσίαζε σημάδια βελτίωσης, γεγονός που γεννούσε «συγκρατημένη αισιοδοξία» [105], σε βαθμό ικανό ώστε η Επιτροπή να καλέσει τα κράτη μέλη να εξετάσουν το ενδεχόμενο σταδιακής χαλάρωσης και, στη συνέχεια, άρσης των ταξιδιωτικών περιορισμών που είχαν θεσπίσει για τις μεταξύ τους μετακινήσεις από τις αρχές του Μαρτίου [106]. Η βελτίωση αυτή επιβεβαιώθηκε τον Ιούνιο. Κατόπιν

[101] Απόφαση Terheş κατά Ρουμανίας (§ 39). Βλ., επίσης, ΠΟΥ, «COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update», 14 Απριλίου 2020, όπου αναφέρεται ότι, στις 13 Απριλίου 2020, είχαν ήδη μολυνθεί περισσότερα από 1,7 εκατομμύρια άτομα παγκοσμίως, με τα θύματα να ανέρχονται σε σχεδόν 85 000. Η ικανότητα του ιού να εξαπλώνεται ραγδαία είχε προκαλέσει κορεσμό ακόμη και στα πλέον ανθεκτικά συστήματα υγειονομικής περίθαλψης. Την εποχή εκείνη, το 20 % του συνόλου των κρουσμάτων ήταν σοβαρά ή κρίσιμα, ενώ το ποσοστό θνητότητας υπερέβαινε το 3 %, με αυξητική τάση στους ηλικιωμένους και στα άτομα με υποκείμενα νοσήματα.

[102] Με τη φράση «μετάδοση στην κοινότητα» νοείται η διαδικασία της εξάπλωσης λοιμώδους νόσου σε ευρεία σύνολα ατόμων μέσω τυχαίων επαφών.

[103] Βλ. δελτίο τύπου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της 17ης Μαρτίου 2020, με τίτλο «Συμπεράσματα του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μετά την τηλεδιάσκεψη με μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη νόσο COVID-19», και ΠΟΥ, «COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update», 14 Απριλίου 2020.

[104] Πρβλ. απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2015, Scotch Whisky Association κ.λπ. (C-333/14, EU:C:2015:845, σκέψη 62 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[105] Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 8ης Μαΐου 2020, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη δεύτερη αξιολόγηση της εφαρμογής του προσωρινού περιορισμού των μη ουσιωδών μετακινήσεων προς την ΕΕ [COM(2020) 222 final].

[106] Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 15ης Μαΐου 2020, με τίτλο «Προς μια σταδιακή και συντονισμένη προσέγγιση για την αποκατάσταση της ελεύθερης κυκλοφορίας και την άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα – COVID-19» (ΕΕ 2020, C 169, σ. 30).

τούτου, αρκετά κράτη μέλη προχώρησαν στην άρση των εν λόγω περιορισμών στις 15 Ιουνίου, η δε Επιτροπή ενθάρρυνε και τα υπόλοιπα κράτη μέλη να πράξουν το ίδιο. Επιπλέον, από τις 30 Ιουνίου επήλθε χαλάρωση των προσωρινών περιορισμών που είχαν επιβληθεί για τα μη απολύτως αναγκαία ταξίδια προς την Ευρωπαϊκή Ένωση [107].

84. Εντούτοις, η Βελγική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, παρά τη συνολική βελτίωση της επιδημιολογικής κατάστασης στην Ευρωπαϊκή Ένωση κατά τις αρχές του Ιουλίου, η πανδημία ούτε είχε παρέλθει ούτε είχε τεθεί υπό πλήρη έλεγχο. Στην πραγματικότητα, η επιδημιολογική κατάσταση των επιμέρους χωρών διέφερε κατά πολύ. Ενώ στο Βέλγιο είχε σταθεροποιηθεί, σε άλλα κράτη μέλη, περιλαμβανομένης της Σουηδίας, τα αντικειμενικά δεδομένα [108] υποδείκνυαν σημαντική έξαρση των λοιμώξεων. Με δεδομένη τη μολυσματικότητα του ιού [109], οι βελγικές αρχές έκριναν ότι ο κίνδυνος μιας νέας, μεγάλης κλίμακας έξαρσης της πανδημίας στην επικράτεια της χώρας –ενός ενδεχόμενου (τότε) «δεύτερου κύματος»– ήταν πραγματικός, εν όψει και της αρχής της περιόδου των θερινών διακοπών, ιδίως αν προχωρούσαν σε πρόωρη άρση των μέτρων περιορισμού. Ως εκ τούτου, αποφάσισαν να διατηρήσουν σε ισχύ ορισμένα εκ των μέτρων αυτών, μεταξύ των οποίων και τους επίμαχους ταξιδιωτικούς περιορισμούς, προσαρμόζοντάς τους ανάλογα με το επίπεδο του κινδύνου.

85. Κατά τη γνώμη μου, η εκ μέρους των βελγικών αρχών αξιολόγηση του κινδύνου για τη «δημόσια υγεία» κατά τον κρίσιμο χρόνο παρίσταται εύλογη, λαμβανομένης υπόψη της αρχής της προφύλαξης [110]. Επομένως, τα επίμαχα μέτρα φαίνονταν δικαιολογημένα με βάση το άρθρο 27, παράγραφος 1, και το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας. Το γεγονός ότι, κατά τον χρόνο εκείνο, δεν υπήρχε εγκεκριμένη και/ή αποτελεσματική θεραπευτική μέθοδος, ούτε εμβόλια, προκειμένου να μετριαστούν οι δυνητικές επιπτώσεις του ιού στον πληθυσμό επιρρωννύει τον εύλογο χαρακτήρα της αξιολόγησης. Ωστόσο, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, η έκταση του κινδύνου εξαρτάτο, μεταξύ άλλων, από την προβλεπόμενη ικανότητα του βελγικού συστήματος υγειονομικής περίθαλψης να αντεπεξέλθει στο ενδεχόμενο μιας νέας έξαρσης των λοιμώξεων στην επικράτεια της χώρας, ζήτημα που καλείται να εξακριβώσει το αιτούν δικαστήριο [111].

86. Αντιθέτως, το γεγονός ότι, περίπου κατά τον ίδιο χρόνο, άλλα κράτη μέλη προχώρησαν στην άρση ορισμένων ή και όλων των μέτρων που είχαν θεσπίσει προκειμένου να περιορίσουν τη μετάδοση του ιού δεν είναι αποφασιστικής σημασίας από την άποψη αυτή. Πράγματι, με δεδομένο, πρώτον, ότι η υγεία και η ζωή των ανθρώπων κατέχουν την πρώτη θέση μεταξύ των αγαθών και των συμφερόντων που προστατεύει η ΣΛΕΕ [112], δεύτερον, ότι η αρμοδιότητα στον

[107] Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 11ης Ιουνίου 2020, προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, με τίτλο «Τρίτη αξιολόγηση της εφαρμογής του προσωρινού περιορισμού των μη αναγκαίων ταξιδιών προς την ΕΕ» [COM(2020) 399 final].

[108] Το Βέλγιο επικαλείται τα στοιχεία του εθνικού του οργανισμού υγείας. Βλ. επίσης ECDC, «Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK – tenth update», 11 Ιουνίου 2020, Στοκχόλμη, σ. 3, και «Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK – eleventh update: resurgence of cases», 10 Αυγούστου 2020, Στοκχόλμη, σ. 3.

[109] Η οποία είχε ήδη αποτελέσει αντικείμενο μελετών δημοσιευμένων την άνοιξη του 2020. Βλ. Liu, Y., Gayle, A., Wilder-Smith, A., και Rocklöv, J., «The reproductive number of COVID-19 is higher compared to SARS coronavirus», *J. Travel Med*, 2020. Καθώς η υψηλή μολυσματικότητα του ιού καθίστατο όλο και πιο προφανής, στις αρχές του Ιουλίου του 2020 ο ΠΟΥ αναγνώρισε ότι ο ιός μεταδίδεται αερογενώς [βλ. ΠΟΥ, «Coronavirus disease (COVID-19), Situation Report -172», 10 Ιουλίου 2020].

[110] Βλ., επίσης, ΠΟΥ, «Coronavirus disease (COVID-19), Situation Report -172», 10 Ιουλίου 2020, όπου ο περιφερειακός διευθυντής του ΠΟΥ για την Ευρώπη παρότρυνε τις χώρες να «παραμείνουν σταθερές και προσηλωμένες».

[111] Οφείλω να παρατηρήσω ότι η συγκεκριμένη αξιολόγηση κινδύνου, η οποία βασιζόταν στα επιδημιολογικά δεδομένα και την εκτίμηση των ικανοτήτων σε τοπικό επίπεδο, ακολουθούσε, σε γενικές γραμμές, τη μέθοδο που είχαν αναπτύξει τόσο ο ΠΟΥ όσο και τα θεσμικά όργανα της Ένωσης στις αντίστοιχες συστάσεις τους. Βλ., μεταξύ άλλων, ΠΟΥ, «COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update», 14 Απριλίου 2020, και ανακοίνωση της Επιτροπής, της 15ης Μαΐου 2020, με τίτλο «Προς μια σταδιακή και συντονισμένη προσέγγιση για την αποκατάσταση της ελεύθερης κυκλοφορίας και την άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα – COVID-19» (ΕΕ 2020, C 169, σ. 30).

[112] Βλ., συναφώς, άρθρο 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και άρθρο 35, δεύτερη περίοδος, του Χάρτη.

οικείο τομέα ανήκει κατά κύριο λόγο στα κράτη μέλη [113] και, τρίτον, ότι η δράση της Ένωσης αναπτύσσεται χωρίς να θίγονται οι συναφείς «ευθύνες» των κρατών μελών [114], το Δικαστήριο έχει παγίως κρίνει ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη να καθορίζουν, ιδίως, «το επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας που επιθυμούν να εξασφαλίσουν» και ότι, ως εκ τούτου, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν συναφώς «περιθώριο εκτιμήσεως» στον εν λόγω τομέα [115]. Επομένως, το γεγονός ότι ορισμένα κράτη μέλη θεώρησαν, προφανώς, αποδεκτό το επίπεδο του σχετιζόμενου με την COVID-19 κινδύνου δεν αναιρεί το γεγονός ότι η εκ μέρους των βελγικών αρχών αξιολόγηση της ανάγκης για τη λήψη προληπτικών μέτρων εντός του Βελγίου ήταν εύλογη [116].

2) Οι επίμαχοι ταξιδιωτικοί περιορισμοί ήταν διαφανείς

87. Μολονότι, εκ πρώτης όψεως, οι βελγικές αρχές ευλόγως προέβησαν στην εφαρμογή προληπτικών μέτρων κατά τον κρίσιμο χρόνο, ωστόσο, προκειμένου τα μέτρα αυτά να είναι συμβατά με το άρθρο 27, παράγραφος 1, και το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας, έπρεπε, επιπλέον, να είναι διαφανή, ήτοι να τηρούν την αρχή της ασφάλειας δικαίου. Ειδικότερα, η εν λόγω αρχή επιτάσσει οι κανόνες δικαίου να είναι σαφείς και ακριβείς, τα δε αποτελέσματά τους να μπορούν να προβλεφθούν, ιδίως όταν οι κανόνες αυτοί έχουν δυσμενείς συνέπειες για τους ιδιώτες και τις επιχειρήσεις, όπως εν προκειμένω [117].

88. Κατά τη γνώμη μου, τα επίμαχα μέτρα είχαν διατυπωθεί κατά τρόπο αρκούντως σαφή και ακριβή ώστε να μπορούν οι ενδιαφερόμενοι να ρυθμίσουν τη συμπεριφορά τους αναλόγως. Πρώτον, τα μέτρα ήταν σαφώς καθορισμένα –απαγόρευση ταξιδιών, υποχρεωτική υποβολή σε καραντίνα και διαγνωστικοί έλεγχοι. Δεύτερον, ο κατάλογος των χωρών «υψηλού κινδύνου» /«κόκκινων» χωρών τις οποίες αφορούσε η εφαρμογή των μέτρων δημοσιευόταν σε ειδική ιστοσελίδα και, επομένως, ήταν ευχερώς προσβάσιμος. Τρίτον, είναι γεγονός ότι τα μέτρα αυτά αφορούσαν τα «μη απολύτως αναγκαία» ταξίδια, η έννοια των οποίων ενείχε κάποιον βαθμό αβεβαιότητας για τα άτομα που επιθυμούσαν να ταξιδέψουν προς και από το Βέλγιο, καθώς ήταν δεκτική διαφόρων ερμηνειών. Η Βελγική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι, αν και οι εφαρμοστέες διατάξεις δεν εξειδίκευαν την έννοια αυτή, εντούτοις στο διαδίκτυο είχε δημοσιευθεί ενδεικτικός κατάλογος των θεωρούμενων ως «απολύτως αναγκαίων» λόγων ταξιδιού, αντίστοιχος του ισχύοντος για τις ανάγκες εφαρμογής του προσωρινού περιορισμού των μη απολύτως αναγκαίων ταξιδιών προς την Ευρωπαϊκή Ένωση [118]. Αναμφίβολα, το γεγονός αυτό βοηθούσε να γίνει αντιληπτό αν το ταξίδι που σχεδίαζε να πραγματοποιήσει ο εκάστοτε ενδιαφερόμενος μπορούσε να θεωρηθεί «απολύτως αναγκαίο» ή όχι. Εντούτοις, ενώ ο κατάλογος αυτός καθιστούσε σαφές ότι συγκεκριμένα ταξίδια απαγορεύονταν –τα τουριστικά ταξίδια, για παράδειγμα–, περιλάμβανε και ορισμένες αναφορές δεκτικές διαφόρων ερμηνειών, όπως εκείνη που αφορούσε

113 Βλ., ωστόσο, σημείο 95 των παρουσών προτάσεων.

114 Βλ. άρθρο 168, παράγραφος 7, ΣΛΕΕ.

115 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 2023, CIHEF κ.λπ. (C-147/21, EU:C:2023:31, σκέψη 50 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

116 Παρεμπιπτόντως, προσθέτω ότι, μολονότι στο άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας διαλαμβάνεται η επιφύλαξη ότι δεν μπορεί να γίνεται επίκληση λόγων «δημόσιας υγείας» «για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών», εν προκειμένω –όπως υποστηρίζει η Βελγική Κυβέρνηση– προδήλως δεν επρόκειτο περί αυτού. Βεβαίως, οι επίμαχοι περιορισμοί αποσκοπούσαν, μεταξύ άλλων, στο να εξασφαλιστεί ότι το βελγικό σύστημα υγειονομικής περίθαλψης θα παρέμενε ικανό –από απόψεως υλικών και προσωπικού, αλλά και από *οικονομικής* απόψεως– να αντεπεξέλθει στις ανάγκες της πανδημίας. Ωστόσο, κάθε δημόσιο μέτρο ενέχει, σε κάποιο βαθμό, και οικονομικές εκτιμήσεις. Προβληματικά όμως είναι μόνον τα μέτρα εκείνα που επιδιώκουν «σκοπό καθαρά οικονομικής μόνο φύσης» (απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, σκέψη 39). Η διατήρηση της εύρυθμης λειτουργίας του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης δεν αποτελεί τέτοιο μέτρο (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 2016, CASTA κ.λπ., C-50/14, EU:C:2016:56, σκέψη 61 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

117 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 11ης Ιουνίου 2015, Berlington Hungary κ.λπ. (C-98/14, EU:C:2015:386, σκέψεις 74, 76 και 77 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

118 Βλ., ιδίως, σύσταση (ΕΕ) 2020/912 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 2020, σχετικά με τον προσωρινό περιορισμό των μη αναγκαίων ταξιδιών προς την ΕΕ και την πιθανή άρση του εν λόγω περιορισμού (ΕΕ 2020, L 208 I, σ. 1), παράρτημα II.

τα ταξίδια «για επιτακτικούς οικογενειακούς λόγους». Συναφώς, θεωρώ ότι η αρχή της ασφάλειας δικαίου επέβαλλε στις εθνικές αρχές την υποχρέωση ενεργοποίησης κάποιου μηχανισμού που να καθιστά εφικτή για το κοινό την –εκ των προτέρων και με χρήση κατάλληλων μέσων– αναζήτηση διευκρινίσεων περί του αν ένας συγκεκριμένος λόγος ταξιδιού –σχετικός, για παράδειγμα, με οικογενειακά ζητήματα– θεωρούνταν «απολύτως αναγκαίος» ή όχι, ώστε να αποφεύγεται το ενδεχόμενο μιας απροσδόκητης απαγόρευσης κατά την αναχώρηση ή την άφιξη. Πράγματι, η Βελγική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι είχε προβλεφθεί η διαδικτυακή ανάρτηση ενός καταλόγου «συχνών ερωτήσεων» για το ζήτημα. Οσάκις μια ερώτηση ετίθετο επανειλημμένα από το κοινό, οι αρχές παρείχαν τη σχετική απάντηση. Εκ πρώτης όψεως, ο μηχανισμός αυτός πληροί την απαίτηση περί της οποίας μόλις έκανα λόγο.

3) Οι επίμαχοι ταξιδιωτικοί περιορισμοί εφαρμόστηκαν κατά τρόπο μη εισάγοντα δυσμενείς διακρίσεις

89. Προκειμένου τα επίμαχα μέτρα να είναι συμβατά με τα άρθρα 27, παράγραφος 1, και 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας, έπρεπε επίσης να εφαρμόζονται κατά τρόπο μη εισάγοντα δυσμενείς διακρίσεις[119].

90. Η παράμετρος αυτή μπορεί να εξεταστεί εν συντομία, καθώς είναι προφανές ότι δεν εγείρει ιδιαίτερα ζητήματα. Πρώτον, η απαγόρευση εξόδου από το έδαφος του Βελγίου προς τις χώρες «υψηλού ρίσκου»/«κόκκινες» χώρες εφαρμοζόταν ανεξαρτήτως ιθαγένειας των ταξιδιωτών. Δεύτερον, όσον αφορά την απαγόρευση εισόδου, είναι γεγονός ότι η εφαρμογή του εν λόγω μέτρου δεν αφορούσε τους υπηκόους του Βελγίου, ούτε τους υπηκόους άλλων κρατών μελών που διέμεναν στο Βέλγιο, ενώ αφορούσε τους λοιπούς πολίτες της Ένωσης. Ωστόσο, η διαφορετική αυτή αντιμετώπιση είναι δικαιολογημένη διότι οι εν λόγω κατηγορίες προσώπων δεν βρίσκονται σε συγκρίσιμη κατάσταση[120]. Τρίτον, η υποχρεωτική υποβολή σε καραντίνα και διαγνωστικούς ελέγχους αφορούσε όλους τους διαμένοντες στο Βέλγιο που επέστρεφαν από τις εν λόγω χώρες, ανεξαρτήτως ιθαγένειας.

4) Η αναλογικότητα των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών

91. Προκειμένου τα επίμαχα μέτρα να είναι συμβατά με το άρθρο 27, παράγραφος 1, και το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας, έπρεπε επίσης να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας[121]. Όπως θα εκτεθεί λεπτομερώς στη συνέχεια, η εκτίμηση σχετικά με την απαίτηση αυτή περιλαμβάνει έλεγχο του κατά πόσον πληρούνται τρία σωρευτικά κριτήρια, ήτοι αν τα εν λόγω μέτρα ήταν «κατάλληλα» (i), αν ήταν «αναγκαία» (ii) και αν ήταν «αναλογικά stricto sensu» (iii).

92. Ωστόσο, προτού εμβαθύνω στο καθένα από τα εν λόγω κριτήρια, είναι αναγκαίες ορισμένες διευκρινίσεις όσον αφορά την έκταση του σχετικού με την αρχή αυτή ελέγχου στο πλαίσιο της υπό κρίση υπόθεσης. Όπως επισημαίνει η Νορβηγική Κυβέρνηση, όταν πρόκειται για ζητήματα δημόσιας υγείας, ο έλεγχος αυτός πρέπει να γίνεται με κάποια φειδώ. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει κρίνει επανειλημμένως ότι, με δεδομένο ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν «περιθώριο

119 Βλ. άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας («[...] ανεξαρτήτως ιθαγένειας [...]»).

120 Βλ. σημείο 60 των παρουσών προτάσεων.

121 Πράγματι, μολονότι η απαίτηση τήρησης της αρχής αυτής αναφέρεται στο άρθρο 27, παράγραφος 2, της οδηγίας περί ιθαγένειας μόνον όσον αφορά τη λήψη μέτρων για λόγους «δημόσιας τάξης» ή «δημόσιας ασφάλειας», ωστόσο η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν πάντοτε να τηρούν οσάκις επιβάλλουν περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, σκέψη 45 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

εκτιμήσεως» στον σχετικό τομέα, σε αυτά εναπόκειται να καθορίζουν όχι μόνο το επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας που επιθυμούν να εξασφαλίσουν εντός της επικράτειάς τους, αλλά και «τον τρόπο κατά τον οποίο πρέπει να επιτευχθεί το επίπεδο αυτό»[122]. Εξάλλου, το εν λόγω περιθώριο εκτιμήσεως είναι ιδιαιτέρως ευρύ σε περιστάσεις όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη, κατά τις οποίες οι δημόσιες αρχές κατέβαλλαν προσπάθεια προκειμένου να αντιμετωπίσουν την πανδημία που προκάλεσε ένας νέος ιός, ακόμη σε σχετικά πρώιμο στάδιο, εν μέσω αβεβαιότητας, και ενώ δεν υπήρχε επαρκής χρόνος, ούτε και επαρκείς γνώσεις για να εκτιμηθεί ποια μέτρα ήταν τα πλέον κατάλληλα. Σε μια τέτοια κατάσταση, η αρχή της προφύλαξης επιβάλλει να αναγνωρίζεται στις δημόσιες αρχές αρκετά ευρύ περιθώριο δράσεως[123].

93. Θα ήθελα να διευκρινίσω ότι το νόημα των προεκτεθέντων δεν είναι ότι οι δημόσιες αρχές έλαβαν κάποια «εντολή εν λευκώ» σε σχέση με την αντίδρασή τους στην πανδημία COVID-19, ώστε να αποκλείεται ο δικαστικός έλεγχος των σχετικών ενεργειών τους. Για την ακρίβεια, ο δικαστικός έλεγχος καθίσταται ακόμη πιο αναγκαίος δεδομένου ότι σε πολλές περιπτώσεις, και εξαιτίας του επείγοντος της κατάστασης, μέτρα για την καταπολέμηση της εξάπλωσης της ασθένειας αυτής ελήφθησαν από μόνες τις κυβερνήσεις, χωρίς να ακολουθηθεί η συνήθης δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων και, ιδίως, χωρίς εκ των προτέρων κοινοβουλευτικό έλεγχο.

94. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι ο αναγκαίος συμβιβασμός μεταξύ του ευρέος περιθωρίου εκτιμήσεως, αφενός, και της ανάγκης συμμόρφωσης με τους βασικούς κανόνες της έννομης τάξης, αφετέρου, επιβάλλει εν προκειμένω τον περιορισμό της έκτασης του σχετικού με την αρχή της αναλογικότητας δικαστικού ελέγχου στο ζήτημα, και πάλι, αν ήταν *εύλογη* η άποψη των αρχών ότι τα επίμαχα μέτρα ήταν κατάλληλα και αναγκαία για την αντιμετώπιση του κινδύνου για την «δημόσια υγεία» που εξετάστηκε προηγουμένως, και αν ήταν αναλογικά stricto sensu[124].

95. Θα ήθελα επίσης εξαρχής να αποσαφηνίσω ότι, περίπου κατά τον κρίσιμο χρόνο, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης[125], λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η αρμοδιότητά της στον τομέα της δημόσιας υγείας είναι περιορισμένη[126], εξέδωσαν δέσμη ανακοινώσεων, συστάσεων και κατευθυντηρίων γραμμών, προκειμένου να προάγουν, κατά το δυνατόν, τον συντονισμό των διαφόρων μέτρων που λάμβαναν τα κράτη μέλη προς αντιμετώπιση της πανδημίας[127]. Μολονότι εξ ορισμού οι εν λόγω πράξεις ηπίου δικαίου (soft law) δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα για τα κράτη μέλη, ωστόσο η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας επιβάλλει να λαμβάνονται δεόντως υπόψη. Επομένως, οι αρχές και οι κανόνες που προτείνονται διά των πράξεων αυτών αποτελούν κρίσιμα στοιχεία του γενικότερου πλαισίου της υπό κρίση υπόθεσης.

122 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 2023, CIHEF κ.λπ. (C-147/21, EU:C:2023:31, σκέψη 50 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

123 Πρβλ. απόφαση της 18ης Σεπτεμβρίου 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, σκέψη 72 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

124 Πρβλ. αποφάσεις της 23ης Δεκεμβρίου 2015, Scotch Whisky Association κ.λπ. (C-333/14, EU:C:2015:845, σκέψη 36), και της 1ης Μαρτίου 2018, CMVRO (C-297/16, EU:C:2018:141, σκέψεις 70 και 71).

125 Η χρονολογική ακολουθία των σχετικών με την COVID-19 ενεργειών της Ένωσης είναι διαθέσιμη στη διεύθυνση https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action_en.

126 Κατά το άρθρο 168, παράγραφοι 1 και 2, ΣΛΕΕ, η δράση της Ένωσης «συμπληρώνει τις εθνικές πολιτικές», «ενθαρρύνει τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών […] και, εν ανάγκη, στηρίζει τη δράση τους» όσον αφορά, μεταξύ άλλων, «την επαγρύπνηση για τις σοβαρές διασυνοριακές απειλές κατά της υγείας, […] και την καταπολέμησή τους». Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή «μπορεί να αναλαμβάνει, σε στενή επαφή με τα κράτη μέλη, κάθε χρήσιμη πρωτοβουλία για την προώθηση του συντονισμού [των κρατών μελών]», ιδίως πρωτοβουλίες «για τον καθορισμό κατευθυντήριων γραμμών». Τέλος, κατά το άρθρο 168, παράγραφος 5, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μπορούν επίσης να θεσπίζουν, μεταξύ άλλων, μέτρα για «την επαγρύπνηση κατά σοβαρών διασυνοριακών απειλών κατά της υγείας, την κήρυξη συναγερμού σε παρόμοιες περιπτώσεις και την καταπολέμησή τους».

127 Ωστόσο, τονίζω ότι πλήρης συντονισμός των ταξιδιωτικών μέτρων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν επιτεύχθηκε παρά μόνον *μετά* τον κρίσιμο χρόνο. Βλ., ιδίως, σύσταση (ΕΕ) 2020/1475 του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2020, σχετικά με την εφαρμογή συντονισμένης προσέγγισης όσον αφορά τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19 (ΕΕ 2020, L 337, σ. 3).

i) Η φαινομενική καταλληλότητα των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών

96. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η απαίτηση περί «καταλληλότητας» των μέτρων που επιβάλλουν περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία ενέχει την εκτίμηση δύο σωρευτικών κριτηρίων: το επίμαχο μέτρο πρέπει, πρώτον, να είναι ικανό να συμβάλει στην επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και, δεύτερον, «[να] εξυπηρετεί πραγματικά την επίτευξή του και [να] εφαρμόζεται κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό» [128].

– Οι επίμαχοι ταξιδιωτικοί περιορισμοί φαίνονταν ικανοί να συμβάλουν στην επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού

97. Προκειμένου να ικανοποιείται το πρώτο κριτήριο της απαίτησης περί «καταλληλότητας», η Βελγική Κυβέρνηση όφειλε να αποδείξει ότι η επιβολή ταξιδιωτικών περιορισμών όπως οι επίμαχοι μπορούσε να συμβάλει στην αποτροπή του κινδύνου νέας έξαρσης των κρουσμάτων COVID-19 στη βελγική επικράτεια. Για το ζήτημα αυτό απαιτούνται συγκλίνουσες επιστημονικές αποδείξεις. Ωστόσο, και στην περίπτωση αυτή, η αρχή της προφύλαξης μειώνει το βάρος αποδείξεως. Πράγματι, ενώ κατά τον κρίσιμο χρόνο φαινόταν ότι η πανδημία αποτελούσε πραγματική και σοβαρή απειλή, ωστόσο υπήρχε αρκετά μεγάλη αβεβαιότητα όσον αφορά τις διαθέσιμες προς αντιμετώπισή της λύσεις.

98. Ως προς το ζήτημα αυτό, η Βελγική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, αν και δεν ήταν δυνατόν να αποδειχθεί μετά βεβαιότητας κατά τον κρίσιμο χρόνο ότι τα εν λόγω μέτρα θα είχαν αποτρεπτικό αποτέλεσμα, ωστόσο τα διαθέσιμα κατά τον χρόνο εκείνο επιστημονικά στοιχεία καθιστούσαν εύλογη την υπόθεση αυτή. Μεταξύ των ειδικών του ιατρικού κλάδου της χώρας και των κυβερνητικών συμβούλων υπήρχε «ευρεία συναίνεση» ότι οι διεθνείς μετακινήσεις συνέβαλλαν σημαντικά στην εξάπλωση της COVID-19. Επομένως, η επιβολή περιορισμών στις μετακινήσεις αυτές φαινόταν μέτρο κατάλληλο για τον έλεγχο της πανδημίας.

99. Συμφωνώ ότι ήταν εύλογη η υπόθεση των βελγικών αρχών ότι οι ταξιδιωτικοί περιορισμοί ήταν ικανοί να συμβάλουν στην επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού «δημόσιας υγείας». Εντούτοις, απαιτούνται περαιτέρω διευκρινίσεις ως προς το ζήτημα αυτό, καθώς η συμβολή των εν λόγω μέτρων δεν είναι τόσο αυταπόδεικτη όσο υπαινίχθησαν οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις και η Επιτροπή ενώπιον του Δικαστηρίου.

100. Πράγματι, όσον αφορά την επιστημονική βάση τέτοιων μέτρων, επισημαίνω ότι, πριν από την COVID-19, ήταν γενικώς αποδεκτή η άποψη ότι οι ταξιδιωτικοί περιορισμοί δεν αποτελούσαν αποτελεσματικό μέτρο περιορισμού της εξάπλωσης επιδημικών νόσων [129]. Στο πνεύμα αυτό, κατά τις πρώτες εβδομάδες της πανδημίας, οι συστάσεις του ΠΟΥ δεν περιλάμβαναν την εφαρμογή ταξιδιωτικών περιορισμών όσον αφορά την Κίνα ή άλλες χώρες [130]. Ωστόσο, όπως γνωρίζουμε, οι περισσότερες χώρες κινήθηκαν σε διαφορετική κατεύθυνση [131]. Τα

[128] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2022, Cilevičs κ.λπ. (C-391/20, EU:C:2022:638, σκέψεις 74 και 75 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[129] Βλ., μεταξύ άλλων, von Tigerstrom, B., και Wilson, K., «COVID-19 travel restrictions and the International Health Regulations (2005)», *BMJ Glob Health*, τόμος 5, αριθ. e002629, 2020· Grépin, K.A., Ho, T., Liu, Z., κ.α., «Evidence of the effectiveness of travel-related measures during the early phase of the COVID-19 pandemic: a rapid systematic review», *BMJ Global Health*, τόμος 6, αριθ. e004537, 2021.

[130] Βλ. ΠΟΥ, «WHO advice for international travel and trade in relation to the outbreak of pneumonia caused by a new coronavirus in China», 10 Ιανουαρίου 2020· «Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)», 30 Ιανουαρίου 2020.

[131] Το ζήτημα αν η πρακτική αυτή συνάδει με τον ΔΚΥ δεν εμπίπτει στο αντικείμενο των παρουσών προτάσεων. Πρβλ. von Tigerstrom, B, και Wilson, K., όπ.π.

ίδια τα θεσμικά όργανα της Ένωσης ενέκριναν τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς που θέσπισαν τα κράτη μέλη για τις εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετακινήσεις και συνέστησαν τη συντονισμένη εφαρμογή προσωρινών περιορισμών όσον αφορά τα μη απολύτως αναγκαία ταξίδια προς την Ευρωπαϊκή Ένωση, καθόσον θεώρησαν ότι η αθρόα εισροή ταξιδιωτών από χώρες που είχαν πληγεί από τον ιό θα συνεπαγόταν την «εισαγωγή» σημαντικού αριθμού «ξένων» κρουσμάτων COVID-19 στις χώρες προορισμού, κάτι που θα μπορούσε να προκαλέσει τοπικές εξάρσεις του ιού, όπως και πράγματι συνέβη [132]. Στο πλαίσιο αυτό, διάφορες επιστημονικές μελέτες που δημοσιεύτηκαν την άνοιξη του 2020 κατέτειναν στο συμπέρασμα ότι οι εν λόγω ταξιδιωτικοί περιορισμοί πράγματι συνέβαλαν ώστε να περιοριστεί, ή έστω να καθυστερήσει, η αρχική εμφάνιση και εξάπλωση της νόσου στις αντίστοιχες χώρες [133]. Σταδιακά, και ο ίδιος ο ΠΟΥ αναθεώρησε τη στάση του και αναγνώρισε τη σχετική συμβολή των εν λόγω μέτρων [134].

101. Θα πρέπει ωστόσο να επισημανθεί ότι, κατά τον κρίσιμο χρόνο, η νόσος COVID-19 είχε ήδη εδραιώσει την παρουσία της στη βελγική επικράτεια. Επομένως, γεννάται ευλόγως η απορία αν ήταν σκόπιμη η επιβολή περιορισμών στις διεθνείς μετακινήσεις αφότου ο ιός είχε ήδη εξαπλωθεί στον πληθυσμό της χώρας. Εντούτοις, όπως υποστηρίζει η Βελγική Κυβέρνηση, και μολονότι τα διαθέσιμα κατά τον χρόνο εκείνο συναφή στοιχεία ήταν περιορισμένα και δεν οδηγούσαν σε ασφαλή συμπεράσματα [135], λαμβανομένου υπόψη, πρώτον, ότι η επιδημιολογική κατάσταση των επιμέρους κρατών μελών παρουσίαζε σημαντικές διαφορές, με ορισμένες χώρες να αντιμετωπίζουν υψηλούς ρυθμούς μετάδοσης του ιού τη στιγμή που η κατάσταση στη βελγική επικράτεια ήταν, συγκριτικά, ασφαλέστερη [136], και, δεύτερον, ότι ήταν αναμενόμενη με την έλευση του θέρους η αθρόα εισροή τουριστών που θα έρχονταν ή θα επέστρεφαν από χώρες με υψηλότερη επίπτωση του ιού, ήταν εύλογη η υπόθεση ότι η διατήρηση σε ισχύ ορισμένων περιορισμών στα ταξίδια μεταξύ του Βελγίου και των χωρών αυτών ήταν όντως σκόπιμη. Θα

132 Βλ. ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, της 16ης Μαρτίου 2020, με τίτλο «COVID-19: προσωρινός περιορισμός των μη ουσιωδών μετακινήσεων προς την ΕΕ», COM(2020) 115 final· ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 16ης Μαρτίου 2020, με τίτλο «COVID-19 – Κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τα μέτρα διαχείρισης των συνόρων για την προστασία της υγείας και τη διασφάλιση της διαθεσιμότητας εμπορευμάτων και βασικών υπηρεσιών» (ΕΕ 2020, C 86I, σ. 1), και δελτίο τύπου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της 17ης Μαρτίου 2020, με τίτλο «Συμπεράσματα του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μετά την τηλεδιάσκεψη με μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη νόσο COVID-19». Η προσωρινή αυτή σύσταση, η οποία είχε αρχικά εγκριθεί για χρονικό διάστημα 30 ημερών, παρατάθηκε στη συνέχεια έως τις 30 Ιουνίου 2020. Βλ. ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, της 8ης Απριλίου 2020, σχετικά με την αξιολόγηση της εφαρμογής του προσωρινού περιορισμού των μη ουσιωδών μετακινήσεων προς την ΕΕ [COM(2020) 148 final]· ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, της 8ης Μαΐου 2020, σχετικά με τη δεύτερη αξιολόγηση της εφαρμογής του προσωρινού περιορισμού των μη ουσιωδών μετακινήσεων προς την ΕΕ [COM (2020) 222 final].

133 Βλ., μεταξύ άλλων, Lau, H., κ.α., «The association between international and domestic air traffic and the coronavirus (COVID-19) outbreak», *Journal of microbiology, immunology, and infection*, τόμος 53, αριθ. 3, 2020, σ. 467 έως 472· Chinazzi, M., κ.α., «The effect of travel restrictions on the spread of the 2019 novel coronavirus (COVID-19) outbreak», *Science*, τόμος 368, αριθ. 6489, 2020, σ. 395 έως 400· Wells, C.R., κ.α., «Impact of international travel and border control measures on the global spread of the novel 2019 coronavirus outbreak», *PNAS*, τόμος 117, αριθ. 13, σ. 7504 έως 7509· και Linka, K., κ.α., «Outbreak dynamics of COVID-19 in Europe and the effect of travel restrictions», *Computer methods in biomechanics and biomedical engineering*, τόμος 23, αριθ. 11, 2020, σ. 710 έως 717. Επισημαίνω ότι οι εν λόγω μελέτες σχετικά με την αποτελεσματικότητα των ταξιδιωτικών περιορισμών βασίζονταν περισσότερο σε προγνωστικά μοντέλα παρά σε απτά στοιχεία –τα οποία την εποχή εκείνη ήταν ελάχιστα, όπως αναγνωρίζουν και οι ίδιοι οι συντάκτες των μελετών. Πρόκειται για σενάρια –βασιζόμενα σε υποθέσεις σχετικά με τη μεταδοτικότητα του ιού, το πλήθος των ασθενών ταξιδιωτών κ.λπ.– προσομοίωσης της κατάστασης που θα είχε προκύψει αν δεν είχαν τεθεί σε εφαρμογή τα εν λόγω μέτρα.

134 Βλ., μεταξύ άλλων, ΠΟΥ, «Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak», 29 Φεβρουαρίου 2020, και «Statement on the third meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of coronavirus disease (COVID-19)», 1 Μαΐου 2020.

135 Βλ. κατευθυντήριες γραμμές του ECDC, σ. 18 και 19.

136 Υπενθυμίζω ότι, με βάση την εφαρμοστέα μεθοδολογία, χώρες «υψηλού κινδύνου», ως προς τις οποίες εφαρμόζονταν οι επίμαχοι ταξιδιωτικοί περιορισμοί, θεωρούνταν οι χώρες εκείνες όπου η επίπτωση του ιού σε εθνικό επίπεδο ήταν τουλάχιστον δεκαπλάσια εκείνης του Βελγίου (100 καταγεγραμμένα κρούσματα ανά 100 000 κατοίκους εντός των προηγουμένων 14 ημερών) (βλ. σημείο 15 των παρουσών προτάσεων).

μπορούσε να συμβάλει –σε βαθμό περιορισμένο μεν, πλην όμως σημαντικό[137]– στην αποτροπή του κινδύνου μιας νέας έξαρσης των κρουσμάτων COVID-19 στη βελγική επικράτεια. Πράγματι, θα μπορούσε να αποτρέψει την εισαγωγή σημαντικού αριθμού «ξένων» κρουσμάτων COVID-19, η οποία, με τη σειρά της, ήταν ικανή να διαταράξει την εύθραυστη εγχώρια ισορροπία. Πράγματι, ακόμη και ο ίδιος ο ΠΟΥ προέβλεπε τη δυνατότητα εφαρμογής ή διατήρησης σε ισχύ τέτοιων περιορισμών, θεωρώντας ότι, σε ένα τέτοιο πλαίσιο, αποτελούσαν μέτρο κατάλληλο για τον περιορισμό της μετάδοσης στην κοινότητα[138].

102. Εφόσον φαίνεται αποδεδειγμένο –σε λογικό βαθμό– ότι ο περιορισμός των διεθνών μετακινήσεων των ατόμων ήταν ικανός να συμβάλει στον περιορισμό της εξάπλωσης της COVID-19, είναι προφανές ότι, όπως υποστηρίζουν και οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου, δύσκολα μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση ότι η επίμαχη απαγόρευση των «μη απολύτως αναγκαίων» ταξιδιών αποτελούσε μέτρο κατάλληλο για τον σκοπό του περιορισμού των μετακινήσεων αυτών μεταξύ του Βελγίου και των επίμαχων χωρών «υψηλού κινδύνου». Η μεν απαγόρευση «εισόδου» απέτρεπε τον κίνδυνο «εισαγωγής» κρουσμάτων της νόσου από ταξιδιώτες προερχόμενους από τις χώρες εκείνες. Η δε απαγόρευση «εξόδου» απέτρεπε τους διαμένοντες στο Βέλγιο από το να ταξιδέψουν στις χώρες αυτές –με αποτέλεσμα να γεννάται ο ίδιος κίνδυνος κατά την επιστροφή τους. Επιπλέον, όπως ισχυρίζεται η Βελγική Κυβέρνηση, η υποχρεωτική υποβολή των διαμενόντων στο Βέλγιο σε καραντίνα και διαγνωστικούς ελέγχους επέτρεπε στις βελγικές αρχές τη στενή παρακολούθηση της κατάστασης της υγείας τους, μέτρο ικανό να συμβάλει στον εντοπισμό και την απομόνωση πιθανών εισαγόμενων κρουσμάτων, περιορίζοντας έτσι τον κίνδυνο μετάδοσης στον τοπικό πληθυσμό[139].

– *Οι επίμαχοι ταξιδιωτικοί περιορισμοί φαίνονταν συνεπείς*

103. Η απάντηση στο ερώτημα αν οι επίμαχοι ταξιδιωτικοί περιορισμοί «ανταποκρίνονταν πράγματι» στην προσπάθεια επίτευξης του επιδιωκόμενου σκοπού «δημόσιας υγείας» εξαρτάται από το αν τα μέτρα αυτά εντάσσονταν σε μια ευρύτερη πολιτική για τον περιορισμό της εξάπλωσης της COVID-19[140]. Φαίνεται ότι αυτό πράγματι συνέβαινε. Η Βελγική Κυβέρνηση αναφέρει ότι, κατά τον κρίσιμο χρόνο, είχαν τεθεί σε εφαρμογή και άλλες «μη φαρμακευτικές παρεμβάσεις» –μέτρα υγιεινής, διαγνωστικοί έλεγχοι, απομόνωση και ιχνηλάτηση επαφών– προκειμένου να αποτραπεί η μετάδοση στην κοινότητα. Επιπλέον, φρονώ ότι, οσάκις κράτος

[137] Επισημαίνω ότι, προκειμένου ένα μέτρο να θεωρηθεί κατάλληλο, δεν απαιτείται να είναι ικανό να εξαλείψει, μόνο αυτό, τον εκάστοτε κίνδυνο για τη «δημόσια υγεία». Αρκεί να είναι σημαντική η συμβολή του μέτρου στην προσπάθεια εξάλειψης (πρβλ. απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 2023, CIHEF κ.λπ., C-147/21, EU:C:2023:31, σκέψη 56).

[138] Βλ., μεταξύ άλλων, ΠΟΥ, «COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update», 14 Απριλίου 2020, και «Public health considerations while resuming international travel», 30 Ιουλίου 2020. Σε αρκετές ανακοινώσεις της, και η Επιτροπή πρότεινε την ίδια προσέγγιση (βλ., μεταξύ άλλων, ανακοίνωση της Επιτροπής, της 15ης Μαΐου 2020, με τίτλο «Προς μια σταδιακή και συντονισμένη προσέγγιση για την αποκατάσταση της ελεύθερης κυκλοφορίας και την άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα – COVID-19»), παρά το γεγονός ότι, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, ήδη κατά τον κρίσιμο χρόνο συνιστούσε την άρση των ταξιδιωτικών περιορισμών εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης, η συντονισμένη εφαρμογή προσωρινών περιορισμών όσον αφορά τα μη απολύτως αναγκαία ταξίδια προς την Ευρωπαϊκή Ένωση ακολούθησε, από 1ης Ιουλίου 2020 και εφεξής, παρόμοια λογική, καθώς εφαρμόζονταν περιορισμοί μόνο ως προς τις χώρες εκείνες των οποίων η κατάσταση, όσον αφορά την COVID-19, ήταν συγκριτικά χειρότερη από εκείνη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βλ. σύσταση (ΕΕ) 2020/912 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 2020, σχετικά με τον προσωρινό περιορισμό των μη αναγκαίων ταξιδιών προς την ΕΕ και την πιθανή άρση του εν λόγω περιορισμού (ΕΕ 2020, L 208I, σ. 1). Επίσης, η μεθοδολογία και τα κριτήρια που εφαρμόστηκαν για την αξιολόγηση της κατάστασης της εκάστοτε χώρας (αριθμός νέων λοιμώξεων ανά 100 000 κατοίκους κατά τις προηγούμενες 14 ημέρες, τάση του ρυθμού νέων λοιμώξεων κατά το ίδιο χρονικό διάστημα και συνολική αντιμετώπιση της νόσου COVID-19) ήταν ανάλογα με τα κριτήρια που εφάρμοζε το Βέλγιο κατά τον κρίσιμο χρόνο (βλ. σημείο 15 των παρουσών προτάσεων).

[139] Σχετικά με την καταλληλότητα των μέτρων αυτών, βλ., μεταξύ άλλων, ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 16ης Μαρτίου 2020, με τίτλο «Covid-19 – Κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τα μέτρα διαχείρισης των συνόρων για την προστασία της υγείας και τη διασφάλιση της διαθεσιμότητας εμπορευμάτων και βασικών υπηρεσιών» (ΕΕ 2020, C 86I, σ. 1), παράγραφος 21· ΠΟΥ, «Key considerations for repatriation and quarantine of travellers in relation to the outbreak of novel coronavirus 2019-nCoV», 11 Φεβρουαρίου 2020. Βλ. επίσης, γενικά, άρθρο 31, παράγραφος 2, στοιχείο c, του ΔΚΥ.

[140] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2015, Scotch Whisky Association κ.λπ. (C-333/14, EU:C:2015:845, σκέψη 38).

μέλος επιβάλλει περιορισμούς των ταξιδιών από και προς άλλα κράτη μέλη, όπως έπραξε τότε το Βέλγιο, λόγω της συγκριτικά χειρότερης επιδημιολογικής τους κατάστασης, οφείλει, για λόγους συνέπειας, να επιβάλει παρόμοιους περιορισμούς των μετακινήσεων από και προς τις *εντός* της εθνικής επικράτειας περιοχές η επιδημιολογική κατάσταση των οποίων είναι εξίσου κρίσιμη [141]. Από τη δικογραφία δεν προκύπτει με σαφήνεια αν κάτι τέτοιο πράγματι συνέβαινε στο Βέλγιο κατά τον χρόνο εκείνο. Πρόκειται για ζήτημα το οποίο οφείλει να εξακριβώσει το αιτούν δικαστήριο.

104. Όσον αφορά το ζήτημα αν τα επίμαχα μέτρα εφαρμόστηκαν κατά συνεπή και συστηματικό τρόπο, υπενθυμίζω ότι η εφαρμογή τους εξαρτάτο από την επιδημιολογική κατάσταση της εκάστοτε χώρας, στοιχείο που αναμφίβολα συνάδει με τον επιδιωκόμενο σκοπό δημόσιας υγείας. Εξάλλου, από την άποψη της εφαρμογής των επίμαχων μέτρων, όλες οι χώρες που βρίσκονταν σε παρόμοια επιδημιολογική κατάσταση αντιμετωπίζονταν κατά τον ίδιο τρόπο. Επιπροσθέτως, η κατάσταση κάθε χώρας αξιολογούνταν με βάση τα –σε λογικό βαθμό– αξιόπιστα και πλέον πρόσφατα στοιχεία που παρείχε το ECDC [142] –στοιχείο το οποίο αναμφίβολα προσέδιδε συνέπεια στο όλο σύστημα.

105. Το γεγονός ότι οι επίμαχοι περιορισμοί δεν εφαρμόζονταν στην περίπτωση των «απολύτως αναγκαίων» ταξιδιών δεν είναι ικανό, κατά τη γνώμη μου, να θέσει υπό αμφισβήτηση τη συνέπειά τους. Πράγματι, ήταν περιορισμένοι οι λόγοι για τους οποίους γινόταν αποδεκτό ότι το ταξίδι ήταν «απολύτως αναγκαίο». Ως εκ τούτου, το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω εξαίρεσης δεν ήταν τόσο ευρύ ώστε να εμποδίζεται η επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού δημόσιας υγείας [143]. Αντιθέτως, η εξαίρεση ήταν αναγκαία ακριβώς υπό το πρίσμα του σκοπού αυτού. Σε ορισμένες περιπτώσεις, τυχόν παρεμπόδιση των εν λόγω «απολύτως αναγκαίων» ταξιδιών, και ιδίως της μετακίνησης εργαζομένων σε θέσεις «κρίσιμης» σημασίας, όπως των επαγγελματιών του τομέα της υγείας, θα ήταν επιζήμια για την καταπολέμηση της COVID-19. Τέλος, όπως θα εξηγήσω λεπτομερώς στη συνέχεια, η εξαίρεση αυτή αποτελούσε αναγκαία προϋπόθεση για τη διασφάλιση της stricto sensu αναλογικότητας των επίμαχων μέτρων [144]. Εξάλλου, υπενθυμίζω ότι στο «στόχαστρο» των επίμαχων μέτρων βρισκόταν το ενδεχόμενο εισροής τουριστών, ενδεχόμενο ουδόλως σχετιζόμενο με την ως άνω εξαίρεση.

ii) Η φαινομενική αναγκαιότητα των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών

106. Η απαίτηση περί «αναγκαιότητας» κάθε μέτρου που περιορίζει την ελεύθερη κυκλοφορία επίσης εμπεριέχει δύο προϋποθέσεις. Πρέπει να εξακριβωθεί, πρώτον, αν υπάρχουν εναλλακτικά μέτρα, εξίσου αποτελεσματικά με αυτό που επελέγη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού αλλά λιγότερο δεσμευτικά [145], και, δεύτερον, ότι το επιλεγέν μέτρο είναι «απολύτως αναγκαίο», ήτοι ότι δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο [146].

141 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 18ης Μαΐου 1982, Adoui και Cornuaille (115/81 και 116/81, EU:C:1982:183, σκέψη 8). Η εν λόγω απαίτηση δεν έθιγε το περιθώριο εκτιμήσεως των κρατών μελών όσον αφορά το αν επρόκειτο να εφαρμόσουν πολιτική περισσότερο φιλελεύθερη ή περισσότερο περιοριστική προκειμένου να αντιμετωπίσουν την πανδημία. Τα κράτη μέλη διατηρούσαν μεν την ελευθερία επιλογής πολιτικής, πλην όμως η απαίτηση της συνέπειας επέβαλλε να αντιμετωπίζονται συγκρίσιμες εσωτερικές ή εξωτερικές καταστάσεις κατά παρόμοιο τρόπο. Βλ. van Eijken, H. H., και Rijpma, J. J., όπ.π., σ. 43, και Thym, D., και Bornemann, J., όπ.π., σ. 1168 και 1169.

142 Βλ. σημείο 16 των παρουσών προτάσεων.

143 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2022, Cilevičs κ.λπ. (C-391/20, EU:C:2022:638, σκέψη 76).

144 Βλ. σημεία 128 έως 132 των παρουσών προτάσεων. Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 19ης Μαΐου 2009, Apothekerkammer des Saarlandes κ.λπ. (C-171/07 και C-172/07, EU:C:2009:316, σκέψη 45).

145 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψη 160).

146 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 26ης Απριλίου 2012, ANETT (C-456/10, EU:C:2012:241, σκέψη 45).

– Επί του ζητήματος αν υπήρχαν εναλλακτικά μέτρα λιγότερο δεσμευτικά αλλά εξίσου αποτελεσματικά

107. Προκαταρκτικώς, υπενθυμίζω ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη να καθορίζουν το επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας που επιθυμούν να εξασφαλίσουν εντός της επικράτειάς τους, καθώς και τον τρόπο κατά τον οποίο πρέπει να επιτευχθεί το επίπεδο αυτό –υπό τον όρο ότι τηρούνται οι απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης. Κατά συνέπεια, το γεγονός ότι άλλα κράτη μέλη ενδέχεται να έχουν επιβάλει λιγότερο αυστηρά μέτρα δεν είναι αποφασιστικής σημασίας[147]. Είναι δε προφανές ότι η αυστηρότητα των μέτρων που είναι αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού αυτού είναι ευθέως ανάλογη του επιδιωκόμενου επιπέδου προστασίας της δημόσιας υγείας. Εν προκειμένω, είναι σαφές ότι το Βέλγιο επεδίωκε την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας.

108. Όσον αφορά το ζήτημα του αν υπήρχαν εναλλακτικά μέτρα, εξίσου αποτελεσματικά με τους επίμαχους ταξιδιωτικούς περιορισμούς για την προστασία της δημόσιας υγείας αλλά λιγότερο δεσμευτικά για την ελευθερία κυκλοφορίας, επισημαίνω ότι το σχετικό βάρος απόδειξης δεν φτάνει μέχρι του σημείου να απαιτείται από τις εθνικές αρχές να αποδεικνύουν ότι δεν υπήρχε *κανένα άλλο* μέτρο που θα μπορούσε να αποτελέσει κατάλληλη εναλλακτική λύση[148]. Επομένως, εν προκειμένω δεν είναι απαραίτητο να εξεταστούν ένα προς ένα όλα τα πιθανά μέτρα. Αρκεί η εξέταση των πιο προφανών εναλλακτικών λύσεων, οι οποίες συζητήθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου.

109. Πρώτον, *λιγότερο δεσμευτική* εναλλακτική λύση θα αποτελούσε, ασφαλώς, η λήψη ατομικών μέτρων, όπως της άρνησης εισόδου σε ορισμένους μόνο ταξιδιώτες –για παράδειγμα, σε εκείνους που εμφάνιζαν συμπτώματα της νόσου– ή υποχρεωτικής υποβολής αυτών σε καραντίνα. Ωστόσο, η λύση αυτή δεν θα ήταν *εξίσου αποτελεσματική* όσον αφορά την αποτροπή του κινδύνου «εισαγωγής» κρουσμάτων της COVID-19, τουλάχιστον όχι στο επίπεδο που επεδίωκαν οι βελγικές αρχές. Ακόμη και αν υποτεθεί ότι ήταν εφικτή η διενέργεια ελέγχου συμπτωμάτων για το σύνολο των ταξιδιωτών στα σημεία εισόδου στη βελγική επικράτεια, είναι εύλογη η υπόθεση ότι ο έλεγχος αυτός θα καθιστούσε εφικτό τον μερικό μόνο εντοπισμό των φορέων του ιού και ότι ένα ποσοστό αυτών –ήτοι, οι ασυμπτωματικοί και προσυμπτωματικοί φορείς– δεν θα εντοπίζονταν κατά τον έλεγχο[149]. Παρόμοια μειονεκτήματα θα παρουσίαζε και ο καθολικός έλεγχος των ταξιδιωτών με χρήση ταχείας δοκιμασίας αντιγόνου (rapid test)[150].

110. Δεύτερον, από την άποψη της επίτευξης του επιδιωκόμενου από τη Βελγική Κυβέρνηση επιπέδου προστασίας, η υποχρεωτική υποβολή σε καραντίνα όλων των ταξιδιωτών που έρχονταν ή επέστρεφαν από χώρες «υψηλού κινδύνου» δεν θα ήταν εξίσου αποτελεσματική με τον συνδυασμό της απαγόρευσης των ταξιδιών προς και από τις χώρες αυτές και της υποχρεωτικής υποβολής σε καραντίνα μόνον των διαμενόντων στο Βέλγιο. Είναι σαφές ότι η υποβολή των

147 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 10ης Μαρτίου 2021, Ordine Nazionale dei Biologi κ.λπ. (C-96/20, EU:C:2021:191, σκέψη 36 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

148 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2015, Scotch Whisky Association κ.λπ. (C-333/14, EU:C:2015:845, σκέψη 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

149 Πράγματι, σύμφωνα με μελέτες που δημοσιεύτηκαν περίπου κατά τον κρίσιμο χρόνο, εκτιμάται ότι, κατά την πρώτη φάση της πανδημίας, πάνω από τους μισούς ταξιδιώτες που μετέφεραν τη νόσο από την Κίνα σε άλλες χώρες ευρίσκονταν, κατά την άφιξή τους, στο προσυμπτωματικό στάδιο της επώασης του ιού –τον οποίο ωστόσο μπορούσαν ήδη να μεταδώσουν–, ενώ άρχιζαν να εμφανίζουν συμπτώματα μόνον αφού είχαν παρέλθει μερικές ημέρες από την άφιξή τους. Βλ., μεταξύ άλλων, Wells, C.R., κ.α., όπ.π., σ. 7505, και τις εκεί παραπομπές. Όσον αφορά γενικότερα την αναποτελεσματικότητα των ελέγχων στα σημεία εισόδου, βλ. κατευθυντήριες γραμμές του ECDC, σ. 20.

150 Όπως υποστήριξε η Νορβηγική Κυβέρνηση, τα επιστημονικά στοιχεία που ήταν διαθέσιμα κατά τον κρίσιμο χρόνο κατέτειναν στο συμπέρασμα ότι, όσον αφορά την COVID-19, υπήρχε ένα «χρονικό παράθυρο» μετά τη λοίμωξη, κατά το οποίο οι βιολογικοί δείκτες που χρησιμοποιούνταν για τον διαγνωστικό έλεγχο εξακολουθούσαν να δίνουν αρνητικό αποτέλεσμα.

ταξιδιωτών σε καραντίνα για κατάλληλο χρονικό διάστημα πράγματι συμβάλλει, μέχρις ενός ορισμένου σημείου, στον μετριασμό του κινδύνου περί του οποίου έγινε ήδη λόγος[151]. Θεωρητικά, το μέτρο αυτό διασφαλίζει ότι το σύνολο των ταξιδιωτών, περιλαμβανομένων τόσο των ασυμπτωματικών φορέων όσο και εκείνων που διάγουν το προσυμπτωματικό στάδιο της επώασης, απομονώνεται από τον υπόλοιπο πληθυσμό και, ως εκ τούτου, δεν δημιουργεί αλυσίδες μετάδοσης. Ωστόσο, όπως υποστηρίζουν η Βελγική και η Νορβηγική Κυβέρνηση, ενώ με την απαγόρευση των ταξιδιών αποτρέπεται ο κίνδυνος εισαγωγής «ξένων» κρουσμάτων COVID-19 στην εθνική επικράτεια, η καραντίνα αποτελεί, αντιθέτως, μέτρο αποκλειστικά επανορθωτικού χαρακτήρα, η επίδραση του οποίου περιορίζεται στις περιπτώσεις όπου τα εν λόγω κρούσματα έχουν ήδη εισέλθει στην επικράτεια, είναι δε μόνον μερικώς αποτελεσματική, ανάλογα και με τις λεπτομέρειες της εφαρμογής της, όσον αφορά τον μετριασμό του κινδύνου περαιτέρω μετάδοσης του ιού στον εγχώριο πληθυσμό. Παρόμοια μειονεκτήματα παρουσιάζει και η υποχρεωτική υποβολή σε κατ' οίκον καραντίνα, όπως φαίνεται ότι συνέβαινε εν προκειμένω. Πέρα από το ενδεχόμενο πλημμελούς συμμόρφωσης με την υποχρέωση αυτοαπομόνωσης, συνήθης είναι και η περίπτωση συγκατοίκησης με άλλα μέλη της οικογένειας, τα οποία θα μπορούσαν επίσης να μολυνθούν και να συμβάλουν στην περαιτέρω εξάπλωση της νόσου[152].

– *Η απόλυτη αναγκαιότητα των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών*

111. Όσον αφορά το ζήτημα αν οι επίμαχοι ταξιδιωτικοί περιορισμοί υπερέβαιναν το αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού «δημόσιας υγείας» μέτρο, υπενθυμίζω ότι η εφαρμογή των περιορισμών αφορούσε αποκλειστικά τις χώρες εκείνες που θεωρείτο ότι ενείχαν υψηλό κίνδυνο μόλυνσης για τους ταξιδιώτες. Εξάλλου, φαίνεται ότι, οσάκις ήταν διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με τον ρυθμό νέων λοιμώξεων *στο εσωτερικό* της εκάστοτε χώρας, ήτοι σε επίπεδο περιφέρειας, οι επίμαχοι περιορισμοί εφαρμόζονταν κατά τρόπο ακόμη πιο στοχευμένο, ήτοι μόνον στις περιπτώσεις ταξιδιών μεταξύ του Βελγίου και των προβληματικών περιφερειών – μολονότι η εξακρίβωση του ζητήματος αυτού εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο[153].

112. Ομολογουμένως, ο σχεδιασμός των μέτρων θα μπορούσε να είναι ακόμη πιο λεπτομερής, έτσι ώστε να καθίσταται δυνατή μια ακόμη πιο στοχευμένη προσέγγιση. Η εκτίμηση της επιδημιολογικής κατάστασης της εκάστοτε χώρας θα μπορούσε να είναι πιο ενδελεχής. Αν, για παράδειγμα, λαμβάνονταν υπόψη παράμετροι όπως το πλήθος των πραγματοποιούμενων διαγνωστικών ελέγχων, η διάρθρωση του πληθυσμού κ.ο.κ., η εκτίμηση αυτή θα μπορούσε να καταστεί ακριβέστερη[154]. Ωστόσο, είναι προφανές ότι τούτο θα περιέπλεκε την όλη διαδικασία, σε μια συγκυρία κατά την οποία ο χρονικός παράγοντας ήταν κρίσιμος. Όπως επισημαίνουν η Βελγική και η Νορβηγική Κυβέρνηση, το δίκαιο της Ένωσης παρέχει στις εθνικές αρχές τη δυνατότητα να θεσπίζουν κανόνες των οποίων η εφαρμογή και η επιβολή θα είναι ευχερείς, ακόμη και αν δεν οδηγούν στη βέλτιστη δυνατή λύση σε κάθε περίπτωση[155].

151 Βλ. σημείο 102 των παρουσών προτάσεων. Βλ., επίσης, κατευθυντήριες γραμμές του ECDC, σ. 20.

152 Ασφαλώς, η υποβολή του συνόλου των ταξιδιωτών σε αυστηρή καραντίνα, σε ειδικές εγκαταστάσεις ευρισκόμενες στα σημεία εισόδου, θα εξασφάλιζε την πλήρη απομόνωσή τους από τον υπόλοιπο πληθυσμό. Ωστόσο, η εφαρμογή της λύσης αυτής θα ήταν και υπερβολικά δυσχερής, αλλά και τουλάχιστον αμφιλεγόμενη από την άποψη των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

153 Πρβλ. σημεία 14 και 15 των παρουσών προτάσεων.

154 Η μέθοδος που ακολούθησε το Βέλγιο αποδείχθηκε, για παράδειγμα, ιδιαίτερα αυστηρή για κράτη μέλη όπως το Λουξεμβούργο –όπου οι διαγνωστικοί έλεγχοι διεξάγονταν πολύ πιο εντατικά σε σύγκριση με άλλα κράτη μέλη–, τα οποία θεωρήθηκαν χώρες «υψηλού κινδύνου» λόγω του αριθμού των κρουσμάτων που εντοπίζονταν χάρη στην τακτική διαγνωστικών ελέγχων που εφάρμοζαν, μολονότι η επιδημιολογική κατάσταση στην επικράτειά τους ήταν πιθανόν παρόμοια με εκείνη άλλων χωρών, που κατετάγησαν στις «πορτοκαλί» χώρες, οι οποίες απλώς εφάρμοζαν λιγότερο αυστηρή τακτική όσον αφορά τους διαγνωστικούς ελέγχους.

155 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 20ής Νοεμβρίου 2019, Infohos (C-400/18, EU:C:2019:992, σκέψη 49 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

113. Περαιτέρω, υπενθυμίζω ότι, προκειμένου να ικανοποιείται η εξεταζόμενη στην ενότητα αυτή απαίτηση, τα μέτρα που περιορίζουν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας θα πρέπει να συνοδεύονται και από συγκεκριμένες εγγυήσεις, ικανές να διασφαλίσουν ότι η επέμβαση στο δικαίωμα αυτό θα περιορίζεται στο απολύτως αναγκαίο [156].

114. Εν προκειμένω, μια πρώτη εγγύηση κατά του ενδεχομένου να υπερβεί η εν λόγω επέμβαση το αναγκαίο μέτρο συνίστατο, κατά τη γνώμη μου, στην ανά τακτά διαστήματα επανεξέταση των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών [157]. Όπως επισημαίνουν μετ' επιτάσεως οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις και η Επιτροπή, η επιδημιολογική κατάσταση κάθε χώρας ή περιφέρειας επανεξεταζόταν ανά τακτά διαστήματα προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι επίμαχοι περιορισμοί εφαρμόζονταν, όσον αφορά την κάθε επιμέρους περιοχή, μόνο για όσο χρόνο η κατάσταση παρέμενε προβληματική. Κατά τα φαινόμενα, τα στοιχεία σχετικά με τον ρυθμό νέων λοιμώξεων, σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο, επικαιροποιούνταν σε εβδομαδιαία βάση [158] προκειμένου οι δημόσιες αρχές να είναι σε θέση να προσαρμόζουν ανάλογα τον χρωματικό χάρτη [159]. Όσον αφορά τη γενικότερη ανάγκη διατήρησης των εν λόγω μέτρων σε ισχύ, στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν υπήρχε στις οικείες κανονιστικές πράξεις ρήτρα περί λήξεως της ισχύος τους («sunset clause») σε συγκεκριμένη ημερομηνία ή, έστω, αν οι βελγικές αρχές παρακολουθούσαν τις σχετικές με την απειλή που δικαιολογούσε τα μέτρα αυτά εξελίξεις.

115. Δεύτερον, στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται επίσης να εξακριβώσει αν είχαν προβλεφθεί οι διαδικαστικές εγγυήσεις που ορίζουν τα άρθρα 30 και 31 της οδηγίας περί ιθαγένειας. Μολονότι, όπως εξέθεσα στο σημείο 73 των παρουσών προτάσεων, κατά τη διατύπωση των εν λόγω διατάξεων ο νομοθέτης της Ένωσης δεν απέβλεπε σε μέτρα γενικής εφαρμογής όπως τα επίμαχα εν προκειμένω, οι εν λόγω εγγυήσεις έπρεπε ούτως ή άλλως να προβλέπονται. Πράγματι, σκοπός των εγγυήσεων αυτών ήταν να διασφαλίζεται, αφενός, «υψηλό επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης» σε περίπτωση επιβολής περιορισμών στην ελευθερία κυκλοφορίας τους και, αφετέρου, «η τήρηση της αρχής της δέουσας αιτιολόγησης *των πράξεων* της διοίκησης» [160]. Επιπλέον, οι εν λόγω εγγυήσεις αποτελούν ειδική έκφραση της αρχής της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας, την οποία κατοχυρώνει το άρθρο 47 του Χάρτη –κάτι που αποτελεί πρόσθετο λόγο για να τους αναγνωρίζεται ευρύ πεδίο εφαρμογής. Τούτου λεχθέντος, συμμερίζομαι την άποψη της Βελγικής Κυβέρνησης και της Επιτροπής ότι στην υπό κρίση υπόθεση ήταν αναγκαίες κάποιες επιμέρους διαφοροποιήσεις.

156 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020, La Quadrature du Net κ.λπ. (C-511/18, C-512/18 και C-520/18, EU:C:2020:791, σκέψη 132 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

157 Για την ανάγκη περιοδικού επανελέγχου σχετικά με το αν εμμένει η απειλή για τη δημόσια υγεία που δικαιολογούσε την αρχική λήψη προληπτικών μέτρων, βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 11ης Ιουλίου 2013, Γαλλία κατά Επιτροπής (C-601/11 P, EU:C:2013:465, σκέψη 110 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Όσον αφορά την απαίτηση αυτή στην περίπτωση εφαρμογής ταξιδιωτικών περιορισμών, βλ. απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, σκέψεις 44 και 47), και απόφαση του ΕΔΔΑ της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Rotaru κατά Δημοκρατίας της Μολδαβίας (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, § 25 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

158 Βλ. σημείο 16 των παρουσών προτάσεων.

159 Όσον αφορά το ζήτημα αυτό, η υπόθεση της κύριας δίκης φαίνεται να αποτελεί ένα καλό παράδειγμα. Στις 12 Ιουλίου 2020, η Σουηδία κατετάγη, σύμφωνα με την εφαρμοζόμενη μεθοδολογία (βλ. σημείο 15 των παρουσών προτάσεων), στις «κόκκινες» χώρες του επίμαχου χρωματικού χάρτη λόγω του ότι, με βάση τα από 10 Ιουλίου στοιχεία του ECDC, η επίπτωση του ιού κατά τις προηγούμενες 14 ημέρες ήταν 102,1 κρούσματα ανά 100 000 κατοίκους, και παρά το γεγονός ότι η τάση που καταγραφόταν ήταν πτωτική. Ως εκ τούτου, από την ημέρα εκείνη και εφεξής εφαρμόστηκαν ταξιδιωτικοί περιορισμοί. Ωστόσο, στις 13 Ιουλίου το ECDC δημοσίευσε νέα στοιχεία, καταγράφοντας επίπτωση του ιού της τάξης των 94,5 κρουσμάτων ανά 100 000 κατοίκους. Την επόμενη ημέρα, η σουηδική πρεσβεία επιβεβαίωσε τη σημαντική μείωση των λοιμώξεων. Κατά συνέπεια, στις 15 Ιουλίου, η Σουηδία κατετάγη στις «πορτοκαλί» χώρες και οι ταξιδιωτικοί περιορισμοί ήρθησαν. Βεβαίως, ερωτηματικά εγείρονται όσον αφορά το κατά πόσον ήταν αναγκαία η κατάταξη της Σουηδίας στις χώρες «υψηλού κινδύνου» –παρά το γεγονός ότι τα στατιστικά δεδομένα τοποθετούσαν τη χώρα ελάχιστα πάνω από τα σχετικά όρια, ενώ ήταν ήδη ορατή η πτωτική τάση–, τη στιγμή που η άρση των περιορισμών έλαβε χώρα μόλις δύο ημέρες αργότερα. Ίσως να ήταν περιττή η –συζητήσιμη από την άποψη της ασφάλειας δικαίου– επίδειξη τέτοιου ζήλου κατά την εφαρμογή των κανόνων. Εντούτοις, εκτιμώ ότι δεν αρκεί από μόνη της ώστε να θέσει υπό αμφισβήτηση τη νομιμότητα του όλου συστήματος.

160 Αιτιολογική σκέψη 25 της οδηγίας περί ιθαγένειας (η υπογράμμιση δική μου).

116. Αφενός μεν, όσον αφορά τις ειδικότερες απαιτήσεις να «κοινοποιείται εγγράφως» στον «ενδιαφερόμεν[ο]» η «απόφαση» επιβολής περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία και να ενημερώνεται πλήρως ο ενδιαφερόμενος για τους λόγους επί των οποίων στηρίζεται η ληφθείσα «απόφαση» –απαιτήσεις που ορίζονται στο άρθρο 30, παράγραφοι 1 και 2, αντιστοίχως, της οδηγίας περί ιθαγένειας–, είναι προφανές ότι, στην περίπτωση των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών, ήταν ανέφικτη η κοινοποίηση και η πλήρης και εξατομικευμένη ενημέρωση όλων των ατόμων που ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής τους. Παρά ταύτα, ήταν αναγκαίο να διασφαλίζεται επαρκώς η προστασία που παρέχουν οι εγγυήσεις αυτές. Φρονώ ότι, όπως ισχυρίστηκε και η Βελγική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το γεγονός ότι όλες οι πληροφορίες σχετικά με τη θέσπιση των περιορισμών αυτών και με τους λόγους «δημόσιας υγείας» που τους επέβαλλαν γνωστοποιούνταν τακτικά στο ευρύ κοινό μέσα από διάφορους διαύλους ευρείας απεύθυνσης ικανοποιεί την απαίτηση αυτή [161].

117. Όσον αφορά, αφετέρου, την υποχρέωση –που ορίζεται στο άρθρο 31, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας– να παρέχεται στους πολίτες της Ένωσης πρόσβαση σε δικαστικές διαδικασίες προσφυγών προκειμένου να προσβάλουν «απόφαση» η οποία επέβαλλε περιορισμούς στο δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας, ή να ζητήσουν την αναθεώρησή της, η υποχρέωση αυτή δεν συνεπάγεται, κατά τη γνώμη μου, ότι ήταν απαραίτητο να παρέχεται στους πολίτες της Ένωσης το δικαίωμα να προσφεύγουν *ευθέως* κατά μέτρων γενικής εφαρμογής, όπως τα επίμαχα εν προκειμένω, αν η δυνατότητα αυτή δεν προβλεπόταν ήδη κατά το εθνικό δίκαιο. Πράγματι, φρονώ ότι η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη και των ουσιωδών απαιτήσεων που απορρέουν από αυτό [162]. Υπενθυμίζω ότι η αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας, την οποία κατοχυρώνει το άρθρο αυτό, δεν απαιτεί να υφίσταται αυτοτελής προσφυγή σκοπούσα την αμφισβήτηση της συμφωνίας εθνικών διατάξεων με κανόνες δικαίου της Ένωσης, εφόσον υφίστανται ένα ή περισσότερα μέσα ένδικης προστασίας τα οποία καθιστούν εφικτό να διασφαλίζεται, *παρεμπιπτόντως*, ο σεβασμός των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης [163].

118. Κατά τη διάρκεια της πανδημίας, τα βελγικά δικαστήρια είχαν ποικίλες δυνατότητες για να διασφαλίσουν την ένδικη προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν οι πολίτες της Ένωσης από την οδηγία περί ιθαγένειας. Καταρχάς, κάθε διοικητική πράξη, όπως, για παράδειγμα, πράξη των αστυνομικών αρχών περί απαγόρευσης –κατ' εφαρμογήν των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών– της επιβίβασης συγκεκριμένου ατόμου σε κάποια πτήση ή περί επιβολής κύρωσης σε συγκεκριμένο άτομο επειδή επιχείρησε να επιβιβαστεί σε κάποια πτήση, θα αποτελούσε «απόφαση» κατά την έννοια του άρθρου 31, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας [164] και θα ήταν, επομένως, δεκτική δικαστικού ελέγχου. Στο πλαίσιο αυτό, θα έπρεπε να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα να εγείρει, παρεμπιπτόντως, το ζήτημα της συμφωνίας των μέτρων γενικής εφαρμογής δυνάμει των οποίων είχε εκδοθεί η εν λόγω «απόφαση» με το δίκαιο της Ένωσης. Δεύτερον, είναι προφανές ότι η παρεμπίπτουσα διερεύνηση του εν λόγω ζητήματος ήταν επίσης δυνατή στο πλαίσιο της εξέτασης αγωγής αποζημίωσης ασκηθείσας κατά του δημοσίου, όπως εν προκειμένω της Nordic Info [165].

119. Στο πλαίσιο των εν λόγω διαδικασιών προσφυγής, έπρεπε να παρέχεται στον πολίτη της Ένωσης η δυνατότητα όχι μόνο να αμφισβητήσει το κατά πόσον τα μέτρα αυτά είναι, εν γένει, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, αλλά και να προβάλει τον ισχυρισμό ότι δεν θα έπρεπε να

[161] Πρβλ., επίσης, άρθρο 34 της οδηγίας περί ιθαγένειας.

[162] Πρβλ. απόφαση της 4ης Ιουνίου 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, σκέψη 52).

[163] Βλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψεις 47 έως 64).

[164] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, σκέψη 15).

[165] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψεις 56 έως 64).

τύχουν εφαρμογής στην περίπτωσή του. Για παράδειγμα, έπρεπε να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα να ισχυριστεί ότι κακώς δεν του επιτράπηκε να επιβιβαστεί στην πτήση του, εφόσον ταξίδευε για σκοπό «απολύτως αναγκαίο». Σε δικαστικό έλεγχο έπρεπε να υπόκειται, για παράδειγμα, το ζήτημα του αν οι αρχές ορθώς έκριναν ότι το εκάστοτε ταξίδι, μολονότι σχετικό με οικογενειακά ζητήματα, εντούτοις δεν ενέπιπτε στην εξαίρεση των ταξιδιών για «επιτακτικούς οικογενειακούς λόγους» [166] ή το ζήτημα του κατά πόσον οι εντελώς ατομικές περιστάσεις του συγκεκριμένου προσώπου ήταν ικανές να δικαιολογήσουν, κατ' εξαίρεσιν, την παρέκκλιση από την εφαρμογή της απαγόρευσης ταξιδιών, πέρα από τις γενικώς περιγραφόμενες κατηγορίες ταξιδιών που θεωρούνταν «απολύτως αναγκαία» [167].

iii) Η stricto sensu αναλογικότητα των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών

120. Για τον έλεγχο της stricto sensu αναλογικότητας απαιτείται εξέταση των μειονεκτημάτων που προκαλούνται από το εκάστοτε μέτρο, καθώς και εκτίμηση περί του αν τα μειονεκτήματα αυτά είναι υπέρμετρα σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς [168]. Στις γραπτές παρατηρήσεις τους, οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις και η Επιτροπή εν πολλοίς παρέβλεψαν την απαίτηση αυτή. Ωστόσο, η παράβλεψη αυτή μπορεί να θεωρηθεί συγγνωστή, καθώς η συγκεκριμένη πτυχή του ελέγχου της αναλογικότητας γενικώς απουσιάζει από την «καθιερωμένη» νομολογία του Δικαστηρίου για την ελεύθερη κυκλοφορία [169]. Αντιθέτως, εμφανίζεται με σχετική συνέπεια στις αποφάσεις του Δικαστηρίου σχετικά με τη νομιμότητα εθνικών μέτρων που θέτουν περιορισμούς στην άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνει ο Χάρτης, δυνάμει του άρθρου 52, παράγραφος 1, αυτού [170]. Στο πλαίσιο αυτό, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση το Δικαστήριο έθεσε στη Βελγική Κυβέρνηση και στην Επιτροπή την ερώτηση αν θα ήταν σκόπιμο να αφεθεί στην κρίση του αιτούντος δικαστηρίου η επιβεβαίωση της stricto sensu αναλογικότητας των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών. Οι εν λόγω παρεμβαίνουσες απάντησαν καταφατικά. Έχω και εγώ την πεποίθηση ότι η προσέγγιση αυτή είναι η ορθή, για τους ακόλουθους λόγους.

121. Σε αδρές γραμμές, κάθε μέτρο που επιβάλλει περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων εγείρει ζητήματα που άπτονται των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Πέραν του γεγονότος ότι το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας που απολαμβάνουν οι πολίτες της Ένωσης προστατεύεται αυτοτελώς από τον Χάρτη [171], εθνικά μέτρα που περιορίζουν την άσκηση του δικαιώματος αυτού κατά κανόνα περιορίζουν, επίσης, άλλα δικαιώματα και ελευθερίες που κατοχυρώνει ο Χάρτης. Αυτό ισχύει οπωσδήποτε και εν προκειμένω. Στο μέτρο που παρακώλυαν την κυκλοφορία μεταξύ κρατών μελών, οι επίμαχοι ταξιδιωτικοί περιορισμοί περιόριζαν επίσης –ενδεχομένως, και αναλόγως των περιστάσεων– (i) το δικαίωμα στον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής που προστατεύεται από το άρθρο 7 (ιδίως στο μέτρο που ήταν δυνατόν να απομακρύνουν τα μέλη

166 Βλ. σημείο 88 των παρουσών προτάσεων.

167 Βλ. σημείο 132 των παρουσών προτάσεων.

168 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België κ.λπ. (C-336/19, EU:C:2020:1031, σκέψη 64 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

169 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 1983, Sandoz (174/82, EU:C:1983:213, σκέψη 18), της 10ης Ιουλίου 2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, σκέψη 29), και της 16ης Μαρτίου 2023, Ποινική δίκη κατά OL (Παράταση ιταλικών συμβάσεων παραχώρησης) (C-517/20, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2023:219, σκέψη 53), όλες συναφείς, αποκλειστικά, με τα ζητήματα της καταλληλότητας και της αναγκαιότητας.

170 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 22ας Ιανουαρίου 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, σκέψη 50), της 15ης Φεβρουαρίου 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, σκέψη 54), και της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België κ.λπ. (C-336/19, EU:C:2020:1031, σκέψη 64).

171 Τονίζω ότι ο Χάρτης έχει εφαρμογή σε περιπτώσεις όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη. Πράγματι, όταν τα κράτη μέλη περιορίζουν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας το οποίο απολαμβάνουν οι πολίτες της Ένωσης επικαλούμενα, προς δικαιολόγηση των περιορισμών αυτών, λόγους προβλεπόμενους από το δίκαιο της Ένωσης –όπως εν προκειμένω τους λόγους που προβλέπει το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας–, τότε «εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης», κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη. Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 21ης Μαΐου 2019, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Επικαρπία επί γεωργικών γαιών) (C-235/17, EU:C:2019:432, σκέψεις 63 και 64 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

οικογενειών) [172], (ii) το δικαίωμα εκπαίδευσης που προστατεύεται από το άρθρο 14 (στο μέτρο που ήταν δυνατόν, για παράδειγμα, να καταστήσουν απαγορευτική για τους σπουδαστές την παρακολούθηση μαθημάτων σε πανεπιστήμιο της αλλοδαπής), (iii) το δικαίωμα προς εργασία που κατοχυρώνεται στο άρθρο 15 (στο μέτρο που ήταν δυνατόν να καταστήσουν απαγορευτική την αναζήτηση εργασίας στο εξωτερικό) και (iv) την επιχειρηματική ελευθερία που προστατεύεται από το άρθρο 16 (ιδίως διότι κατέστησαν πρακτικά αδύνατη την παροχή υπηρεσιών σχετικών με τον τουρισμό στις χώρες «υψηλού κινδύνου» που θίγονταν από τους περιορισμούς).

122. Στις περιστάσεις αυτές, οι όροι και οι προϋποθέσεις παρέκκλισης από το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας που προβλέπονται από το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας πρέπει να ερμηνεύονται κατά τρόπο σύμφωνο προς τις απαιτήσεις που απορρέουν από τον Χάρτη. Πράγματι, δεν είναι δυνατόν να γίνονται ανεκτοί υπό το πρίσμα της εν λόγω διάταξης περιορισμοί της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων που δεν θα ήταν επιτρεπτοί δυνάμει του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη. Φρονώ, επομένως, ότι ο έλεγχος της αναλογικότητας θα πρέπει να γίνεται με εξίσου αυστηρό τρόπο υπό το πρίσμα είτε της πρώτης είτε της δεύτερης διάταξης.

123. Πράγματι, από τη σκοπιά της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, υπάρχει μια σημαντική διαφορά μεταξύ των επιμέρους πτυχών του ελέγχου της αναλογικότητας. Οι περί «καταλληλότητας» και «αναγκαιότητας» απαιτήσεις αφορούν αποκλειστικά την *αποτελεσματικότητα* του εκάστοτε μέτρου σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Εν τέλει, ο σχετικός με το ζήτημα αυτό δικαστικός έλεγχος περιορίζεται στην εξέταση του ζητήματος αν οι αρχές προέβησαν σε στοιχειωδώς ορθή αξιολόγηση της πραγματικής κατάστασης. Επιπλέον, ο εν λόγω έλεγχος εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από αφηρημένες εκτιμήσεις, όπως η σχετική με το «επίπεδο προστασίας» του επίμαχου έννομου αγαθού το οποίο επεδίωκαν να επιτύχουν οι δημόσιες αρχές. Όπως έχω ήδη αναφέρει, η φαινομενική «αναγκαιότητα» των περιοριστικών μέτρων, ακόμη και των ιδιαιτέρως δραστικών, είναι ευθέως ανάλογη του επιπέδου αυτού. Ωστόσο, υπάρχουν ορισμένα μέτρα τα οποία, όσο «αναγκαία» και αν είναι για την προάσπιση συγκεκριμένων έννομων αγαθών, θεωρούνται τόσο επαχθή για άλλα έννομα αγαθά ώστε να μην είναι ανεκτά στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής κοινωνίας. Εδώ ακριβώς υπεισέρχεται η απαίτηση της «stricto sensu αναλογικότητας». Η απαίτηση αυτή συνίσταται στη στάθμιση, αφενός, των πλεονεκτημάτων που απορρέουν από τα επίμαχα μέτρα όσον αφορά τον επιδιωκόμενο σκοπό και, αφετέρου, των μειονεκτημάτων που απορρέουν από τα ίδια αυτά μέτρα όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα [173]. Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας H. Saugmandsgaard Øe στις προτάσεις του στην υπόθεση Tele2 Sverige κ.λπ. [174], αυτή η προσπάθεια εξισορρόπησης «ανοίγει μια συζήτηση σχετικά με τις αξίες που πρέπει να υπερισχύουν σε μια δημοκρατική κοινωνία και, σε τελική ανάλυση, σχετικά με το είδος της κοινωνίας στην οποία θέλουμε να ζούμε». Συζήτηση αναγκαία ακόμη και όταν πρόκειται για μέτρα «δημόσιας υγείας» [175] –ακόμη δε περισσότερο, θα

[172] Ομοίως, μολονότι η ελευθερία μετακίνησης κατοχυρώνεται αυτοτελώς στο άρθρο 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της ΕΣΔΑ, το ΕΔΔΑ την θεωρεί, επίσης, σημαντική πτυχή του δικαιώματος κάθε προσώπου στον σεβασμό της ιδιωτικής του ζωής, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 8 της ΕΣΔΑ. Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση του ΕΔΔΑ της 6ης Δεκεμβρίου 2005, İletmiş κατά Τουρκίας (CE:ECHR:2005:1206JUD002987196, § 47).

[173] Ομοίως, οσάκις το ΕΔΔΑ κλήθηκε να εξετάσει μέτρα που επέβαλλαν περιορισμούς στο δικαίωμα εξόδου, το οποίο κατοχυρώνει το άρθρο 2, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της ΕΣΔΑ, προέβη σε εκτίμηση του κατά πόσον τα μέτρα αυτά επιτύγχαναν μια δίκαιη ισορροπία μεταξύ δημοσίου συμφέροντος και ατομικών δικαιωμάτων. Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση του ΕΔΔΑ της 23ης Φεβρουαρίου 2017, De Tommaso κατά Ιταλίας (CE:ECHR:2017:0223JUD004339509, § 104).

[174] Προτάσεις στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-203/15 και C-698/15 (EU:C:2016:572, σημείο 248).

[175] Βλ. ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 17ης Απριλίου 2020, σχετικά με τη συντονισμένη δράση της ΕΕ για την καταπολέμηση της πανδημίας COVID-19 και των συνεπειών της (2020/2616(RSP)), σημεία 46 επ., και δελτίο τύπου του Συμβουλίου της ΕΕ, της 5ης Μαΐου 2020, με τίτλο «Δήλωση του Ύπατου Εκπροσώπου J. Borrell, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για τα ανθρώπινα δικαιώματα τον καιρό της πανδημίας του κορωνοϊού».

πρόσθετα, για τα μέτρα που λήφθηκαν κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, με δεδομένο τον πρωτοφανή αντίκτυπο που είχαν τα μέτρα αυτά για το σύνολο του πληθυσμού των κρατών μελών [176].

124. Περνώντας στο ζήτημα της stricto sensu αναλογικότητας των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών, παρατηρώ ότι, όπως έχει ήδη αναφερθεί, από τη μία πλευρά, τα μέτρα αυτά περιόριζαν, αναλόγως των περιστάσεων, την άσκηση διαφόρων θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών που προστατεύονται από τον Χάρτη. Από την άλλη πλευρά, φαίνονταν κατάλληλα και αναγκαία για την επιδίωξη σκοπού δημοσίου συμφέροντος που αναγνωρίζει η έννομη τάξη της Ένωσης, ήτοι του σκοπού της προστασίας της δημόσιας υγείας. Περαιτέρω, όπως επισημαίνουν η Βελγική και η Νορβηγική Κυβέρνηση, η εφαρμογή των εν λόγω μέτρων ήταν αναγκαία για την προστασία του «δικαιώματος στην υγεία» των εθνικών πληθυσμών, δικαίωμα που αναγνωρίζεται σε πλήθος διεθνών συμβάσεων των οποίων τα κράτη μέλη είναι συμβαλλόμενα μέρη και που επιβάλλει σε αυτά τη θετική υποχρέωση να λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα, ιδίως, για τον έλεγχο των επιδημικών ασθενειών [177]. Στο πλαίσιο αυτό, είναι απαραίτητη η διατήρηση μιας «δίκαιης ισορροπίας» μεταξύ των ως άνω δικαιωμάτων και συμφερόντων [178].

125. Είναι προφανές ότι η προσπάθεια διατήρησης της εν λόγω ισορροπίας δεν ήταν εύκολη. Η συγκράτηση της πανδημίας υπό έλεγχο, παράλληλα με την ελαχιστοποίηση των συνεπειών που επάγονταν τα υγειονομικά μέτρα για τις πολιτικές ελευθερίες υπήρξε, αναμφίβολα, περίπλοκο εγχείρημα. Οι δημόσιες αρχές υποχρεώθηκαν να κάνουν πλήθος πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών επιλογών, και δη επειγόντως, με δεδομένη τη ραγδαία εξελισσόμενη κατάσταση που αντιμετώπιζαν. Στην πραγματικότητα, επρόκειτο πιθανότατα για μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που έχουν κληθεί να αντιμετωπίσουν οι δημόσιες αρχές στην πρόσφατη ιστορία.

126. Η στάθμιση των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων που απορρέουν από ταξιδιωτικούς περιορισμούς όπως οι επίμαχοι ήταν ιδιαιτέρως δύσκολη. Από τη μία πλευρά, μέτρα αυτού του είδους μπορούσαν να συμβάλουν στον περιορισμό της εξάπλωσης της COVID-19. Από την άλλη, ήταν ικανά να προκαλέσουν σημαντική κοινωνική και οικονομική αναταραχή [179].

176 Στην περίπτωση του –κατ' άρθρον 347 ΣΛΕΕ– εξαιρετικού καθεστώτος «καταστάσεως έκτακτης ανάγκης», ενδεχομένως το επίπεδο αναγκαίας προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων να διαφοροποιούνταν. Στις παρούσες προτάσεις μου, ωστόσο, και για τους λόγους που έχω ήδη εκθέσει στα σημεία 51 έως 54, δεν θα υπεισέλθω στο ζήτημα αυτό.

177 Βλ., μεταξύ άλλων, άρθρο 12, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του Διεθνούς Συμφώνου για τα οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα του 1966, και άρθρο 11, παράγραφος 3, του αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη που υπογράφηκε στο Στρασβούργο στις 3 Μαΐου 1996. Επιπλέον, κατά την πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ, μολονότι το «δικαίωμα στην υγεία» δεν κατοχυρώνεται αυτοτελώς στην ΕΣΔΑ, εντούτοις συναφείς θετικές υποχρεώσεις απορρέουν από τα άρθρα 2 και 8 της ΕΣΔΑ (δικαίωμα στη ζωή και δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, αντίστοιχα). Ιδίως, το άρθρο 2 της ΕΣΔΑ επιβάλλει στα συμβαλλόμενα μέρη τη θετική υποχρέωση να λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα, μεταξύ άλλων και στη σφαίρα της δημόσιας υγείας, για την προστασία της ζωής όσων βρίσκονται εντός της επικράτειάς τους, καθώς και για την προστασία της σωματικής τους ακεραιότητας [βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση του ΕΔΔΑ της 5ης Νοεμβρίου 2020, Le Mailloux κατά Γαλλίας (CE:ECHR:2020:1105DEC001810820, § 9 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία)]. Στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης, συναφείς θετικές υποχρεώσεις απορρέουν, κατά τη γνώμη μου, από το άρθρο 2, παράγραφος 1, του Χάρτη –καθώς το «δικαίωμα στη ζωή» που κατοχυρώνει η διάταξη αυτή αντιστοιχεί σε εκείνο του άρθρου 2 ΕΣΔΑ–, αλλά και από το άρθρο 35, πρώτη περίοδος, του Χάρτη.

178 Παρεμπιπτόντως, υπενθυμίζω ότι, κατά το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, κάθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται σε αυτόν πρέπει να σέβεται το «βασικό περιεχόμενο» των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών και ότι, σε αντίθετη περίπτωση, δεν είναι δυνατή η εξισορρόπηση των συμφερόντων. Ωστόσο, δεν θεωρώ ότι οι επίμαχοι ταξιδιωτικοί περιορισμοί θίγουν το «βασικό περιεχόμενο» του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 45, παράγραφος 1, του Χάρτη, ή των λοιπών θεμελιωδών δικαιωμάτων που θίγονται. Μολονότι, ιδίως, η απαγόρευση των ταξιδιών συνιστά την αυστηρότερη μορφή περιορισμού του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, το γεγονός ότι η απαγόρευση αυτή δεν ήταν απόλυτη είναι καθοριστικό από την άποψη αυτή. Πράγματι, η εν λόγω απαγόρευση αφορούσε μόνον τα ταξίδια προς και από συγκεκριμένες χώρες «υψηλού κινδύνου»· τα «απολύτως αναγκαία» ταξίδια εξαιρούνταν από το πεδίο εφαρμογής της· και επιβλήθηκε μόνον προσωρινά (βλ., a contrario, απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, σκέψεις 44 και 79).

179 Βλ. κατευθυντήριες γραμμές του ECDC, σ. 18 και 19.

127. Κατά πρώτον, ο αντίκτυπος των ταξιδιωτικών περιορισμών στην επιχειρηματική δραστηριότητα –και στη συναφή ελευθερία που κατοχυρώνει το άρθρο 16 του Χάρτη– ήταν τεράστιος. Ιδίως για τον τομέα του τουρισμού, οι επιπτώσεις ήταν πρωτοφανείς. Λόγω των περιορισμών, η λειτουργία –μεταξύ άλλων– των ταξιδιωτικών πρακτόρων, όπως η Nordic Info, διακόπηκε άμεσα [180]. Ωστόσο, φρονώ ότι, κατά τη στάθμιση των αντικρουόμενων συμφερόντων, ευλόγως οι δημόσιες αρχές εκτίμησαν ότι έπρεπε να δοθεί προτεραιότητα στη δημόσια υγεία πέρα και πάνω από τους όποιους οικονομικής φύσεως προβληματισμούς [181] και/ή ότι μια ανεξέλεγκτη πανδημία μπορούσε να προκαλέσει ακόμη πιο σοβαρές επιπτώσεις στην οικονομία μακροπρόθεσμα, αν δεν λαμβάνονταν προσωρινής ισχύος μέτρα για τον περιορισμό της εξάπλωσής της. Εξάλλου, σε ενωσιακό αλλά και σε εθνικό επίπεδο, ελήφθησαν άλλα μέτρα προκειμένου να μετριαστούν οι επιπτώσεις των εν λόγω περιορισμών στον τομέα του τουρισμού [182].

128. Κατά δεύτερον, ήταν ιδιαιτέρως σημαντικά τα μειονεκτήματα που προέκυψαν ως απόρροια των ταξιδιωτικών περιορισμών για τους ιδιώτες. Η δε βαρύτητα των εν λόγω μειονεκτημάτων για τον νομικό της Ένωσης είναι μεγάλη, καθόσον ο πρωτίστως θιγόμενος από τα επίμαχα μέτρα ήταν το «χαϊδεμένο τέκνο» του δικαίου της Ένωσης, ήτοι ο ελεύθερα μετακινούμενος πολίτης της Ένωσης. Η εν λόγω ιδιότητα, καθώς και το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας που συναρτάται με αυτή, γινόταν αντιληπτή ως μέσο χειραφέτησης των ανθρώπων, στους οποίους παρέχει τη δυνατότητα να σπουδάζουν, να εργάζονται, να κάνουν φίλους, να δημιουργούν οικογενειακούς δεσμούς κ.ο.κ., σε όλο το μήκος και το πλάτος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προέκταση της ιδιότητας αυτής είναι ένας συγκεκριμένος τρόπος ζωής: για πολλούς από τους πολίτες της Ένωσης, τα διεθνή ταξίδια αποτελούσαν ουσιώδες στοιχείο της καθημερινότητας. Αίφνης, αυτή ακριβώς η κινητικότητα που η Ευρωπαϊκή Ένωση πάντοτε προήγαγε θεωρούνταν πλέον απειλή, με αποτέλεσμα να περιστέλλεται [183].

129. Τούτων λεχθέντων, είναι σαφές ότι, σε γενικές γραμμές, οι συνέπειες των ταξιδιωτικών περιορισμών για τους πολίτες της Ένωσης ενδέχεται να διαφέρουν ανάλογα με τις περιστάσεις. Για παράδειγμα, όταν σε ένα πρόσωπο απαγορεύεται να επιστρέψει στην πατρίδα του και/ή να επανενωθεί με τους οικείους του που βρίσκονται σε άλλη χώρα, το θεμελιώδες δικαίωμα του προσώπου αυτού στον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής του ζωής προσβάλλεται σε μεγαλύτερο βαθμό απ' ό,τι όταν απλώς απαγορεύεται στο ίδιο πρόσωπο να ταξιδέψει στη Σουηδία για τουρισμό. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο, κατά κανόνα, η stricto sensu αναλογικότητα τέτοιων μέτρων πρέπει να εκτιμάται in concreto, λαμβανομένης υπόψη της προσωπικής κατάστασης του θιγόμενου προσώπου [184].

130. Έχω ήδη εξηγήσει στο σημείο 70 των παρουσών προτάσεων ότι, όταν πρόκειται για ταξιδιωτικούς περιορισμούς που θεσπίζονται προς αντιμετώπιση της απειλής που συνιστά μια επιδημική ασθένεια, αυτού του είδους η εξατομικευμένη εκτίμηση δεν είναι, κατά κανόνα, εφικτό

180 Βλ., μεταξύ άλλων, 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/), και προτάσεις της γενικής εισαγγελέα L. Medina στην υπόθεση UFC – Que choisir και CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, σημεία 1 και 2).

181 Βλ. δελτίο τύπου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της 17ης Μαρτίου 2020, με τίτλο «Συμπεράσματα του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μετά την τηλεδιάσκεψη με μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη νόσο COVID-19».

182 Για τα διάφορα μέτρα που προτάθηκαν συναφώς από την Επιτροπή, περίπου κατά τον κρίσιμο χρόνο, βλ. δελτίο τύπου της 13ης Μαΐου 2020 με θέμα «Τουρισμός και μεταφορές: Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για την ασφαλή επανέναρξη των ταξιδιών και την επανεκκίνηση του τουριστικού τομέα της Ευρώπης από το 2020 και μετέπειτα».

183 Βλ. Iliopoulou-Penot, A., «La Citoyenneté de l'Union aux temps du coronavirus», σε Dubout, E., και Picod, F. (επιμ.), *Coronavirus et droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2021, σ. 178 έως 180.

184 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, Ορφανόπουλος και Oliveri (C-482/01 και C-493/01, EU:C:2004:262, σκέψεις 93 έως 99), και απόφαση του ΕΔΔΑ της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Rotaru κατά Δημοκρατίας της Μολδαβίας (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, § 31 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

να πραγματοποιηθεί χωρίς να τίθεται υπό διακινδύνευση η αποτελεσματικότητα των περιορισμών. Ως εκ τούτου, είναι επιτρεπτή η θέσπιση μέτρων γενικής εφαρμογής. Ωστόσο, στην περίπτωση αυτή, η αναλογικότητα των μέτρων πρέπει να εκτιμάται in abstracto, με γνώμονα το αν προβλέπεται διαφορετική αντιμετώπιση των διαφόρων κατηγοριών ατόμων και καταστάσεων, ώστε να συνεκτιμάται το γεγονός ότι ορισμένοι λόγοι ταξιδιού χρήζουν προστασίας περισσότερο από άλλους και πρέπει να έχουν προτεραιότητα ακόμη και έναντι των σχετικών με τη δημόσια υγεία απαιτήσεων [185].

131. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Βελγική Κυβέρνηση ισχυρίστηκε, απαντώντας σε ερωτήσεις του Δικαστηρίου, ότι οι επίμαχοι ταξιδιωτικοί περιορισμοί διαπνέονταν από αυτή τη λογική. Ιδίως το γεγονός ότι παρέμειναν εκτός του πεδίου εφαρμογής των εν λόγω μέτρων τα άτομα που ταξίδευαν για «απολύτως αναγκαίους» σκοπούς, και ειδικότερα για «επιτακτικούς οικογενειακούς λόγους», αποσκοπούσε στη διασφάλιση της stricto sensu αναλογικότητας των μέτρων.

132. Κατά τη γνώμη μου, και υπό τον όρο ότι, αφενός, οι γενικώς περιγραφόμενες κατηγορίες των «απολύτως αναγκαίων» ταξιδιών ερμηνεύονταν κατά τρόπο επαρκώς ευρύ ώστε να τηρούνται οι απαιτήσεις που απορρέουν, μεταξύ άλλων, από το θεμελιώδες δικαίωμα στον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και, αφετέρου, τα στοιχεία που απαιτούνταν προς τεκμηρίωση του «απολύτως αναγκαίου» χαρακτήρα του ταξιδιού δεν καθιστούσαν, στην πράξη, υπερβολικά δυσχερές το εγχείρημα [186], η προαναφερθείσα εξαίρεση πράγματι συνέβαλε στη διασφάλιση της stricto sensu αναλογικότητας των επίμαχων μέτρων [187]. Ωστόσο, ακόμη και έξω από το πλαίσιο των εν λόγω γενικώς περιγραφόμενων κατηγοριών, φρονώ ότι η εφαρμογή των επίμαχων μέτρων έπρεπε να διέπεται από κάποια ευελιξία. Η συνδρομή άλλων, ειδικών προσωπικών περιστάσεων θα έπρεπε να δικαιολογεί κάποιες κατ' εξαίρεση παρεκκλίσεις από την εφαρμογή τους. Στα πρόσωπα που διέμεναν προσωρινά στο Βέλγιο έπρεπε να επιτραπεί η επιστροφή στα κράτη μέλη της μόνιμης διαμονής τους, είτε επρόκειτο για τη Σουηδία είτε για άλλες χώρες «υψηλού κινδύνου» [188]. Επίσης, η συνδρομή ορισμένων άλλων περιστάσεων, ανθρωπιστικού χαρακτήρα, θα μπορούσε –και θα έπρεπε– να δικαιολογεί τέτοιες παρεκκλίσεις για λόγους που άπτονται των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν συνέβαινε κάτι τέτοιο.

133. Σε αντιδιαστολή, ήταν εύλογη η εκτίμηση των δημοσίων αρχών ότι τα τουριστικά ταξίδια, όσο σημαντικά και αν είναι, έπρεπε προσωρινά να τεθούν σε δεύτερη μοίρα έναντι των συναφών με τη δημόσια υγεία απαιτήσεων. Επιπλέον, ως προς το ζήτημα αυτό, δεν θα πρέπει να λησμονείται ότι οι επίμαχοι περιορισμοί εφαρμόζονταν μόνον όσον αφορά συγκεκριμένες χώρες «υψηλού κινδύνου», ενώ τα τουριστικά ταξίδια προς άλλες χώρες επιτρέπονταν. Το στοιχείο αυτό επίσης συνέβαλε στη διασφάλιση της stricto sensu αναλογικότητας των επίμαχων μέτρων.

185 Βλ., μεταξύ άλλων, Thym, D., και Bornemann, J., όπ.π., σ. 1164 και 1165.

186 Βλ., κατ' αναλογίαν, και όσον αφορά την κατηγορία των ταξιδιών για «επιτακτικούς οικογενειακούς λόγους», ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, της 28ης Οκτωβρίου 2020, με τίτλο «COVID-19 – Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα πρόσωπα που εξαιρούνται από τον προσωρινό περιορισμό των μη αναγκαίων ταξιδιών προς την ΕΕ όσον αφορά την εφαρμογή της σύστασης 2020/912 του Συμβουλίου της 30ής Ιουνίου 2020» [COM(2020) 686 final], σ. 8.

187 Για μια παρόμοια εκτίμηση υπό το πρίσμα της ΕΣΔΑ, βλ. McBride, J., «An Analysis of Covid-19 Responses and ECHR Requirements», ιστολόγιο της ΕΣΔΑ, 27 Μαρτίου 2020 (διαθέσιμο στη διεύθυνση https://www.echrblog.com/2020/03/an-analysis-of-covid-19-responses-and.html).

188 Βλ., μεταξύ άλλων, ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 16ης Μαρτίου 2020, με τίτλο «Covid-19 – Κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τα μέτρα διαχείρισης των συνόρων για την προστασία της υγείας και τη διασφάλιση της διαθεσιμότητας εμπορευμάτων και βασικών υπηρεσιών» (ΕΕ 2020, C 86I, σ. 1), παράγραφος 21.

6. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

134. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, και το άρθρο 5, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 27, παράγραφος 1, και το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας έχουν την έννοια ότι δεν αντιτίθενται, καταρχήν, σε εθνικά μέτρα τα οποία εφαρμόζονται προς αντιμετώπιση της σοβαρής και πραγματικής απειλής για τη δημόσια υγεία που προκαλείται από πανδημία και τα οποία συνίστανται, αφενός, στην απαγόρευση των ταξιδιών προς και από χώρες η επιδημιολογική κατάσταση των οποίων είναι συγκριτικά χειρότερη από την κρατούσα στο οικείο κράτος μέλος και, αφετέρου, στην υποχρεωτική υποβολή των διαμενόντων στο εν λόγω κράτος μέλος σε καραντίνα και διαγνωστικούς ελέγχους, μετά την επιστροφή τους από τις χώρες αυτές.

Β. Επί της νομιμότητας των ελέγχων που διενεργούνταν στο πλαίσιο της εφαρμογής των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών (δεύτερο προδικαστικό ερώτημα)

135. Ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, η Nordic Info προέβαλε τον ισχυρισμό ότι κατά τον κρίσιμο χρόνο, και στο πλαίσιο της εφαρμογής των ταξιδιωτικών περιορισμών περί των οποίων έγινε λόγος στην ανάλυσή μου επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, οι βελγικές αρχές διενεργούσαν ελέγχους στα σύνορα μεταξύ Βελγίου και άλλων κρατών Σένγκεν, κατά παράβαση των διατάξεων του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

136. Υπενθυμίζω ότι, για την υλοποίηση του σκοπού της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έγκειται στη δημιουργία «χώρ[ου] […] χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» [189], ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν προβλέπει *καταρχήν* ότι δεν διενεργείται συνοριακός έλεγχος προσώπων κατά τη διέλευση των «εσωτερικών συνόρων» [190] μεταξύ των χωρών που εφαρμόζουν το κεκτημένο του Σένγκεν, όπως το Βέλγιο και η Σουηδία [191]. Το άρθρο 22 του κώδικα εξειδικεύει την αρχή αυτή, προβλέποντας ότι επιτρέπεται η διέλευση των εσωτερικών συνόρων σε οποιοδήποτε σημείο χωρίς συνοριακούς ελέγχους των προσώπων. Ωστόσο, τα άρθρα 25 έως 35 του ίδιου κώδικα καθιστούν δυνατή την *κατ' εξαίρεση*, και υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, προσωρινή επαναφορά των ελέγχων αυτών.

137. Εν προκειμένω, η Nordic Info ισχυρίζεται ότι οι επίμαχοι έλεγχοι διενεργούνταν κατά παράβαση του άρθρου 22 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Περαιτέρω, δεν πληρούνταν, κατά την άποψή της, οι προϋποθέσεις για την κατ' εξαίρεση επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα που ορίζουν τα άρθρα 25 επ. του ίδιου κώδικα.

138. Στην απόφαση περί παραπομπής, το εθνικό δικαστήριο φαίνεται να εκκινεί από την παραδοχή ότι οι έλεγχοι που διενεργούσαν οι βελγικές αρχές ενέπιπταν πράγματι στην έννοια των «συνοριακ[ών] ελέγχ[ων]» κατά το άρθρο 22 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και, κατά συνέπεια, διερωτάται σχετικά με τη νομιμότητα των ελέγχων αυτών υπό το πρίσμα των άρθρων 25 επ. του ίδιου κώδικα και μόνον. Ωστόσο, στις γραπτές παρατηρήσεις της, η Βελγική Κυβέρνηση αμφισβητεί την παραδοχή αυτή. Επιπλέον, το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα

189 Βλ. σημείο 4 των παρουσών προτάσεων.

190 Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, για τους σκοπούς του κώδικα αυτού νοούνται ως «εσωτερικά σύνορα» «α) τα κοινά χερσαία σύνορα, συμπεριλαμβανομένων των ποτάμιων και λιμναίων συνόρων, μεταξύ των κρατών μελών· β) οι αερολιμένες των κρατών μελών για τις εσωτερικές πτήσεις· γ) οι θαλάσσιοι, ποτάμιοι και λιμναίοι λιμένες των κρατών μελών για τα τακτικά εσωτερικά δρομολόγια οχηματαγωγών».

191 Καθώς επίσης και η Ισλανδία και η Νορβηγία, εφόσον το ζήτημα αυτό καταστεί τελικά κρίσιμο στο πλαίσιο της υπόθεσης της κύριας δίκης (βλ. υποσημειώσεις 23 και 35 των παρουσών προτάσεων).

διατυπώνεται κατά τρόπο ευρύ, ενδεχομένως ικανό να καλύψει και αυτό το ζήτημα. Επομένως, θεωρώ σκόπιμη την παροχή ορισμένων διευκρινίσεων σχετικά με τον χαρακτηρισμό των επίμαχων ελέγχων (1), προτού εξετάσω τις προϋποθέσεις για την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα (2).

1. Επί του χαρακτηρισμού των επίμαχων ελέγχων

139. Όσον αφορά τους ελέγχους που διενεργούσαν οι βελγικές αρχές κατά τον κρίσιμο χρόνο στο πλαίσιο της εφαρμογής των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών, η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως ενέχει κάποια ασάφεια. Το αιτούν δικαστήριο απλώς διευκρινίζει – και υπενθυμίζει κατά τη διατύπωση του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος– ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 18 της επίμαχης απόφασης [192] απαγόρευση ταξιδιών ήταν «ελεγχόμενη και υποκείμενη σε κυρώσεις» σε περίπτωση παραβίασής της και ότι μπορούσε να «εφαρμ[όζεται] αυτεπαγγέλτως» από τις αρμόδιες αρχές. Κατά τα λοιπά, το αιτούν δικαστήριο απλώς παραθέτει το περιεχόμενο ορισμένων από τις οικείες διατάξεις του βελγικού δικαίου, χωρίς να διευκρινίζει τι συνεπαγόταν στην πράξη η εφαρμογή τους. Εν πάση περιπτώσει, από τη δικογραφία και, ιδίως, από τις απαντήσεις που έδωσε η Βελγική Κυβέρνηση στις ερωτήσεις που έθεσε το Δικαστήριο προκύπτουν τα ακόλουθα στοιχεία.

140. Από τη μία πλευρά, δεν αμφισβητείται ότι, κατά τον κρίσιμο χρόνο, οι βελγικές αρχές τυπικώς δεν είχαν επαναφέρει τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ Βελγίου και λοιπών χωρών Σένγκεν, κατ' εφαρμογήν των άρθρων 25 επ. του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Από την άλλη πλευρά, κατά τον χρόνο εκείνο διενεργούνταν πράγματι ορισμένοι έλεγχοι από τις αστυνομικές αρχές, και συγκεκριμένα:

– στους *αερολιμένες*, όπου οι έλεγχοι αφορούσαν, καταρχήν, όλες τις πτήσεις. Ωστόσο, στις εισερχόμενες πτήσεις με αφετηρία τις «υψηλού κινδύνου»/«κόκκινες» χώρες Σένγκεν, διενεργείτο δειγματοληπτικός έλεγχος των επιβατών·

– στους *σιδηροδρομικούς σταθμούς*, όπου αστυνομικοί υπάλληλοι διενεργούσαν δειγματοληπτικούς ελέγχους των επιβατών διεθνών αμαξοστοιχιών μεγάλης ταχύτητας, ερχόμενων από όμορες χώρες, κατά τον χρόνο της αποβίβασης στον πρώτο σταθμό όπου πραγματοποιούσαν στάση οι εν λόγω αμαξοστοιχίες μετά την είσοδό τους στη βελγική επικράτεια·

– στις *χερσαίες οδούς* που διέρχονται τα σύνορα, όπου κινητές αστυνομικές μονάδες διενεργούσαν δειγματοληπτικούς ελέγχους κατά τη διάρκεια του κανονικού ωραρίου υπηρεσίας τους.

141. Κατά την άποψη της Βελγικής Κυβέρνησης, οι εν λόγω έλεγχοι δεν αποτελούσαν «συνοριακούς ελέγχους» κατά την έννοια του άρθρου 22 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Επρόκειτο απλώς για περιπτώσεις «άσκηση[ς] αστυνομικών αρμοδιοτήτων εκ μέρους των αρμόδιων αρχών δυνάμει της νομοθεσίας κάθε κράτους μέλους […] στις παραμεθόριες περιοχές», ενώ, επιπλέον, δεν είχαν «ισοδύναμο αποτέλεσμα με τους συνοριακούς ελέγχους» κατά την έννοια του άρθρου 23, στοιχείο α′, του ίδιου κώδικα. Ως εκ τούτου, και όπως καθίσταται σαφές από τη διάταξη αυτή, δεν ενέπιπταν στην απαγόρευση ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα.

[192] Κατά τα φαινόμενα, δεν εγείρονται ζητήματα όσον αφορά την εφαρμογή της υποχρεωτικής υποβολής σε καραντίνα και διαγνωστικούς ελέγχους.

142. Προφανώς, ο ορθός χαρακτηρισμός των επίμαχων ελέγχων αποτελεί ζήτημα που εναπόκειται στην κρίση του αιτούντος δικαστηρίου. Ωστόσο, προκειμένου να παράσχω κάποια βοήθεια συναφώς στο αιτούν δικαστήριο, θα διατυπώσω ορισμένες παρατηρήσεις.

143. Από τη μία πλευρά, οι επίμαχοι έλεγχοι φαίνεται, εκ πρώτης όψεως, να εμπίπτουν στον ορισμό των «συνοριακ[ών] [ελέγχων]» του άρθρου 2, παράγραφος 11, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Πρώτον, φαίνεται ότι διενεργούνταν «στα συνοριακά σημεία διέλευσης» ή πλησίον των σημείων αυτών –τουλάχιστον όσον αφορά τις χερσαίες οδούς και τους αερολιμένες[193], ενώ και η περίπτωση των σιδηροδρομικών σταθμών δεν διέφερε ιδιαίτερα[194]. Δεύτερον, οι έλεγχοι προφανώς διενεργούνταν «προκειμένου να εξακριβωθεί ότι τα πρόσωπα […] δικαιούνται να εισέλθουν στην επικράτεια [κράτους μέλους] ή να την εγκαταλείψουν», εφόσον, κατά τα φαινόμενα, οι αστυνομικοί υπάλληλοι εξακρίβωναν ότι οι ταξιδιώτες πληρούσαν τουλάχιστον μία από τις προϋποθέσεις που προβλέπονταν κατά τον κρίσιμο χρόνο προκειμένου «να δικαιούνται να εισέλθουν» στη βελγική επικράτεια ή «να την εγκαταλείψουν» –ήτοι, να ταξιδεύουν για «απολύτως αναγκαίο σκοπό» ή, εναλλακτικά, να μην έχουν αφιχθεί από χώρα «υψηλού κινδύνου», ούτε να προσπαθούν να μεταβούν σε μία από τις χώρες αυτές.

144. Από την άλλη πλευρά, το γεγονός ότι –κατά τα φαινόμενα– οι επίμαχοι έλεγχοι δεν διενεργούνταν σε προκαθορισμένες εγκαταστάσεις, αλλά από κινητές μονάδες αστυνομικών οργάνων που βρίσκονταν σε διαφορετικά κατά καιρούς σημεία, καθώς και το γεγονός ότι οι έλεγχοι δεν ήταν συστηματικοί[195], αλλά «δειγματοληπτικ[οί]», αποτελούν σοβαρές ενδείξεις[196] ότι επρόκειτο πράγματι –όπως ισχυρίζεται η Βελγική Κυβέρνηση– για περιπτώσεις «άσκηση[ς] αστυνομικών αρμοδιοτήτων […] στις παραμεθόριες περιοχές», όπως προβλέπεται στο άρθρο 23, στοιχείο α′, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Εφόσον οι εν λόγω έλεγχοι δεν είχαν, από άποψη έντασης και συχνότητας, «ισοδύναμο αποτέλεσμα με τους συνοριακούς ελέγχους» –ζήτημα που θα πρέπει να εξακριβώσει το αιτούν δικαστήριο βάσει των οικείων διατάξεων του βελγικού δικαίου–, τότε πράγματι δεν ενέπιπταν στην απαγόρευση του άρθρου 22 του εν λόγω κώδικα[197]. Το δε γεγονός ότι στο άρθρο 23, στοιχείο α′, σημείο ii, προβλέπεται η διενέργεια ελέγχων αποκλειστικά προς αντιμετώπιση «απειλ[ών] κατά της δημόσιας ασφάλειας», και όχι «απειλών

193 Υπενθυμίζω ότι, για τους σκοπούς του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, οι αερολιμένες των κρατών μελών θεωρούνται συνοριακά σημεία διέλευσης. Πρβλ. τους ορισμούς των «εσωτερικών συνόρων» και των «εξωτερικών συνόρων» που περιλαμβάνονται στο άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2, αντιστοίχως, του κώδικα αυτού.

194 Από τη μία πλευρά, οι σιδηροδρομικοί σταθμοί δεν θεωρούνται συνοριακά σημεία διέλευσης κατά την έννοια του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, ακόμη και όταν πρόκειται για διεθνείς αμαξοστοιχίες (πρβλ. τους ορισμούς των «εσωτερικών συνόρων» και των «εξωτερικών συνόρων» που περιλαμβάνονται στο άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2, αντιστοίχως, του κώδικα αυτού). Από την άλλη πλευρά, βάσει των διατάξεων του κώδικα αυτού, διενεργούνται «έλεγχοι» στους επιβάτες των αμαξοστοιχιών που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα κατά τον χρόνο της αποβίβασης (ή της επιβίβασης) στον πρώτο σιδηροδρομικό σταθμό άφιξης (ή στον τελευταίο σταθμό αναχώρησης) στην επικράτεια κράτους Σένγκεν. Βλ. παράρτημα VI, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ειδικοί κανόνες για τα διάφορα είδη συνόρων και τα διάφορα μεταφορικά μέσα που χρησιμοποιούνται για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών», σημείο 1 («Χερσαία σύνορα») και σημείο 1.2 («Έλεγχος στο πλαίσιο της σιδηροδρομικής κυκλοφορίας»).

195 Φαίνεται ότι οι μόνοι έλεγχοι που διενεργούνταν συστηματικά αφορούσαν τους επιβάτες των αμαξοστοιχιών Eurostar με αφετηρία ή προορισμό το Λονδίνο (Ηνωμένο Βασίλειο) που επιβιβάζονταν ή αποβιβάζονταν στον σιδηροδρομικό σταθμό Midi των Βρυξελλών (Βέλγιο). Εντούτοις, οι έλεγχοι αυτοί είναι αλυσιτελείς για τις ανάγκες της υπό κρίση υπόθεσης. Πράγματι, όπως τόνισε η Βελγική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι έλεγχοι αυτοί δεν διενεργούνταν κατά τη διέλευση «εσωτερικών συνόρων», αλλά «εξωτερικών συνόρων» των κρατών Σένγκεν. Δεδομένου ότι οι αμαξοστοιχίες αυτές δεν ακινητοποιούνται, όπως είναι προφανές, στο μέσον της υποθαλάσσιας σήραγγας της Μάγχης, ήτοι στο νοητό σύνορο μεταξύ Γαλλίας και Ηνωμένου Βασιλείου, οι επιβάτες τους ελέγχονται, εκ των πραγμάτων, πριν από την επιβίβαση ή την αποβίβαση στον σιδηροδρομικό σταθμό Midi (βλ. υποσημείωση 193 των παρουσών προτάσεων). Από την άποψη αυτή, το γεγονός ότι οι εν λόγω αμαξοστοιχίες πραγματοποιούν, ενίοτε, στάσεις στην επικράτεια των κρατών Σένγκεν που βρίσκονται μεταξύ Βρυξελλών και Λονδίνου δεν ασκεί επιρροή. Στην πραγματικότητα, για την περίπτωση αυτή προβλέπεται η εφαρμογή ειδικού καθεστώτος, στο πλαίσιο του οποίου οι επιβάτες που επιβιβάζονται σε αυτές τις αμαξοστοιχίες –για παράδειγμα στη Λιλ (Γαλλία)– με προορισμό τις Βρυξέλλες υποβάλλονται σε «ελέγχους εισόδου» στον σταθμό προορισμού (βλ. παράρτημα VI του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, σημείο 1.2.3). Τονίζω ότι, όσον αφορά τους επιβάτες αυτούς, οι επίμαχοι έλεγχοι δεν θεωρείται ότι αφορούν διέλευση «εσωτερικών συνόρων». Αντιθέτως, θεωρείται κατά πλάσμα δικαίου ότι τα πρόσωπα αυτά διήλθαν τα «εξωτερικά σύνορα» των κρατών Σένγκεν.

196 Πρβλ. άρθρο 23, στοιχείο α′, σημεία iii και iv, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

197 Πρβλ. απόφαση της 21ης Ιουνίου 2017, A (C-9/16, EU:C:2017:483, σκέψεις 38 έως 40 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

κατά της δημόσιας υγείας», δεν ασκεί επιρροή από την άποψη αυτή. Πράγματι, η εν λόγω διάταξη δεν παρέχει τη νομική βάση ούτε καθορίζει τους λόγους για τους οποίους είναι δυνατή η άσκηση «αστυνομικών αρμοδιοτήτων» –καθώς οι λόγοι αυτοί καθορίζονται από το οικείο εθνικό δίκαιο–, η δε περίπτωση των ελέγχων που σχετίζονται με τη δημόσια ασφάλεια παρατίθεται απλώς ως παράδειγμα [198].

2. Επί των προϋποθέσεων για την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα

145. Εξήγησα στην προηγούμενη ενότητα τους λόγους για τους οποίους φρονώ –υπό την επιφύλαξη επαλήθευσης από το αιτούν δικαστήριο– ότι έλεγχοι όπως εκείνοι που διενεργούσαν οι βελγικές αρχές κατά τον κρίσιμο χρόνο στο πλαίσιο εφαρμογής των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών δεν αποτελούν απαγορευόμενους «συνοριακούς ελέγχους» στα εσωτερικά σύνορα κατά την έννοια του άρθρου 22 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Κατά συνέπεια, το ζήτημα αν πληρούνταν οι προϋποθέσεις για την κατ' εξαίρεση επαναφορά των ελέγχων στα σύνορα του Βελγίου κατά τον χρόνο εκείνο φαίνεται να μην έχει πλέον έννομη σημασία. Ωστόσο, θα το εξετάσω για λόγους πληρότητας [199] .

146. Το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν ορίζει το γενικό πλαίσιο για την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Προβλέπει, ιδίως, τη δυνατότητα επαναφοράς των ελέγχων «όταν […] υπάρχει σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια» σε ένα κράτος μέλος. Απαιτείται όμως η συνδρομή και άλλων προϋποθέσεων, διαδικαστικού και ουσιαστικού χαρακτήρα, όπως θα εξηγήσω στη συνέχεια [200].

147. Ωστόσο, και ανεξαρτήτως του αν πληρούνταν οι πρόσθετες αυτές προϋποθέσεις στο Βέλγιο κατά τον κρίσιμο χρόνο, η Nordic Info ισχυρίζεται ότι η επαναφορά των συνοριακών ελέγχων σε περιστάσεις όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη ήταν προδήλως ανεπίτρεπτη, για μόνο τον λόγο ότι το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν δεν αναφέρει τη «δημόσια υγεία» ως αποδεκτό δικαιολογητικό λόγο του εν λόγω μέτρου. Όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, το ζήτημα αυτό βρίσκεται στο επίκεντρο του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος του αιτούντος δικαστηρίου. Κατά συνέπεια, θα εξετάσω καταρχάς, in abstracto, το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω διάταξης (α), προτού προχωρήσω σε ορισμένες σύντομες παρατηρήσεις όσον αφορά το αν πληρούνταν στις περιστάσεις της κύριας δίκης οι προϋποθέσεις εφαρμογής του εν λόγω μέτρου (β).

α) Το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν

148. Κατά τη γνώμη μου, οι ισχυρισμοί της Nordic Info όσον αφορά τους λόγους για τους οποίους είναι επιτρεπτή η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα υπό το πρίσμα του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν έχουν κάποια βάση [201].

198 Όπως άλλωστε μαρτυρά η χρήση του όρου «ειδικότερα» στο άρθρο 23, στοιχείο α'.

199 Οι σκέψεις που αναπτύσσονται εδώ ενδέχεται, αν μη τι άλλο, να αποδειχθούν χρήσιμες κατά την εξέταση άλλων υποθέσεων, δεδομένου ότι, όπως αναφέρθηκε στην εισαγωγή των παρουσών προτάσεων, τα κράτη μέλη προχώρησαν σε ευρείας κλίμακας επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, σε διάφορα χρονικά σημεία κατά τη διάρκεια της πανδημίας. Βλ. «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» (διαθέσιμο στη διεύθυνση https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

200 Βλ. σημεία 155 έως 161 των παρουσών προτάσεων.

201 Πολλώ δε μάλλον καθώς φαίνεται ότι και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμμερίζεται, ή έστω συμμεριζόταν, την άποψη αυτή. Βλ. ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 19ης Ιουνίου 2020, σχετικά με την κατάσταση στον χώρο Σένγκεν μετά την πανδημία COVID-19 (2020/2640(RSP)) (ΕΕ 2021, C 362, σ. 77), σημείο 7.

149. Πράγματι, ενώ το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας ρητώς περιλαμβάνει τους «λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή *δημόσιας υγείας*» (η υπογράμμιση δική μου) στους αποδεκτούς δικαιολογητικούς λόγους για την επιβολή περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία, το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν αναφέρει –στους αντίστοιχους λόγους επαναφοράς των ελέγχων στα *εσωτερικά* σύνορα– μόνον τη «σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια», παραλείποντας, κατά τα φαινόμενα, τη «δημόσια υγεία». Στον εν λόγω κώδικα γίνεται πράγματι λόγος για τη αποτροπή των «απειλ[ών] για τη δημόσια υγεία» των κρατών μελών, αλλά *αποκλειστικά* όσον αφορά τη διέλευση των υπηκόων τρίτων χωρών από τα *εξωτερικά* σύνορα [202]. Επιπλέον, η ανάλυση του ιστορικού θεσπίσεως του εν λόγω κώδικα τείνει να καταδείξει ότι αυτή η διαφοροποίηση του κανονιστικού πλαισίου δεν αποτελεί απλή παράλειψη, αλλά συνειδητή επιλογή του νομοθέτη της Ένωσης.

150. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι στη σύμβαση εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν [203], που υπεγράφη στο Σένγκεν στις 19 Ιουνίου 1990 [204], δεν διαλαμβάνεται καμία αναφορά σχετική με τη «δημόσια υγεία», ούτε στις προϋποθέσεις εισόδου των αλλοδαπών, ούτε στις προϋποθέσεις για την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα [205]. Ωστόσο, στη νομοθετική της πρόταση, από την οποία προέκυψε η αρχική εκδοχή του κώδικα συνόρων του Σένγκεν [206], η Επιτροπή είχε προτείνει, μεταξύ άλλων, να προστεθεί στις ήδη προβλεπόμενες προϋποθέσεις εισόδου των αλλοδαπών ο όρος ότι δεν θα πρέπει να αποτελούν απειλή για τη δημόσια υγεία [207] και επίσης να προστεθεί στις προϋποθέσεις επαναφοράς των συνοριακών ελέγχων η περίπτωση «σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη, *τη δημόσια υγεία* ή την εσωτερική ασφάλεια» [208]. Εντούτοις, κατά την πρώτη ανάγνωση του κειμένου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τροποποίησε τις σχετικές με τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα διατάξεις, με αποτέλεσμα την απαλοιφή κάθε αναφοράς σχετικής με απειλές για τη «δημόσια υγεία» [209]. Η τροποποίηση αυτή δεν αναιρέθηκε κατά το υπόλοιπο της νομοθετικής διαδικασίας.

202 Μία εκ των προϋποθέσεων εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών για σύντομη παραμονή στην επικράτεια των κρατών μελών είναι να μη θεωρούνται «απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια [ή] *τη δημόσια υγεία*» (η υπογράμμιση δική μου, βλ. άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν), τη δε συνδρομή της προϋπόθεσης αυτής καλούνται να εξακριβώσουν, καταρχήν, οι συνοριοφύλακες στο πλαίσιο του «διεξοδικού» ελέγχου στον οποίο υποβάλλονται οι υπήκοοι τρίτων χωρών κατά την είσοδό τους στον χώρο Σένγκεν (βλ. άρθρο 8, παράγραφος 3, στοιχείο α′, σημείο vi, του ίδιου κώδικα).

203 Συμφωνία μεταξύ των κυβερνήσεων του Βασιλείου του Βελγίου, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, της Γαλλικής Δημοκρατίας, του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου και του Βασιλείου των Κάτω Χωρών σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα, που υπεγράφη στο Σένγκεν στις 14 Ιουνίου 1985 (ΕΕ 2000, L 239, σ. 13).

204 ΕΕ 2000, L 239, σ. 19.

205 Βλ., αντιστοίχως, άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, και άρθρο 2, παράγραφος 2, της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν.

206 Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης των συνόρων από τα πρόσωπα, της 26ης Μαΐου 2004, που υποβλήθηκε από την Επιτροπή [COM (2004) 391 τελικό].

207 Βλ. άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, της εν λόγω πρότασης.

208 Βλ. άρθρο 20, παράγραφος 1, άρθρο 22, παράγραφος 1, και άρθρο 24 της εν λόγω πρότασης (η υπογράμμιση δική μου).

209 Βλ. νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης των συνόρων από τα πρόσωπα { COM(2004)0391 – C6-0080/2004 – 2004/0127(COD) [P6_TA(2005)0247]}. Η συγκεκριμένη τροπολογία ανάγεται σε παλαιότερη πρόταση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων. Βλ. σχέδιο έκθεσης της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, της 14ης Απριλίου 2005, τροπολογίες 138 έως 198, εισηγητής: Michael Cashman, αριθ. εγγράφου PE 355.529v01-00, σ. 20, τροπολογία 171 («[…] Υπάρχει […] διαφορά μεταξύ του να συνιστά η "απειλή για τη δημόσια υγεία" λόγο άρνησης της εισόδου συγκεκριμένου προσώπου και του να συνιστά λόγο επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, κάτι που θα έθιγε όλα τα πρόσωπα που επιθυμούν να διέλθουν τα εσωτερικά σύνορα. Ενώ στην πρώτη περίπτωση είναι ευδιάκριτο το όφελος της προσθήκης της "απειλής για τη δημόσια υγεία" στους λόγους άρνησης […] δεν ισχύει το ίδιο για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα: σε περίπτωση έξαρσης μιας ασθένειας αυτού του είδους στην επικράτεια κράτους μέλους, κατάλληλη και αναλογική πολιτική αντίδραση θα ήταν, για παράδειγμα, η υποβολή των προσώπων που έχουν προσβληθεί από την ασθένεια σε καραντίνα, ή η σφράγιση, ενδεχομένως, κάποιου νοσοκομείου ή μερικών κτιρίων.»).

151. Τούτου λεχθέντος, συμμερίζομαι την άποψη της Βελγικής, της Νορβηγικής και της Ελβετικής Κυβέρνησης, καθώς και της Επιτροπής, ότι, αν και η επίκληση «απειλής για τη δημόσια υγεία» δεν είναι ικανή αφ' εαυτής να δικαιολογήσει την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σύμφωνα με το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, υπάρχουν ωστόσο *ορισμένες* καταστάσεις που άπτονται της δημόσιας υγείας και που είναι τόσο κρίσιμες ώστε να είναι δυνατή η υπαγωγή τους στην έννοια της «σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη», η οποία απαντά στη διάταξη αυτή [210].

152. Μολονότι ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν δεν περιέχει ορισμό της έννοιας της «σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη», από την αιτιολογική σκέψη 27 του κώδικα αυτού προκύπτει ότι ο νομοθέτης της Ένωσης απέβλεψε στην εφαρμογή της ερμηνείας που διαλαμβάνεται στη σχετική με την ελεύθερη κυκλοφορία νομολογία του Δικαστηρίου. Με βάση τη νομολογία αυτήν, η εφαρμογή της έννοιας της «δημόσιας τάξης» προϋποθέτει την ύπαρξη «πραγματικής, ενεστώσας και αρκούντως σοβαρής απειλής κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας» [211].

153. Πρώτον, η προστασία της υγείας του πληθυσμού, ιδίως μέσω του ελέγχου των επιδημικών ασθενειών, αλλά και μέσω της παροχής υγειονομικής περίθαλψης, μπορεί ευλόγως να θεωρηθεί πτυχή «θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας». Για την ακρίβεια, συγκαταλέγεται, πιθανότατα, στις «ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους» τις οποίες «σέβεται» η Ευρωπαϊκή Ένωση, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ. Δεύτερον, ο κίνδυνος που προκαλούν τέτοιες ασθένειες μπορεί, υπό συγκεκριμένες περιστάσεις, να είναι τόσο σοβαρός ώστε να αποτελεί «πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή» κατά του εν λόγω «συμφέροντος» [212].

154. Στο μέτρο που μια πανδημία εμπίπτει στον ορισμό της απειλής για τη «δημόσια τάξη» που μόλις υπομνήσθηκε, δεν βλέπω τον λόγο για τον οποίο θα έπρεπε να παραμείνει εκτός του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Η διάταξη αυτή δεν εξειδικεύει τις μορφές «απειλής για τη δημόσια υγεία» που είναι ικανές να δικαιολογήσουν την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Στον ορισμό εμπίπτει *κάθε* είδους απειλή, υπό τον όρο ότι είναι «σοβαρή». Φρονώ δε ότι η ερμηνεία αυτή δεν αποκλείεται από τα στοιχεία του ιστορικού της θεσπίσεως της διάταξης που παρατέθηκαν προηγουμένως [213]. Διευκρινίζω ότι αυτό δεν σημαίνει ότι οι έννοιες της «δημόσιας υγείας» και της «δημόσιας τάξης» ταυτίζονται, ούτε ότι κάθε απειλή κατά της πρώτης μπορεί άνευ άλλου να δικαιολογεί τέτοιου είδους μέτρα. Αυτό μπορεί να συμβαίνει μόνον στην εξαιρετική περίπτωση που μια κατάσταση που άπτεται της δημόσιας υγείας είναι αρκούντως κρίσιμη ώστε να συνιστά σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη [214].

[210] Για την ίδια άποψη, βλ. ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 16ης Μαρτίου 2020, με τίτλο «Covid-19 – Κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τα μέτρα διαχείρισης των συνόρων για την προστασία της υγείας και τη διασφάλιση της διαθεσιμότητας εμπορευμάτων και βασικών υπηρεσιών» (ΕΕ 2020, C 86I, σ. 1), παράγραφος 18.

[211] Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 4ης Δεκεμβρίου 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, σκέψη 18), και της 4ης Οκτωβρίου 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, σκέψη 40).

[212] Πρβλ. σημείο 81 των παρουσών προτάσεων. Βλ., επίσης, Leboeuf, L., «La fermeture des frontières de l'Union pour motifs de santé publique: la recherche d'une approche coordonnée», σε Dubout, E., και Picod, F. (επιμ.), όπ.π., σ. 223 έως 239· van Eijken, H. H., και Rijpma, J. J., όπ.π., σ. 40, και Thym, D., και Bornemann, J., όπ.π., σ. 1148 και 1149.

[213] Είναι σαφές ότι ο λόγος για τον οποίο προτάθηκε αρχικά η τροπολογία είναι εκείνος που αναφέρεται στην υποσημείωση 208 των παρουσών προτάσεων. Δεν είναι, ωστόσο, σαφές ότι η τροπολογία έγινε αποδεκτή από τα μέλη του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον ίδιο λόγο. Μπορεί κάλλιστα να κρίθηκε ότι η αναφορά στη «δημόσια υγεία» περιττεύει, καθώς μια κρίση στον τομέα της δημόσιας υγείας, αρκούντως σοβαρή ώστε να δικαιολογεί την επαναφορά των συνοριακών ελέγχων, θα ενέπιπτε στους λόγους «δημόσιας τάξης».

[214] Η ίδια ερμηνεία διαλαμβάνεται, κατ' ουσίαν, στην πρόσφατη πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 2021, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα [COM(2021) 891 final]. Μεταξύ άλλων, η Επιτροπή προτείνει τη διευκρίνιση ότι «[σ]οβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια μπορεί να θεωρηθεί ότι προκύπτει, ειδικότερα, από: […] μεγάλης κλίμακας καταστάσεις έκτακτης ανάγκης στον τομέα της δημόσιας υγείας» (βλ. αιτιολογική σκέψη 28 και άρθρο 25, παράγραφος 1, στοιχείο β', της πρότασης κανονισμού).

β) Περί του αν πληρούνταν οι προϋποθέσεις επαναφοράς των συνοριακών ελέγχων υπό τις επίμαχες περιστάσεις

155. Δεδομένου ότι τα ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου δεν αφορούν το ζήτημα αν πληρούνταν οι προϋποθέσεις για την επαναφορά των συνοριακών ελέγχων υπό τις περιστάσεις της κύριας δίκης και δεδομένου ότι ενδέχεται, επιπλέον, οι όποιες διευκρινίσεις επί του ζητήματος να είναι αλυσιτελείς για τις ανάγκες της κύριας δίκης, θα περιοριστώ σε λίγες μόνο παρατηρήσεις επί του ζητήματος.

156. Κατά πρώτον, όπως μόλις εξήγησα, η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα είναι δυνατόν να δικαιολογηθεί, με βάση το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, προκειμένου να αντιμετωπιστεί «σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια σε ένα κράτος μέλος». Όσον αφορά το αν η πανδημία COVID-19 συνιστούσε πραγματικά τέτοια «απειλή» κατά τον κρίσιμο χρόνο, παραπέμπω στα σημεία 76 έως 86 των παρουσών προτάσεων.

157. Κατά δεύτερον, από το άρθρο 25, παράγραφος 2, και το άρθρο 26 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν προκύπτει ότι κατά την εφαρμογή ενός τέτοιου μέτρου πρέπει να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας [215].

158. Πρώτον, όσον αφορά το ζήτημα αν η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα αποτελούσε *κατάλληλο* μέτρο αντιμετώπισης της «σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη» που μπορεί να αποτελούσε η COVID-19 κατά τον κρίσιμο χρόνο, παραπέμπω στα σημεία 97 έως 102 των παρουσών προτάσεων, όπου γίνεται λόγος για την (περιορισμένη) αποτελεσματικότητα των περιορισμών στις διεθνείς μετακινήσεις από την άποψη της συγκράτησης της εξάπλωσης επιδημικών νόσων. Εντούτοις, στο μέτρο που ταξιδιωτικοί περιορισμοί όπως οι επίμαχοι εν προκειμένω ήταν κατάλληλοι από την άποψη αυτή, φρονώ ότι το ίδιο ισχύει και για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Πράγματι, το εν λόγω μέτρο συνέβαλε (ή μπορούσε να συμβάλει) στην εφαρμογή των περιορισμών αυτών κατά τρόπο συστηματικό και συνεπή.

159. Δεύτερον, το ζήτημα της *αναγκαιότητας* της επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα εξαρτάται, κατ' ουσίαν, από το αν υπήρχαν εναλλακτικά μέτρα για την εφαρμογή των επίμαχων ταξιδιωτικών περιορισμών, λιγότερο δεσμευτικά μεν, αλλά εξίσου αποτελεσματικά. Συναφώς, επισημαίνω ότι η διενέργεια δειγματοληπτικών ελέγχων στην επικράτεια του κράτους μέλους, περιλαμβανομένων των παραμεθόριων περιοχών, συνοδευόμενη από την επιβολή αποτελεσματικών και αποτρεπτικών κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης των εν λόγω μέτρων, θα αποτελούσε, πιθανώς, λιγότερο δεσμευτικό, αλλά εξίσου αποτελεσματικό, τρόπο εφαρμογής τους –και πράγματι, φαίνεται ότι αυτή συγκεκριμένα τη μέθοδο ελέγχων επέλεξαν οι βελγικές αρχές κατά τον κρίσιμο χρόνο [216].

160. Τρίτον, όσον αφορά τη *stricto sensu αναλογικότητα* της επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, παραπέμπω στις παρατηρήσεις μου που διαλαμβάνονται στα σημεία 120 έως 133 των παρουσών προτάσεων, όπου εξετάζεται το ζήτημα του κατά πόσον είναι αποδεκτή, σε μια δημοκρατική κοινωνία, η επιβολή περιορισμών στις διεθνείς μετακινήσεις των προσώπων για

[215] Το άρθρο 25, παράγραφος 2, ορίζει ότι οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα επαναφέρονται μόνο ως «έσχατη ανάγκη», ενώ το άρθρο 26 προβλέπει ότι οι δημόσιες αρχές οφείλουν να εξετάζουν «τον βαθμό στον οποίο ένα τέτοιο μέτρο ενδέχεται να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια» και να αξιολογούν «την αναλογικότητα του μέτρου σε σχέση με την απειλή αυτή». Φρονώ ότι τα κριτήρια αυτά αντιστοιχούν στα καθιερωμένα κριτήρια της καταλληλότητας, της αναγκαιότητας και της stricto sensu αναλογικότητας.

[216] Βλ. σημεία 139 έως 144 των παρουσών προτάσεων.

λόγους «δημόσιας υγείας». Προσθέτω επίσης ότι, πέρα από την αναταραχή που προκαλούν οι ταξιδιωτικοί περιορισμοί αυτοί καθεαυτούς, οι συνοριακοί έλεγχοι παρουσιάζουν πρόσθετα δικά τους μειονεκτήματα [217]. Οι συνοριακοί έλεγχοι που διενεργούσαν τα κράτη μέλη κατά τη διάρκεια της πανδημίας παρακώλυαν σε σημαντικό βαθμό την κυκλοφορία των προσώπων που ταξίδευαν για «απολύτως αναγκαίους» σκοπούς –και που, επομένως, δεν ενέπιπταν στους ταξιδιωτικούς περιορισμούς–, για τα οποία η ακώλυτη διέλευση των συνόρων ήταν κρίσιμης σημασίας. Οι επιπτώσεις των ελέγχων αυτών για τους μεθοριακούς εργαζομένους και τους εργαζομένους στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης υπήρξαν ενίοτε σημαντικές, ιδίως σε περιπτώσεις που ο τρόπος οργάνωσης των ελέγχων συνεπαγόταν μακρόχρονη αναμονή και σημαντικές καθυστερήσεις. Το ίδιο ίσχυε και όσον αφορά τη διασυνοριακή κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Το ελάχιστο αναγκαίο μέτρο «εξισορρόπησης» των πιθανών πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων των συνοριακών ελέγχων θα ήταν να ληφθούν μέτρα –όπως το σύστημα των «πράσινων λωρίδων» που συνέστησε η Επιτροπή– για τη διευκόλυνση της ροής των εργαζομένων σε «βασικές» υπηρεσίες, αλλά και των «βασικών» εμπορευμάτων [218].

161. Τέλος, υπενθυμίζω ότι για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα απαιτείται η τήρηση συγκεκριμένης διαδικασίας. Ειδικότερα, δυνάμει του άρθρου 27 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, οι εθνικές αρχές οφείλουν να προβαίνουν σε σχετική κοινοποίηση στις αντίστοιχες αρχές των άλλων κρατών μελών και στην Επιτροπή, το αργότερο εντός τεσσάρων εβδομάδων *πριν* από τη σχεδιαζόμενη επαναφορά. Το δε άρθρο 28 καθιστά εφικτή την κατ' εξαίρεση άμεση επαναφορά των ελέγχων, με ταυτόχρονη σχετική ενημέρωση των άλλων κρατών μελών και της Επιτροπής. Η διαβίβαση σχετικής κοινοποίησης απαιτείτο και στις δύο περιπτώσεις. Φαίνεται δε ότι δεν συμμορφώθηκαν με την απαίτηση αυτή όλα τα κράτη μέλη που εφάρμοσαν τέτοιου είδους μέτρα κατά τη διάρκεια της πανδημίας [219].

3. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

162. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα ότι το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν δεν αντιτίθεται, καταρχήν, στην εκ μέρους κράτους μέλους προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα προς αντιμετώπιση πανδημίας, υπό τον όρο ότι η τελευταία είναι αρκούντως κρίσιμη ώστε να χαρακτηριστεί «σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη» κατά την έννοια της διάταξης αυτής και με την επιφύλαξη της τήρησης του συνόλου των όρων που προβλέπονται σε αυτήν.

[217] Για μια λεπτομερή ανάλυση του ζητήματος, βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης, Peyrony, J., Rubio, J., και Viaggi, R., «The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions: an empirical report covering the period March to June 2020», Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2021.

[218] Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής, της 24ης Μαρτίου 2020, όσον αφορά την εφαρμογή των πράσινων λωρίδων σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τα μέτρα διαχείρισης των συνόρων για την προστασία της υγείας και τη διασφάλιση της διαθεσιμότητας εμπορευμάτων και βασικών υπηρεσιών (ΕΕ 2020, C 96I, σ. 1), και ανακοίνωση της Επιτροπής, της 30ής Μαρτίου 2020, με τίτλο «Κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με την άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων κατά τη διάρκεια της έξαρσης της νόσου COVID-19» (ΕΕ 2020, C 102I, σ. 12).

[219] Βλ., μεταξύ άλλων, Heinikoski, S., «Covid-19 bends the rules on internal border controls: Yet another crisis undermining the Schengen acquis?», *FIIA Briefing Paper*, αριθ. 281, Απρίλιος 2020.

V. Πρόταση

163. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (ολλανδόφωνο πρωτοδικείο Βρυξελλών, Βέλγιο) ως εξής:

1) Το άρθρο 4, παράγραφος 1, και το άρθρο 5, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 27, παράγραφος 1, και το άρθρο 29, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ,

   έχουν την έννοια ότι

   δεν αντιτίθενται, καταρχήν, σε εθνικά μέτρα τα οποία εφαρμόζονται προς αντιμετώπιση της σοβαρής και πραγματικής απειλής για τη δημόσια υγεία που προκαλείται από πανδημία και τα οποία συνίστανται, αφενός, στην απαγόρευση των ταξιδιών προς και από χώρες η επιδημιολογική κατάσταση των οποίων είναι συγκριτικά χειρότερη από την κρατούσα στο οικείο κράτος μέλος και, αφετέρου, στην υποχρεωτική υποβολή των διαμενόντων στο εν λόγω κράτος μέλος σε καραντίνα και διαγνωστικούς ελέγχους, μετά την επιστροφή τους από τις χώρες αυτές.

2) Το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν),

   έχει την έννοια ότι

   δεν αντιτίθεται, καταρχήν, στην εκ μέρους κράτους μέλους προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα προς αντιμετώπιση πανδημίας, υπό τον όρο ότι η τελευταία είναι αρκούντως κρίσιμη ώστε να χαρακτηριστεί «σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη» κατά την έννοια της διάταξης αυτής και με την επιφύλαξη της τήρησης του συνόλου των όρων που προβλέπονται σε αυτήν.