KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
EMILIOU
ippreżentati fis-7 ta' Settembru 2023[1]

Kawża C-128/22

BV NORDIC INFO
vs
Belgische Staat

(talba għal deċiżjoni preliminari mressqa min-Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (il-Qorti tal-Ewwel Istanza ta' Brussell bil-lingwa Olandiża, il-Belġju))

"Rinviju għal deċiżjoni preliminari – Moviment liberu tal-persuni – Miżuri nazzjonali meħuda sabiex jiġi kkontrollat it-tixrid tal-pandemija tal-COVID-19 – Projbizzjoni tal-ivvjaġġar 'mhux essenzjali' lejn u minn pajjiżi kkunsidrati li jqiegħdu f'riskju għoli ta' infezzjoni lill-vjaġġaturi – Rekwiżiti ta' kwarantina u testijiet ta' skrinjar għar-residenti malli jirritornaw minn dawn il-pajjiżi – Direttiva 2004/38/KE – Artikoli 4 u 5 – Drittijiet ta' ħruġ u dħul – Restrizzjoni – Artikolu 27(1) u Artikolu (29)(1) – Ġustifikazzjoni – Saħħa pubblika – Proporzjonalità – Kontrolli mwettqa sabiex jiġu infurzati r-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar – Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen – Artikolu 22 u Artikolu 23(1) – Distinzjoni bejn 'verifiki fuq il-fruntiera' fis-sens tal-ewwel dispożizzjoni u l-'eżerċizzju ta' setgħat ta' pulizija' fis-sens tat-tieni dispożizzjoni – Possibbiltà ta' introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli fil-fruntieri interni – Artikolu 25(1) – Ġustifikazzjoni – Kunċett ta' 'theddida gravi għall-ordni pubbliku' – Riskju ta' disturbi serji għas-soċjetà kkawżati mill-pandemija – Proporzjonalità"

I. Introduzzjoni

1. Fost l-"interventi mhux farmaċewtiċi"[2] stabbiliti mill-awtoritajiet pubbliċi madwar id-dinja sabiex jiġi kkontrollat it-tixrid tal-pandemija tal-COVID-19, il-limitazzjonijiet għall-mobbiltà tal-persuni kienu involuti b'mod prominenti. Filwaqt li l-lockdowns kienu l-iktar restrizzjonijiet drastiċi minn fost dawk il-miżuri, ir-restrizzjonijiet fuq il-movimenti internazzjonali kienu wkoll fuq quddiem tar-reazzjoni. Fil-fatt, f'mumenti differenti matul il-pandemija, l-Istati imponew projbizzjonijiet fuq id-dħul u/jew il-ħruġ mit-territorju tagħhom u saħħew il-kontrolli fil-fruntieri sabiex jinfurzawhom.

[1] Lingwa oriġinali: l-Ingliż.

[2] "Interventi mhux farmaċewtiċi" huma miżuri tas-saħħa pubblika, minbarra t-tilqim u l-provvista ta' mediċini u trattamenti mediċi, li għandhom l-għan li jipprevjenu u/jew jikkontrollaw it-trażmissjoni ta' marda kontaġġjuża f'komunità. Ara ċ-Ċentru Ewropew għall-Prevenzjoni u l-Kontroll tal-Mard ("ECDC"), *Guidelines for non-pharmaceutical interventions to reduce the impact of COVID-19 in the EU/EEA and the UK*, ECDC, Stokkolma, 24 ta' Settembru 2020 (iktar 'il quddiem il-"Linji Gwida tal-ECDC").

2. L-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea ma kinux eċċezzjoni għal din ix-xejra. Fl-"ewwel mewġa" tal-pandemija, minn Marzu 2020 'il quddiem[3], mhux biss l-Istati Membri introduċew kollettivament projbizzjoni fuq id-dħul *ġewwa* l-Unjoni, l-issiġillar parzjali ta' "fortizza Ewropa" mill-bqija tad-dinja[4], iżda wkoll id-diversi restrizzjonijiet fuq il-mobbiltà transkonfinali introdotti bejniethom irriżultaw f'livell mingħajr preċedent ta' għeluq ta' fruntieri *fi ħdan* l-Unjoni[5].

3. Filwaqt li l-biċċa l-kbira ta' dawn il-miżuri tneħħew lejn l-aħħar ta' Ġunju 2020, diversi Stati Membri, minħabba biża' (dak iż-żmien) ta' "tieni mewġa" potenzjali tal-COVID-19, żammew, bħala miżura kawtelatorja, restrizzjonijiet fuq il-moviment internazzjonali. Din it-talba għal deċiżjoni preliminari mressqa min-Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (il-Qorti tal-Ewwel Istanza ta' Brussell bil-lingwa Olandiża, il-Belġju) tirrigwarda l-kompatibbiltà mad-dritt tal-Unjoni ta' wħud minn dawn il-miżuri, implimentati mill-Gvern Belġjan fil-bidu ta' Lulju 2020, li jikkonsistu fi projbizzjoni tal-ivvjaġġar "mhux essenzjali" lejn u minn, *inter alia*, ċerti pajjiżi meqjusa li jqiegħdu lill-vjaġġaturi f'riskju għoli ta' infezzjoni; rekwiżiti ta' kwarantina u ttestjar għar-residenti Belġjani mar-ritorn tagħhom minn dawn il-pajjiżi; u kontrolli fil-fruntieri Belġjani sabiex jiġu infurzati dawn ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar.

4. Il-kawża ineżami ma hijiex l-ewwel waħda dwar il-COVID-19 li ġiet quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja. Lanqas ma hija l-ewwel darba li l-Qorti tal-Ġustizzja kellha tittratta l-legalità tal-miżuri meħuda sabiex jiġi kkontrollat it-tixrid ta' epidemija[6]. Madankollu, sal-lum, il-Qorti tal-Ġustizzja qatt ma ntalbet tiddeċiedi dwar il-kompatibbiltà mad-dritt tal-Unjoni ta' miżuri kawtelatorji li, min-natura u l-gravità tagħhom, heżżew waħda mill-pedamenti prinċipali, u fil-fatt waħda mill-kisbiet tal-Unjoni, jiġifieri l-ħolqien ta' "spazju […] mingħajr fruntieri interni, li fih il-moviment liberu tal-persuni jkun assigurat"[7]. Il-kawża ineżami tenfasizza wkoll il-kwistjoni eterna tal-bilanċ li l-awtoritajiet pubbliċi, f'soċjetà demokratika, iridu jsibu bejn, minn naħa, l-għan leġittimu tal-ġlieda effikaċi kontra t-theddid għas-soċjetà u, min-naħa l-oħra, id-drittijiet fundamentali tal-persuni affettwati mill-miżuri adottati f'dan ir-rigward. Għalkemm il-Qorti tal-Ġustizzja diġà kellha tindirizza din il-kwistjoni fir-rigward, b'mod partikolari, tal-ġlieda kontra r-reati u t-terroriżmu[8], hija ser ikollha tindirizzaha, għall-ewwel darba, fil-kuntest tat-theddida li tirrappreżenta pandemija.

3 Huwa minnu li l-Istati Membri esperjenzaw "mewġiet" differenti tal-pandemija f'mumenti differenti. Madankollu, fir-rigward tas-sena rilevanti fil-kawża ineżami, jiġifieri s-sena 2020, tista' ssir distinzjoni approssimattiva bejn l-"ewwel mewġa", mill-aħħar ta' Frar sal-aħħar ta' Ġunju, u t-"tieni mewġa" li bdiet fil-ħarifa 2020 u li tikkoinċidi mal-ħolqien ta' varjanti ġodda tal-COVID-19.

4 Il-Kummissjoni Ewropea, 16 ta' Marzu 2020, Komunikazzjoni tal-Kummissjoni lill-Parlament Ewropew, lill-Kunsill Ewropew u lill-Kunsill – COVID-19: Restrizzjoni Temporanja fuq Vjaġġar Mhux Essenzjali lejn l-UE (COM (2020) 115 final) u l-Kunsill Ewropew, Konklużjonijiet mill-President tal-Kunsill Ewropew wara l-vidjokonferenza mal-membri tal-Kunsill Ewropew dwar il-COVID-19, 17 ta' Marzu 2020.

5 Ara, dwar id-diversi restrizzjonijiet fuq il-mobbiltà transkonfinali stabbiliti mill-Istati Membri, il-Linji Gwida tal-ECDC, p. 18 sa 20 u r-riferimenti indikati.

6 Ara, f'dan ir-rigward, il-ġurisprudenza dwar it-tifqigħ tal-"enċefalopatija sponġiformi bovina", *inter alia*, is-sentenza tal-5 ta' Mejju 1998, Ir-Renju Unit vs Il-Kummissjoni (C-180/96, EU:C:1998:192).

7 Ara l-Artikolu 3(2) TUE u l-Artikolu 26(2) TFUE.

8 Ara, pereżempju, il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar iż-żamma tad-data dwar it-traffiku fuq l-internet, *inter alia* s-sentenza tas-6 ta' Ottubru 2020, La Quadrature du Net *et* (C-511/18, C-512/18 u C-520/18, EU:C:2020:791).

II. Il-kuntest ġuridiku

A. Id-dritt tal-Unjoni

1. Id-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza

5. L-Artikolu 4 tad-Direttiva 2004/38/KE dwar id-drittijiet taċ-ċittadini tal-Unjoni u tal-membri tal-familja tagħhom biex jiċċaqilqu u jgħixu liberament fit-territorju tal-Istati Membri [9] (iktar 'il quddiem id-"Direttiva dwar iċ-ċittadinanza"), intitolat "Dritt ta' ħruġ", jipprevedi, fl-ewwel paragrafu tiegħu, li, "[m]ingħajr preġudizzju għad-disposizzjonijiet dwar dokumenti ta' vjaġġar applikabbli għall-kontroll fil-fruntieri nazzjonali, iċ-ċittadini kollha ta' l-Unjoni li għandhom karta ta' l-identità valida jew passaport validu u l-membri tal-familja tagħhom li mhumiex ċittadini ta' Stat Membru u li għandhom passaport validu għandhom id-dritt li joħorġu mit-territorju ta' Stat Membru biex jivvjaġġaw lejn Stat Membru ieħor".

6. L-Artikolu 5 ta' din id-direttiva, intitolat "Dritt ta' dħul", jistabbilixxi, fl-ewwel paragrafu tiegħu, li, "[m]ingħajr preġudizzju għad-disposizzjonijiet dwar dokumenti ta' vjaġġar applikabbli fil-kontrolli tal-fruntieri nazzjonali, l-Istati Membri għandhom iħallu jidħlu fit-territorju tagħhom iċ-ċittadini ta' l-Unjoni li għandhom karta ta' l-identità jew passaport li huma validi, kif ukoll lill-membri tal-familja li mhumiex ċittadini ta' Stat Membru li għandhom passaport validu".

7. Il-Kapitolu VI tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza huwa intitolat "Restrizzjonijiet fuq id-dritt ta' dħul u fuq id-dritt ta' residenza minħabba politika pubblika [ordni pubbliku], sigurtà pubblika jew saħħa pubblika". Fi ħdan dan il-kapitolu, l-Artikolu 27, intitolat "Prinċipji ġenerali", jipprevedi, fl-ewwel paragrafu tiegħu, li, "[b]la ħsara għad-disposizzjonijiet ta' dan il-Kapitolu, l-Istati Membri jistgħu jirrestrinġu l-libertà ta' moviment [...] taċ-ċittadini ta' l-Unjoni u tal-membri tal-familja tagħhom, irrispettivament miċ-ċittadinanza, minħabba politika pubblika [ordni pubbliku], sigurtà pubblika jew saħħa pubblika. Dawn ir-raġunijiet m'għandhomx jiġu nvokati għal skopijiet ekonomiċi".

8. Fl-istess kapitolu, l-Artikolu 29 ta' din id-direttiva, intitolat "Saħħa pubblika", jistabbilixxi, fl-ewwel paragrafu tiegħu, li "[l]-uniċi mard li jiġġustifikaw miżuri li jirrestrinġu l-libertà ta' moviment għandhom ikunu l-mard b'potenzal epidermiku kif imfisser mill-Organizzazzjoni ta' Saħħa Dinjija [WHO] ...".

2. Il-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen

9. L-Artikolu 22 tar-Regolament (UE) 2016/399 dwar Kodiċi tal-Unjoni dwar ir-regoli li jirregolaw il-moviment ta' persuni min-naħa għall-oħra tal-fruntiera (Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen) [10] (iktar 'il quddiem il-"Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen"), intitolat "Qsim tal-fruntieri interni", jistabbilixxi li "[l]-fruntieri interni jistgħu jinqasmu minn kull punt mingħajr ma jsiru verifiki fuq il-fruntiera fuq persuni, tkun xi tkun iċ-ċittadinanza tagħhom".

[9] Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tad-29 ta' April 2004 dwar id-drittijiet taċ-ċittadini ta' l-Unjoni u tal-membri tal-familja tagħhom biex jiċċaqilqu u jgħixu liberament fit-territorju ta' l-Istati Membri u li temenda r-Regolament (KEE) Nru 1612/68 u li tħassar id-Direttivi 64/221/KEE, 68/360/KEE, 72/194/KEE, 73/148/KEE, 75/34/KEE, 75/35/KEE, 90/364/KEE, 90/365/KEE u 93/96/KEE (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 5, Vol. 5, p. 46).

[10] Regolament tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tad-9 ta' Marzu 2016 (ĠU 2016, L 77, p. 1, rettifika fil-ĠU 2020, L 245, p. 32).

10. L-Artikolu 25 ta' dan il-kodiċi, intitolat "Qafas ġenerali għall-introduzzjoni mill-ġdid temporanja tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni", jipprevedi, fl-ewwel u fit-tieni paragrafi tiegħu:

"1. Fejn, f'żona mingħajr kontrolli fuq il-fruntieri interni jkun hemm theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna fi Stat Membru, dak l-Istat Membru jista' eċċezzjonalment jerġa' jintroduċi l-kontrolli fuq il-fruntieri fil-partijiet kollha tal-fruntieri interni tiegħu jew f'partijiet speċifiċi tagħhom għal perijodu limitat ta' mhux aktar minn 30 jum jew għall-perijodu prevedibbli tat-theddida serja jekk il-perijodu jaqbeż it-30 jum. L-iskop u t-tul ta' żmien tal-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni m'għandux jaqbeż dak li huwa strettament neċessarju b'risposta għat-theddida serja.

2. Il-kontrolli fuq il-fruntieri interni għandhom jiġu introdotti mill-ġdid biss bħala l-aħħar soluzzjoni, u f'konformità mal-Artikoli 27, 28 u 29. Il-kriterji msemmija, rispettivament, fl-Artikoli 26 u 30, għandhom jiġu kkunsidrati f'kull każ fejn tiġi kkunsidrata deċiżjoni dwar l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni skont l-Artikolu 27, 28 jew 29 rispettivament."

B. Id-dritt Belġjan

11. Bħala parti minn sensiela ta' "miżuri urġenti" għal-limitazzjoni tat-tixrid tal-COVID-19 fit-territorju tal-Belġju, il-Gvern Belġjan stabbilixxa restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar. Madankollu, ir-regoli applikabbli f'dan ir-rigward inbidlu matul iż-żmien. Dawn l-iżviluppi, fir-rigward ta' dak li huwa rilevanti għall-finijiet tal-kawża ineżami, jistgħu jinġabru fil-qosor kif ġej.

12. *Inizjalment*, bejn it-23 ta' Marzu u l-15 ta' Ġunju 2020, kull vjaġġ "mhux essenzjali" minn u lejn il-Belġju kien, bħala prinċipju, ipprojbit[11]. *Imbagħad*, bejn il-15 ta' Ġunju u t-12 ta' Lulju 2020, kienet tapplika projbizzjoni fir-rigward tal-"pajjiżi tal-Unjoni+"[12]. L-ivvjaġġar lejn u minn wieħed minn dawn il-pajjiżi kien permess, sakemm il-pajjiż inkwistjoni kien jippermettih[13]. *Finalment*, il-Gvern Belġjan iddeċieda li l-ivvjaġġar "mhux essenzjali" bejn il-Belġju u l-pajjiżi inkwistjoni għandu jkun irregolat fuq il-bażi tas-sitwazzjoni epidemjoloġika ta' kull Stat.

13. Għal dan l-għan, ġie implimentat l-Artikolu 18 tad-Digriet Ministerjali tat-30 ta' Ġunju 2020 dwar Miżuri Urġenti għal-Limitazzjoni tat-Tixrid tal-Coronavirus COVID-19, kif emendat mill-Ministerieel besluit van 10 juli 2020 (id-Digriet Ministerjali tal-10 ta' Lulju 2020) (*Moniteur Belge* tal-10 ta' Lulju 2020, p. 51609, iktar 'il quddiem, flimkien, id-"digriet ikkontestat"). Din id-dispożizzjoni stabbilixxiet:

"§1 L-ivvjaġġar mhux essenzjali lejn u mill-Belġju huwa pprojbit.

[11] Ara l-Artikolu 7 tal-Ministerieel besluit van 20 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (id-Digriet Ministerjali tat-23 ta' Marzu 2020 dwar Miżuri ta' Emerġenza għal-Limitazzjoni tat-Tixrid tal-Coronavirus COVID-19 (*Moniteur Belge* tat-23 ta' Marzu 2020, p. 17603).

[12] Din l-espressjoni tirreferi għall-Istati Membri tal-Unjoni u l-pajjiżi terzi li jimplimentaw l-*acquis* ta' Schengen, jiġifieri l-Islanda, il-Liechtenstein, in-Norveġja u l-Isvizzera.

[13] Ara l-Artikolu 7 tad-Digriet Ministerjali tat-23 ta' Marzu 2020 dwar Miżuri ta' Emerġenza għal-Limitazzjoni tat-Tixrid tal-Coronavirus COVID-19, kif emendat bid-Digriet Ministerjali tal-5 ta' Ġunju 2020 (*Moniteur Belge* tal-5 ta' Ġunju 2020, p. 41544), u, wara, l-Artikolu 18 tal-Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (id-Digriet Ministerjali tat-30 ta' Ġunju 2020 dwar Miżuri Urġenti għal-Limitazzjoni tat-Tixrid tal-Coronavirus COVID-19) (*Moniteur Belge* tat-30 ta' Ġunju 2020, p. 48715).

§2 B'deroga mill-ewwel paragrafu […] huwa awtorizzat:

1° l-ivvjaġġar mill-Belġju lejn il-pajjiżi kollha tal-Unjoni Ewropea, iż-żona Schengen u r-Renju Unit, u l-ivvjaġġar lejn il-Belġju minn dawn il-pajjiżi, bl-eċċezzjoni tat-territorji indikati bħala żoni ħomor, li l-lista tagħhom hija ppubblikata fis-sit internet tal-[Ministeru għall-Affarijiet Barranin Belġjan];

[…]"

14. Għaldaqstant, mit-12 ta' Lulju 2020, u sa data mhux speċifikata fid-deċiżjoni tar-rinviju, l-awtoritajiet Belġjani użaw klassifikazzjoni bil-kuluri, li taqsam il-pajjiżi Unjoni+ f'"aħmar", "oranġjo" u "aħdar" skont is-sitwazzjoni epidemjoloġika tagħhom. Skont din il-klassifikazzjoni:

– "Aħdar" kien ifisser li l-ivvjaġġar lejn il-pajjiż ikkonċernat kien permess mingħajr ebda restrizzjoni;

– "Oranġjo" kien ifisser li kien hemm rakkomandazzjoni kontra l-ivvjaġġar lejn il-pajjiż ikkonċernat u li kwarantina u test wara r-ritorn kienu mitluba, iżda mhux obbligatorji;

– "Aħmar" kien ifisser li l-ivvjaġġar lejn il-pajjiż ikkonċernat kien ipprojbit u li l-vjaġġaturi kellhom jgħaddu minn kwarantina u ttestjar obbligatorji wara r-ritorn (kif previst fir-regoli tar-reġjun Belġjan ikkonċernat) [14].

15. Għall-finijiet tal-klassifikazzjoni tal-kuluri msemmija iktar 'il fuq, l-evalwazzjoni tas-sitwazzjoni epidemjoloġika f'kull pajjiż jew reġjun twettqet skont metodoloġija stabbilita f'opinjoni bil-miktub maħruġa minn korp konsultattiv tal-Gvern Belġjan [15]. Il-kriterji ewlenin użati fiha kienu, l-ewwel, in-numru kumulattiv ta' infezzjonijiet ġodda (iktar 'il quddiem l-"inċidenza") matul l-aħħar 14-il jum għal kull 100 000 abitant fuq livell nazzjonali jew reġjonali (jekk id-data subnazzjonali kienet disponibbli), it-tieni, ix-xejra tar-rati ta' infezzjoni u, it-tielet, l-eventwali miżuri ta' konteniment imposti fuq livell nazzjonali jew reġjonali. Għaldaqstant, il-pajjiżi ġew ikklassifikati bħala:

– "riskju għoli" (jiġifieri "aħmar") meta l-inċidenza nazzjonali ta' każijiet ġodda ta' COVID-19 matul l-aħħar 14-il jum kienet iktar minn 10 darbiet ogħla minn dik tal-Belġju (100 każ irrapportat għal kull 100 000 abitant). Dan kien japplika wkoll għaż-żoni li jinsabu f'pajjiż fejn kienu ġew imposti lockdowns jew miżuri iktar restrittivi milli kienu applikabbli fil-bqija tat-territorju;

– "riskju moderat" (jiġifieri "oranġjo") meta l-inċidenza nazzjonali ta' każijiet ġodda ta' COVID-19 matul l-aħħar 14-il jum kienet bejn 2 u 10 darbiet ogħla minn dik tal-Belġju (bejn 20 u 100 każ irrapportat għal kull 100 000 abitant);

– pajjiżi b'"riskju baxx" (jiġifieri "aħdar"), fejn l-inċidenza nazzjonali ta' każijiet ġodda ta' COVID-19 matul l-aħħar 14-il jum kienet simili għal dik tal-Belġju (inqas minn 20 każ irrapportat għal kull 100 000 abitant).

[14] Id-deċiżjoni tar-rinviju ma tispjegax il-bażi legali għar-rekwiżiti ta' kwarantina u ta' ttestjar ġew imposti fuq ir-ritorn. Quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja, il-Gvern Belġjan spjega li r-rekwiżiti tal-kwarantina u tal-ittestjar ma kinux jaqgħu taħt il-kompetenza tal-Istat Federali, iżda tal-entitajiet federali. Għaldaqstant, diversi regolamenti kienu applikabbli f'dan ir-rigward f'diversi partijiet tal-Belġju.

[15] Jiġifieri s-CELEVAL, korp stabbilit mill-Gvern Belġjan f'April 2020, ippresedut mis-Servizz Federali tas-Saħħa Pubblika u magħmul minn esperti fil-qasam tas-saħħa, viroloġisti, ekonomisti, psikologi, esperti tal-imġiba u komunikazzjoni.

16. Id-data dwar ir-rata ta' infezzjoni f'kull pajjiż jew reġjun (fejn disponibbli) kienet ġiet ipprovduta mill-ECDC, li huwa stess irċieva dik id-data mill-pajjiżi kkonċernati. L-informazzjoni dwar il-miżuri ta' konteniment possibbli applikabbli f'pajjiż jew reġjun partikolari nkisbet u ngħatat mill-Ministeru għall-Affarijiet Barranin Belġjan. Is-Celeval kellu jibgħat l-informazzjoni dwar il-klassifikazzjoni bil-kuluri tal-pajjiżi mill-inqas darba fil-ġimgħa.

17. L-Artikolu 22 tad-digriet ikkontestat kien jipprevedi wkoll li l-ksur tad-dispożizzjonijiet, b'mod partikolari, tal-Artikolu 18 ta' dan id-digriet kien iwassal għall-impożizzjoni tal-pieni previsti fl-Artikolu 187 tal-Liġi tal-15 ta' Mejju 2007 dwar is-Sigurtà Ċivili[16]. Din l-aħħar dispożizzjoni tistabbilixxi, essenzjalment, li r-rifjut jew in-negliġenza fl-osservanza ta' tali miżuri huma punibbli, fi żmien ta' paċi, b'piena ta' priġunerija ta' bejn tmint ijiem u tliet xhur u b'multa ta' bejn EUR 26 u EUR 500, jew waħda minn dawn il-pieni biss. Hija tistabbilixxi wkoll li l-Ministru għall-Intern jew, fejn applikabbli, is-sindku jew il-kmandant tal-pulizija taż-żona inkwistjoni "jista', barra minn hekk, jeżegwixxi l-imsemmija miżuri *ex officio*", bl-ispejjeż kontra l-persuni li wettqu l-ksur.

III. Il-fatti, il-proċedura nazzjonali u d-domandi magħmula għal deċiżjoni preliminari

18. NORDIC INFO BV (iktar 'il quddiem "Nordic Info") hija operatur tat-tours, stabbilita fil-Belġju, li torganizza u tbiegħ vjaġġi lejn il-pajjiżi Nordiċi, b'mod partikolari l-Isvezja.

19. Fit-12 ta' Lulju 2020, il-klassifikazzjoni bil-kuluri tal-pajjiżi tal-Unjoni+ imsemmija fl-Artikolu 18(2)(1°) tad-digriet ikkontestat ġiet ippubblikata, għall-ewwel darba, fis-sit internet tal-Ministeru għall-Affarijiet Barranin Belġjan. L-Isvezja ġiet ikklassifikata fiha bħala "ħamra", fuq il-bażi tas-sitwazzjoni epidemjoloġika tagħha. Filwaqt li l-Belġju ma applika l-ebda restrizzjoni tal-ivvjaġġar fir-rigward ta' dan il-pajjiż mill-15 ta' Ġunju 2020[17], b'riżultat ta' din il-klassifikazzjoni, l-ivvjaġġar "mhux essenzjali" lejn u mill-Isvezja ġie pprojbit skont din id-dispożizzjoni. Barra minn hekk, ir-rekwiżiti ta' kwarantina u ta' ttestjar saru obbligatorji għar-residenti Belġjani mar-ritorn tagħhom minn dan il-pajjiż, skont ir-regolamenti reġjonali applikabbli.

20. Sussegwentement, Nordic Info kkanċellat il-vjaġġi kollha skedati lejn l-Isvezja għall-istaġun tas-sajf tal-2020, informat lill-vjaġġaturi preżenti f'dan il-pajjiż fil-mument tas-sitwazzjoni, u pprovditilhom għajnuna sabiex jirritornaw fil-Belġju.

21. Fil-15 ta' Lulju 2020, il-klassifikazzjoni bil-kuluri tal-pajjiżi tal-Unjoni+ ġiet aġġornata fis-sit internet tal-Ministeru għall-Affarijiet Barranin Belġjan. Il-kodiċi tal-kulur tal-Isvezja nbidel minn "aħmar" għal "oranġjo". Għaldaqstant, filwaqt li l-ivvjaġġar "mhux essenzjali" lejn dan il-pajjiż ma kienx għadu pprojbit, iżda sempliċement ma kienx irrakkomandat, u l-kwarantina u t-testijiet ta' skrinjar ma kinux għadhom imposti fuq ir-residenti mar-ritorn tagħhom.

16 *Moniteur Belge* tal-31 ta' Lulju 2007.

17 Ara l-punt 12 indikat iktar 'il fuq. Huwa stabbilit li l-Isvezja ma imponietx restrizzjonijiet fuq id-dħul fuq ir-residenti Belġjani fil-mument meta seħħew il-fatti.

22. Sussegwentement, Nordic Info ressqet azzjoni għal responsabbiltà ċivili kontra l-Belgische Staat (l-Istat Belġjan) quddiem in-Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (il-Qorti tal-Ewwel Istanza ta' Brussell bil-lingwa Olandiża), għad-danni fl-ammont provviżorju ta' EUR 481 431.00, flimkien mal-interessi, u talbet perizja sabiex tevalwa t-telf definittiv li hija ġarrbet minħabba l-annullament tal-vjaġġi previsti lejn l-Isvezja [18].

23. Nordic Info ssostni, essenzjalment, li l-Gvern Belġjan wettaq żball ta' liġi meta adotta r-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar inkwistjoni. B'mod partikolari, ir-rikorrent fil-kawża prinċipali jsostni, minn naħa, li dawn il-miżuri kienu jmorru kontra d-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, peress li dawn kienu jillimitaw id-dritt għall-moviment liberu żgurat fiha u li ebda bażi legali ma kienet tippermetti tali deroga. It-tieni, dawn il-miżuri kienu jimplikaw, fil-prattika, l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri li l-Belġju jaqsam ma' Stati Membri oħra, bi ksur tal-kundizzjonijiet previsti, f'dan ir-rigward, mill-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen.

24. Huwa f'dawn iċ-ċirkustanzi li n-Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (il-Qorti tal-Ewwel Istanza ta' Brussell bil-lingwa Olandiża) iddeċidiet li tissospendi l-proċeduri quddiemha u li tagħmel lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domandi preliminari li ġejjin għal deċiżjoni preliminari:

"1) L-Artikoli 2, 4, 5, 27 u 29 tad-[Direttiva dwar iċ-ċittadinanza], li jimplimentaw l-Artikoli 20 u 21 TFUE, għandhom jiġu interpretati fis-sens li ma jipprekludux leġiżlazzjoni ta' Stat Membru (f'dan il-każ, li tirriżulta mill-Artikoli 18 u 22 tad-[digriet ikkontestat]) li, permezz ta' miżura ġenerali?

– timponi, bħala prinċipju, fuq iċ-ċittadini Belġjani u fuq il-membri tal-familja tagħhom kif ukoll fuq iċ-ċittadini tal-Unjoni li jirrisjedu fit-territorju Belġjan u fuq il-membri tal-familja tagħhom projbizzjoni ta' ħruġ għal ivvjaġġar mhux essenzjali bi tluq mill-Belġju lejn pajjiżi tal-Unjoni Ewropea u taż-żona Schengen ikklassifikati ħomor skont il-kodiċi tal-kuluri stabbilit abbażi tad-data epidemjoloġika;

– timponi fuq iċ-ċittadini tal-Unjoni mhux Belġjani u fuq il-membri tal-familja tagħhom (indipendentement minn jekk għandhomx dritt jew le ta' residenza fit-territorju Belġjan) restrizzjonijiet fuq id-dħul (bħal kwarantina u testijiet) għal ivvjaġġar mhux essenzjali bi tluq minn pajjiżi tal-Unjoni u taż-żona Schengen lejn il-Belġju kklassifikati ħomor skont il-kodiċi tal-kuluri stabbilit abbażi tad-data epidemjoloġika?

2) L-Artikoli 1, 3 u 22 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen għandhom jiġu interpretati fis-sens li ma jipprekludux leġiżlazzjoni ta' Stat Membru (f'dan il-każ, l-Artikoli 18 u 22 tad-[digriet ikkontestat]) li timponi projbizzjoni ta' ħruġ għal ivvjaġġar mhux essenzjali bi tluq mill-Belġju lejn pajjiżi tal-Unjoni u taż-żona Schengen kif ukoll projbizzjoni ta' dħul fil-Belġju minn dawn il-pajjiżi, projbizzjonijiet li mhux biss jistgħu jiġu kkontrollati u ssanzjonati, iżda wkoll eżegwiti ex officio mill-Ministru, mis-sindku, u mill-kmandant tal-pulizija?"

[18] Nordic Info titlob, b'mod partikolari, danni għat-telf marbut mal-kanċellazzjoni tal-vjaġġi kollha lejn l-Isvezja, il-provvista ta' informazzjoni lill-vjaġġaturi kkonċernati u l-għajnuna għar-ritorn, kif ukoll l-impossibbiltà li jsiru riżervazzjonijiet futuri minħabba l-projbizzjoni tal-ivvjaġġar. Madankollu, il-qorti tar-rinviju tippreċiża li, f'dan l-istadju tal-kawża prinċipali, Nordic Info "ma teskludi l-ebda kap ta' danni", li, jekk nifhem korrettament, ifisser li hija tista' tinvoka danni oħra fi stadju ulterjuri. Ser nerġa' lura għal dan l-aspett fil-punt 36 iktar 'il quddiem.

25. Din it-talba għal deċiżjoni preliminari, datata s-7 ta' Frar 2022, ġiet ippreżentata fit-23 ta' Frar 2022. Nordic Info, il-Gvernijiet tal-Belġju, tar-Rumanija, tan-Norveġja u tal-Isvizzera kif ukoll il-Kummissjoni Ewropea ppreżentaw osservazzjonijiet bil-miktub. Il-Gvernijiet tal-Belġju, tar-Rumanija u tan-Norveġja, kif ukoll il-Kummissjoni, kienu rrappreżentati waqt is-seduta li nżammet fl-10 ta' Jannar 2023.

IV. Analiżi

26. Il-kawża ineżami hija bbażata fuq il-kompatibbiltà mad-dritt tal-Unjoni ta' żewġ ġabriet ta' miżuri relatati, iżda distinti, implimentati mill-Gvern Belġjan f'Lulju 2020 [19] sabiex jiġi kkontrollat it-tixrid tal-COVID-19. Fl-ewwel lok, il-kawża tikkonċerna ċerti restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar, jiġifieri, l-ewwel, il-projbizzjoni ta' vvjaġġar "mhux essenzjali", li tipprojbixxi lill-vjaġġaturi milli jitilqu mit-territorju Belġjan sabiex jivvjaġġaw lejn pajjiżi meqjusa li għandhom riskju ta' infezzjoni ogħla kif ukoll – bl-eċċezzjoni taċ-ċittadini Belġjani u tar-residenti – milli jidħlu f'dan it-territorju minn dawn il-pajjiżi u, it-tieni, ir-rekwiżiti ta' kwarantina u ta' testijiet ta' skrinjar imposti fuq dawn iċ-ċittadini u residenti [20] meta jirritornaw mill-pajjiżi inkwistjoni. Fit-tieni lok, il-kawża tirrigwarda t-twettiq ta' kontrolli, fuq persuni li jkunu qasmu jew li jkunu pprovaw jaqsmu l-fruntieri Belġjani, sabiex jiġu infurzati dawn ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar.

27. Tali miżuri huma rregolati minn regoli differenti taħt id-dritt tal-Unjoni. Minn naħa, ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar, sa fejn dawn japplikaw huma infurzati kontra ċittadini tal-Istati Membri [21] li jixtiequ jivvjaġġaw lejn jew minn wieħed minn dawn l-Istati, jaqgħu fil-kamp ta' applikazzjoni ta' diversi dispożizzjonijiet tad-dritt primarju u sekondarju tal-Unjoni li jiżguraw lil dawn iċ-ċittadini dritt ta' moviment liberu. Din hija l-qofol tal-*ewwel domanda* magħmula. Min-naħa l-oħra, il-kontrolli fil-fruntiera ma humiex koperti mid-dispożizzjonijiet imsemmija iktar 'il fuq [22]. Fir-rigward tal-Istati Membri li għalihom japplika l-*acquis* ta' Schengen, bħall-Belġju [23], il-legalità ta' dawn il-kontrolli għandha tiġi eżaminata fuq il-bażi tad-dispożizzjonijiet tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen. Din hija l-kwistjoni ċentrali tat-*tieni domanda* tal-qorti nazzjonali.

28. Ser nindirizza ż-żewġ kwistjonijiet suċċessivament fit-taqsimiet li ġejjin.

[19] Id-deċiżjoni tar-rinviju ma tispeċifikax sa meta dawn il-miżuri kienu fis-seħħ.

[20] Nenfasizza li, għall-kuntrarju ta' dak li jidher li tindika l-formulazzjoni tal-ewwel domanda, mid-deċiżjoni tar-rinviju jirriżulta b'mod ċar li dawn ir-rekwiżiti kienu japplikaw mhux biss għaċ-ċittadini ta' Stati Membri oħra li jirrisjedu fil-Belġju, iżda wkoll għaċ-ċittadini Belġjani. Il-qorti tar-rinviju tippreċiża, f'dan ir-rigward, li din il-kwistjoni ma tirriflettix il-kamp ta' applikazzjoni reali tagħhom, iżda pjuttost il-fatt li Nordic Info tikkontesta l-kompatibbiltà ta' dawn il-miżuri mad-dritt tal-Unjoni biss sa fejn dawn kienu japplikaw għaċ-ċittadini ta' Stati Membri oħra.

[21] Kif ukoll il-membri tal-familja tagħhom li huma ċittadini ta' pajjiżi terzi. Fil-kumplament ta' dawn il-konklużjonijiet, għal raġunijiet ta' sempliċità, ser nikkonċentra fuq iċ-ċittadini tal-Istati Membri, iżda l-analiżi ser tkun ugwalment valida għal dawn iċ-ċittadini ta' pajjiżi terzi.

[22] Fil-fatt, għalkemm ir-regoli dwar il-moviment liberu jagħtu liċ-ċittadini tal-Istati Membri d-dritt ta' moviment bejn dawn l-Istati, huma ma jagħtuhomx id-dritt li ma jkunux suġġetti għal kontrolli fil-fruntieri meta jagħmlu dan. Ara, f'dan is-sens, il-premessa 7 u l-Artikoli 4 u 5 tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza.

[23] Ara l-Protokoll Nru 19 dwar l-Acquis ta' Schengen integrat fil-qafas tal-Unjoni Ewropea (ĠU 2010, C 83, p. 290), anness mat-Trattat ta' Lisbona, l-Artikoli 1 u 2.

A. Fuq il-kompatibbiltà tar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati mar-regoli dwar il-moviment liberu tal-persuni (l-ewwel domanda)

29. Għall-evalwazzjoni legali tar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati, u fid-dawl tad-dibattitu li seħħ quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja, jiena nikkunsidra utli li jiġu indirizzati numru ta' kwistjonijiet, jiġifieri, ir-regoli rilevanti fil-qasam tal-moviment liberu (1), il-kamp ta' applikazzjoni territorjali tagħhom (2), il-punt sa fejn dawn ir-restrizzjonijiet ostakolaw l-eżerċizzju tad-drittijiet li huma żgurati fihom (3), il-possibbiltà għall-Istati Membri li jidderogaw mid-dritt tal-Unjoni, b'mod "eċċezzjonali", fiċ-ċirkustanzi inkwistjoni (4) u, finalment, il-legalità ta' dawn ir-restrizzjonijiet fid-dawl ta' dawn ir-regoli (5).

1. Ir-regoli rilevanti dwar il-moviment liberu tal-persuni

30. Ir-restrizzjonijiet fuq l-ivvjaġġar bħal dawk adottati mill-Belġju huma miżuri ta' portata ġenerali li affettwaw bosta persuni. Il-persuni kkonċernati setgħu kellhom status legali differenti, pereżempju, ċittadini ta' Stati Membri jew ċittadini ta' pajjiżi terzi bi dritt ta' residenza fil-Belġju, eċċ. Dawn il-persuni setgħu fittxew li jivvjaġġaw lejn, jew jaslu minn, postijiet differenti – Stati Membri oħra tal-Unjoni jew pajjiż terz – u għal raġunijiet differenti – xogħol, familja, divertiment u oħrajn. Skont dawn il-varjabbli, l-istess restrizzjonijiet fuq l-ivvjaġġar jistgħu jiġu evalwati fid-dawl ta' dispożizzjonijiet nazzjonali differenti, tad-dritt tal-Unjoni u tad-dispożizzjonijiet tad-dritt internazzjonali li jirregolaw il-moviment transkonfinali tal-persuni.

31. Madankollu, fil-kuntest ta' din it-talba għal deċiżjoni preliminari, ma hijiex il-Qorti tal-Ġustizzja li għandha teżerċita stħarriġ olistiku tal-legalità ta' tali miżuri. Pjuttost, hija qiegħda hemm sabiex tipprovdi interpretazzjoni tad-dritt tal-Unjoni li tkun utli għall-qorti tar-rinviju sabiex tiddeċiedi l-kawża prinċipali, fid-dawl tas-sitwazzjoni fattwali inkwistjoni quddiemha.

32. Din il-kawża hija kemxejn partikolari f'dan ir-rigward. Fil-fatt, il-legalità tar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar rilevanti ma hijiex qiegħda tiġi kkontestata minn individwu partikolari, li kien preklużż milli jivvjaġġa lejn jew minn destinazzjoni partikolari. Din hija pjuttost azzjoni għal responsabbiltà ċivili mressqa minn kumpannija li, bħala operatur Belġjan li torganizza vjaġġi, b'mod partikolari, lejn l-Isvezja, hija ġiet indirettament affettwata minn dawn ir-restrizzjonijiet. Madankollu, quddiem il-qorti tar-rinviju, Nordic Info ma tinvokax il-libertà tagħha li tipprovdi servizzi turistiċi transkonfinali, kif protetta minn diversi dispożizzjonijiet tad-dritt tal-Unjoni[24]. Minflok, hija tinvoka d-dritt għall-moviment liberu li l-klijenti attwali u potenzjali tagħha – li huma preżunti li huma ċittadini tal-Istati Membri – igawdu skont id-dritt tal-Unjoni. Għalhekk, il-Qorti tal-Ġustizzja għandha tillimita ruħha, fil-kawża ineżami, li teżamina, essenzjalment, ir-regoli marbuta ma' dan id-dritt.

33. Ninnota li, skont l-Artikolu 20(1) TFUE, iċ-ċittadini tal-Istati Membri għandhom l-istatus ta' ċittadini tal-Unjoni. Dan l-istatus jagħtihom b'mod partikolari, skont l-Artikolu 20(2)(a) u l-Artikolu 21(1) ta' dan it-trattat kif ukoll l-Artikolu 45(1) tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea (iktar 'il quddiem il-"Karta")[25] *inter alia*, dritt ta' moviment liberu

[24] Ara, b'mod partikolari, l-Artikolu 56 TFUE.

[25] Barra minn hekk, id-dritt, għaċ-ċittadini tal-Istati Membri, li jivvjaġġaw fi ħdan l-Unjoni għall-finijiet speċifiċi tat-turiżmu huwa protett fuq il-bażi tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi stabbilita, *inter alia*, fl-Artikolu 56 TFUE. Ara, b'mod partikolari, is-sentenza tal-31 ta' Jannar 1984, *Luisi u Carbone* (286/82 u 26/83, EU:C:1984:35, punt 16).

fit-territorju tal-Istati Membri, ikun xi jkun l-għan, turiżmu inkluż. Dan id-dritt għandu jiġi eżerċitat fil-kundizzjonijiet stabbiliti mill-istrumenti tad-dritt sekondarju adottati sabiex jimplimentawh [26], b'mod partikolari d-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza [27].

34. Id-dritt għall-moviment liberu żgurat liċ-ċittadini tal-Unjoni jinkludi żewġ komponenti. Dan jimplika, l-ewwel, dritt ta' ħruġ, espress fl-Artikolu 4 tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza. Dan huwa d-dritt ta' kull ċittadin tal-Unjoni li jitlaq mit-territorju ta' kull Stat Membru, inkluż tiegħu [28], sabiex jivvjaġġa lejn Stat Membru ieħor [29], bil-kundizzjoni biss li jkollu karta tal-identità valida jew passaport validu u, nirrepeti, ikun x'ikun l-għan tal-ħruġ [30]. Għaldaqstant, is-sitwazzjoni taċ-ċittadini Belġjani u taċ-ċittadini l-oħra tal-Unjoni, li talbu li jitilqu mit-territorju Belġjan sabiex imorru l-Isvezja għal vaganza, hija koperta minn dan id-dritt [31].

35. Dan id-dritt għall-moviment liberu jimplika wkoll dritt ta' dħul, minkejja li, f'dan ir-rigward, il-qafas ġuridiku huwa kemxejn iktar ikkumplikat. Essenzjalment, minn naħa, l-Artikolu 5(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza jagħti liċ-ċittadini ta' Stat Membru d-dritt li jidħlu fit-territorju ta' Stat Membru *ieħor*, bil-kundizzjoni biss li jkunu fil-pussess ta' karta tal-identità jew passaport validi u, f'dan il-każ ukoll, indipendentement mill-għan tad-dħul. Min-naħa l-oħra, din id-dispożizzjoni ma tirregolax id-dħul ta' ċittadini tal-Unjoni fl-Istat Membru *tagħhom stess* [32]. Madankollu, l-ewwel, id-dritt ta' persuna li tidħol fit-territorju tal-Istat li tiegħu hija ċittadina jirriżulta minn prinċipju stabbilit sew tad-dritt internazzjonali, affermat mill-ġdid, *inter alia*, fl-Artikolu 3(2) tal-Protokoll Nru 4 tal-KEDB [33]. It-tieni, skont ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja, l-Artikolu 21(1) TFUE japplika għas-sitwazzjoni speċifika ta' ċittadin tal-Unjoni li jirritorna fl-Istat Membru tiegħu stess wara li jkun eżerċita d-dritt tiegħu ta' moviment liberu billi jivvjaġġa barra mill-pajjiż [34]. B'mod ġenerali, f'dan il-każ, iċ-ċittadini Belġjani u ċ-ċittadini l-oħra tal-Unjoni bbenefikaw minn dritt li jidħlu fit-territorju Belġjan wara, pereżempju, vjaġġ turistiku fl-Isvezja – għalkemm bis-saħħa ta' bażijiet legali differenti.

[26] Ara l-Artikolu 20(2) u l-Artikolu 21(1) TFUE u l-Artikolu 52(2) tal-Karta.

[27] Ara l-Artikolu 1(a) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza.

[28] Ara, b'mod partikolari, is-sentenza tal-4 ta' Ottubru 2012, *Byankov* (C-249/11, EU:C:2012:608, punti 30 u 32 l-ġurisprudenza ċċitata).

[29] Għall-kuntrarju, il-possibbiltà għaċ-ċittadini tal-Unjoni li jitilqu minn Stat Membru sabiex jivvjaġġaw lejn pajjiż terz ma hijiex kopertta minn din id-dispożizzjoni, u lanqas mid-dritt tal-Unjoni fil-qasam tal-moviment liberu b'mod ġenerali.

[30] Ara, f'dan is-sens, il-premessi 2 u 3 tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza.

[31] Fid-dritt internazzjonali, id-dritt li wieħed jitlaq minn kwalunkwe pajjiż, inkluż tiegħu, huwa żgurat, b'mod partikolari, fl-Artikolu 2(2) tal-Protokoll Nru 4 tal-Konvenzjoni għall-Protezzjoni tad-Drittijiet tal-Bniedem u tal-Libertajiet Fundamentali (KEDB), iffirmata f'Ruma fl-4 ta' Novembru 1950. Peress li l-Istati Membri kollha, bl-eċċezzjoni tal-Greċja, irratifikaw dan il-protokoll, dan huwa element kuntestwali rilevanti għall-analiżi fil-kawża ineżami.

[32] Din is-soluzzjoni tirriżulta mid-delimitazzjoni tal-kamp ta' applikazzjoni ġenerali tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, li, skont l-Artikolu 3(1) tagħha, tapplika "għaċ-ċittadini kollha ta' l-Unjoni li jiċċaqilqu jew li jgħixu fi Stat Membru għajr iċ-ċittadini ta' l-istess Stat Membru" (ara, *inter alia*, is-sentenza tas-6 ta' Ottubru 2021, *A (Qsim ta' fruntieri permezz ta' dgħajsa ta' rikreazzjoni)* (C-35/20, EU:C:2021:813, punti 67 sa 69 u l-ġurisprudenza ċċitata)). Waqt is-seduta, il-Qorti tal-Ġustizzja staqsiet lill-intervenjenti jekk, konsegwentement, l-Artikolu 4(1) ta' din id-direttiva jirregolax il-*ħruġ*, mit-territorju Belġjan, ta' ċittadin Svediż li jixtieq jivvjaġġa lejn l-Isvezja. Fil-fehma tiegħi, dan huwa l-każ. L-ewwel, minn perspettiva loġika, ma jsegwix mill-fatt li d-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza ma tindirizzax il-kwistjoni partikolari tad-*dħul* ta' ċittadin Svediż fl-Isvezja li din lanqas ma tirregola l-kwistjoni tal-*ħruġ* ta' dan iċ-ċittadin mill-Belġju – peress li dawn huma żewġ kwistjonijiet relatati, iżda distinti. It-tieni, meta ċittadin Svediż jirrisjedi fil-Belġju, huwa "[ċittadin] ta' l-Unjoni li […] [jgħix] fi Stat Membru [li ma huwiex ċittadin] ta' l-istess Stat Membru", fis-sens tal-Artikolu 3(1) ta' din id-direttiva. Din il-persuna hija, minħabba f'hekk, "benefiċjarja" tad-dritt mogħti minn dan l-istrument. L-Artikolu 4(1) ta' din id-direttiva għaldaqstant japplika għall-kwistjoni dwar jekk il-Belġju jistax jipprojbixxi jew le lil din il-persuna milli titlaq mit-territorju tagħha, irrispettivament mid-destinazzjoni.

[33] Għall-kuntrarju, ebda dritt ġenerali, għal barrani, li jidħol f'pajjiż partikolari ma huwa żgurat bħala tali fid-dritt internazzjonali. Ara, fir-rigward tal-KEDB, il-Qorti Ewropea tad-Drittijiet tal-Bniedem (iktar 'il quddiem il-"Qorti EDB"), 26 ta' Ġunju 2012, *Kurić et* vs Is-Slovenja (CE:ECHR:2014:0312JUD002682806, punt 355).

[34] Ara, f'dan is-sens, *inter alia*, is-sentenza tas-6 ta' Ottubru 2021, *A (Qsim ta' fruntieri permezz ta' dgħajsa ta' rikreazzjoni)* (C-35/20, EU:C:2021:813, punt 70 u l-ġurisprudenza ċċitata). L-Artikolu 56 TFUE jista' wkoll, fil-fehma tiegħi, jiġi invokat minn ċittadini tal-Unjoni kontra l-Istat Membru tagħhom stess, fil-kuntest tar-ritorn tagħhom minn vjaġġ turistiku fi Stat Membru ieħor (ara n-nota ta' qiegħ il-paġna 26 iktar 'il fuq).

2. Fuq l-applikabbiltà ta' dawn ir-regoli fir-rigward tal-moviment tal-persuni bejn il-Belġju u l-Islanda jew in-Norveġja

36. F'dan l-istadju ta' dawn il-konklużjonijiet, nixtieq nindirizza kwistjoni li għalkemm sekondarja, madankollu kienet tikkostitwixxi parti sinjifikattiva mid-dibattitu quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja. Speċifikament, jirriżulta mid-deċiżjoni tar-rinviju li Nordic Info regolarment torganizza vjaġġi mhux biss lejn l-Isvezja, iżda wkoll lejn l-Islanda u n-Norveġja. Għalkemm dawn il-pajjiżi ma humiex fl-Unjoni, huma parti miż-żona Schengen [35]. Għaldaqstant, ir-restrizzjonijiet fuq l-ivvjaġġar ikkontestati applikaw, fir-rigward tagħhom, bl-istess mod bħal fir-rigward tal-Istati Membri [36]. F'dan il-kuntest, il-qorti tar-rinviju tindika li, minkejja li t-talba għal responsabbiltà mressqa minn Nordic Info tikkonċerna d-dannu li hija ġarrbet f'dak li jirrigwarda l-kanċellazzjoni ta' vjaġġi lejn l-Isvezja, din il-kumpannija "ma teskludi l-ebda kap ta' danni". Din il-qorti tidher għalhekk li tindika li r-rikorrenti tista', fi stadju ulterjuri tal-proċedura fil-kawża prinċipali, tirrevedi jew, tal-inqas, tispeċifika t-talba tagħha sabiex tinkludi l-kanċellazzjonijiet eventwali ta' vjaġġi lejn l-Islanda u/jew in-Norveġja. Għalhekk, il-qorti nazzjonali rreferiet, fl-ewwel domanda tagħha, għaċ-ċittadini tal-Unjoni li jixtiequ jivvjaġġaw mill-Belġju lejn ċerti "pajjiżi tal-Unjoni u taż-żona Schengen" (u viċe versa).

37. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, il-Qorti tal-Ġustizzja staqsiet lill-intervenjenti, waqt is-seduta, dwar il-kwistjoni jekk u, jekk ikun il-każ, sa fejn, ir-regoli dwar il-moviment liberu tal-persuni stabbiliti mid-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza japplikaw fir-rigward tal-Islanda u tan-Norveġja.

38. Flimkien mal-Gvernijiet tal-Belġju u tar-Rumanija, jiena mhux konvint li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha tindirizza din il-kwistjoni fis-sentenza sussegwenti tagħha fil-kawża ineżami. Barra mill-fatt li l-qorti nazzjonali ma hijiex tfittex kjarifika dwar din il-kwistjoni – peress li jidher li hija konvinta mit-tweġiba [37] – ma huwiex ċert jekk l-għoti ta' tali kjarifika *ex officio* jkunx utli għal din il-qorti fid-deċiżjoni tal-kawża li għandha quddiemha. Fil-fatt, il-Qorti tal-Ġustizzja tkun qiegħda essenzjalment tagħti opinjoni konsultattiva dwar kwistjoni li għadha, f'dan l-istadju tal-kawża prinċipali, ipotetika ħafna [38], sabiex tkopri l-possibbiltà li din imbagħad tista' ssir rilevanti iktar tard *jekk* Nordic Info temenda jew tispeċifika t-talba tagħha. Il-Qorti tal-Ġustizzja normalment tirrifjuta, u ġustament, li ssegwi tali approċċ spekulattiv fil-kuntest tal-proċedura għal deċiżjoni preliminari [39].

39. Fil-każ li l-Qorti tal-Ġustizzja tiddeċiedi madankollu li tagħti deċiżjoni dwar din il-kwistjoni, ser nagħmel ir-rimarki li ġejjin b'mod sussidjarju.

40. B'mod ġenerali, ir-regoli dwar il-moviment liberu tal-persuni previsti mit-Trattat FUE u l-istrumenti tad-dritt sekondarju adottati għall-applikazzjoni tagħhom jirregolaw, kif ġa semmejt, is-sitwazzjoni taċ-ċittadini tal-Unjoni li jivvjaġġaw bejn l-Istati Membri, u mhux il-moviment ta'

35 Ara l-Artikolu 2 tal-Ftehim milħuq bejn il-Kunsill ta' l-Unjoni Ewropea u r-Repubblika ta' l-Islanda u r-Renju tan-Norveġja dwar l-assoċjazzjoni ta' dawn ta' l-aħħar ma' l-implimentazzjoni, applikazzjoni u żvilupp ta' l-acquis ta' Schengen tat-18 ta' Mejju 1999 (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 11, Vol. 32, p. 4).

36 Ara l-punti 12 u 13 iktar 'il fuq.

37 Il-qorti tar-rinviju tindika, fid-deċiżjoni tar-rinviju, li hija tqis li d-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza tirregola l-moviment tal-persuni bejn, *inter alia*, il-Belġju u l-Islanda jew in-Norveġja.

38 Il-klassifikazzjoni ta' dawn il-pajjiżi skont il-klassifikazzjoni bil-kuluri inkwistjoni fil-kawża prinċipali ma tissemmiex fid-deċiżjoni tar-rinviju, li jimplika li lanqas ma huwa ċar li ġew applikati restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar fir-rigward tagħhom fil-mument meta seħħew il-fatti.

39 Ara, pereżempju, is-sentenzi tal-11 ta' Diċembru 2018, Weiss *et* (C-493/17, EU:C:2018:1000, punt 166), u tas-26 ta' Novembru 2020, Sögård Fastigheter (C-787/18, EU:C:2020:964, punti 79 sa 81).

persuni bejn Stat Membru, bħall-Belġju, u pajjiż terz bħall-Islanda jew in-Norveġja. Il-fatt li dawn l-aħħar pajjiżi huma parti miż-żona Schengen huwa irrilevanti f'dan ir-rigward peress li dawn ir-regoli ma jifformawx parti mill-*acquis* ta' Schengen.

41. Madankollu, l-Islanda u n-Norveġja huma wkoll partijiet għall-Ftehim dwar iż-Żona Ekonomika Ewropea [40] (iktar 'il quddiem il-"Ftehim ŻEE"), flimkien mal-Istati Membri kollha tal-Unjoni Ewropea u l-Unjoni nnifisha. Dan il-ftehim jinkludi, fl-annessi tiegħu [41], żewġ riferimenti espressi għad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, sa mid-dħul fis-seħħ tad-Deċiżjoni tal-Kumitat Konġunt taż-ŻEE Nru 158/2007 tas-7 ta' Diċembru 2007 [42] (iktar 'il quddiem id-"Deċiżjoni tal-Kumitat Konġunt"). Permezz ta' dawn ir-riferimenti, din id-direttiva ġiet inkorporata fid-dritt taż-ŻEE, b'xi adattamenti żgħar [43], u għalhekk, torbot lill-Partijiet Kontraenti għal dan il-ftehim [44].

42. Fid-dawl ta' dan, peress li l-annessi inkwistjoni huma ddedikati, rispettivament, għall-moviment liberu tal-ħaddiema u għad-dritt ta' stabbiliment, u kull wieħed minnhom jindika li d-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza "tapplika, fejn xieraq, għall-qasam kopert mill-[anness inkwistjoni]", għandu jiġi ppreċiżat jekk din id-direttiva ġietx integrata *biss parzjalment* fil-Ftehim ŻEE, unikament fir-rigward tal-moviment taċ-ċittadini tal-Istati Membri tal-Unjoni u tal-Istati tal-EFTA fi ħdan iż-Żona Ekonomika Ewropea (iktar 'il quddiem iż-"ŻEE") għall-finijiet speċifiċi tal-impjieg u tal-attivitajiet ta' persuni li jaħdmu għal rashom, rispettivament, jew *kompletament*, b'tali mod li tirregola dan il-moviment għal *kwalunkwe* skop, kif tagħmel fl-Unjoni [45]. F'dan il-kuntest, il-kwistjoni dwar jekk persuni mhux ekonomikament attivi – jiġifieri persuni bħal studenti, pensjonanti, eċċ., li la huma impjegati u lanqas persuni li jaħdmu għal rashom – jibbenefikawx, fi ħdan iż-ŻEE, mid-dritt għall-moviment liberu żgurat minn din id-direttiva ġiet diskussa b'mod partikolari quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja.

43. Fil-fatt, filwaqt li l-Ftehim ŻEE jinkludi, bħat-Trattat FUE, dispożizzjonijiet li jiżguraw il-moviment liberu tal-persuni għal finijiet ekonomiċi [46], huwa ma jinkludix dispożizzjonijiet analogi għall-Artikoli 20 u 21 TFUE, li jirregolaw il-moviment fi ħdan l-Unjoni ta' dawn iċ-ċittadini mhux attivi tal-Unjoni. Fil-fatt, il-kunċett kollu ta' "ċittadinanza tal-Unjoni" ma għandux ekwivalenza f'dan il-ftehim [47].

40 Ftehim tat-2 ta' Mejju 1992 (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 11, Vol. 52, p. 3).

41 B'mod iktar speċifiku fil-punt 1 tal-Anness V u fil-punt 3 tal-Anness VIII.

42 ĠU 2008, L 124, p. 20, u s-Suppliment taż-ŻEE Nru 26, 8.5.2008, p. 17.

43 Fid-dritt taż-ŻEE, kwalunkwe riferiment fid-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza għal "Stat(i) Membru/i" għandu jinftiehem li jinkludi wkoll l-Istati tal-EFTA (l-Islanda, il-Liechtenstein u n-Norveġja) u kwalunkwe riferiment għal "ċittadin(i) tal-Unjoni" għandu jiġi ssostitwit bil-kliem "ċittadin(i) tal-Istati Membri tal-KE u tal-Istati tal-EFTA" (ara l-Anness V u l-Anness VIII tal-Ftehim ŻEE).

44 Ara, f'dan is-sens, l-Artikolu 7 tal-Ftehim ŻEE.

45 Ara l-punti 34 u 35 iktar 'il fuq.

46 Ara, b'mod partikolari, l-Artikolu 28 (moviment liberu tal-ħaddiema) u l-Artikolu 31 (dritt ta' stabbiliment) tal-Ftehim ŻEE. Fuq nota relatata, il-Kummissjoni fakkret, waqt is-seduta, li l-libertà li jiġu pprovduti servizzi żgurata fl-Artikolu 36 ta' dan il-ftehim tagħti liċ-ċittadini tal-Istati Membri tal-Unjoni u tal-Istati tal-EFTA dritt li jivvjaġġaw ġewwa ż-ŻEE għal finijiet turistiċi (ara s-sentenza tat-2 ta' April 2020, *Ruska Federacija* (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punti 51 sa 54), l-istess bħalma jagħmel l-Artikolu 56 TFUE fi ħdan l-Unjoni (ara n-nota ta' qiegħ il-paġna 26 iktar 'il fuq), u dan indipendentement mill-istatus ekonomiku ta' dawn iċ-ċittadini. Għalhekk, f'dan il-każ il-klijenti ta' Nordic Info kellhom, indipendentement minn sa fejn id-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza tapplika fi ħdan iż-ŻEE, dritt żgurat, skont id-dritt taż-ŻEE, li jivvjaġġaw mill-Belġju lejn l-Islanda jew in-Norveġja (u viċe versa). Dan il-fatt isaħħaħ il-konvinzjoni tiegħi li ma hemmx ħtieġa li tiġi indirizzata din il-kwistjoni fil-kawża ineżami.

47 Ara l-premessa 8 tad-Deċiżjoni tal-Kumitat Konġunt. Ara wkoll id-Dikjarazzjoni Konġunta mill-Partijiet Kontraenti ta' [din id-deċiżjoni].

44. Għalkemm il-Qorti tal-Ġustizzja għadha ma tatx deċiżjoni dwar dan is-suġġett[48], il-Qorti tal-EFTA diġà għamlet dan. Fis-sentenza tagħha f'Gunnarsson[49], dik il-qorti kkunsidrat li d-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza tapplika għall-moviment tal-persuni "mhux ekonomikament attivi" fi ħdan iż-ŻEE, indipendentement mill-assenza, fil-Ftehim ŻEE, ta' dispożizzjoni ekwivalenti għall-Artikoli 20 u 21 TFUE. Essenzjalment, il-Qorti tal-EFTA fakkret li d-dritt għall-moviment liberu tal-persuni mhux ekonomikament attivi kien diġà żgurat taħt id-dritt tal-Unjoni u d-dritt taż-ŻEE, qabel l-introduzzjoni tal-kunċett ta' "ċittadinanza tal-Unjoni" u l-ħolqien ta' dawn id-dispożizzjonijiet, f'direttivi differenti[50], inkorporati sa mill-bidu f'dan il-ftehim. Id-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza ħassret u ssostitwixxiet dawn id-direttivi u d-Deċiżjoni tal-Kumitat Konġunt ittrasponiet dan l-iżvilupp għad-dritt taż-ŻEE. Għalkemm il-moviment ta' persuni "mhux ekonomikament attivi" issa huwa marbut, fid-dritt tal-Unjoni, mal-kunċett ta' "ċittadinanza tal-Unjoni", u għalkemm dan tal-aħħar ma għandux ekwivalenza fid-dritt taż-ŻEE, dan ma jfissirx, skont il-Qorti tal-EFTA, li l-individwi għandhom jiġu "mċaħħda mid-drittijiet li jkunu diġà kisbu" skont dan il-ftehim qabel l-introduzzjoni ta' dan il-kunċett u li "jkunu nżammu" f'din id-direttiva[51].

45. Evidentement, il-Qorti tal-Ġustizzja ma hijiex marbuta bis-sentenzi tal-Qorti tal-EFTA. Madankollu, fil-fehma tiegħi, il-prinċipju tad-dritt internazzjonali ġenerali tal-osservanza tal-impenji kuntrattwali (*pacta sunt servanda*)[52], ir-"relazzjonijiet privileġġati […] li jorbtu lill-Unjoni, lill-Istati Membri tagħha u lill-Istati tal-EFTA"[53], kif ukoll il-ħtieġa li tiġi żgurata, sa fejn huwa possibbli, l-applikazzjoni uniformi tal-Ftehim ŻEE fil-Partijiet Kontraenti kollha, jimplikaw li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha tieħu inkunsiderazzjoni dawn id-deċiżjonijiet għall-finijiet tal-interpretazzjoni ta' dan il-ftehim[54]. Fil-fatt, nissuġġerixxi li ssegwihom, sakemm ma jeżistux raġunijiet imperattivi sabiex dan ma jsirx.

46. Fil-fehma tiegħi, din ir-riżerva ma tapplikax f'dan il-każ. Fil-fatt, ir-raġunament tal-Qorti tal-EFTA fis-sentenza tagħha Gunnarsson huwa konvinċenti. Il-fatt li ċ-"ċittadinanza taż-ŻEE" ma teżistix fid-dritt taż-ŻEE ma jiġġustifikax it-tnaqqis tal-kamp ta' applikazzjoni *ratione materiae* ta' direttiva li ġiet inkorporata bħala tali fil-Ftehim ŻEE. Wara kollox, ċerti dispożizzjonijiet tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza huma indirizzati speċifikament għal persuni li ma humiex ekonomikament attivi[55]. Kieku l-Kumitat Konġunt kellu l-intenzjoni li jeskludi dawn il-persuni mill-kamp ta' applikazzjoni ta' din id-direttiva fid-dritt taż-ŻEE, huwa seta' faċilment jinkludi riżerva espressa għal dawn id-dispożizzjonijiet. Madankollu, ma jidhirx li hemm tali

48 Jiena nenfasizza li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha l-kompetenza sabiex tinterpreta l-Ftehim ŻEE. Fil-fatt, peress li ġie konkluż minn, *inter alia*, l-Unjoni, hija parti integrali tad-dritt tal-Unjoni. Ara s-sentenza tat-2 ta' April 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punt 49).

49 Sentenza tas-27 ta' Ġunju 2014 (E-26/13, [2014] EFTA Ct. Rep. 254) (iktar 'il quddiem is-"sentenza f'Gunnarrson").

50 Ara d-Direttivi tal-Kunsill 90/364/KEE tat-28 ta' Ġunju 1990 dwar id-dritt ta' residenza (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 20, Vol. 1, p. 3); 90/365/KEE dwar id-dritt ta' residenza għall-impjegati u persuni li jaħdmu għal rashom li waqqfu l-attività tax-xogħol tagħhom (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 20, Vol. 1, p. 5); u 90/366/KEE tat-28 ta' Ġunju 1990, dwar id-dritt ta' residenza għall-istudenti (ĠU 1990, L 180, p. 30). Dawn id-direttivi kienu ġew adottati, dak iż-żmien, fuq il-bażi tal-klawżola "ta' flessibbiltà" prevista fl-Artikolu 235 TKE (illum l-Artikolu 352 TFUE).

51 Ara s-sentenza Gunnarsson (punti 75 sa 82).

52 Kif stabbilit fl-Artikolu 26 tal-Konvenzjoni ta' Vjenna dwar il-Liġi tat-Trattati tat-23 ta' Mejju 1969 (Ġabra tat-Trattati tan-Nazzjonijiet Uniti, Vol. 1155, p. 331).

53 Ara, *inter alia*, is-sentenza tat-2 ta' April 2020, *Ruska Federacija* (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punt 50 u l-ġurisprudenza ċċitata).

54 Ara, b'analoġija, is-sentenza tas-6 ta' Ottubru 2020, Il-Kummissjoni vs L-Ungerija (Edukazzjoni Għola) (C-66/18, EU:C:2020:792, punt 92).

55 Ara, b'mod partikolari, l-Artikolu 7(1)(b) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza.

riżerva fid-Deċiżjoni tal-Kumitat Konġunt. Konsegwentement, huma biss id-drittijiet li ma għandhomx bażi legali fid-direttiva nnifisha, u li jirriżultaw biss mill-Artikoli 20 u 21 TFUE, li ma japplikawx fi ħdan iż-ŻEE, minħabba n-nuqqas ta' dispożizzjoni ekwivalenti fil-Ftehim ŻEE [56].

47. Fil-qosor, għal kull bżonn, ir-regoli tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza jirregolaw ukoll, fil-fehma tiegħi, il-moviment taċ-ċittadini tal-Istati Membri tal-Unjoni u tal-Istati tal-EFTA fi ħdan iż-ŻEE. Għaldaqstant, dawn il-persuni jibbenefikaw, fil-kundizzjonijiet previsti minn din id-direttiva, minn dritt ta' moviment liberu bejn, *inter alia*, il-Belġju u l-Islanda jew in-Norveġja, *inter alia* għat-turiżmu [57].

3. Ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati ostakolaw l-eżerċizzju tad-dritt għall-moviment liberu żgurat minn dawn ir-regoli

48. Huwa stabbilit li restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar bħal dawk inkwistjoni fil-kawża prinċipali ostakolaw l-eżerċizzju, miċ-ċittadini tal-Unjoni, tad-dritt tagħhom għall-moviment liberu.

49. L-ewwel, sa fejn din kienet tapplika għaċ-ċittadini tal-Unjoni li jixtiequ jitilqu mit-territorju Belġjan sabiex imorru fl-Istati Membri kklassifikati "ħomor" fil-kuntest tal-klassifikazzjoni bil-kuluri inkwistjoni, il-projbizzjoni tal-ivvjaġġar "mhux essenzjali" kienet tirrestrinġi, b'mod drastiku ħafna, id-dritt ta' ħruġ żgurat, *inter alia*, fl-Artikolu 4(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza. Dan huwa minnu, indipendentement mill-fatt li l-ivvjaġġar lejn Stati Membri oħra (jiġifieri dawk ikklassifikati "ħodor" jew "sofor") baqa', għall-kuntrarju, illimitat. Fil-fehma tiegħi, huwa biżżejjed li dawn il-persuni ma setgħux jivvjaġġaw liberament lejn l-Istat tal-għażla tagħhom [58]. Fir-rigward tal-Istati Membri "ħomor", il-possibbiltà għaċ-ċittadini tal-Unjoni li jeżerċitaw id-dritt ta' ħruġ kienet limitata b'mod sinjifikattiv. Fil-fatt, dan id-dritt ġie *miċħud* fir-rigward ta' ħafna skopijiet ta' vvjaġġar, fosthom it-turiżmu. Barra minn hekk, sa fejn din kienet tapplika għaċ-ċittadini tal-Unjoni – bl-eċċezzjoni taċ-ċittadini Belġjani [59] u tal-Istati Membri l-oħra li jirrisjedu fil-Belġju [60] – li xtaqu jidħlu fit-territorju Belġjan minn Stat Membru "aħmar", il-projbizzjoni tal-ivvjaġġar ikkontestata kienet tirrestrinġi, b'mod daqstant sever, id-dritt ta' dħul żgurat, *inter alia*, fl-Artikolu 5(1) ta' din id-direttiva, għal raġunijiet simili.

[56] Fil-fehma tiegħi, ir-raġunament tal-Qorti tal-EFTA fil-punt 80 tas-sentenza tagħha Gunnarsson, li jgħid, minn naħa, li l-inkorporazzjoni tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza fil-Ftehim ŻEE ma setgħetx daħlet f'dak il-ftehim "drittijiet ibbażati fuq il-kunċett ta' ċittadinanza tal-Unjoni", filwaqt li, min-naħa l-oħra, l-individwi għandhom ikunu jistgħu jinvokaw id-"drittijiet stabbiliti" li ġew "miżmuma" f'din id-direttiva, jista' jiġi interpretat f'dan is-sens. Madankollu, il-Qorti tal-Ġustizzja staqsiet lill-intervenjenti, waqt is-seduta, jekk dan ir-raġunament kellux, minflok, jinftiehem fis-sens li huma biss uħud mid-drittijiet żgurati minn din id-direttiva, meqjusa bħala "stabbiliti", li għandhom jibbenefikaw minnhom persuni li ma humiex ekonomikament attivi fiż-ŻEE, filwaqt li oħrajn, bħad-dritt ta' residenza għal żmien qasir (Artikolu 6) u d-dritt ta' residenza permanenti (Artikoli 16 sa 21), ma għandhomx jagħmlu dan, minħabba li huma drittijiet "ġodda", "ibbażati fuq il-kunċett ta' ċittadinanza tal-Unjoni". Flimkien mal-intervenjenti kollha, ma naħsibx li tali interpretazzjoni restrittiva hija meħtieġa. Intenni: ma hemm l-ebda riżerva f'dan is-sens fid-Deċiżjoni tal-Kumitat Konġunt. Ċertament, għall-Qorti tal-EFTA, kien biżżejjed li d-"drittijiet" għal-libertà ta' moviment u ta' residenza, *b'mod ġenerali*, kienu diġà "stabbiliti" għall-persuni mhux ekonomikament attivi skont id-direttivi preċedenti, anki jekk is-"subdrittijiet" iddettaljati li jirriżultaw minnhom evolvew fid-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza.

[57] Għall-finijiet ta' sempliċità, ser inkompli, fil-kumplament ta' dawn il-konklużjonijiet, nirreferi biss għaċ-ċittadini tal-Unjoni li jivvjaġġaw fi ħdan l-Unjoni. Ir-raġunament se jkun validu, *mutatis mutandis*, għax-xenarju ta' moviment ta' ċittadini tal-Unjoni u ċittadini tal-Istati EFTA fiż-ŻEE.

[58] Ara, b'analoġija, Qorti EDB, 14 ta' Ġunju 2022, L.B. vs Il-Litwanja (CE:ECHR:2022:0614JUD003812120, punt 81).

[59] Fil-fatt, skont il-prinċipju tad-dritt internazzjonali stabbilit mill-ġdid fl-Artikolu 3(2) tal-Protokoll Nru 4 tal-KEDB, Stat huwa *pprojbit* milli jirrifjuta d-dħul fit-territorju tiegħu liċ-ċittadini tiegħu stess.

[60] Dan jista' jiġi spjegat mill-fatt li l-Artikolu 29(2) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza ma jippermettix lil Stat Membru jirrifjuta, għal raġunijiet ta' "saħħa pubblika", id-dħul ta' ċittadini ta' Stati Membri oħra li jirrisjedu fit-territorju tiegħu (ara l-punt 60 iktar 'il quddiem).

50. It-tieni, sa fejn dawn kienu japplikaw għal ċittadini tal-Unjoni li ma humiex mill-Belġju, li kienu jirrisjedu fil-Belġju, mar-ritorn tagħhom minn vjaġġ "mhux essenzjali" lejn Stat Membru "aħmar", ir-rekwiżiti ta' kwarantina u ta' ttestjar ta' skrinjar kienu jirrestringu wkoll id-dritt ta' dħul previst fl-Artikolu 5(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza. B'mod partikolari, l-obbligu ta' kwarantina kien jillimita b'mod drastiku l-possibbiltà ta' moviment fit-territorju Belġjan, li kellu, fil-fehma tiegħi, effett ekwivalenti sabiex jittardja d-dħul f'dan it-territorju. Sa fejn dawn kienu japplikaw għaċ-ċittadini Belġjani fl-istess ċirkustanzi, dawn ir-rekwiżiti, filwaqt li jaqgħu barra mill-kamp ta' applikazzjoni tal-prinċipju stabbilit mill-ġdid fl-Artikolu 3(2) tal-Protokoll Nru 4 tal-KEDB [61], kienu jirrestringu, fil-fehma tiegħi, id-dritt għall-moviment liberu, kif żgurat mill-Artikolu 21 TFUE, għal raġunijiet simili.

4. Possibbiltà "eċċezzjonali" ta' deroga mid-dritt tal-Unjoni skont l-Artikolu 347 TFUE?

51. Fid-dawl ta' wħud mill-argumenti mressqa mill-intervenjenti quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja, nixtieq nindirizza, f'dan l-istadju ta' dawn il-konklużjonijiet, kunsiderazzjoni importanti dwar il-possibbiltà, għall-Istati Membri, li jidderogaw mid-dritt tal-Unjoni matul il-pandemija tal-COVID-19.

52. Fil-fatt, dawn l-intervenjenti jsostnu li l-pandemija kienet tikkostitwixxi, tal-inqas matul l-ewwel xhur tagħha, "kriżi", li kienet teħtieġ intervent urġenti mill-awtoritajiet pubbliċi. Nirrileva, f'dan ir-rigward, li diversi Stati Membri ddikjaraw, f'mument jew ieħor matul il-pandemija, "stat ta' emerġenza", li jinvolvi sospensjoni ta' jew deroga temporanja minn liġijiet ordinarji fit-territorji tagħhom sabiex jimplimentaw il-miżuri urġenti meqjusa neċessarji sabiex tiġi indirizzata dik il-kriżi. Fil-fatt, ħafna minn dawn il-miżuri – b'mod partikolari l-lockdowns ġeneralizzati – irriflettew dawk applikabbli fi żminijiet ta' gwerra.

53. Dan iqajjem il-kwistjoni dwar jekk għandux jiġi applikat qafas legali "eċċezzjonali" biex jiġu evalwati l-miżuri kkontestati, minflok ir-regoli "ordinarji" tal-Unjoni u l-eċċezzjonijiet "ordinarji" tagħhom. F'dan ir-rigward, infakkar li l-Artikolu 347 TFUE jipprevedi "klawżola ta' salvagwardja", li tirrikonoxxi, essenzjalment, li Stati Membri jistgħu jadottaw il-miżuri li huma jqisu neċessarji, *inter alia*, fil-każ ta' "disturb serju intern li jolqot l-ordni pubbliku" [62]. Din id-dispożizzjoni, li qatt ma ġiet interpretata mill-Qorti tal-Ġustizzja, tista' teoretikament tippermetti deroga ġenerali mir-regoli kollha ta' dan it-trattat u ta' dawk adottati fuq il-bażi tiegħu, inklużi d-diversi dispożizzjonijiet dwar il-moviment liberu tal-persuni, f'tali ċirkustanzi [63]. Bla dubju,

[61] Fil-fatt, fil-fehma tiegħi, din id-dispożizzjoni għandha kamp ta' applikazzjoni iktar strett mill-Artikolu 5(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza jew l-Artikolu 21(1) TFUE, peress li hija sempliċement tipprojbixxi *ċaħda ex lege* jew *de facto* tad-dritt ta' dħul fit-territorju nazzjonali. Miżuri temporanji bħall-kwarantina ma jistgħux jitqiesu bħala tali. Ara Qorti EDB, 14 ta' Settembru 2022, H.F. *et* vs Franza (CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, punti 128 u 248).

[62] Ara, b'analoġija, l-Artikolu 123(c) tal-Ftehim ŻEE.

[63] Ara l-konklużjonijiet tiegħi f'*Valstybės sienos apsaugos tarnyba et* (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431, punt 112 u r-referenzi ċċitati). Fir-rigward tal-Artikolu 2(2) tal-Protokoll Nru 4 tal-KEDB, infakkar li, bl-istess mod, l-Artikolu 15(1) ta' din il-konvenzjoni jippermetti li l-Istati Membri, fil-każ ta' "emerġenza […] pubblika li thedded il-ħajja tan-nazzjon", "[jieħdu] miżuri li jnaqqsu l-obbligi [tagħhom] skont il-Konvenzjoni safejn ikun rigorożament meħtieġ mill-eżiġenzi tas-sitwazzjoni, basta li dawk il-miżuri ma jkunux inkonsistenti ma' l-obbligi l-oħra [tagħhom] skont il-liġi internazzjonali".

il-kwistjonijiet dwar jekk u, jekk ikun il-każ, sa fejn il-pandemija tal-COVID-19 tista' titqies li kkawżat tali "disturbi serji interni" fl-Istati Membri [64], kif ukoll dwar il-kundizzjonijiet u l-limiti possibbli l-oħra marbuta ma' din il-"klawżola ta' salvagwardja", huma estremament sensittivi.

54. Madankollu, minbarra l-fatt li l-Gvern Belġjan ma invokax l-Artikolu 347 TFUE [65], quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja jew xi mkien ieħor, ikun, fi kwalunkwe każ, neċessarju li tingħata deċiżjoni dwar din id-dispożizzjoni biss jekk miżuri nazzjonali bħal dawk inkwistjoni fil-kawża prinċipali ma setgħux jiġu ġġustifikati skont ir-regoli "ordinarji" tal-Unjoni u l-eċċezzjonijiet "ordinarji" tagħhom [66]. Madankollu, kif ser nispjega fil-bqija ta' dawn il-konklużjonijiet, dawn ir-regoli huma flessibbli biżżejjed sabiex jakkomodaw il-partikolarità tas-sitwazzjoni inkwistjoni.

5. Fuq il-legalità tar-restrizzjonijiet fuq l-ivvjaġġar ikkontestati fid-dawl tal-klawżoli ta' deroga previsti mid-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza

55. Anki skont id-dritt "ordinarju" tal-Unjoni, id-dritt għall-moviment liberu li jgawdu minnu ċ-ċittadini tal-Unjoni ma huwiex assolut. Huma permissibbli r-restrizzjonijiet [67]. Madankollu, sabiex tkun kompatibbli mad-dritt tal-Unjoni, kwalunkwe restrizzjoni għandha tosserva, b'mod partikolari, il-kundizzjonijiet stabbiliti fih. Sa fejn ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati jaqgħu fil-kamp ta' applikazzjoni tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, dawn għandhom jiġu evalwati skont il-kundizzjonijiet previsti fil-Kapitolu VI ta' dan l-istrument. Barra minn hekk, sa fejn dawn ir-restrizzjonijiet kienu japplikaw għaċ-ċittadini Belġjani li jirritornaw fil-Belġju, li eżerċitaw id-dritt tagħhom ta' moviment liberu, infakkar li għalkemm din is-sitwazzjoni ma taqax taħt id-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, iżda taħt l-Artikolu 21 TFUE, il-kundizzjonijiet ta' deroga previsti minn din id-direttiva japplikaw *b'analoġija* [68].

56. Bħala introduzzjoni għall-Kapitolu VI, l-Artikolu 27(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza jinkludi r-regola ġenerali li l-Istati Membri għandhom permess jirrestrinġu l-"libertà ta' moviment" taċ-ċittadini tal-Unjoni għal raġunijiet ta' "ordni pubbliku", "sigurtà pubblika" jew "saħħa pubblika". Din ir-regola ġenerali hija speċifikata fil-bqija ta' dan il-kapitolu. B'mod partikolari, l-Artikolu 29(1) ta' din id-direttiva jirregola l-possibbiltà għall-Istati Membri li jirrestrinġu din il-"libertà" għal raġunijiet ta' "saħħa pubblika". Fir-rigward tal-legalità ta' miżuri

64 Infakkar biss li, skont il-ġurisprudenza tal-Qorti EDB, il-kunċett ta' "emerġenza pubblika li thedded il-ħajja tan-nazzjon", fis-sens tal-Artikolu 15 tal-KEDB, jirreferi għal "sitwazzjoni eċċezzjonali ta' kriżi jew ta' emerġenza li taffettwa l-popolazzjoni kollha u li tikkostitwixxi theddida għall-ħajja organizzata tal-komunità li tikkostitwixxi l-Istat" (ara Qorti EDB, 1 ta' Lulju 1961, Lawless vs L-Irlanda (Nru 3), CE:ECHR:1961:0701JUD000033257, punt 28)). Il-Qorti EDB għadha ma ddeċidietx dwar jekk il-pandemija tal-COVID-19 taqax f'din id-definizzjoni. Madankollu, fid-deċiżjoni tagħha tat-13 ta' April 2021, Terheş vs Ir-Rumanija (CE:ECHR:2021:0413DEC00499332, punt 39) (iktar 'il quddiem is-"sentenza Terheş vs Ir-Rumanija"), hija tat x'tifhem li dan seta' kien il-każ, tal-inqas matul l-ewwel xhur tagħha (ara l-punt 39). Fil-konklużjonijiet tiegħi f'*Valstybės sienos apsaugos tarnyba et* (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431, punti 110 sa 113), issuġġerejt definizzjoni simili tal-kunċett ta' "disturbi serji interni" użat fl-Artikolu 347 TFUE. Fil-fehma tiegħi, is-sitwazzjoni f'ċerti Stati Membri fl-eqqel tal-ewwel mewġa setgħet tikklassifika tali "disturbi". Din il-klassifikazzjoni tidher iktar eżaġerata fir-rigward tas-sitwazzjoni fl-Istati Membri l-oħra fil-mument meta seħħew il-fatti (ara l-punti 80 sa 85 iktar 'il quddiem).

65 Sa fejn naf jien, l-ebda Stat Membru ma invoka l-Artikolu 347 TFUE matul il-pandemija tal-COVID-19. Fir-rigward tal-Artikolu 15(1) tal-KEDB, il-Belġju ma jidhirx fost l-Istati li ħarġu, matul din il-pandemija, komunikazzjonijiet skont l-Artikolu 15(3) (il-lista ta' komunikazzjonijiet hija disponibbli fuq https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19).

66 Ara, b'analoġija, Qorti EDB, is-sentenza Terheş vs Ir-Rumanija (punt 46 u l-ġurisprudenza ċċitata).

67 Ara, f'dan is-sens, l-Artikolu 20 u l-Artikolu 21(1) TFUE. Ara wkoll, fir-rigward tal-Artikolu 45 tal-Karta, l-Artikolu 52(1) ta' dan l-istrument.

68 Ara, *mutatis mutandis*, is-sentenza tal-5 ta' Ġunju 2018, Coman *et* (C-673/16, EU:C:2018:385, punt 25 u l-ġurisprudenza ċċitata).

nazzjonali adottati għal tali raġunijiet, dawn iż-żewġ dispożizzjonijiet għandhom għalhekk jinqraw flimkien. Flimkien, dawn jimponu sensiela ta' kundizzjonijiet, li se jkunu spjegati f'iktar dettall hawn taħt, u għandhom jiġu rrispettati fil-każijiet kollha [69].

57. Filwaqt li l-Gvern Belġjan invoka l-Artikolu 27(1) u l-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza kemm quddiem il-qorti tar-rinviju kif ukoll quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja, Nordic Info ssostni li, indipendentement mill-kwistjoni dwar jekk il-kundizzjonijiet stabbiliti fihom humiex issodisfatti, dawn id-dispożizzjonijiet ma jistgħux ikopru r-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar bħal dawk inkwistjoni fil-kawża prinċipali. Dan jeħtieġ diskussjoni astratta dwar il-portata ta' dawn id-dispożizzjonijiet (a), qabel ma ssir evalwazzjoni speċifika ta' dawn il-miżuri fid-dawl tal-kundizzjonijiet inkwistjoni (b).

a) Il-kamp ta' applikazzjoni tal-Artikolu 27(1) u tal-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza

58. Fil-fehma ta' Nordic Info, l-Artikolu 27(1) u l-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza ma humiex, b'mod ġenerali, wiesgħa biżżejjed sabiex ikopru – kompletament jew, tal-inqas, parzjalment – ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar bħal dawk inkwistjoni għaliex dawn id-dispożizzjonijiet jippermettu restrizzjonijiet biss fuq id-dritt ta' dħul, u mhux id-dritt ta' ħruġ (1) u, fi kwalunkwe każ, jippermettu biss restrizzjonijiet "individwali" għall-moviment liberu, u mhux restrizzjonijiet "ġenerali" (2). Jiena nindirizza dawn l-oġġezzjonijiet suċċessivament fit-taqsimiet li ġejjin.

1) Fuq il-possibbiltà li jiġu ristretti kemm id-dritt ta' dħul kif ukoll id-dritt ta' ħruġ

59. Infakkar li l-Artikolu 27(1), moqri flimkien mal-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, jippermetti lill-Istati Membri jirrestringu l-"libertà ta' moviment" għal raġunijiet ta' saħħa pubblika, mingħajr ebda preċiżazzjoni oħra fir-rigward tat-tip ta' miżuri li jistgħu jittieħdu mill-awtoritajiet nazzjonali.

60. Fl-ewwel lok, dawn it-termini jkopru l-possibbiltà ta' restrizzjonijiet fuq id-dritt ta' dħul stabbiliti fl-Artikolu 5(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza. Dan jinkludi, minn naħa, il-possibbiltà ta' projbizzjoni ta' dħul fit-territorju ta' Stat Membru. Madankollu, japplikaw ir-riżervi. Din id-dispożizzjoni ma tista' tintuża qatt minn Stat Membru sabiex jirrifjuta d-dħul fit-territorju tiegħu liċ-ċittadini tiegħu stess – għas-sempliċi raġunijiet li (i) din id-direttiva ma tapplikax f'din is-sitwazzjoni, u (ii) hija prekluża mill-prinċipju stabbilit mill-ġdid fl-Artikolu 3(2) tal-Protokoll Nru 4 tal-KEDB [70]. Barra minn hekk, isegwi mill-Artikolu 29(2) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza li Stat Membru ma jistax jipprojbixxi, għal raġunijiet ta' "saħħa pubblika", id-dħul – wara, pereżempju, vjaġġ lejn l-Isvezja – ta' ċittadini ta' Stati Membri oħra li jirrisjedu fit-territorju tiegħu [71]. Min-naħa l-oħra, Stat Membru jista', bħala prinċipju, jimponi fuq iċ-ċittadini tal-Unjoni li ma jistgħux jiġu pprojbiti milli jidħlu fit-territorju nazzjonali, tipi oħra

[69] Ara l-punt 75 *et seq.*. Nenfasizza li, b'kuntrast mal-eċċezzjonijiet ta' "ordni pubbliku" jew ta' "sigurtà pubblika", sa issa, l-eċċezzjoni ta' "saħħa pubblika" qatt ma ġie interpretat mill-Qorti tal-Ġustizzja.

[70] Ara l-punt 35 u n-nota ta' qiegħ il-paġna 61 iktar 'il fuq.

[71] Fil-fatt, skont l-Artikolu 29(2), Stat Membru ma jistax ikeċċi ċittadin tal-Unjoni għal raġunijiet ta' "saħħa pubblika" wara l-iskadenza ta' "perjodu ta' tliet xhur mid-data tal-waslien". Minn dan isegwi li Stat Membru jista' jirrifjuta d-dħul inizjali ta' tali ċittadin fit-territorju tiegħu, jew ikeċċi lil dan iċ-ċittadin biss qabel ma jkun beda jeżerċita d-dritt ta' residenza previst fl-Artikolu 7 tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza. B'kuntrast ma' dan, ladarba dan iċ-ċittadin isir residenti, jekk jitlaq temporanjament mit-territorju, id-dħul fit-territorju ma jistax jiġi rrifjutat lilu mar-ritorn għal din ir-raġuni.

ta' restrizzjonijiet fuq id-dħul tagħhom li ma għandhomx effett ekwivalenti għal rifjut. Ir-rekwiżiti ta' kwarantina u ta' ttestjar imposti fuq ir-residenti tal-Belġju mar-ritorn tagħhom minn pajjiżi b'"riskju għoli" jaqgħu f'din il-kategorija[72].

61. Fit-tieni lok, jiena tal-fehma li, kuntrarjament għal dak li ssostni Nordic Info, l-Artikolu 27(1) u l-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza jistgħu wkoll ikopru l-possibbiltà ta' restrizzjonijiet għad-dritt ta' ħruġ stabbilit fl-Artikolu 4(1) ta' din id-direttiva, bħal projbizzjoni ta' ħruġ[73]. Għalkemm it-titolu tal-Kapitolu VI jista' jqarraq bil-qarrej f'dan ir-rigward[74], l-ewwel, l-espressjoni "libertà ta' moviment" użata fih hija evidentement wiesgħa biżżejjed sabiex tinkludi dan id-dritt. It-tieni, ma jsegwix mill-fatt li l-Artikolu 29(2) jindirizza, essenzjalment, miżura speċifika, jiġifieri r-rifjut ta' permess ta' dħul, li huma biss ir-restrizzjonijiet fuq id-dritt ta' dħul li huma permessi għal raġunijiet ta' "saħħa pubblika" – peress li l-għan ta' din id-dispożizzjoni ma huwiex li telenka r-restrizzjonijiet kollha permissibbli għall-moviment liberu skont l-Artikolu 27(1) u l-Artikolu 29(1), iżda sempliċement li tinkwadra l-użu ta' din il-miżura. Barra minn hekk, din l-interpretazzjoni hija konformi mal-għan imfittex mid-deroga ta' "saħħa pubblika" prevista minn dawn id-dispożizzjonijiet – li huwa, kif jirriżulta mill-formulazzjoni ta' din l-aħħar dispożizzjoni, li jippermetti lil Stat Membru jipproteġi t-territorju tiegħu u l-popolazzjoni tiegħu kontra t-tixrid ta' ċertu mard infettiv jew li jittieħed. Tassew, l-awturi tal-Artikolu 29(1) (probabbilment) kellhom f'moħħhom l-eżempju ta' Stat Membru li jimpedixxi lill-vjaġġaturi li jġorru tali mard milli jidħlu fit-territorju tiegħu u milli "jdaħħlu" l-mard magħhom. Madankollu, il-protezzjoni tat-territorju ta' Stat tista' wkoll, f'ċerti sitwazzjonijiet, tiġġustifika r-restrizzjoni tal-ħruġ tar-residenti tiegħu stess, sabiex jiġu pprojbiti milli "jġibu lura magħhom" tali mard meta jirritornaw[75]. Finalment, din l-interpretazzjoni hija kkonfermata mix-*xogħol preparatorju*[76] tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza[77].

2) Fuq il-possibbiltà li l-moviment liberu jiġi ristrett permezz ta' miżuri ġenerali

62. Il-miżuri nazzjonali inkwistjoni fil-kawża prinċipali kellhom applikazzjoni ġenerali. Fil-fatt, il-projbizzjoni tal-ivvjaġġar u r-rekwiżiti ta' kwarantina u ttestjar kienu japplikaw sistematikament għal kategoriji astratti u wiesgħa ta' persuni f'sitwazzjonijiet determinati b'mod oġġettiv – il-persuni li jivvjaġġaw lejn jew minn Stat Membru tal-Unjoni b' "riskju għoli" għal għan "mhux essenzjali", persuni li jivvjaġġaw lejn jew minn pajjiż terz mhux fiż-żona Schengen, eċċ.

72 Fir-rigward taċ-ċittadini Belġjani, peress li l-prinċipju stabbilit mill-ġdid fl-Artikolu 3(2) tal-Protokoll Nru 4 tal-KEDB ma jipprekludix tali miżuri (ara n-nota ta' qiegħ il-paġna 61 iktar 'il fuq), dawn jistgħu jiġu adottati skont l-Artikolu 21(1) TFUE, peress li l-kundizzjonijiet stabbiliti fl-Artikolu 27(1) u fl-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza japplikaw b'analoġija.

73 Ara, għal dan il-għan, is-sentenzi tal-10 ta' Lulju 2008, *Jipa* (C-33/07, EU:C:2008:396, punti 19 sa 22); tas-17 ta' Novembru 2011, *Gaydarov* (C-430/10, EU:C:2011:749, punti 26, 29 u 30); u tal-4 ta' Ottubru 2012, *Byankov* (C-249/11, EU:C:2012:608, punti 35 u 36).

74 Il-Kapitolu VI tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza huwa intitolat "Restrizzjonijiet fuq id-*dritt ta' dħul* u fuq id-dritt ta' residenza minħabba politika pubblika [ordni pubbliku], sigurtà pubblika jew saħħa pubblika" (enfasi miżjuda minni).

75 Ara, fir-rigward tal-COVID-19, il-punt 102 iktar 'il quddiem.

76 Fil-proposta tal-Kummissjoni għal Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar id-dritt taċ-ċittadini tal-Unjoni u l-membri tal-familja tagħhom biex jiċċaqilqu u jirrisjedu liberament fit-territorju tal-Istati Membri (COM(2001) 257 final), l-Artikolu 27 (preċedentement l-Artikolu 25) kien jirreferi għal "deċiżjonijiet ta' rifjut ta' dħul taċ-ċittadini tal-Unjoni" [traduzzjoni mhux uffiċjali], filwaqt li l-Artikolu 29 (dak iż-żmien l-Artikolu 27) kien jirreferi għar-"rifjut ta' permesss ta' dħul" [traduzzjoni mhux uffiċjali]. Madankollu, dawn id-dispożizzjonijiet ġew emendati matul il-progress leġiżlattiv tal-proposta, sabiex minflok isir riferiment għall-possibbiltà ta' restrizzjonijiet fuq il-"libertà ta' moviment", espressjoni meqjusa preferibbli għaliex "tkopri t-tipi kollha ta' miżuri – it-tneħħija, ir-rifjut ta' permess tad-dħul fit-territorju u r-rifjut ta' ħruġ" [traduzzjoni mhux uffiċjali] (ara l-Proposta emendata għal Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar id-dritt taċ-ċittadini tal-Unjoni u tal-membri tal-familji tagħhom li jiċċaqilqu u jirrisjedu liberament fit-territorju tal-Istati Membri (COM(2003) 199 final, p. 8, 29 u 30). Il-fatt li t-titolu tal-Kapitolu VI ma ġiex emendat konsegwentement jikkostitwixxi għalhekk sempliċi ommissjoni tal-leġiżlatur tal-Unjoni. L-istess japplika għall-fatt li l-Artikolu 29(1) jirreferi dejjem għall-"Istat Membru ospitanti", minflok juża terminu iktar ġenerali bħall-"Istat Membru inkwistjoni", sabiex ikopri s-sitwazzjoni li fiha Stat Membru jirrestriġi d-dritt ta' ħruġ taċ-ċittadini tiegħu stess.

77 B'analoġija, id-dritt ta' ħruġ previst fl-Artikolu 2(2) tal-Protokoll Nru 4 tal-KEDB jista' jiġi ristrett, b'mod partikolari għal raġunijiet ta' "saħħa pubblika" (ara l-Artikolu 2(3)).

63. Madankollu, Nordic Info ssostni li huma biss miżuri individwali li jirrestrinġu d-dritt għall-moviment liberu li jistgħu jiġu ġġustifikati fuq il-bażi tal-Artikolu 27(1), moqri flimkien mal-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza. Tali miżuri jistgħu jiġu adottati biss każ b'każ, meta evalwazzjoni individwali tas-sitwazzjoni ta' persuna partikolari tiżvela li din tippreżenta perikolu għas-saħħa pubblika – minħabba li din il-persuna tippreżenta sintomi ta', jew kellha espożizzjoni għal, waħda mill-mard imsemmi f'din id-dispożizzjoni – u tippreżenta, għalhekk, riskju reali li tkun infettata u li xxerred din il-marda.

64. Bħall-Gvernijiet tal-Belġju, tar-Rumanija u tan-Norveġja, kif ukoll il-Kummissjoni, jiena tal-fehma li restrizzjonijiet ġenerali għal-libertà ta' moviment jistgħu, skont l-Artikolu 27(1) u l-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, jiġu adottati għal raġunijiet ta' "saħħa pubblika", mingħajr ma tkun neċessarja tali evalwazzjoni każ b'każ[78].

65. L-ewwel, dawn id-dispożizzjonijiet jirreferu, rispettivament, għar-"restrizzjonijiet" li l-Istati Membri jistgħu jimplimentaw kif ukoll għall-"miżuri li jirrestrinġu l-libertà ta' moviment" li huma jistgħu jadottaw għal raġunijiet ta' "saħħa pubblika". Dawn it-termini wiesgħa jistgħu jinkludu kemm miżuri individwali kif ukoll ġenerali.

66. It-tieni, l-istruttura ġenerali tal-Kapitolu VI tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza ssaħħaħ din l-interpretazzjoni. Fil-fatt, filwaqt li l-Artikolu 27(2) jipprevedi, f'dak li jirrigwarda l-miżuri meħuda għal raġunijiet ta' "ordni pubbliku" jew ta' "sigurtà pubblika", li dawn "għandhom ikunu bbażati esklussivament fuq il-kondotta personali ta' l-individwu kkonċernat" u li "[ġ]ustifikazzjonijiet li huma iżolati mill-partikolaritajiet tal-każ jew li jiddependu fuq konsiderazzjonijiet ta' prevenzjoni ġenerali m'għandhomx jiġu aċċettati", l-Artikolu 29 ma jsemmix tali rekwiżit fir-rigward tal-miżuri meħuda għal raġunijiet ta' "saħħa pubblika"[79].

67. Ċertament, din id-differenza fil-formulazzjoni ma tistax, waħedha, tkun determinanti. It-test tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza ma huwiex ħieles minn inkonsistenzi[80]. Fil-passat, il-Qorti tal-Ġustizzja, ġustament estendiet in-neċessità għal evalwazzjoni individwali għal dispożizzjonijiet oħra tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza li ma jsemmuhiex b'mod espress. Hija għamlet dan, b'mod partikolari, fis-sentenza tagħha *McCarthy et*[81], fir-rigward ta' miżuri meħuda minħabba abbuż ta' dritt, skont l-Artikolu 35 ta' din id-direttiva.

78 Ara, għall-istess fehma, 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, p. 1-24; Thym, D., u Bornemann, J., "Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics", *European Papers*, 2020, Vol. 5, Nru 3, 2020, p. 1162-1163; van Eijken, H. H., u Rjipma, J. J., "Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona", *Utrecht Law Review*, 2021, Vol. 17, Nru 3, p. 34 sa 50.

79 Ċertament, l-Artikolu 29(3) tad-Direttiva dwar iċ-Ċittadinanza jipprevedi li Stat Membru ma jistax, "b'mod sistematiku", jissuġġetta d-dħul fit-territorju tiegħu għal eżami mediku "biex ikunu ċċertifikati li [ċ-ċittadini tal-Unjoni li jkunu qegħdin jaslu] ma jsofrux minn xi kondizzjonijiet imsemmija [fl-Artikolu 29(1)]". Huwa jista' jagħmel dan biss "[f]ejn hemm indikazzjonijiet serji li dan hu neċessarju". Il-Kummissjoni indikat, fin-noti ta' spjegazzjoni tal-proposta inizjali tagħha, li din id-dikjarazzjoni kienet intiża sabiex tippreċiża li d-deroga tas-"saħħa pubblika" tista' tintuża biss "meta jkun hemm indikazzjonijiet serji li l-persuna kkonċernata tbati minn waħda mill-mard [previsti fl-Artikolu 29(1)]" [traduzzjoni mhux uffiċjali]. Madankollu, dan ma jfissirx, fil-fehma tiegħi, li miżuri individwali biss jistgħu jiġu adottati skont l-Artikolu 29(1). Fil-fatt, il-fatt li persuna tippreżenta sintomi ta' marda li għandha potenzjal ta' epidemija jista' jikkostitwixxi "indikazzjoni serja" tan-neċessità ta' tali miżura. Madankollu, l-istess jgħodd ukoll għall-fatt li din il-persuna tkun qiegħda tfittex li tmur temporanjament lejn, jew tkun ġejja minn, pajjiż li jkun qiegħed jaffaċċja tifqigħa serja ta' dik il-marda. Għaldaqstant, il-miżuri restrittivi ġeneralment applikabbli għall-persuni li jkunu qegħdin jivvjaġġaw minn, jew li jfittxu li jmorru lejn, tali pajjiż ma jmorrux kontra l-imsemmi Artikolu 29(3).

80 Ara l-punt 61 u n-nota ta' qiegħ il-paġna 76 iktar 'il fuq. Biex jingħata eżempju addizzjonali: L-Artikolu 27(2) jirreferi għall-prinċipju ta' proporzjonalità filwaqt li l-Artikolu 29 ma jagħmilx dan, minkejja l-fatt li dan il-prinċipju għandu dejjem jiġi osservat (ara l-punt 91 iktar 'il quddiem).

81 Sentenza tat-18 ta' Diċembru 2014 (C-202/13, EU:C:2014:2450, punti 43 sa 58).

68. Madankollu, il-Qorti tal-Ġustizzja għandha tillimita ruħha għal miżuri meħuda għal raġunijiet ta' "saħħa pubblika", skont l-Artikolu 27(1) u l-Artikolu 29(1) ta' din id-direttiva. Fil-fatt, bħall-Gvernijiet tal-Belġju, tar-Rumanija u tan-Norveġja kif ukoll il-Kummissjoni, nirrileva, bħala t-tielet punt, li huwa loġiku li jitħalla marġni ta' manuvra ikbar lill-Istati Membri f'dak li jirrigwarda t-theddid għas-"saħħa pubblika", għall-kuntrarju tat-theddid għall-"ordni pubbliku" jew is-"sigurtà pubblika" u tal-aġir abbużiv, peress li dawn huma, sempliċement, elementi differenti.

69. Minn naħa, it-theddid għall-"ordni pubbliku" jew għas-"sigurtà pubblika" jirriżultaw ġeneralment mill-aġir ta' ċerti individwi speċifiċi, bħal terroristi jew kriminali perikoluż. Għalhekk, l-awtoritajiet pubbliċi, bħala prinċipju, ma għandhomx ikunu jistgħu jadottaw, b'mod partikolari minħabba l-importanza tad-dritt ta' moviment liberu tac-ċittadini tal-Unjoni, miżuri ġenerali preventivi, bħall-projbizzjoni tad-dħul tal-persuni kollha milli jivvjaġġaw minn ċerti pajjiżi minħabba li xi whud minnhom jistgħu jkunu perikoluż. Dan mhux biss imur lil hinn minn dak li huwa neċessarju f'dan ir-rigward, iżda nqis li, f'soċjetà demokratika, ħlief f'ċirkustanzi eċċezzjonali ħafna, l-awtoritajiet pubbliċi ma għandhomx jitħallew jassumu li l-individwi huma perikoluż minħabba s-sempliċi fatt li jappartjenu għal kategorija daqstant wiesgħa u astratta ta' persuni [82]. F'dan ir-rigward, kunsiderazzjonijiet dwar id-dinjità individwali huma rilevanti. Fil-fatt, f'ħafna każijiet, tali approċċ ikun ibbażat fuq preġudizzju [83]. L-istess loġika tapplika fir-rigward tal-prevenzjoni tal-abbuż tad-dritt għall-moviment liberu. Anki meta jkun hemm ħafna każijiet ta' dħul abbużiv ta' ċittadini ta' pajjiżi terzi li jippretendu li jkunu membri tal-familja ta' ċittadini tal-Unjoni, l-Istati Membri ma jistgħux, għal raġunijiet ta' prekawzjoni, jadottaw miżuri ġenerali li jċaħħdu lill-membri kollha tal-familja mid-dritt tagħhom, *inter alia*, skont id-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza [84].

70. Min-naħa l-oħra, it-theddida għas-"saħħa pubblika" li hija rilevanti skont l-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, jiġifieri, ir-riskju ta' tixrid fit-territorju ta' Stat Membru ta' ċertu "mard b'potenzal epidermiku" jew ta' "mard ieħor infettiv jew mard parassit kontaġjuż", ġeneralment ma hijiex marbuta mal-imġiba ta' ċerti individwi speċifiċi. Is-sitwazzjoni epidemjoloġika f'pajjiż partikolari tista' tkun kunsiderazzjoni rilevanti f'dan ir-rigward [85]. F'ċerti ċirkustanzi, skont il-grad ta' kontaġġju tagħhom, parti kbira, jekk mhux popolazzjoni sħiħa, tista' tkun infettata. F'dan il-kuntest, miżuri individwali meħuda fil-punt tad-dħul jew tal-ħruġ tal-vjaġġaturi fit-territorju ta' Stat Membru, fuq il-bażi ta' sintomi apparenti jew ta' espożizzjoni kkonfermata għall-mard inkwistjoni mhux dejjem jafu jkunu effettivi biżżejjed sabiex jipprevjenu jew jillimitaw it-tixrid tagħhom [86]. Restrizzjonijiet ġenerali tal-moviment liberu, adottati fuq raġunijiet ta' prekawzjoni, immirati, pereżempju, lejn il-persuni kollha li jkunu qegħdin jivvjaġġaw minn ċerti pajjiżi jew reġjuni b'"riskju għoli", jistgħu jkunu meħtieġa. L-Artikolu 27(1) u l-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza għandhom jiġu interpretati skont dan. Għalkemm dawn id-dispożizzjonijiet, bħala klawżoli derogatorji, għandhom jiġu interpretati

82 Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-2 ta' April 2020, Il-Kummissjoni vs Il-Polonja, L-Ungerija u Ir-Repubblika Ċeka (Mekkaniżmu temporanju ta' rilokazzjoni ta' applikanti għal protezzjoni internazzjonali) (C-715/17, C-718/17 u C-719/17, EU:C:2020:257, punti 135, 159 u 160).

83 Ara, f'dan is-sens, il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Mayras f'*Bonsignore* (67/74, EU:C:1975:22, p. 315).

84 Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-18 ta' Diċembru 2014, *McCarthy et* (C-202/13, EU:C:2014:2450, punt 56).

85 Ara, *mutatis mutandis*, is-sentenza tal-4 ta' April 2017, *Fahimian* (C-544/15, EU:C:2017:255 punti 40 u 41).

86 Ara, fir-rigward tal-COVID-19, il-punt 109 iktar 'il quddiem.

b'mod strett [87], din l-interpretazzjoni għandha madankollu tiżgura li dawn ikunu xierqa [88]. Barra minn hekk, skont l-Artikolu 168(1) TFUE, "[i]l-livell għoli ta' ħarsien tas-saħħa fiżika u mentali għandu jkun assigurat fid-definizzjoni u l-implimentazzjoni ta' l-istrateġiji u l-attivitajiet kollha ta' l-Unjoni", inkluż il-moviment liberu tal-persuni – obbligu tant importanti li jiġi stabbilit mill-ġdid fit-tieni sentenza tal-Artikolu 35 tal-Karta. Il-kontroll tal-epidemiji huwa parti inerenti għal dan l-għan [89].

71. Hemm kontroargument tal-aħħar, li għandu jiġi indirizzat qabel ma tingħalaq din it-taqsima. Fil-fatt, l-Artikoli 30 u 31 tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza jinkludu salvagwardji għaċ-ċittadini tal-Unjoni suġġetti għal miżuri li jirrestringu d-drittijiet li huma jisiltu minn din id-direttiva. L-awtoritajiet nazzjonali għandhom, skont l-Artikoli 30(1) u (2), rispettivament jikkomunikaw lill-"persuni kkonċernati" "kwalunkwe deċiżjoni li tittieħed skond l-Artikolu 27(1)" u jinformawhom dwar ir-"raġunijiet ta' politika pubblika [ordni pubbliku], ta' sigurtà pubblika jew ta' saħħa pubblika li fuqhom qed tittieħed id-deċiżjoni fil-każ tagħhom". Barra minn hekk, skont l-Artikolu 31(1) ta' dik id-direttiva, dawn l-awtoritajiet għandhom jiżguraw li l-"persuni kkonċernati" ikollhom proċeduri ta' rimedju "biex jappellaw kontra jew ifittxu reviżjoni ta' kwalunkwe deċiżjoni meħudha kontrihom minħabba raġunijiet ta' politika pubblika [ordni pubbliku], sigurtà pubblika jew saħħa pubblika".

72. F'dan il-kuntest, Nordic Info ssostni li l-fatt li dawn id-dispożizzjonijiet jirreferu b'mod konsistenti għal "deċiżjonijiet" indirizzati lil ċerti "persuni kkonċernati" jimplika neċessarjament li jistgħu jittieħdu biss miżuri individwali fuq il-bażi tal-Artikolu 27(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, anki għal raġunijiet ta' "saħħa pubblika". Jista' wkoll leġittimament isir il-punt li, peress li s-salvagwardji inkwistjoni kienu maħsuba, fi kliem il-Qorti tal-Ġustizzja, sabiex "jippermettu lill-persuna kkonċernata tinvoka ċirkustanzi u kunsiderazzjonijiet relatati mas-sitwazzjoni personali tagħha" [90], li tippermetti lill-Istati Membri jadottaw, fuq il-bażi ta' din id-dispożizzjoni, miżuri ta' portata ġenerali jista' jċaħħad dawk is-salvagwardji mis-sustanza tagħhom.

73. Jiena ma naħsibx li dan huwa l-każ. L-ewwel, kif tenfasizza l-Kummissjoni, l-għan tal-Artikoli 30 u 31 tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza ma huwiex li jiġu limitati t-tip ta' miżuri li jistgħu jiġu adottati skont l-Artikolu 27(1), iżda biss li jipprevedu ċerti salvagwardji meta jittieħdu tali miżuri. Il-fatt li l-Artikoli 30 u 31 jużaw it-terminu "deċiżjoni", b'kuntrast mat-termini iktar wiesgħa ta' "restrizzjonijiet" jew "miżuri", jirrifletti biss il-fatt li, kif jista' jiġi dedott mill-kunsiderazzjonijiet preċedenti, huma ta' spiss meħtieġa miżuri individwali minn din id-direttiva u li, evidentement, il-leġiżlatur tal-Unjoni kellu dawn il-miżuri f'moħħu meta

87 Ara, *inter alia*, is-sentenza tat-22 ta' Ġunju 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone et (Miżuri restrittivi għat-tneħħija)* (C-718/19, EU:C:2021:505, punt 56 u l-ġurisprudenza ċċitata).

88 Ara, b'analoġija, is-sentenza tad-29 ta' Lulju 2019, *Spiegel Online* (C-516/17, EU:C:2019:625, punti 53 sa 55 u l-ġurisprudenza ċċitata). Ċertament, hija normalment neċessarja evalwazzjoni individwali sabiex tiżgura, minbarra n-neċessità tal-miżuri restrittivi inkwistjoni, il-proporzjonalità stretta tagħhom. Madankollu, f'dak li jirrigwarda l-miżuri ġenerali meħuda għal raġunijiet ta' "saħħa pubblika", din il-proporzjonalità tista' tiġi żgurata billi jiġu adattati b'mod xieraq u billi jiġi żgurat li jkunu jistgħu jittieħdu inkunsiderazzjoni ċirkustanzi individwali speċifiċi ħafna fil-mument tal-infurzar, kif ser nispjega fil-punti 128 sa 132 iktar 'il quddiem.

89 Ara, f'dan is-sens, it-tieni subparagrafu tal-Artikolu 168(1) TFUE, li tippreċiża li l-azzjoni tal-Unjoni fil-qasam tas-saħħa pubblika tirrigwarda b'mod partikolari "il-monitoraġġ ta' theddid transkonfinali serju għas-saħħa, l-allert għal dan it-theddid u l-ġlieda kontrih". Ċertament, kif ser nispjega fir-rigward tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, fil-Parti B ta' dawn il-konklużjonijiet, ċerti sitwazzjonijiet marbuta mas-"saħħa pubblika" huma tant serji li jistgħu jitqiesu li jikkostitwixxu theddid għall-"ordni pubbliku", li tista' twassal għas-sitwazzjoni paradossali li, f'dawk il-każijiet, jistgħu jiġu adottati miżuri li jirrestringu l-moviment liberu biss fuq bażi individwali. Madankollu, fil-fehma tiegħi, din il-kwistjoni tista' tiġi riżolta permezz ta' sempliċi applikazzjoni tat-teorija tal-*lex specialis*. Peress li l-leġiżlatur stabbilixxa, fid-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, sistema speċjali għall-miżuri meħuda għal raġunijiet ta' "saħħa pubblika", isegwi li din is-sistema, sa fejn tidderoga minn sistema applikabbli għall-miżuri adottati għal raġunijiet ta' "ordni pubbliku", għandha tipprevali fuq tal-aħħar.

90 Sentenza tat-18 ta' Diċembru 2014, *McCarthy et* (C-202/13, EU:C:2014:2450, punti 50 u 51).

abbozza dawn id-dispożizzjonijiet. B'mod ġenerali, it-termini "miżuri" u "deċiżjonijiet" jidhru li huma użati mingħajr distinzjoni fid-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, u mhux dejjem b'mod koerenti [91], fis-sens li ma tista' tinsilet l-ebda konklużjoni mill-użu ta' terminu wieħed jew l-ieħor f'dispożizzjoni partikolari. It-tieni, għalkemm dawn id-dispożizzjonijiet ma ġewx abbozzati fid-dawl ta' miżuri ġenerali, dan ma jfissirx li l-possibbiltà li jiġu adottati tali miżuri għal raġunijiet ta' "saħħa pubblika" ċċaħħad dawk id-dispożizzjonijiet minn kull effett utli. Iċ-ċittadini tal-Unjoni xorta għandhom ikunu jistgħu, sa ċertu punt, "[j]invoka[w] ċirkustanzi u kunsiderazzjonijiet relatati mas-sitwazzjoni personali [tagħhom]". Ser nerġa' lura għal dan l-aspett fil-punti 115 sa 119 iktar 'il quddiem.

b) Fuq il-kwistjoni dwar jekk il-kundizzjonijiet stabbiliti fl-Artikolu 27(1) u fl-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza kinux issodisfatti fiċ-ċirkustanzi inkwistjoni

74. Fit-taqsimiet preċedenti spjegajt għaliex miżuri nazzjonali bħal dawk ikkontestati fil-kawża prinċipali *jistgħu*, bħala prinċipju, jiġu ġġustifikati skont l-Artikolu 27(1) moqri flimkien mal-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza.

75. Madankollu, sabiex ikunu kompletament kompatibbli ma' dawn id-dispożizzjonijiet, tali miżuri għandhom jissodisfaw il-kundizzjonijiet kollha li jirriżultaw minnhom. B'mod iktar preċiż, dawn kellhom jiġu implimentati b'reazzjoni għal theddida serja, reali u rilevanti għas-"saħħa pubblika" (1) u għandhom josservaw il-prinċipji ta' ċertezza legali (2), ta' ugwaljanza fit-trattament (3) kif ukoll ta' proporzjonalità (4). Huwa l-Istat Membru inkwistjoni li għandu juri li dan huwa l-każ. Barra minn hekk, hija finalment il-qorti tar-rinviju, li hija l-unika li għandha ġurisdizzjoni sabiex tevalwa l-fatti, li għandha tiddetermina jekk dawn il-kundizzjonijiet humiex issodisfatti fil-kawża prinċipali. Il-Qorti tal-Ġustizzja, madankollu, tista' tipprovdi gwida dwar din il-kwistjoni, fuq il-bażi tal-informazzjoni quddiemha. Għal dan l-għan, ser neżamina dawk il-kundizzjonijiet sussegwentement fit-taqsimiet li ġejjin.

1) Fuq l-eżistenza ta' theddida serja, reali u rilevanti għas-"saħħa pubblika"

76. Kif indikat hawn fuq, l-użu tal-ġustifikazzjoni ta' "saħħa pubblika" stabbilita fl-Artikolu 27(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza huwa inkwadrat mill-Artikolu 29. Din l-aħħar dispożizzjoni fiha definizzjoni preċiża taċ-ċirkustanzi rilevanti li fihom tali motivi jistgħu jiġu validament invokati [92]. Skont l-ewwel paragrafu tiegħu, ċertu mard biss jista' jiġġustifika l-implimentazzjoni ta' miżuri li jirrestrinġu l-moviment liberu. Dawn jinkludu l-"mard b'potenzal epidermiku kif imfisser mill-[WHO]" – jiġifieri r-Regolamenti Internazzjonali dwar is-Saħħa (2005) (iktar 'il quddiem ir-"RIS") [93].

77. B'mod ċar, il-COVID-19 taqa' taħt din il-kategorija. Nosserva li, fit-30 ta' Jannar 2020 [94], id-Direttur Ġenerali tal-WHO kkonstata li t-tifqigħa tal-marda inkwistjoni kienet tikkostitwixxi "emerġenza għas-saħħa pubblika ta' tħassib internazzjonali" [traduzzjoni mhux uffiċjali] fis-sens

[91] Pereżempju, l-Artikolu 27(2) jirreferi għal "miżuri", filwaqt li, skont din id-dispożizzjoni, huma biss miżuri individwali, jiġifieri, deċiżjonijiet, li jistgħu jittieħdu għal raġunijiet ta' "ordni pubbliku" jew ta' "sigurtà pubblika".

[92] Ara, f'dan is-sens, il-premessa 22 tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza.

[93] Ir-RIS huma vinkolanti fuq il-Membri kollha tal-WHO. L-Istati Membri tal-Unjoni huma inklużi.

[94] WHO, "Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)", 30 ta' Jannar 2020.

ta' dan l-istrument [95]. Barra minn hekk, fil-11 ta' Marzu 2020, l-istess istituzzjoni, fid-dawl taż-żieda esponenzjali tal-każijiet u tal-pajjiżi affettwati, ikklassifikat il-COVID-19 bħala pandemija [96].

78. Madankollu, il-fatt li ċerti miżuri ġew adottati għal tali marda ma huwiex biżżejjed sabiex jiġu kkunsidrati bħala ġġustifikati skont l-Artikolu 27(1) u l-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza. Fil-fatt, skont ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja, meta l-awtoritajiet pubbliċi jinvokaw motivi ta' "saħħa pubblika" sabiex jiġġustifikaw restrizzjoni tad-dritt għall-moviment liberu li jgawdu minnu ċ-ċittadini tal-Unjoni, huma għandhom juru, b'mod sodisfaċenti, li l-miżuri inkwistjoni huma meħtieġa sabiex jipproteġu b'mod effettiv l-interessi li dawn id-dispożizzjonijiet jirreferu għalihom [97]. Filwaqt li jirriżulta mir-raġuni stess tal-Artikolu 29(1) li, b'mod ġenerali, il-mard imsemmi fih huwa kkunsidrat bħala li jikkostitwixxi theddida *serja* għas-"saħħa pubblika", miżuri preventivi kontra tali mard ma jistgħux jiġu imposti fuq iċ-ċittadini tal-Unjoni b'mod sistematiku [98]: din it-theddida għandha tkun *reali*, u mhux sempliċement ipotetika, fiċ-ċirkustanzi tal-każ. Għalhekk, l-awtoritajiet pubbliċi għandhom juru, billi jwettqu evalwazzjoni tar-riskji, fuq il-bażi tal-iktar data xjentifika affidabbli li tkun disponibbli fil-mument meta seħħew il-fatti u r-riżultati l-iktar aġġornati tar-riċerka internazzjonali, il-probabbiltà li t-theddida inkwistjoni timmaterjalizza ruħha, kif ukoll il-gravità tal-impatt fuq is-"saħħa pubblika" jekk fil-fatt din isseħħ [99].

79. Madankollu, kif isostnu l-gvernijiet intervenjenti u l-Kummissjoni, mill-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja jirriżulta wkoll li, meta, wara li titwettaq tali evalwazzjoni tar-riskji, tkun teżisti inċertezza dwar l-eżistenza jew il-portata tal-allegat riskju għas-"saħħa pubblika", iżda l-probabbiltà ta' dannu reali għal dan l-interess tippersisti fil-każ li r-riskju jimmaterjalizza ruħu, Stat Membru jista', skont il-prinċipju ta' prekawzjoni, jieħu miżuri mingħajr ma jkollu għalfejn jistenna li r-realtà u l-gravità ta' dan ir-riskju jsiru kompletament apparenti [100]. Għalkemm xorta jrid ikun hemm xi prova tan-neċessità ta' miżuri kawtelatorji, l-oneru tal-prova huwa baxx f'tali ċirkustanzi, li jippermetti lill-awtoritajiet nazzjonali jaġixxu bl-urġenza meħtieġa. Għaldaqstant, qorti msejħa sabiex tevalwa tali miżuri għandha, fil-fehma tiegħi, tillimita ruħha li tistħarreġ jekk l-evalwazzjoni mill-awtoritajiet tal-eżistenza ta' theddida reali u serja għas-"saħħa pubblika" hijiex ibbażata fuq raġunijiet *raġonevoli*.

80. Fil-kawża ineżami, ma huwiex ikkontestat li dan kien il-każ, fir-rigward tal-COVID-19, fl-eqqel tal-"ewwel mewġa" tal-pandemija fl-Unjoni. Dak iż-żmien, iż-żieda esponenzjali fl-għadd ta' każijiet ittrasformat it-tifqigħa ta' din il-marda fi "kriżi tas-saħħa". Irrispettivament mill-inċertezza xjentifika dwar is-sors, it-trażmissibbiltà, id-dinamika tal-infezzjoni u l-effetti tal-coronavirus (dak iż-żmien) ġdid, l-awtoritajiet pubbliċi kellhom iktar minn raġunijiet raġonevoli biżżejjed sabiex jemmnu li l-pandemija kienet theddida reali u serja għas-sigurtà tal-provvista tal-kura tas-saħħa – peress li s-sistemi nazzjonali tal-kura tas-saħħa sabuha diffiċli jkampaw mal-għadd ta' persuni li kellhom jiġu rrikoverati fl-isptar – kif ukoll għall-ħajja u

95 Skont l-Artikolu 1 tar-RIS, dan ifisser "avveniment straordinarju li huwa ddeterminat […] bħala li jikkostitwixxi riskju għas-saħħa pubblika għal Stati oħra minħabba t-tixrid internazzjonali tal-marda […]" [traduzzjoni mhux uffiċjali].

96 WHO, "WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19", 11 ta' Marzu 2020.

97 Ara, b'analoġija, is-sentenza tad-19 ta' Novembru 2020, Ministère public u Conseil national de l'ordre des pharmaciens (Kummerċjalizzazzjoni tal-kannabidjol (CBD)) (C-663/18, EU:C:2020:938, punt 87 u l-ġurisprudenza ċċitata). Bl-istess mod, skont l-Artikolu 2(3) tal-Protokoll Nru 4 tal-KEDB, miżura li tikser id-dritt għal-leave previst fl-Artikolu 2(2) għandha titqies bħala "meħtieġa f'soċjetà demokratika" għall-protezzjoni tas-saħħa pubblika jekk tissodisfa "bżonn ta' ħtieġa soċjali imperattiva" u, b'mod partikolari, jekk ir-raġunijiet invokati mill-awtoritajiet nazzjonali sabiex jiġġustifikawha jkunu "rilevanti u suffiċjenti".

98 Ara, f'dan is-sens, l-Artikolu 29(3) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza.

99 Ara, b'analoġija, is-sentenza tad-19 ta' Novembru 2020, Ministère public u Conseil national de l'ordre des pharmaciens (Kummerċjalizzazzjoni tal-kannabidjol (CBD)) (C-663/18, EU:C:2020:938, punti 88 u 91 u l-ġurisprudenza ċċitata).

100 *Ibid.*, punt 92.

l-integrità fiżika tal-popolazzjoni tagħhom. Barra minn hekk, huwa diffiċli li tiġi miċħuda l-osservazzjoni li, f'dak iż-żmien, il-pandemija kienet "kapaċi jkollha konsegwenzi serji ħafna mhux biss għas-saħħa, iżda għas-soċjetà, l-ekonomija, il-funzjonament tal-Istat u l-ħajja b'mod ġenerali" [101].

81. Għalhekk, l-awtoritajiet pubbliċi setgħu raġonevolment, tal-inqas, jikkunsidraw li l-kontroll tat-tixrid tal-COVID-19 kien sar neċessità sabiex jissalvagwardjaw is-sistemi tal-kura tas-saħħa tagħhom u jimmitigaw il-konsegwenzi tal-virus fuq is-soċjetà kollha kemm hija u li, għal dan l-għan, huma kellhom bżonn, *inter alia*, jimplimentaw sett ta' "interventi mhux farmaċewtiċi", inklużi restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar, sabiex jipprovaw inaqqsu t-trażmissjoni [102] tal-marda fil-komunità [103].

82. Madankollu, il-kwistjoni kruċjali, għall-finijiet tal-kawża prinċipali, hija jekk dan kienx għadu l-każ, fil-Belġju, fil-mument tal-adozzjoni u tal-implimentazzjoni tal-miżuri kkontestati għad-detriment ta' Nordic Info – jiġifieri, b'mod ġenerali, fil-bidu tax-xahar ta' Lulju 2020. Fil-fatt, il-legalità ta' dawn il-miżuri għandha tiġi evalwata fid-dawl tal-kuntest prevalenti [104].

83. Dak iż-żmien, il-gravità tal-"ewwel mewġa" kienet għaddiet. Is-sitwazzjoni epidemjoloġika ġenerali fl-Unjoni kienet diġà bdiet turi sinjali ta' titjib sa minn Mejju, li wassal għal "ottimiżmu kawt" [105], sal-punt li l-Kummissjoni stiednet lill-Istati Membri biex jikkunsidraw l-illaxkar gradwali u, eventwalment, it-tneħħija tar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar li kienu stabbilixxew bejniethom fil-bidu ta' Marzu [106]. Dan it-titjib ġie kkonfermat f'Ġunju. B'hekk, diversi Stati Membri neħħew dawn ir-restrizzjonijiet fil-15 ta' Ġunju, u l-Kummissjoni inkoraġġixxiet lill-oħrajn jagħmlu l-istess. Ir-restrizzjoni temporanja tal-ivvjaġġar mhux essenzjali fl-Unjoni wkoll saret iktar flessibbli fit-30 ta' Ġunju [107].

84. Madankollu, il-Gvern Belġjan sostna li, filwaqt li s-sitwazzjoni epidemjoloġika fl-Unjoni fil-bidu ta' Lulju tjiebet b'mod ġenerali, il-pandemija la kienet intemmet u lanqas kienet ikkontrollata bis-sħiħ. Fil-fatt, din is-sitwazzjoni kienet differenti ħafna minn pajjiż għall-ieħor. Għalkemm ġiet stabbilizzata fil-Belġju, data oġġettiva [108] wriet żieda sinjifikattiva fl-infezzjonijiet li seħħew fi Stati Membri oħra, inkluża l-Isvezja. Minħabba li l-virus huwa kontaġġjuż

101 Qorti EDB, Terheş vs Ir-Rumanija, punt 39. Ara wkoll, WHO, "COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update", 14 ta' April 2020, li jindika li, fit-13 ta' April 2020, iktar minn 1.7 miljun persuna kienu ġew infettati fid-dinja kollha, filwaqt li kważi 85 000 persuna kienu tilfu ħajjithom. Il-kapaċità tal-virus għal tixrid rapidu għelbet saħansitra l-iktar sistemi tas-saħħa reżiljenti. Dak iż-żmien, 20 % tal-każijiet kollha kienu serji jew kritiċi, b'rata ta' fatalità ogħla minn 3 %, li kienet ogħla fil-gruppi ta' età ikbar u dawk b'kundizzjonijiet ta' saħħa sottostanti.

102 L-espressjoni "Trażmissjoni fil-komunità" tfisser il-proċess ta' marda infettiva li tinfirex fi grupp kbir ta' persuni permezz ta' kuntatt każwali.

103 Ara l-Kunsill Ewropew, Konklużjonijiet mill-President tal-Kunsill Ewropew wara l-vidjokonferenza mal-membri tal-Kunsill Ewropew dwar il-COVID-19, 17 ta' Marzu 2020, u WHO, "COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update", 14 ta' April 2020.

104 Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-23 ta' Diċembru 2015, *Scotch Whisky Association et* (C-333/14, EU:C:2015:845, punt 62 u l-ġurisprudenza ċċitata).

105 Il-Kummissjoni, 8 ta' Mejju 2020, Komunikazzjoni mill-Kummissjoni lill-Parlament Ewropew, lill-Kunsill Ewropew u lill-Kunsill dwar it-tieni valutazzjoni tal-applikazzjoni tar-restrizzjoni temporanja fuq l-ivvjaġġar mhux essenzjali lejn l-UE (COM(2020) 222 final).

106 Il-Kummissjoni, 15 ta' Mejju 2020, Komunikazzjoni tal-Kummissjoni lejn approċċ gradwali u kkoordinat għar-ritorn tal-libertà ta' moviment u t-tneħħija tal-kontrolli fil-fruntieri interni — COVID-19 (ĠU 2020, C 169, p. 30).

107 Il-Kummissjoni, 11 ta' Ġunju 2020, Komunikazzjoni mill-Kummissjoni lill-Parlament Ewropew, lill-Kunsill Ewropew u lill-Kunsill dwar it-tielet valutazzjoni tal-applikazzjoni tar-restrizzjoni temporanja fuq l-ivvjaġġar mhux essenzjali lejn l-UE (COM (2020) 399 final).

108 Il-Belġju rrefera għad-data tal-istitut nazzjonali tas-saħħa tiegħu. Ara wkoll, ECDC, "Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK", l-għaxar aġġornament, 11 ta' Ġunju 2020, Stokkolma, p. 3, u Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK, eleventh update: resurgence of cases, 10 ta' Awwissu 2020, Stokkolma, p. 3.

ħafna [109], l-awtoritajiet Belġjani kkunsidraw li r-riskju ta' ritorn totali tal-pandemija fit-territorju nazzjonali – "tieni mewġa" (dak iż-żmien) potenzjali – kien reali, b'mod partikolari jekk il-miżuri ta' konteniment jitneħħew kmieni wisq, minħabba l-bidu tal-vaganzi tas-sajf. Għalhekk, iddeċidew li jżommu xi whud minn dawn il-miżuri, inklużi r-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati, filwaqt li adattawhom għar-riskju.

85. Fil-fehma tiegħi, l-evalwazzjoni mill-awtoritajiet Belġjani tar-riskju għas-"saħħa pubblika" fil-mument meta seħħew il-fatti tidher raġonevoli, fid-dawl tal-prinċipju ta' prekawzjoni [110]. Il-miżuri kkontestati jidhru, għalhekk, li huma ġġustifikati skont l-Artikolu 27(1) u l-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza. Il-fatt li, f'dak iż-żmien, ma kienx hemm trattament jew tilqim awtorizzati u/jew effettivi sabiex jittaffa l-impatt li l-virus jista' jkollu fuq il-popolazzjoni jtendi li jikkonferma r-raġonevolezza ta' din l-evalwazzjoni. Madankollu, kif enfasizzat il-Kummissjoni, il-portata tar-riskju kienet tiddependi wkoll mill-kapaċità prevedibbli, *inter alia*, tas-sistema tal-kura tas-saħħa Belġjana li tkampa ma' żieda ġdida potenzjali fl-infezzjonijiet fit-territorju nazzjonali, fatt li għandu jiġi vverifikat mill-qorti tar-rinviju [111].

86. B'kuntrast ma' dan, il-fatt li Stati Membri oħra neħħew, madwar dan il-perijodu, uħud mill-miżuri jew il-miżuri kollha li huma kienu implimentaw sabiex jillimitaw it-trażmissjoni tal-virus ma huwiex determinanti f'dan ir-rigward. Fil-fatt, peress li, l-ewwel, is-saħħa u l-ħajja umana jokkupaw l-ewwel post fost l-interessi protetti mit-Trattat FUE [112], it-tieni, din il-kompetenza f'dan il-qasam hija, essenzjalment, imħollija lill-Istati Membri [113] u, it-tielet, li kull azzjoni tal-Unjoni għandha tosserva r-"responsabbiltajiet" tal-Istati Membri f'dan il-qasam [114], il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet repetutament li huma l-Istati Membri li għandhom jiddeterminaw, b'mod partikolari, "[i]l-livell ta' protezzjoni li huma jixtiequ jiżguraw lis-saħħa pubblika" u li għalhekk għandhom jingħataw "marġni ta' diskrezzjoni" f'dan il-qasam [115]. Għalhekk, minkejja li ċerti Stati Membri kienu manifestament ikkunsidraw il-livell ta' riskju marbut mal-COVID-19 bħala aċċettabbli, dan ma jikkontestax ir-raġonevolezza tal-evalwazzjoni mill-awtoritajiet Belġjani tan-neċessità ta' miżuri ta' prekawzjoni fil-Belġju [116].

[109] Li diġà kien is-suġġett ta' studji ppubblikati fir-rebbiegħa tal-2020. Ara Liu, Y., Gayle, A., Wilder-Smith, A., and Rocklöv, J., "The reproductive number of COVID-19 is higher compared to SARS coronavirus", *J. Travel Med*, 2020. Dan il-grad għoli ta' kontaġju kien jidher iktar evidenti fil-bidu ta' Lulju 2020, minn meta l-WHO kienet għadha kemm irrikonoxxiet li l-virus kien trażmissibbli bl-ajru (ara WHO, "Coronavirus disease (COVID-19), Situation report -172", 10 ta' Lulju 2020).

[110] Ara wkoll WHO, "Coronavirus disease (COVID-19), Situation Report -172", 10 ta' Lulju 2020, bid-Direttur Reġjonali tal-WHO għall-Ewropa, li ħeġġeġ lill-pajjiżi "iżommu sod u jibqgħu ffokati".

[111] Nirrileva li din l-evalwazzjoni tar-riskju, ibbażata fuq data epidemjoloġika u kapaċitajiet lokali, ġeneralment issegwi dik żviluppata mill-WHO u mill-istituzzjonijiet tal-Unjoni fir-rakkomandazzjonijiet rispettivi tagħhom. Ara, *inter alia*, WHO, "COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update", 14 ta' April 2020, u l-Kummissjoni, 15 ta' Mejju 2020, Komunikazzjoni tal-Kummissjoni lejn approċċ gradwali u kkoordinat għar-ritorn tal-libertà ta' moviment u t-tneħħija tal-kontrolli fil-fruntieri interni — COVID-19.

[112] Ara, f'dan ir-rigward, l-Artikolu 168(1) TFUE u t-tieni sentenza tal-Artikolu 35 tal-Karta.

[113] Ara, madankollu, punt 95 iktar 'il quddiem.

[114] Ara l-Artikolu 168(7) TFUE.

[115] Ara, *inter alia*, is-sentenza tad-19 ta' Jannar 2023, *CIHEF et* (C-147/21, EU:C:2023:31, punt 50 u l-ġurisprudenza ċċitata).

[116] Bħala rimarka inċidentali, inżid li, għalkemm l-Artikolu 27(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza jinkludi r-riżerva li r-raġunijiet ta' "saħħa pubblika" ma jistgħux jiġu invokati "għal skopijiet ekonomiċi", dan manifestament ma kienx il-każ fil-kawża ineżami, kif isostni l-Gvern Belġjan. Huwa minnu, ir-restrizzjonijiet ikkontestati ġew introdotti sabiex jiġi żgurat, *inter alia*, li s-sistema tal-kura tas-saħħa Belġjana kellha t-tagħmir, il-persunal, u wkoll il-kapaċità *finanzjarja* li taffaċċja l-pandemija. Madankollu, kull miżura pubblika timplika ċerti kunsiderazzjonijiet finanzjarji. Huma biss dawk li jsegwu "għan esklużivament ekonomiku" li huma problematiċi (sentenza tal-4 ta' Ottubru 2012, *Byankov* (C-249/11, EU:C:2012:608, punt 39)). Iż-żamma ta' sistema ta' kura tas-saħħa operattiva ma taqax taħt din il-kategorija (ara, b'analoġija, is-sentenza tat-28 ta' Jannar 2016, *CASTA et* (C-50/14, EU:C:2016:56, punt 61 u l-ġurisprudenza ċċitata)).

2) Ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati kienu trasparenti

87. Għalkemm, *prima facie*, l-awtoritajiet Belġjani kellhom raġunijiet leġittimi sabiex jimplimentaw miżuri kawtelatorji fil-mument meta seħħew il-fatti, sabiex ikunu kompatibbli mal-Artikolu 27(1) u mal-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, dawn il-miżuri kellhom ukoll ikunu trasparenti, jiġifieri konformi mal-prinċipju ta' ċertezza legali. Dan il-prinċipju jeżiġi, b'mod partikolari, li d-dispożizzjonijiet legali jkunu ċari, preċiżi u prevedibbli fl-effett tagħhom, b'mod partikolari meta jkollhom, bħal f'dan il-każ, konsegwenzi negattivi għall-individwi u għall-impriżi [117].

88. Fil-fehma tiegħi, il-miżuri kkontestati ġew ifformulati b'ċarezza u preċiżjoni suffiċjenti sabiex il-persuni kkonċernati jkunu jistgħu jirregolaw l-aġir tagħhom. L-ewwel, il-miżuri kienu ddefiniti b'mod ċar – il-projbizzjoni tal-ivvjaġġar u r-rekwiżiti ta' kwarantina u ttestjar. It-tieni, il-lista ta' pajjiżi "ħomor"/li għandhom "riskju għoli" li għalihom kienu japplikaw kienet disponibbli fuq paġna internet iddedikata u, għalhekk, faċilment aċċessibbli. It-tielet, huwa minnu li dawk il-miżuri kienu bbażati fuq kunċett – dak tal-ivvjaġġar "mhux essenzjali" – li n-natura miftuħa tiegħu ħolqot ċerta inċertezza għall-persuni li jixtiequ jivvjaġġaw lejn u mill-Belġju. Il-Gvern Belġjan spjega li, għalkemm dan il-kunċett ma kienx speċifikat fir-regolamenti applikabbli, lista illustrattiva ta' raġunijiet għall-ivvjaġġar meqjusa bħala "essenzjali", kienet madankollu disponibbli online, li kienet tikkorrispondi għal-lista applikabbli fil-kuntest tar-restrizzjoni temporanja tal-ivvjaġġar mhux essenzjali lejn l-Unjoni [118]. Dan mingħajr dubju għen lill-persuni jifhmu jekk il-vjaġġ li huma kienu qegħdin jippjanaw setax jitqies bħala "essenzjali" jew le. Madankollu, filwaqt li, fuq il-bażi ta' din il-lista, ċerti vjaġġi kienu b'mod ċar ipprojbiti – il-vjaġġi turistiċi, pereżempju – uħud mill-indikazzjonijiet ta' dik il-lista, bħall-"ivvjaġġar għal raġunijiet imperattivi ta' familja", kienu miftuħa wkoll. F'dan ir-rigward, jidhirli li l-awtoritajiet nazzjonali kienu obbligati, skont il-prinċipju ta' ċertezza legali, li jistabbilixxu mekkaniżmu li jippermetti lill-pubbliku jistaqsi minn qabel, permezz ta' mezzi xierqa, jekk ċertu raġuni għall-ivvjaġġar – relatat, pereżempju, mal-familja – kienx ikkunsidrat bħala "essenzjali" jew le, sabiex jevitaw li jiġu affrontati b'rifjut mhux mistenni mat-tluq jew mal-wasla. Fil-fatt, il-Gvern Belġjan spjega li kien ipprovda, "FAQ" online dwar dan is-suġġett. Kull darba li kienet issir tali mistoqsija ta' spiss mill-pubbliku, tkun ingħatat tweġiba hemmhekk mill-awtoritajiet. Dan jidher li jissodisfa r-rekwiżit li għadni kif semmejt.

3) Fuq ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati applikati b'mod mhux diskriminatorju

89. Sabiex ikunu kompatibbli mal-Artikolu 27(1) u mal-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, il-miżuri kkontestati kellhom, ukoll, jiġu applikati b'mod mhux diskriminatorju [119].

90. Dan l-aspett jista' jiġi indirizzat fil-qosor peress li jidher ċar li kien il-każ. L-ewwel, il-projbizzjoni tal-ħruġ mit-territorju Belġjan lejn pajjiżi b'"riskju għoli"/"ħomor" kienet tapplika irrispettivament min-nazzjonalità tal-vjaġġaturi. It-tieni, fir-rigward tal-projbizzjoni tad-dħul, huwa minnu li din il-miżura ma kinitx tapplika għaċ-ċittadini Belġjani u għaċ-ċittadini ta' Stati Membri oħra li kienu jirrisjedu fil-Belġju, filwaqt li din kienet imposta fuq iċ-ċittadini l-oħra tal-Unjoni. Madankollu, din id-differenza fit-trattament hija ġġustifikata għaliex dawn

[117] Ara, *inter alia*, is-sentenza tal-11 ta' Ġunju 2015, *Berlington Hungary et* (C-98/14, EU:C:2015:386, punti 74, 76 u 77 u l-ġurisprudenza ċċitata).

[118] Ara, b'mod partikolari, Rakkomandazzjoni tal-Kunsill (UE) 2020/912 tat-30 ta' Ġunju 2020 dwar ir-restrizzjoni temporanja fuq vjaġġar mhux essenzjali lejn l-UE u t-tneħħija possibbli ta' tali restrizzjoni (ĠU 2020, L 208 I, p. 1), Anness II.

[119] Ara l-Artikolu 27(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza ("[…] irrispettivament miċ-ċittadinanza […]").

il-kategoriji ta' persuni ma jinsabux f'sitwazzjoni paragunabbli [120]. It-tielet, il-kwarantina u t-testijiet kienu meħtieġa mir-residenti Belġjani mar-ritorn tagħhom mill-istess pajjiżi, irrispettivament min-nazzjonalità tagħhom.

4) Fuq il-proporzjonalità tar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati

91. Sabiex ikunu kompatibbli mal-Artikolu 27(1) u mal-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, il-miżuri kkontestati kellhom, barra minn hekk, josservaw il-prinċipju ta' proporzjonalità [121]. Kif ser jiġi spjegat fid-dettall fit-taqsimiet li ġejjin, l-evalwazzjoni ta' dan ir-rekwiżit tinkludi eżami ta' tliet kriterji kumulattivi, jiġifieri jekk dawn il-miżuri kinux "xierqa" (i), "neċessarji" (ii) u "proporzjonati *sensu stricto*" (iii).

92. Madankollu, qabel ma jiġu ttrattati l-kriterji kollha, huma meħtieġa ċerti preċiżazzjonijiet fir-rigward tal-istandard ta' stħarriġ ta' dan il-prinċipju li huwa applikabbli fil-kawża ineżami. Kif indika l-Gvern Norveġiż, fil-qasam tas-saħħa pubblika, huwa meħtieġ ċertu rażan f'dan ir-rigward. Fil-fatt, il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet repetutament li, skont il-"marġni ta' diskrezzjoni" li għandhom l-Istati Membri f'dan il-qasam, huma għandhom jiddeterminaw mhux biss il-livell ta' protezzjoni li huma jixtiequ jagħtu lis-saħħa pubblika fit-territorju tagħhom, iżda wkoll "il-mod li bih dan il-livell għandu jintlaħaq" [122]. Barra minn hekk, din is-setgħa diskrezzjonali hija partikolarment wiesgħa f'ċirkustanzi bħal dawk inkwistjoni fil-kawża prinċipali fejn l-awtoritajiet pubbliċi jfittxu li jirrispondu għal pandemija kkawżata minn virus ġdid, li għadha fi stadju relattivament bikri u inċert ta' dan l-avveniment, bi żmien jew b'għarfien limitati sabiex jikkunsidraw il-miżuri l-iktar xierqa. F'tali sitwazzjoni, il-prinċipju ta' prekawzjoni jeżiġi li l-awtoritajiet pubbliċi jkollhom marġni ta' manuvra sinjifikattiv [123].

93. Biex niċċara, dan ma jfissirx li dawn l-awtoritajiet ingħataw forma ta' *carte blanche* fir-reazzjoni tagħhom għall-pandemija tal-COVID-19, b'tali mod li l-istħarriġ ġudizzjarju tal-azzjonijiet tagħhom f'dan ir-rigward għandu jiġi eskluż. Fil-fatt, l-istħarriġ ġudizzjarju huwa iktar u iktar neċessarju peress li, minħabba l-urġenza tas-sitwazzjoni, il-miżuri introdotti għall-ġlieda kontra t-tixrid ta' din il-marda kienu spiss ġew adottati mill-gvernijiet biss, mingħajr ma segwew il-proċess deċiżjonali demokratiku normali u, b'mod partikolari, mingħajr stħarriġ parlamentari *ex ante*.

94. Għalhekk, sabiex jiġu rrikonċiljati, minn naħa, dan il-marġni ta' diskrezzjoni wiesa' u, min-naħa l-oħra, l-osservanza neċessarja tal-istandards ġuridiċi, il-portata tal-istħarriġ ġudizzjarju tal-prinċipju ta' proporzjonalità fil-kawża ineżami għandha, fil-fehma tiegħi, tkun limitata, għal darba oħra, għall-kwistjoni dwar jekk l-awtoritajiet setgħux *raġonevolment* jikkunsidraw li l-miżuri kkontestati kienu xierqa u neċessarji għall-ġestjoni tar-riskju għas-"saħħa pubblika" imsemmi iktar 'il fuq, u proporzjonati *sensu stricto* [124].

120 Ara l-punt 60 iktar 'il fuq.

121 Fil-fatt, għalkemm dan ir-rekwiżit jissemma biss fl-Artikolu 27(2) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, fir-rigward tal-miżuri adottati għal raġunijiet ta' "ordni pubbliku" jew ta' "sigurtà pubblika", il-prinċipju ta' proporzjonalità jikkostitwixxi prinċipju ġenerali tad-dritt tal-Unjoni, li għandu dejjem jiġi osservat mill-Istati Membri meta jirrestrinġu l-moviment liberu (ara, *inter alia*, is-sentenza tat-13 ta' Settembru 2016, *Rendón Marín* (C-165/14, EU:C:2016:675, punt 45 u l-ġurisprudenza ċċitata)).

122 Ara, *inter alia*, is-sentenza tad-19 ta' Jannar 2023, *CIHEF et* (C-147/21, EU:C:2023:31, punt 50 u l-ġurisprudenza ċċitata).

123 Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tat-18 ta' Settembru 2019, *VIPA* (C-222/18, EU:C:2019:751, punt 72 u l-ġurisprudenza ċċitata).

124 Ara, f'dan is-sens, is-sentenzi tat-23 ta' Diċembru 2015, *Scotch Whisky Association et* (C-333/14, EU:C:2015:845, punt 36), u tal-1 ta' Marzu 2018, *CMVRO* (C-297/16, EU:C:2018:141, punti 70 u 71).

95. Nixtieq nippreċiża wkoll mill-bidu nett li, fiż-żmien tal-mument meta seħħew il-fatti, l-istituzzjonijiet tal-Unjoni adottaw [125], skont il-kompetenza limitata tal-Unjoni fil-qasam tas-saħħa pubblika [126], sensiela ta' komunikazzjonijiet, rakkomandazzjonijiet u linji gwida, sabiex jippromwovu livell ta' koordinazzjoni bejn id-diversi miżuri adottati mill-Istati Membri b'reazzjoni għall-pandemija [127]. Jekk dawn l-istrumenti legali *mhux vinkolanti* ma kinux, mid-definizzjoni tagħhom stess, vinkolanti għall-Istati Membri, huma xorta kien ikollhom jeħduhom debitament inkunsiderazzjoni skont il-prinċipju ta' kooperazzjoni leali. Għalhekk, il-prinċipji u r-regoli rrakkomandati stabbiliti fihom huma elementi kuntestwali rilevanti fil-kawża ineżami.

i) Ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati dehru xierqa

96. Skont il-ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja, ir-rekwiżit li kwalunkwe miżura li tirrestrinġi l-moviment liberu tkun "xierqa" jinkludi żewġ kriterji kumulattivi: il-miżura inkwistjoni, l-ewwel, trid tkun kapaċi tikkontribwixxi għall-kisba tal-għan imfittex, kif ukoll, it-tieni, trid "verament tissodisfa l-intenzjoni li dan jintlaħaq u […] tiġi implimentata b'mod koerenti u sistematiku" [128].

– *Dawn ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar jidhru li jistgħu jikkontribwixxu għall-għan imfittex*

97. Sabiex jissodisfa l-ewwel parti tar-rekwiżit ta' "natura xierqa", il-Gvern Belġjan kellu juri li r-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar bħar-restrizzjonijiet ikkontestati setgħu jikkontribwixxu għall-prevenzjoni tar-riskju ta' żieda ġdida fil-każijiet tal-COVID-19 fit-territorju Belġjan. Dwar din il-kwistjoni, hija meħtieġa evidenza xjentifika u li tikkorrobora. Minkejja dan, anki f'dan il-każ, skont il-prinċipju ta' prekawzjoni, l-oneru tal-prova huwa baxx. Fil-fatt, fil-mument meta seħħew il-fatti, filwaqt li t-theddida tal-pandemija kienet tidher reali u serja, kien hemm livell sinjifikattiv ta' inċertezza fir-rigward tas-soluzzjonijiet disponibbli sabiex din tiġi indirizzata.

98. F'dan ir-rigward, dan il-gvern sostna li, għalkemm ma kienx possibbli li jiġi stabbilit b'ċertezza, fil-mument meta seħħew il-fatti, li dawn il-miżuri kien ser ikollhom effett preventiv, xorta kien raġonevoli, fuq il-bażi tal-informazzjoni xjentifika disponibbli f'dak iż-żmien, li wieħed jassumi li dan seta' kien il-każ. Kien hemm "kunsens wiesa'" bejn l-esperti mediċi nazzjonali u l-konsulenti tal-Gvern li l-movimenti internazzjonali ta' persuni kienu qegħdin jikkontribwixxu b'mod sinjifikattiv għat-tixrid tal-COVID-19. Ir-restrizzjoni ta' dawn il-movimenti kienet għalhekk tidher bħala miżura xierqa għall-kontroll tal-pandemija.

125 Hija disponibbli kronoloġija tal-azzjoni tal-Unjoni fir-rigward tal-COVID-19 fuq https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action_en.

126 Skont l-Artikolu 168(1) u (2) TFUE, l-azzjoni tal-Unjoni "għandha tikkomplementa l-politika nazzjonali", "tinkoraġixxi l-koperazzjoni bejn l-Istati Membri […] u, jekk meħtieġ, tagħti sostenn lill-azzjoni tagħhom" fir-rigward, b'mod partikolari, għall-"monitoraġġ ta' theddid transkonfinali serju għas-saħħa […] u l-ġlieda kontrih". Għal dan l-għan, il-Kummissjoni "tista', b'kuntatt mill-qrib ma' l-Istati Membri, tieħu kull inizjattiva siewja sabiex tinkoraġixxi […] il-koordinament [tal-Istati Membri]", b'mod partikolari billi "jistabbilixxu linji gwida". Finalment, skont l-Artikolu 168(5), il-Parlament Ewropew u l-Kunsill jistgħu wkoll jadottaw, b'mod partikolari "miżuri li jikkonċernaw il-monitoraġġ ta' theddid transkonfinali serju għas-saħħa, l-allert fuq dan it-theddid u l-ġlieda kontrih".

127 Madankollu nenfasizza li l-koordinazzjoni kompleta tal-miżuri tal-ivvjaġġar fi ħdan l-Unjoni inkisbet biss *wara* l-mument meta seħħew il-fatti. Ara r-Rakkomandazzjoni tal-Kunsill (UE) 2020/1475 tat-13 ta' Ottubru 2020 dwar approċċ ikkoordinat għar-restrizzjoni tal-moviment liberu b'reazzjoni għall-pandemija tal-COVID-19 (ĠU 2020, L 337, p. 3).

128 Ara, *inter alia*, is-sentenza tas-7 ta' Settembru 2022, *Cilevičs et* (C-391/20, EU:C:2022:638, punti 74 u 75 u l-ġurisprudenza ċċitata).

99. Naqbel li l-awtoritajiet Belġjani setgħu raġonevolment jassumu li r-restrizzjonijiet fuq l-ivvjaġġar kienu ser jikkontribwixxu għall-għan tas-"saħħa pubblika" imfittex. Madankollu, għandha ssir preċiżazzjoni addizzjonali f'dan ir-rigward peress li dik il-kontribuzzjoni ma hijiex daqstant evidenti daqskemm ġiet issuġġerita lill-Qorti tal-Ġustizzja mill-gvernijiet intervenjenti u mill-Kummissjoni.

100. Fil-fatt, fir-rigward tal-bażi xjentifika ta' tali miżuri, ninnota li, qabel il-COVID-19, kien ġeneralment ikkunsidrat li r-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ma kinux effettivi biex jikkontjenu l-mard epidemiku [129]. Għalhekk, fl-ewwel ġimgħat tal-pandemija, il-WHO ma rrakkomandatx l-implimentazzjoni ta' tali restrizzjonijiet fir-rigward taċ-Ċina jew ta' pajjiżi oħra [130]. Madankollu, kif inhu magħruf, il-biċċa l-kbira tal-pajjiżi injoraw il-parti tal-WHO f'dan ir-rigward [131]. L-istituzzjonijiet tal-Unjoni stess approvaw ir-restrizzjonijiet fuq l-ivvjaġġar implimentati fi ħdan l-Unjoni mill-Istati Membri u rrakkomandaw l-implimentazzjoni tar-restrizzjoni temporanja kkoordinata fuq l-ivvjaġġar mhux essenzjali lejn l-Unjoni, billi qiesu li l-influss kbir ta' persuni li jivvjaġġaw mill-pajjiżi milquta mill-virus kien jinvolvi l-"importazzjoni" ta' numru kunsiderevoli ta' każijiet "barranin" tal-COVID-19 fil-pajjiżi tal-wasla tagħhom, li seta' jipproduċi tifqigħat lokali, kif fil-fatt għamel [132]. F'dan il-kuntest, diversi dokumenti xjentifiċi ppubblikati fir-rebbiegħa tal-2020 issuġġerixxew li dawn ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar fil-fatt ikkontribwixxew sabiex jillimitaw jew, tal-inqas, jittardjaw il-wasla u t-tifqigħa inizjali tal-marda fil-pajjiżi kkonċernati [133]. Il-WHO nnifisha eventwalment irrevediet il-pożizzjoni tagħha u kkunsidrat li dawn il-miżuri kellhom ċertu valur f'dan ir-rigward [134].

101. Madankollu, għandu jiġi nnotat li, fil-mument meta seħħew il-fatti, il-COVID-19 kienet diġà stabbilixxiet ruħha fit-territorju Belġjan. Wieħed b'mod leġittimu seta' jaħseb dwar ir-restrizzjoni tal-moviment internazzjonali wara li l-virus kien diġà nfirex fil-popolazzjoni lokali. Madankollu, kif isostni l-Gvern Belġjan, u minkejja li l-provi dwar il-kwistjoni li kienu disponibbli dak

129 Ara, *inter alia*, von Tigerstrom, B., u Wilson, K., "COVID-19 travel restrictions and the International Health Regulations (2005)", *BMJ Global Health*, 2020, Vol. 5, Nru e002629; Grépin, K.A., Ho, T., Liu, Z., *et al.*, "Evidence of the effectiveness of travel-related measures during the early phase of the COVID-19 pandemic: a rapid systematic review", *BMJ Global Health*, 2021, Vol. 6, Nru e004537.

130 Ara WHO, "WHO advice for international travel and trade in relation to the outbreak of pneumonia caused by a new coronavirus in China", 10 ta' Jannar 2020; "Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)", 30 ta' Jannar 2020.

131 Il-kwistjoni dwar jekk dan huwiex konformi mar-RIS ma taqax fil-kamp ta' applikazzjoni ta' dawn il-konklużjonijiet. Ara, f'dan ir-rigward, von Tigerstrom B, u Wilson K., *op. cit.*

132 Ara l-Kummissjoni, 16 ta' Marzu 2020, Komunikazzjoni tal-Kummissjoni lill-Parlament Ewropew, lill-Kunsill Ewropew u lill-Kunsill – COVID-19: Restrizzjoni Temporanja fuq Vjaġġar Mhux Essenzjali lejn l-UE (COM (2020) 115 final) u l-Kummissjoni, 16 ta' Marzu 2020, COVID-19 Linji gwida għal miżuri ta' ġestjoni tal-fruntieri biex tiġi protetta s-saħħa u tiġi żgurata d-disponibbiltà tal-oġġetti u tas-servizzi essenzjali (ĠU 2020, C 86I, p. 1), u l-Kunsill Ewropew, Konklużjonijiet mill-President tal-Kunsill Ewropew wara l-vidjokonferenza mal-membri tal-Kunsill Ewropew dwar il-COVID-19, 17 ta' Marzu 2020. Din ir-rakkomandazzjoni temporanja, inizjalment adottata għal 30 ġurnata, ġiet sussegwentement estiża sat-30 ta' Ġunju 2020. Ara l-Kummissjoni, 8 ta' April 2020, Komunikazzjoni tal-Kummissjoni lill-Parlament Ewropew, lill-Kunsill Ewropew u lill-Kunsill dwar il-valutazzjoni tal-applikazzjoni tar-restrizzjoni temporanja fuq vjaġġar mhux essenzjali lejn l-UE (COM(2020) 148 final); 8 ta' Mejju 2020, Komunikazzjoni mill-Kummissjoni lill-Parlament Ewropew, lill-Kunsill Ewropew u lill-Kunsill dwar it-tieni valutazzjoni tal-applikazzjoni tar-restrizzjoni temporanja fuq l-ivvjaġġar mhux essenzjali lejn l-UE (COM (2020) 222 final).

133 Ara, *inter alia*, Lau, H., *et al.* "The association between international and domestic air traffic and the coronavirus (COVID-19) outbreak", *Journal of microbiology, immunology, and infection*, Vol. 53, Nru 3, 2020, p. 467 sa 472; Chinazzi, M., *et al.*, "The effect of travel restrictions on the spread of the 2019 novel coronavirus (COVID-19) outbreak", *Science*, 2020, Vol. 368, Nru 6489, p. 395 sa 400; Wells, R., *et al.*, "Impact of international travel and border control measures on the global spread of the novel 2019 coronavirus outbreak", *PNAS*, Vol. 117, Nru 13, p. 7504 sa 7509; u Linka, K., *et al.*, "Outbreak dynamics of COVID-19 in Europe and the effect of travel restrictions", *Computer methods in biomechanics and biomedical engineering*, 2020, vol. 23, Nru 11, p. 710 sa 717. Ninnota li dawn l-istudji dwar l-effikaċja tar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar huma bbażati fuq mudelli iktar milli fuq provi sodi – li dak iż-żmien kienu limitati, kif jirrikonoxxu l-awturi. Dawn jinkludu xenarji simulati, kontrofattwali – ibbażati fuq suppożizzjonijiet relatati mat-trażmissibbiltà tal-virus, il-volum ta' vjaġġaturi morda, eċċ. – ta' dak li kien jiġri li kieku dawn il-miżuri ma ġewx implimentati.

134 Ara, *inter alia*, WHO, "Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak", 29 ta' Frar 2020, u "Statement on the third meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of coronavirus disease (COVID-19)", 1 ta' Mejju 2020.

iż-żmien kienu limitati u inkonklużivi [135], kien raġonevoli li wieħed jassumi li, f'kuntest fejn, l-ewwel, is-sitwazzjoni epidemjoloġika kienet tvarja b'mod sinjifikattiv minn Stat Membru għal ieħor, b'ċerti pajjiżi li esperjenzaw rata għolja ta' trażmissjoni ta' virus, filwaqt li s-sitwazzjoni fit-territorju Belġjan kienet komparattivament sigura [136], u fejn, it-tieni, kien mistenni, bis-sajf wara l-bieb, li kien ser jasal jew jirritorna influss sinjifikattiv ta' vjaġġaturi minn dawn il-pajjiżi b'inċidenza ogħla għal raġunijiet marbuta mat-turiżmu, iż-żamma ta' ċerti restrizzjonijiet fuq l-ivvjaġġar bejn il-Belġju u dawn il-pajjiżi kienet tagħmel sens. Dan seta' jikkontribwixxi, b'mod limitat, iżda ta' min japprezza [137], għal prevenzjoni ta' żieda sinjifikattiva ġdida tal-każijiet tal-COVID-19 fit-territorju Belġjan. Fil-fatt, dan seta' jipprevjeni importazzjoni sinjifikattiva ta' każijiet ta' COVID-19 "barranin" li setgħu, min-naħa tagħhom, ifixklu l-bilanċ fraġli lokali. Fil-fatt, il-WHO nnifisha pprevediet il-possibbiltà li timplimenta jew li żżomm tali restrizzjonijiet bħala waħda mill-miżuri xierqa għal-limitazzjoni tat-trażmissjoni fil-komunità f'tali kuntest [138].

102. Ovvjament, ladarba jidher li huwa stabbilit – b'mod raġonevoli – li r-restrizzjoni tal-movimenti internazzjonali ta' persuni tista' tikkontribwixxi għal-limitazzjoni tat-tixrid tal-COVID-19, ftit li xejn hemm dubju li, kif sostnew il-gvernijiet intervenjenti quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja, il-projbizzjoni kkontestata fuq l-ivvjaġġar "mhux essenzjali" kienet xierqa sabiex tillimita dan il-moviment bejn il-Belġju u l-pajjiżi b'"riskju għoli" inkwistjoni. Il-projbizzjoni ta' "dħul" kienet tipprevjeni r-riskju li vjaġġaturi minn dawn iż-żoni "idaħħlu" magħhom każijiet tal-marda. Il-projbizzjoni ta' "ħruġ" ipprevjeniet lir-residenti Belġjani milli jivvjaġġaw lejn dawk iż-żoni bl-istess riżultat mar-ritorn tagħhom. Barra minn hekk, ir-rekwiżiti ta' kwarantina u ta' testijiet ta' skrinjar imposti fuq ir-residenti Belġjani ppermettew, kif isostni l-Gvern Belġjan, lill-awtoritajiet sabiex isegwu mill-qrib l-istat ta' saħħa tagħhom, li seta' jikkontribwixxi għall-identifikazzjoni u għall-iżolament tal-każijiet importati ssuspettati, u b'hekk ġie limitat ir-riskju ta' trażmissjoni għall-popolazzjoni lokali [139].

135 Ara l-Linji Gwida tal-ECDC, p. 18 u 19.

136 Infakkar li, skont il-metodoloġija applikabbli, il-pajjiżi meqjusa bħala ta' "riskju għoli", li fir-rigward tagħhom kienu japplikaw ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati, kienu dawk li kellhom l-inċidenza nazzjonali ta' każijiet ġodda tal-COVID-19 iktar minn 10 darbiet ogħla minn dik tal-Belġju (100 każ irrapportat għal kull 100 000 abitant matul l-aħħar 14-il ġurnata) (ara l-punt 15 iktar 'il fuq).

137 Ninnota li, sabiex titqies xierqa, miżura ma għandix tkun meqjusa li waħedha tista' telimina ir-riskju għas-"saħħa pubblika" inkwistjoni. Huwa biżżejjed li tista' tikkontribwixxi f'dak ir-rigward (ara, għal dak il-għan, is-sentenza tad-19 ta' Jannar 2023, CIHEF *et* (C-147/21, EU:C:2023:31, punt56)).

138 Ara, *inter alia*, WHO, "COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update", 14 ta' April 2020, u "Public health considerations while resuming international travel", 30 ta' Lulju 2020. Il-Kummissjoni ssuġerixxiet tali azzjoni f'diversi komunikazzjonijiet (ara, *inter alia*, il-Kummissjoni, 15 ta' Mejju 2020, Komunikazzjoni tal-Kummissjoni lejn approċċ gradwali u kkoordinat għar-ritorn tal-libertà ta' moviment u t-tneħħija tal-kontrolli fil-fruntieri interni — COVID-19) – anki jekk, kif indikat iktar 'il fuq, fil-mument meta seħħew il-fatti, hija kienet qiegħda tippromwovi t-tneħħija tar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar fi ħdan l-Unjoni. Ir-restrizzjoni temporanja kkoordinata tal-ivvjaġġar mhux essenzjali lejn l-Unjoni segwiet ukoll loġika simili mill-1 ta' Lulju 2020 'il quddiem, peress li r-restrizzjonijiet japplikaw biss għal pajjiżi b'sitwazzjoni ta' COVID-19 relattivament agħar mill-Unjoni. Ara r-Rakkomandazzjoni tal-Kunsill (UE) 2020/912 tat-30 ta' Ġunju 2020 dwar ir-restrizzjoni temporanja fuq vjaġġar mhux essenzjali lejn l-UE u t-tneħħija possibbli ta' tali restrizzjoni (ĠU 2020, L 208I, p. 1). Il-metodoloġija u l-kriterji użati biex tiġi evalwata s-sitwazzjoni f'pajjiż partikolari (l-għadd ta' infezzjonijiet ġodda għal kull 100 000 abitant matul l-aħħar 14-il ġurnata, ix-xejra tar-rata ta' infezzjonijiet ġodda matul l-istess perijodu u r-reazzjoni ġenerali għall-COVID-19) kienu wkoll simili għall-kriterji użati mill-Belġju fil-mument meta seħħew il-fatti (ara l-punt 15 iktar 'il fuq).

139 Ara, fir-rigward tan-natura xierqa ta' tali miżuri, *inter alia*, il-Kummissjoni, 16 ta' Marzu 2020, Covid-19 Linji gwida għal miżuri ta' ġestjoni tal-fruntieri biex tiġi protetta s-saħħa u tiġi żgurata d-disponibbiltà tal-oġġetti u tas-servizzi essenzjali (ĠU 2020, C 86I, p. 1), punt 21; WHO, "Key considerations for repatriation and quarantine of travellers in relation to the outbreak of novel coronavirus 2019-nCoV", 11 ta' Frar 2020. Ara wkoll, b'mod ġenerali, l-Artikolu 31(2)(c) tar-RIS.

– *Ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati dehru konsistenti*

103. Il-kwistjoni dwar jekk ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati "irriflettewx realment" intenzjoni li jintlaħaq l-għan imfittex ta' "saħħa pubblika" tiddependi fuq jekk dawn il-miżuri kinux parti minn strateġija usa' biex jiġi limitat it-tixrid tal-COVID-19[140]. Dan jidher li kien il-każ. Il-Gvern Belġjan jindika li "interventi mhux farmaċewtiċi" oħra maħsuba sabiex jipprevjenu t-trażmissjoni fil-komunità – bħal miżuri ta' iġjene, l-ittestjar, l-iżolament u t-traċċar tal-kuntatti – kienu fis-seħħ fil-mument meta seħħew il-fatti. Barra minn hekk, meta Stat Membru jirrestrinġi, kif għamel il-Belġju f'dak iż-żmien, l-ivvjaġġar minn u lejn Stati Membri oħra minħabba s-sitwazzjoni epidemjoloġika relattivament aħar tagħhom, il-konsistenza kienet tirrikjedi, fil-fehma tiegħi, li dan jimponi restrizzjonijiet simili fuq il-moviment lejn u minn żoni, *ġewwa* t-territorju nazzjonali, li kellhom sitwazzjoni epidemjoloġika serja[141]. Mill-proċess ma jirriżultax b'mod ċar jekk dan kienx il-każ fil-Belġju f'dak iż-żmien. Dan għandu jiġi vverifikat mill-qorti tar-rinviju.

104. Fir-rigward tal-kwistjoni dwar jekk il-miżuri kontenzjużi ġewx implimentati b'mod konsistenti u sistematiku, infakkar li l-applikazzjoni tagħhom kienet tiddependi mis-sitwazzjoni epidemjoloġika fil-pajjiżi kkonċernati, fattur li huwa manifestament konsistenti mal-għan ta' saħħa pubblika mfittex. Barra minn hekk, il-pajjiżi kollha f'sitwazzjoni epidemjoloġika simili ġew ittrattati bl-istess mod f'dan ir-rigward. Barra minn hekk, l-evalwazzjoni ta' din is-sitwazzjoni f'kull pajjiż twettqet fuq il-bażi ta' data raġonevolment affidabbli u aġġornata pprovduta mill-ECDC[142] – fattur li mingħajr dubju kkontribwixxa għall-konsistenza tas-sistema ġenerali.

105. Il-fatt li r-restrizzjonijiet ikkontestati ma kinux japplikaw għal vjaġġi "mhux essenzjali" ma jikkontestax, fil-fehma tiegħi, il-konsistenza tagħhom. Fil-fatt, numru limitat ta' raġunijiet għall-ivvjaġġar kienu rrikonoxxuti bħala "essenzjali". Il-portata ta' din l-esklużjoni ma kinitx, għaldaqstant, ta' natura li setgħet tipprevjeni l-kisba tal-għan ta' saħħa pubblika mfittex[143]. Fil-fatt, din l-esklużjoni kienet neċessità fir-rigward ta' dan l-għan. L-ostakolar ta' dan l-ivvjaġġar "essenzjali", b'mod partikolari l-moviment ta' ħaddiema "essenzjali" bħal professjonisti tal-kura tas-saħħa, kien ikun detrimentali għall-ġlieda kontra l-COVID-19. Finalment, kif ser nispjega fid-dettall iktar 'il quddiem, din l-esklużjoni kienet rekwiżit sabiex tiġi żgurata l-proporzjonalità ta' dawn il-miżuri[144]. Barra minn hekk, infakkar li l-"għan" tal-miżuri inkwistjoni kien l-influss potenzjali ta' vjaġġaturi għal finijiet turistiċi li ma kienx ikkonċernat minn din l-esklużjoni.

140 Ara, b'analoġija, is-sentenza tat-23 ta' Diċembru 2015, *Scotch Whisky Association et* (C-333/14, EU:C:2015:845, punt 38).

141 Ara, b'analoġija, is-sentenza tat-18 ta' Mejju 1982, *Adoui u Cornuaille* (115/81 u 116/81, EU:C:1982:183, punt 8). Dan ma affettwax il-marġni ta' diskrezzjoni tal-Istati Membri fir-rigward tal-insegwiment ta' politika iktar liberali jew iktar restrittiva b'reazzjoni għall-pandemija. Huma baqgħu liberi li jagħżlu waħda jew l-oħra, iżda kellhom, sabiex ikunu konsistenti, jittrattaw xenarji interni u esterni komparabbli b'mod simili. Ara van Eijken, H. H., u Rjipma, J. J., *op. cit.*, p. 43, u Thym, D., u Bornemann, J., *op. cit.*, p. 1168 u 1169.

142 Ara l-punt 16 iktar 'il fuq.

143 Ara, b'analoġija, is-sentenza tas-7 ta' Settembru 2022, *Cilevičs et* (C-391/20, EU:C:2022:638, punt 76).

144 Ara l-punti 128 sa 132 iktar 'il quddiem. Ara, b'analoġija, is-sentenza tad-19 ta' Mejju 2009, *Apothekerkammer des Saarlandes et* (C-171/07 u C-172/07, EU:C:2009:316, punt 45).

ii) Ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati dehru li kienu neċessarji

106. Ir-rekwiżit li kwalunkwe miżura restrittiva għall-moviment liberu tkun "neċessarja" jinkludi wkoll żewġ kundizzjonijiet. Għandu jiġi vverifikat, l-ewwel, jekk jeżistux miżuri alternattivi li jkunu effikaċi daqs il-miżura magħżula sabiex jintlaħaq l-għan imfittex filwaqt li jkunu inqas restrittivi [145] u, it-tieni, jekk din il-miżura hijiex "strettament neċessarja", jiġifieri, li ma tmurx lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex jintlaħaq dan l-għan [146].

– *Fuq il-kwistjoni dwar jekk kienx hemm alternattivi inqas restrittivi, iżda daqstant effettivi*

107. Bħala punt preliminari dwar din il-kwistjoni, infakkar li huwa kull Stat Membru li għandu jiddetermina kemm il-livell ta' protezzjoni li huwa jixtieq jagħti lis-saħħa pubblika fit-territorju tiegħu kif ukoll il-mod kif din il-protezzjoni għandha tiġi żgurata – bil-kundizzjoni li r-rekwiżiti tad-dritt tal-Unjoni jkunu ssodisfatti. Il-fatt li Stati Membri oħra setgħu imponew miżuri inqas stretti, għalhekk, ma huwiex determinanti [147]. Ovvjament, iktar ma jkun għoli l-livell ta' protezzjoni ta' saħħa imfittex, iktar ikunu qawwija l-miżuri neċessarji sabiex dan jinkiseb. B'mod ċar, f'dan il-każ, il-Belġju kien qiegħed ifittex livell għoli ta' protezzjoni.

108. Fir-rigward, issa, tal-eżistenza ta' alternattivi għar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati, li jkunu daqstant effikaċi fil-protezzjoni tas-saħħa pubblika, filwaqt li jkunu inqas restrittivi fuq il-libertà ta' moviment, nirrileva li l-oneru tal-prova impost fuq l-awtoritajiet nazzjonali f'dan ir-rigward ma jasalx sal-punt li jeżiġi li huma juru li *ebda* miżura *oħra* ma tista' tikkostitwixxi alternattiva daqstant vijabbli [148]. Għalhekk, fil-kawża ineżami, ma huwiex neċessarju li tiġi eżaminata kull miżura immaġinabbli. Huwa biżżejjed li jsir stħarriġ tal-alternattivi l-iktar ovvji, li ġew diskussi quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja.

109. L-ewwel, l-impożizzjoni ta' miżuri individwali ta' rifjut ta' dħul jew ta' kwarantina biss fuq ċerti vjaġġaturi, pereżempju dawk b'sintomi tal-marda, kienet, ċertament, tkun *inqas restrittiva*. Madankollu, hija ma kinitx tkun *daqstant effikaċi* fil-prevenzjoni tar-riskju ta' "importazzjoni" ta' każijiet ta' COVID-19, fil-livell imfittex mill-awtoritajiet Belġjani. Anki jekk jiġi preżunt li l-iskrinjar tas-sintomi tal-vjaġġaturi kollha fil-punt ta' dħul tagħhom fit-territorju Belġjan kien possibbli, kien raġonevoli li wieħed jassumi li tali skrinjar kien jippermetti l-identifikazzjoni ta' ċerti portaturi tal-marda biss, u li proporzjon minnhom – jiġifieri l-persuni asintomatiċi u presintomatiċi – jgħaddu mill-filtru mingħajr identifikazzjoni [149]. L-iskrinjar ġenerali tal-vjaġġaturi permezz ta' testijiet rapidi kien ikollu nuqqasijiet simili [150].

110. It-tieni, is-sempliċi impożizzjoni ta' kwarantina fuq il-vjaġġaturi kollha li jaslu jew jirritornaw minn pajjiżi b'"riskju għoli" lanqas ma kien ikun effettiv sabiex jintlaħaq il-livell ta' protezzjoni mfittex mill-Gvern Belġjan daqs projbizzjoni tal-ivvjaġġar lejn u minn dawn il-pajjiżi, peress li

145 Ara, *inter alia*, is-sentenza tal-4 ta' Mejju 2016, *Philip Morris Brands et* (C-547/14, EU:C:2016:325, punt 160).

146 Ara, *inter alia*, is-sentenza tas-26 ta' April 2012, *ANETT* (C-456/10, EU:C:2012:241, punt 45).

147 Ara, *inter alia*, is-sentenza tal-10 ta' Marzu 2021, *Ordine Nazionale dei Biologi et* (C-96/20, EU:C:2021:191, punt 36 u l-ġurisprudenza ċċitata).

148 Ara, *inter alia*, is-sentenza tat-23 ta' Diċembru 2015, *Scotch Whisky Association et* (C-333/14, EU:C:2015:845, punt 55 u l-ġurisprudenza ċċitata).

149 Fil-fatt, studji ppubblikati fiż-żmien tal-mument meta seħħew il-fatti stmaw li, matul l-ewwel fażi tal-pandemija, iktar minn nofs il-vjaġġaturi li kienu "importaw" każijiet miċ-Ċina f'pajjiżi oħra waslu fil-perijodu presintomatiku, ta' inkubazzjoni, filwaqt li kienu diġà kontaġġużi, u bdew juru sintomi biss ftit jiem wara l-wasla tagħhom. Ara, *inter alia*, Wells, R., *et al.*, *op. cit.*, p. 7505, u r-referenzi fihom. Ara, b'mod ġenerali, dwar in-nuqqas ta' effikaċja tal-iskrinjar mad-dħul, il-Linji Gwida tal-ECDC, p. 20.

150 Kif sostna l-Gvern Norveġiż, id-data xjentifika disponibbli fil-mument meta seħħew il-fatti kellha t-tendenza li tindika li, fir-rigward tal-COVID-19, kien hemm "perijodu silenzjuż" wara l-infezzjoni, li matulu l-marki bijoloġiċi użati fl-ittestjar jibqgħu negattivi.

r-rekwiżiti ta' kwarantina japplikaw biss għar-residenti. B'mod ċar, it-tqegħid fi kwarantina ta' vjaġġaturi għal tul ta' żmien xieraq jikkontribwixxi, sa ċertu punt, għall-mitigazzjoni tar-riskju msemmi hawn fuq [151]. Fit-teorija, hija tiżgura li kulħadd, inklużi l-portaturi asintomatiċi u dawk fil-fażi ta' presintomatika, ta' inkubazzjoni, ikunu iżolati mill-bqija tal-popolazzjoni lokali u, b'hekk, ma jikkawżawx katini ta' infezzjoni. Madankollu, kif isostnu l-Gvernijiet tal-Belġju u tan-Norveġja, għalkemm projbizzjoni tal-ivvjaġġar tipprevjeni r-riskju ta' importazzjoni ta' każijiet tal-COVID-19 "barranin" fit-territorju nazzjonali, il-kwarantina, għall-kuntrarju, hija biss miżura korrettiva, li taġixxi meta tali każijiet ikunu diġà importati u, skont il-modalitajiet tagħha, tkun biss parzjalment effettiva fit-tnaqqis tar-riskju ta' trażmissjoni ulterjuri lill-popolazzjoni lokali. Li tirrikjedi minn nies li joqogħdu kwarantina d-dar, kif jidher li kien il-każ fil-kawża ineżami, tippreżenta tali nuqqasijiet. Lil hinn mill-fatt li l-persuni jistgħu ma josservawx bis-sħiħ l-obbligu li jiżolaw ruħhom, ħafna drabi jaqsmu d-djar tagħhom ma' membri tal-familja li jistgħu, huma stess, jiġu infettati u jxerrdu l-marda [152].

– *Fuq in-neċessità stretta tar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati*

111. Fir-rigward tal-kwistjoni dwar jekk ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati kinux imorru lil hinn minn dak li kien neċessarju sabiex jintlaħaq l-għan tas-"saħħa pubblika" imfittex, infakkar li dawn il-miżuri kienu japplikaw biss fir-rigward tal-pajjiżi kkunsidrati li jqiegħdu f'riskju relattivament għoli ta' infezzjoni lill-vjaġġaturi. Barra minn hekk, jidher – għalkemm dan għandu jiġi vverifikat mill-qorti tar-rinviju – li, kull meta data dwar ir-rata ta' infezzjoni *ġewwa* pajjiż partikolari, fuq livell reġjonali, kienet disponibbli, ir-restrizzjonijiet kienu applikati b'mod iktar immirat, f'dak li jirrigwarda l-ivvjaġġar bejn il-Belġju u r-reġjuni problematiċi [153].

112. Ċertament, seta' kien possibbli li jiġu żviluppati miżuri iktar adattati, li setgħu jippermettu approċċ saħansitra iktar immirat. L-evalwazzjoni tas-sitwazzjoni epidemjoloġika f'pajjiż partikolari setgħet tkun iktar irfinata. Kunsiderazzjonijiet bħar-rata ta' ttestjar, l-istruttura tal-popolazzjoni, eċċ., setgħu jippermettu evalwazzjoni iktar preċiża [154]. Madankollu, dan kien, ovvjament, jagħmel din l-evalwazzjoni iktar kumplessa biex titwettaq, meta ż-żmien kien essenzjali. Kif jenfasizzaw il-Gvernijiet tal-Belġju u tan-Norveġja, id-dritt tal-Unjoni jippermetti lill-awtoritajiet nazzjonali jadottaw regoli li jiġu applikati u infurzati faċilment, anki jekk jistgħu ma jwasslux għal soluzzjoni perfetta għal kull sitwazzjoni [155].

113. Infakkar ukoll li, sabiex jiġi ssodisfatt ir-rekwiżit inkwistjoni f'din it-taqsima, il-miżuri li jirrestrinġu d-dritt għall-moviment liberu għandhom ukoll ikunu akkumpanjati minn ċerti salvagwardji, li huma ta' natura li jiżguraw li l-indħil f'dan id-dritt ikun effettivament limitat għal dak li huwa strettament neċessarju [156].

151 Ara l-punt 102 iktar 'il fuq. Ara wkoll il-Linji Gwida tal-ECDC, p. 20.

152 Huwa minnu li t-tqegħid fi kwarantina stretta tal-vjaġġaturi kollha f'faċilità ddedikata ħdejn il-punt tad-dħul tagħhom kienet tiżgura iżolament xieraq mill-bqija tal-popolazzjoni. Madankollu, mhux biss l-implimentazzjoni tagħha kienet tkun eċċessivament diffiċli, iżda ċertament kienet tkun iktar minn kontestabbli mill-perspettiva tad-drittijiet fundamentali.

153 Ara f'dan is-sens, il-punti 14 u 15 iktar 'il fuq.

154 Dan il-metodu ta' kalkolu rriżulta li kien, pereżempju, partikolarment inġust fir-rigward ta' Stati Membri bħal-Lussemburgu li kellhom kampanja ta' ttestjar ħafna iktar intensiva minn oħrajn u li, minħabba n-numru ta' każijiet identifikati permezz tal-prattiki ta' ttestjar tagħhom, tqiesu bħala pajjiżi b'"riskju għoli" minkejja li s-sitwazzjoni epidemjoloġika fit-territorju tagħhom probabbilment kienet simili għal dik ta' pajjiżi oħra kklassifikati bħala "oranġjo", iżda li sempliċement ittestjaw b'mod inqas strett.

155 Ara, *inter alia*, is-sentenza tal-20 ta' Novembru 2019, *Infohos* (C-400/18, EU:C:2019:992, punt 49 u l-ġurisprudenza ċċitata).

156 Ara, b'analoġija, is-sentenza tas-6 ta' Ottubru 2020, La Quadrature du Net *et* (C-511/18, C-512/18 u C-520/18, EU:C:2020:791, punt 132 u l-ġurisprudenza ċċitata).

114. F'dan il-każ, l-ewwel salvagwardja kontra tali ndħil mhux neċessarju jidhirli li kienet tinsab fl-evalwazzjoni mill-ġdid regolari tar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati [157]. Kif enfasizzaw il-gvernijiet intervenjenti u l-Kummissjoni, is-sitwazzjoni epidemjoloġika f'kull pajjiż jew reġjun ġiet regolarment eżaminata mill-ġdid sabiex jiġi żgurat li dawn ir-restrizzjonijiet japplikaw, fir-rigward ta' żona partikolari, sakemm din is-sitwazzjoni kienet problematika. Id-data dwar ir-rata ta' infezzjoni nazzjonali jew reġjonali, apparentament, kienet tiġi aġġornata kull ġimgħa [158], sabiex l-awtoritajiet pubbliċi setgħu jadattaw il-klassifikazzjoni bil-kulur b'mod dinamiku [159]. Fir-rigward tan-neċessità ġenerali ta' dawn il-miżuri, hija l-qorti tar-rinviju li għandha tivverifika jekk id-deċiżjonijiet rilevanti kinux jinkludu klawżola "sunset", li tipprevedi t-tmiem tagħhom f'data partikolari jew, tal-inqas, jekk l-awtoritajiet Belġjani kinux qegħdin isegwu l-evoluzzjoni tat-theddida li tiġġustifikahom.

115. It-tieni, il-qorti tar-rinviju għandha tivverifika wkoll jekk is-salvagwardji proċedurali stabbiliti fl-Artikoli 30 u 31 tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza kinux fis-seħħ. Għalkemm, kif indikajt fil-punt 73 iktar 'il fuq, dawn id-dispożizzjonijiet ma ġewx abbozzati bil-ħsieb ta' miżuri ġenerali bħal dawk inkwistjoni, dawn is-salvagwardji xorta kienu japplikaw. Fil-fatt, huma kellhom l-għan li "[jiżguraw] livell għoli ta' protezzjoni tad-drittijiet taċ-ċittadini ta' l-Unjoni" f'każ ta' restrizzjonijiet għal-libertà ta' moviment tagħhom, kif ukoll li "[jiżguraw] ir-rispett tal-prinċipju li kwalunkwe azzjoni meħuda mill-awtoritajiet għandha tkun kompletament ġustifikata" [160]. Is-salvagwardji inkwistjoni jikkostitwixxu, barra minn hekk, espressjoni speċifika tal-prinċipju ta' protezzjoni ġudizzjarja effettiva żgurat fl-Artikolu 47 tal-Karta – li hija raġuni oħra għaliex dawn għandu jkollhom portata wiesgħa. Minkejja dan, naqbel mal-Gvern Belġjan u mal-Kummissjoni li ċerti adattamenti huma meħtieġa fil-kawża ineżami.

116. Minn naħa, fir-rigward tal-obbligi ta' "[komunikazzjoni] bil-miktub" tad-"deċiżjoni" li tillimita l-moviment liberu tal-"persuna kkonċernata" u li tingħatalha l-informazzjoni dwar ir-raġunijiet li għalihom ġiet adottata din id-"deċiżjoni", stabbiliti rispettivament fl-Artikoli 30(1) u (2) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, huwa ovvju li r-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati ma setgħux jiġu kkomunikati b'dan il-mod, u li din l-informazzjoni ma setgħetx ġiet ipprovduta, fuq bażi individwali, lill-persuni kollha li waqgħu fil-kamp ta' applikazzjoni tagħhom. Madankollu, il-protezzjoni offruta minn dawn is-salvagwardji kellha tiġi żgurata b'mod xieraq. Kif sostna l-Gvern Belġjan waqt is-seduta, il-fatt li informazzjoni dwar l-adozzjoni ta' dawn ir-restrizzjonijiet u r-raġunijiet ta' "saħħa pubblika" li fuqhom kienu bbażati kienu ġew kondiviżi ta' spiss mal-pubbliku ġenerali permezz ta' diversi forom ta' mezzi ta' xandir ta' udjenza kbira jissodisfa, fil-fehma tiegħi, dan ir-rekwiżit [161].

[157] Ara, għan-neċessità li tiġi eżaminata mill-ġdid perjodikament il-persistenza tat-theddida għas-saħħa pubblika li inizjalment iġġustifikat miżuri kawtelatorji, *inter alia*, is-sentenza tal-11 ta' Lulju 2013, Franza vs Il-Kummissjoni (C-601/11 P, EU:C:2013:465, punt 110 u l-ġurisprudenza ċċitata). Ara, għal tali rekwiżit fir-rigward tar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar, is-sentenza tal-4 ta' Ottubru 2012, *Byankov* (C-249/11, EU:C:2012:608, punti 44 u 47), u Qorti EDB, 8 ta' Diċembru 2020, Rotaru vs Ir-Repubblika tal-Moldova (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, punti 25 u l-ġurisprudenza ċċitata).

[158] Ara l-punt 16 iktar 'il fuq.

[159] Il-kawża prinċipali tidher li tipprovdi eżempju tajjeb f'dan ir-rigward. Fit-12 ta' Lulju 2020, l-Isvezja ġiet ikklassifikata bħala "ħamra" fil-klassifikazzjoni ta' kuluri inkwistjoni, konformement mal-metodoloġija stabbilita (ara l-punt 15 iktar 'il fuq), fuq il-bażi tal-fatt li, skont id-data tal-ECDC tal-10 ta' Lulju, ir-rata ta' inċidenza matul l-aħħar 14-il jum kienet ta' 102.1 każ għal kull 100 000 abitant, anki jekk setgħet tiġi osservata tendenza ta' tnaqqis. Konsegwentement, ir-restrizzjonijiet fuq l-ivvjaġġar kienu japplikaw minn dakinhar. Madankollu, fit-13 ta' Lulju, l-ECDC ippubblika data ġdida li indikat rata ta' 94.5/100 000 każijiet. L-għada, ġie kkonfermat tnaqqis sinjifikattiv fl-infezzjonijiet mill-ambaxxata tal-Isvezja. Għalhekk, il-klassifikazzjoni ta' dan il-pajjiż ġiet emendata għal "oranġjo" fil-15 ta' Lulju, u r-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar tneħħew fir-rigward ta' dan il-pajjiż. Ċertament, wieħed jista' jistaqsi dwar in-neċessità li l-Isvezja tiġi kklassifikata bħala pajjiż b'"riskju għoli", minkejja l-fatt li n-numri bilkemm kienu ogħla mil-limitu rilevanti u li kienet diġà perċettibbli tendenza ta' tnaqqis, filwaqt li r-restrizzjonijiet eventwalment tneħħew jumejn wara. Applikazzjoni daqstant żeluża tar-regoli, kontestabbli mill-perspettiva taċ-ċertezza legali, forsi ma kinitx meħtieġa. Madankollu, fil-fehma tiegħi, hija ma tikkontestax il-leġittimità tas-sistema fiha nnifisha.

[160] Il-premessa 25 tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza (enfasi miżjuda minni).

[161] Ara wkoll, f'dan is-sens, l-Artikolu 34 tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza.

117. Fir-rigward, min-naħa l-oħra, tal-obbligu li ċ-ċittadini tal-Unjoni jingħataw aċċess għal proċeduri ta' rimedji ġudizzjarji sabiex jappellaw minn jew ifittxu stħarriġ ta' kull "deċiżjoni" li tirrestrinġi d-dritt tagħhom għall-moviment liberu, stabbilit fl-Artikolu 31(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, dan ma jfissirx, fil-fehma tiegħi, li ċ-ċittadini tal-Unjoni kellu jkollhom id-dritt li jikkontestaw *direttament* miżuri ġenerali bħal dawk inkwistjoni jekk tali possibbiltà ma kinitx teżisti taħt id-dritt nazzjonali. Fil-fatt, din id-dispożizzjoni għandha, fil-fehma tiegħi, tinqara fid-dawl tal-Artikolu 47 tal-Karta u tar-rekwiżit essenzjali li jirriżulta minnha [162]. Infakkar li l-prinċipju ta' protezzjoni ġudizzjarja effettiva żgurat fih ma jeżiġix, bħala tali, il-possibbiltà li jiġi ppreżentat rikors awtonomu sabiex tiġi kkontestata l-kompatibbiltà ta' dispożizzjonijiet nazzjonali mad-dritt tal-Unjoni, sakemm ikun hemm rimedju ġudizzjarju wieħed jew iktar, li jippermetti li jiġi żgurat, *indirettament*, ir-rispett tad-drittijiet ta' individwu skont id-dritt tal-Unjoni [163].

118. Hemm diversi modalitajiet kif il-qrati Belġjani setgħu jiżguraw il-protezzjoni ġudizzjarja tad-drittijiet li ċ-ċittadini tal-Unjoni jisiltu mid-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza matul il-pandemija. L-ewwel, kull azzjoni, pereżempju, ta' awtoritajiet tal-pulizija li jirrifjutaw, fuq il-bażi tar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati, li jħallu persuna partikolari timbarka titjira, jew li jimponu piena fuq l-attentat ta' dan, kienet tiġi kklassifikata, fiha nnifisha, bħala "deċiżjoni", fis-sens tal-Artikolu 31(1) ta' din id-direttiva [164], u għalhekk kellha tkun suġġetta għal stħarriġ ġudizzjarju. F'dan il-kuntest, il-persuna kkonċernata kellu jkollha l-opportunità li tqajjem, preliminarjament, il-kwistjoni tal-kompatibbiltà mad-dritt tal-Unjoni tal-miżuri ġenerali li fuq il-bażi tagħhom ittieħdet din id-"deċiżjoni". It-tieni, kien evidentement possibbli – peress li Nordic Info ressqet tali talba – li dan isir fil-kuntest ta' azzjoni għad-danni kontra l-Istat [165].

119. Fil-kuntest ta' dawn il-proċeduri ta' rimedji, ċittadin tal-Unjoni kellu jkun f'pożizzjoni mhux biss li jikkontesta l-kompatibbiltà globali ta' dawn il-miżuri mad-dritt tal-Unjoni, iżda wkoll li jsostni li dawn ma kellhomx jiġu invokati kontrih. Din il-persuna kellha tkun f'pożizzjoni li ssostni, pereżempju, li ġiet irrifjutata b'mod żbaljat id-dritt li timbarka fuq it-titjira tagħha, meta hija kienet qiegħda tivvjaġġa b'għan "essenzjali". Il-qrati kellhom ikunu f'pożizzjoni li jistħarrġu, pereżempju, jekk l-awtoritajiet kellhomx dritt jikkunsidraw li l-vjaġġ inkwistjoni, għalkemm relatat mal-familja, ma kienx jaqa' fil-kategorija ta' "raġunijiet imperattivi ta' familja" [166] jew jekk iċ-ċirkustanzi individwali speċifiċi ħafna tal-persuna kellhomx jiġġustifikaw, lil hinn minn dawn il-kategoriji ġenerali ta' vvjaġġar kkunsidrati bħala "essenzjali", deroga eċċezzjonali mill-projbizzjoni tal-ivvjaġġar [167].

iii) Fuq il-proporzjonalità stretta tar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati

120. Il-proporzjonalità *sensu stricto* timplika evalwazzjoni tal-iżvantaġġi kkawżati minn miżura partikolari, u tal-kwistjoni dwar jekk dawn l-iżvantaġġi humiex proporzjonati mal-għanijiet imfittxija [168]. Dan ir-rekwiżit ġie fil-biċċa l-kbira injorat mill-Gvernijiet intervenjenti u mill-Kummissjoni fis-sottomissjonijiet tagħhom. Madankollu, din l-ommissjoni tista' tinħafrilhom peress li dan l-istadju tat-test ta' proporzjonalità huwa ġeneralment assenti

[162] Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-4 ta' Ġunju 2013, *ZZ* (C-300/11, EU:C:2013:363, punt 52).

[163] Ara s-sentenza tat-13 ta' Marzu 2007, *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163, punti 47 sa 64).

[164] Ara, b'analoġija, is-sentenza tas-27 ta' Ottubru 1977, *Bouchereau* (30/77, EU:C:1977:172, punt 15).

[165] Ara, b'analoġija, is-sentenza tat-13 ta' Marzu 2007, *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163, punti 56 sa 64).

[166] Ara l-punt 88 iktar 'il fuq.

[167] Ara l-punt 132 iktar 'il quddiem.

[168] Ara, *inter alia*, is-sentenza tas-17 ta' Diċembru 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België et* (C-336/19, EU:C:2020:1031, punt 64 u l-ġurisprudenza ċċitata).

mill-ġurisprudenza "klassika" tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-qasam tal-moviment liberu [169]. Għall-kuntrarju, huwa jidher b'mod relattivament konsistenti fid-deċiżjonijiet tagħha dwar il-legalità ta' miżuri nazzjonali li jillimitaw l-eżerċizzju tad-drittijiet fundamentali żgurati mill-Karta, skont l-Artikolu 52(1) tagħha [170]. F'dan il-kuntest, waqt is-seduta, il-Gvern Belġjan u l-Kummissjoni ġew mistoqsija mill-Qorti tal-Ġustizzja dwar jekk il-qorti tar-rinviju kellhiex, fil-fatt, tivverifika wkoll il-proporzjonalità stretta tar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar inkwistjoni. Dawn l-intervenjenti ammettew li dik il-qorti kellha tagħmel dan. Jiena wkoll konvint li dan huwa l-approċċ korrett, għar-raġunijiet li ġejjin.

121. Il-miżuri li jirrestringu l-moviment liberu tal-persuni jqajmu, b'mod ġenerali, kwistjonijiet li jinvolvu drittijiet fundamentali. Minbarra l-fatt li d-dritt għall-moviment liberu li jgawdu ċ-ċittadini tal-Unjoni huwa, fih innifsu, protett fil-Karta [171], il-miżuri nazzjonali li jirrestringu dan id-dritt normalment jillimitaw, fl-istess ħin, id-drittijiet u l-libertajiet l-oħra żgurati fiha. Dan huwa ċertament il-każ f'din il-kawża. Ir-restrizzjonijiet fuq l-ivvjaġġar inkwistjoni, billi jostakolaw il-moviment bejn l-Istati Membri, setgħu, skont iċ-ċirkustanzi, illimitaw (i) id-dritt għall-ħajja privata u tal-familja protett fl-Artikolu 7 (sa fejn dawn setgħu, b'mod partikolari, iżommu l-familji mifruda) [172], (ii) id-dritt għall-edukazzjoni protett mill-Artikolu 14 (sa fejn dawn setgħu jipprevjenu, pereżempju, lill-istudenti milli jattendu korsijiet f'università barranija), (iii) id-dritt għax-xogħol żgurat fl-Artikolu 15 (sa fejn setgħu jipprevjenu lill-persuni milli jaħdmu barra mill-pajjiż) u (iv) il-libertà ta' intrapriża protetta fl-Artikolu 16 (b'mod partikolari, minħabba li dawn għamlu prattikament impossibbli l-provvista ta' servizzi turistiċi fir-rigward tal-pajjiżi b'"riskju għoli" ikkonċernati).

122. F'tali sitwazzjonijiet, il-kundizzjonijiet ta' deroga mid-dritt għall-moviment liberu, kif previsti fl-Artikolu 27(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, għandhom jiġu interpretati b'mod konformi mar-rekwiżiti li jirriżultaw mill-Karta. Fil-fatt, din id-dispożizzjoni ma tistax tittollera restrizzjonijiet fuq il-moviment liberu tal-persuni li ma jkunux ammissibbli skont l-Artikolu 52(1) tal-Karta. Isegwi, fil-fehma tiegħi, li t-test ta' proporzjonalità għandu jkun strett skont l-ewwel dispożizzjoni daqskemm huwa strett skont it-tieni dispożizzjoni.

123. Fil-fatt, teżisti differenza importanti, f'termini ta' protezzjoni tad-drittijiet fundamentali, bejn l-istadji differenti tat-test ta' proporzjonalità. Ir-rekwiżiti ta' "adegwatezza" u ta' "neċessità" jikkonċernaw biss l-*effikaċja* tal-miżuri inkwistjoni meta mqabbla mal-għan imfittex. Fl-aħħar mill-aħħar, dan huwa sempliċi stħarriġ ġudizzjarju limitat tal-kwistjoni dwar jekk l-awtoritajiet evalwawx b'mod raġonevolment korrett is-sitwazzjoni fattwali f'dan ir-rigward. Barra minn hekk, dan l-istħarriġ jiddependi ħafna minn kunsiderazzjonijiet astratti bħal-"livell ta' protezzjoni" tal-interess inkwistjoni mfittex mill-awtoritajiet pubbliċi. Kif indikat preċedentement, iktar mal-livell ta' protezzjoni jkun għoli, iktar ser ikunu jidhru "neċessarji" l-miżuri restrittivi, anki

169 Ara, *inter alia*, dwar biss in-natura xierqa u n-neċessità, is-sentenzi tal-14 ta' Lulju 1983, *Sandoz* (174/82, EU:C:1983:213, punt 2); tal-10 ta' Lulju 2008, *Jipa* (C-33/07, EU:C:2008:396, punt 29); u tas-16 ta' Marzu 2023, *OL (Estensjoni tal-konċessjonijiet Taljani)* (C-517/20, mhux ippubblikata, EU:C:2023:219, punt 53).

170 Ara, *inter alia*, is-sentenzi tat-22 ta' Jannar 2013, *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, punt 50); tal-15 ta' Frar 2016, *N.* (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 54); u tas-17 ta' Diċembru 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België et* (C-336/19, EU:C:2020:1031, punt 64).

171 Nenfasizza li l-Karta hija applikabbli f'sitwazzjoni bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali. Fil-fatt, meta l-Istati Membri jirrestringu d-dritt għall-moviment liberu li jgawdu minnu ċ-ċittadini tal-Unjoni u jfittxu li jinvokaw ir-raġunijiet previsti mid-dritt tal-Unjoni, bħall-Artikolu 27(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, sabiex jiġġustifikaw tali restrizzjoni, huma jkunu qegħdin "jimplimentaw il-liġi tal-Unjoni", fis-sens tal-Artikolu 51(1) tal-Karta. Ara, *inter alia*, is-sentenza tal-21 ta' Mejju 2019, Il-Kummissjoni vs L-Ungerija (Użufrutt ta' artijiet agrikoli) (C-235/17, EU:C:2019:432, punti 63 u 64 kif ukoll il-ġurisprudenza ċċitata).

172 Bl-istess mod, għalkemm il-libertà ta' moviment hija żgurata bħala tali bis-saħħa tal-Artikolu 2 tal-Protokoll Nru 4 tal-KEDB, il-Qorti EDB tqisha wkoll bħala aspett importanti tad-dritt ta' persuna għar-rispett tal-ħajja privata tagħha, kif żgurat mill-Artikolu 8 ta' din il-konvenzjoni. Ara, *inter alia*, Qorti EDB, 6 ta' Diċembru 2005, İletmiş vs It-Turkija (CE:ECHR:2005:1206JUD002987196, punt 47).

dawk partikolarment drastiċi. Madankollu, ċerti miżuri, "neċessarji" kemm huma neċessarji sabiex jiġu ssalvagwardjati ċerti interessi, huma sempliċiment wisq oneruż fuq interessi oħra biex ikunu aċċettabbli f'soċjetà demokratika. Dan huwa preċiżament il-punt tar-rekwiżit ta' "proporzjonalità *sensu stricto*". Skont dan ir-rekwiżit, il-vantaġġi li jirriżultaw mill-miżuri kkontestati meta mqabbla mal-għan imfittex għandhom jiġu bbilanċjati mal-iżvantaġġi li jikkawżaw fir-rigward tad-drittijiet fundamentali [173]. Kif irrileva l-Avukat Ġenerali Saugmandsgaard Øe fil-konklużjonijiet tiegħu f'Tele2 Sverige *et* [174], dan l-ibbilanċjar "jiftaħ […] dibattitu fuq il-valuri li għandhom jipprevalu f'soċjetà demokratika u, b'mod definittiv, fuq it-tip ta' soċjetà li nixtiequ ngħixu fiha". Dan id-dibattitu huwa neċessarju, anki fir-rigward tal-miżuri ta' "saħħa pubblika" [175] u, inżid, b'mod partikolari fir-rigward tal-miżuri meħuda fil-kuntest tal-pandemija tal-COVID-19, minħabba l-impatt bla preċedent tagħhom fuq il-popolazzjoni kollha tal-Istati Membri [176].

124. Issa, f'dak li jirrigwarda l-proporzjonalità stretta tar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati, nirrileva li, kif indikat preċedentement, minn naħa, dawn il-miżuri llimitaw, skont iċ-ċirkustanzi, diversi drittijiet u libertajiet fundamentali protetti mill-Karta. Min-naħa l-oħra, dawn dehru xierqa u neċessarji sabiex jintlaħaq għan ta' interess ġenerali rrikonoxxut mill-Unjoni, jiġifieri l-protezzjoni tas-saħħa pubblika. Barra minn hekk, kif indikaw il-Gvernijiet tal-Belġju u l-Gvern tan-Norveġja, l-implimentazzjoni ta' tali miżuri kienet meħtieġa sabiex tipproteġi d-"dritt għas-saħħa" tal-popolazzjonijiet nazzjonali, li huwa rikonoxxut f'diversi strumenti internazzjonali li l-Istati Membri huma parti fihom, u li jimponilhom obbligi pożittivi li jieħdu l-miżuri xierqa, b'mod partikolari, sabiex jikkontrollaw mard epidemiku [177]. F'dan il-kuntest, kellu jinżamm "bilanċ ġust" bejn dawn id-diversi drittijiet u interessi [178].

125. Ovvjament, iż-żamma ta' tali bilanċ ma kienx eżerċizzju faċli. Iż-żamma taħt kontroll tal-pandemija filwaqt li jiġi limitat l-impatt tal-miżuri tas-saħħa fuq il-libertajiet ċivili kienet, mingħajr ebda dubju, kompitu kumpless. L-awtoritajiet pubbliċi kellhom jagħmlu bosta għażliet

[173] Bl-istess mod, affaċċjata b'miżura li tirrestrinġi d-dritt ta' ħruġ ġurat fl-Artikolu 2(2) tal-Protokoll Nru 4 tal-KEDB, il-Qorti EDB eżaminat jekk din il-miżura tistabbilixxi bilanċ ġust bejn l-interess pubbliku u d-drittijiet tal-individwu. Ara, *inter alia*, Qorti EDB, 23 ta' Frar 2017, De Tommaso vs L-Italja (CE:ECHR:2017:0223JUD004339509, punt 104).

[174] Konklużjonijiet fil-Kawżi magħquda C-203/15 u C-698/15, EU:C:2016:572, punt 248.

[175] Ara r-Riżoluzzjoni tal-Parlament Ewropew tas-17 ta' April 2020 dwar azzjoni koordinata tal-UE biex tikkumbatti l-pandemija tal-COVID-19 u l-konsegwenzi tagħha (2020/2616(RSP)), punt 46 *et seq*., u l-Kunsill, Dikjarazzjoni mir-Rappreżentant Għoli Josep Borrell, f'isem l-Unjoni Ewropea, dwar id-drittijiet tal-bniedem fiż-żminijiet tal-pandemija tal-coronavirus, 5 ta' Mejju 2020.

[176] Il-livell ta' protezzjoni tad-drittijiet fundamentali seta' jvarja fil-kuntest ta' sistema eċċezzjonali, ta' "stat ta' emerġenza", skont l-Artikolu 347 TFUE. Madankollu, mhux ser nindirizza din il-kwistjoni f'dawn il-konklużjonijiet għar-raġunijiet mogħtija fil-punti 51 sa 54 iktar 'il fuq.

[177] Ara, *inter alia*, l-Artikolu 12(1)(c) tal-Patt Internazzjonali dwar id-Drittijiet Ekonomiċi, Soċjali u Kulturali tal-1966 u l-Artikolu 11(3) tal-Karta Soċjali Ewropea (Riveduta), iffirmata fi Strasbourg fit-3 ta' Mejju 1996. Barra minn hekk, skont ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti EDB, għalkemm id-"dritt għas-saħħa" ma huwiex ġurat bħala tali mill-KEDB, madankollu, mill-Artikolu 2 u mill-Artikolu 8 tal-KEDB (dritt għall-ħajja u dritt għar-rispett tal-ħajja privata u tal-familja, rispettivament) jirriżultaw obbligi pożittivi fil-qasam tas-saħħa. B'mod partikolari, l-Artikolu 2 ta' din il-konvenzjoni jimponi fuq l-Istati partijiet obbligu pożittiv li jieħdu l-miżuri xierqa sabiex jissalvagwardjaw il-ħajja ta' dawk fil-ġurisdizzjoni tagħhom u jipproteġu l-integrità fiżika tagħhom, inkluż fil-qasam tas-saħħa pubblika (ara, b'mod partikolari, Qorti EDB, 5 ta' Novembru 2020, Le Mailloux vs Franza (CE:ECHR:2020:1105DEC001810820, punt 9 u l-ġurisprudenza ċċitata)). Fid-dritt tal-Unjoni, tali obbligi pożittivi jirriżultaw ukoll, fil-fehma tiegħi, mill-Artikolu 2(1) tal-Karta – peress li d-"dritt għall-ħajja" ġurat fih jikkorrispondi għal dak stabbilit fl-Artikolu 2 tal-KEDB – kif ukoll mill-ewwel sentenza tal-Artikolu 35 tal-Karta.

[178] Fuq nota inċidentali, infakkar li, skont l-Artikolu 52(1) tal-Karta, kull limitazzjoni fl-eżerċizzju tad-drittijiet u tal-libertajiet ġurati minnha għandha wkoll tirrispetta l-"essenza" ta' dawn id-drittijiet u l-libertajiet u li, meta dan ma jkunx il-każ, tali bbilanċjar tal-interessi ma jkunx possibbli. Madankollu, ma naħsibx li r-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati kisru l-"essenza" tad-dritt għall-moviment liberu, kif ġurat fl-Artikolu 45(1) tal-Karta, u lanqas tad-drittijiet fundamentali l-oħra inkwistjoni. Għalkemm, b'mod partikolari, projbizzjoni tal-ivvjaġġar hija l-iktar forma severa ta' restrizzjoni għad-dritt tal-moviment liberu, il-fatt li din il-projbizzjoni ma kinitx assoluta huwa determinanti f'dan ir-rigward. Fil-fatt, hija kienet tapplika biss għall-ivvjaġġar lejn u minn ċerti pajjiżi b'"riskju għoli"; l-ivvjaġġar "essenzjali" kien eskluż mill-kamp ta' applikazzjoni tagħha; u ġiet imposta biss b'mod temporanju (ara, *a contrario*, is-sentenza tal-4 ta' Ottubru 2012, *Byankov* (C-249/11, EU:C:2012:608, punti 44 u 79)).

politiċi, ekonomiċi u soċjali, u pjuttost malajr, minħabba s-sitwazzjoni li kienet qiegħda tevolvi rapidament li kienu qegħdin jaffaċċjaw. Fil-fatt, probabbilment din kienet waħda mill-ikbar sfidi li l-awtoritajiet pubbliċi kellhom jaffaċċjaw fl-istorja reċenti.

126. L-ibbilanċjar tal-vantaġġi u tal-iżvantaġġi tar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar bħal dawk inkwistjoni kien partikolarment diffiċli. Minn naħa, tali miżuri setgħu jgħinu fil-limitazzjoni tat-tixrid tal-COVID-19. Min-naħa l-oħra, dawn setgħu jikkawżaw disturbi soċjali u ekonomiċi sinjifikattivi [179].

127. L-ewwel, ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar kellhom impatt sinjifikattiv fuq in-negozji u l-libertà relatata żgurata mill-Artikolu 16 tal-Karta. B'mod partikolari, il-konsegwenzi għas-settur tat-turiżmu kienu mingħajr preċedent. Minħabba dawn ir-restrizzjonijiet, l-attivitajiet, *inter alia*, tal-operaturi tat-tours, bħal Nordic Info, b'mod ġenerali waqfu [180]. Madankollu, fil-kuntest tal-ibbilanċjar tal-valuri kompetituri, l-awtoritajiet pubbliċi jistgħu, fil-fehma tiegħi, raġonevolment iqisu li s-saħħa pubblika għandha tipprevali fuq tali kunsiderazzjonijiet ekonomiċi [181] u/jew li pandemija mhux ikkontrollata setgħet ikollha konsegwenzi saħansitra iktar serji għall-ekonomija fuq perijodu twil, jekk ma kinux ittieħdu miżuri temporanji sabiex it-tixrid tagħha jiġi limitat. Barra minn hekk, ġew adottati miżuri oħra, fil-livell tal-Unjoni u dak nazzjonali, sabiex jittaffa l-impatt ta' dawn ir-restrizzjonijiet fuq is-settur inkwistjoni [182].

128. It-tieni, ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ħolqu żvantaġġi sinjifikattivi għall-individwi. Dawn l-iżvantaġġi huma ta' piż kbir fuq il-qalb tal-avukat tal-Unjoni peress li dawn il-miżuri kellhom l-ikbar impatt fuq il-"wild għażiż" tad-dritt tal-Unjoni, jiġifieri ċ-ċittadin mobbli tal-Unjoni. L-istatus inkwistjoni, kif ukoll id-dritt għall-moviment liberu assoċjat miegħu, ġew ikkonċepiti bħala mezz ta' emanċipazzjoni ta' individwi, permezz tal-istudju, ix-xogħol, il-ħolqien ta' relazzjonijiet ta' ħbiberija, il-ħolqien ta' rabtiet familjari, eċċ. madwar l-Unjoni. Dan ġab miegħu stil ta' ħajja: għal ħafna minn dawn iċ-ċittadini, l-ivvjaġġar internazzjonali huwa element essenzjali tal-ħajja. F'daqqa waħda, il-mobilità stess li kienet qiegħda trawwem l-Unjoni kienet qed titqies bħala theddida u għalhekk ġiet limitata [183].

129. Minkejja dan, huwa ċar li, ġeneralment, ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar jaf għandhom impatt differenti fuq iċ-ċittadini tal-Unjoni, skont iċ-ċirkustanzi. Il-prevenzjoni, pereżempju, ta' persuna milli tmur lura f'darha u/jew li tingħaqad mal-persuni maħbuba tagħha f'pajjiż ieħor tinterferixxi mad-dritt fundamentali ta' din il-persuna għar-rispett tal-ħajja privata u tal-familja, iktar milli kieku tiġi prekluża milli tmur l-Isvezja fuq vjaġġ turistiku. Din hija r-raġuni għalfejn, ħafna drabi, il-proporzjonalità stretta ta' tali miżuri għandha tiġi evalwata *in concreto*, fid-dawl taċ-ċirkustanzi individwali tal-persuni affettwati [184].

179 Ara l-Linji Gwida tal-ECDC, p. 18 u 19.

180 Ara, *inter alia*, il-Forum Ekonomiku Dinji, "This is the impact of COVID-19 on the travel sector" (https://www.weforum.org/agenda/2022/01/global-travel-tourism-pandemic-covid-19/), u l-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Medina f'*UFC - Que choisir u CLCV* (C-407/21, EU:C:2022:690, punti 1 u 2).

181 Ara l-Kunsill Ewropew, Konklużjonijiet mill-President tal-Kunsill Ewropew wara l-vidjokonferenza mal-membri tal-Kunsill Ewropew dwar il-COVID-19, 17 ta' Marzu 2020.

182 Ara, għad-diversi miżuri proposti fiż-żmien tal-mument meta seħħew il-fatti mill-Kummissjoni f'dan ir-rigward, "It-turiżmu u t-trasport: Linji gwida tal-Kummissjoni dwar kif għandu jitkompla l-ivvjaġġar u jerġa' jinbeda t-turiżmu tal-Ewropa fl-2020 u lil hinn", Stqarrija għall-istampa, 13 ta' Mejju 2020.

183 Ara Iliopoulou-Penot, A., "La Citoyenneté de l'Union aux temps du coronavirus", f'Dubout, E., u Picod, F. (edituri), *Coronavirus et droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2021, p. 178 sa 180.

184 Ara, b'analoġija, is-sentenza tad-29 ta' April 2004, *Orfanopoulos u Oliveri* (C-482/01 u C-493/01, EU:C:2004:262, punti 93 sa 99), u l-Qorti EDB, 8 ta' Diċembru 2020, Rotaru vs Ir-Repubblika tal-Moldova (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, punt 31 u l-ġurisprudenza ċċitata).

130. Fil-punt 70 ta' dawn il-konklużjonijiet spjegajt li, fir-rigward tar-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar adottati bħala reazzjoni għat-theddida ta' marda epidemika, tali evalwazzjoni individwali spiss ma tkunx possibbli mingħajr ma tiġi kompromessa l-effikaċja ta' tali restrizzjonijiet. Jistgħu jiġu adottati miżuri ġenerali f'dan ir-rigward. Madankollu, f'dan il-każ, għandha ssir evalwazzjoni tal-proporzjonalità *in abstracto*, billi ssir distinzjoni bejn kategoriji differenti ta' persuni u ta' ċirkustanzi, sabiex jittieħed inkunsiderazzjoni l-fatt li ċerti raġunijiet għall-ivvjaġġar jistħoqqilhom iktar protezzjoni minn oħrajn u għandhom jipprevalu fuq ir-rekwiżiti tas-saħħa pubblika [185].

131. Il-Gvern Belġjan sostna matul is-seduta, bi tweġiba għall-mistoqsijiet magħmula lilu mill-Qorti tal-Ġustizzja, li r-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati jirriżultaw minn din il-loġika. B'mod partikolari, kien biex tiġi żgurata l-proporzjonalità stretta ta' dawn il-miżuri li l-persuni li jivvjaġġaw għal finijiet "essenzjali", b'mod partikolari għal "raġunijiet imperattivi ta' familja", tħallew barra mill-kamp ta' applikazzjoni tagħhom.

132. Fil-fehma tiegħi, peress li l-kategoriji ġenerali ta' vjaġġar "essenzjali" ġew mifhuma b'mod wiesa' biżżejjed sabiex jissodisfaw ir-rekwiżiti, *inter alia*, tad-dritt fundamentali għall-ħajja privata u tal-familja, u li l-evidenza neċessarja sabiex jintwera li vjaġġ kien "essenzjali" ma hijiex ta' natura li tirrendi, fil-prattika, eċċessivament diffiċli li tivvjaġġa [186], dan fil-fatt ikkontribwixxa sabiex tiġi żgurata l-proporzjonalità stretta tal-miżuri kkontestati [187]. Madankollu, minbarra dawn il-kategoriji ġenerali, il-miżuri kkontestati kellhom ukoll, fil-fehma tiegħi, jiġu infurzati b'mod flessibbli. Ċirkustanzi individwali speċifiċi oħra kellhom jiġġustifikaw derogi eċċezzjonali fil-mument tal-infurzar. Il-persuni li kienu jirrisjedu temporanjament fil-Belġju kellhom jitħallew jirritornaw fl-Istat Membru ta' residenza tagħhom, kemm jekk kien l-Isvezja jew pajjiż ieħor b'"riskju għoli" [188]. Ċerti ċirkustanzi umanitarji oħra setgħu, u kellhom, jiġġustifikaw ukoll tali deroga għal raġunijiet marbuta mad-drittijiet fundamentali. Hija l-qorti tar-rinviju li għandha tivverifika dan.

133. Għall-kuntrarju, l-awtoritajiet pubbliċi setgħu raġonevolment jikkunsidraw li l-ivvjaġġar għal raġunijiet ta' turiżmu, importanti kemm huwa importanti, kellu jċedi temporanjament għar-rekwiżiti tas-saħħa pubblika. Barra minn hekk, f'dan ir-rigward, wieħed għandu jżomm f'moħħu li r-restrizzjonijiet inkwistjoni kienu japplikaw biss fir-rigward ta' ċerti pajjiżi b'"riskju għoli", filwaqt li vvjaġġar għal raġunijiet ta' turiżmu lejn pajjiżi oħra permess. Dan ikkontribwixxa wkoll sabiex tiġi indirizzata l-proporzjonalità stretta tal-miżuri kontenzjużi.

6. Konklużjoni provviżorja

134. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, nissuġġerixxi li l-Qorti tal-Ġustizzja tirrispondi għall-ewwel domanda fis-sens li l-Artikolu 4(1) u l-Artikolu 5(1), moqrija flimkien mal-Artikolu 27(1) u mal-Artikolu 29(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza, għandhom jiġu interpretati fis-sens li ma jipprekludux, bħala prinċipju, miżuri nazzjonali, implimentati b'risposta

185 Ara, b'mod partikolari, Thym, D., u Bornemann, J., *op. cit.*, p. 1164 u 1165.

186 Ara, b'analoġija, fir-rigward tal-kategorija ta' vjaġġar relatata ma' "raġunijiet imperattivi ta' familja", il-Kummissjoni, 28 ta' Ottubru 2020, Komunikazzjoni tal-Kummissjoni lill-Parlament Ewropew, lill-Kunsill Ewropew u lill-Kunsill COVID-19 Gwida dwar persuni eżentati mir-restrizzjoni temporanja fuq l-ivvjaġġar mhux essenzjali lejn l-UE fir-rigward tal-implimentazzjoni tar-Rakkomandazzjoni tal-Kunsill (UE) 2020/912 tat-30 ta' Ġunju 2020 (COM(2020) 686 final), p. 8.

187 Ara, għal evalwazzjoni simili skont il-KEDB, McBride, J., "An Analysis of Covid-19 Responses and ECHR Requirements", ECHR Blog, 27 ta' Marzu 2020 (disponibbli fuq https://www.echrblog.com/2020/03/an-analysis-of-covid-19-responses-and.html).

188 Ara, *inter aliaf*, il-Kummissjoni, 16 ta' Marzu 2020, Covid-19 Linji gwida għal miżuri ta' ġestjoni tal-fruntieri biex tiġi protetta s-saħħa u tiġi żgurata d-disponibbiltà tal-oġġetti u tas-servizzi essenzjali, punt 21.

għat-theddida serja u reali għas-saħħa pubblika rrappreżentata minn pandemija, li jikkonsistu, minn naħa, fi projbizzjoni tal-ivvjaġġar lejn u minn pajjiżi li għandhom sitwazzjoni epidemjoloġika relattivament aħar minn dik prevalenti fl-Istat Membru inkwistjoni u, min-naħa l-oħra, f'rekwiżiti ta' kwarantina u ttestjar fuq ir-residenti meta jirritornaw minn tali pajjiżi.

B. Fuq il-legalità tal-kontrolli mwettqa sabiex jiġu infurzati r-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati (it-tieni domanda)

135. Quddiem il-qorti tar-rinviju, Nordic Info tallega li, sabiex jiġu infurzati r-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar diskussi fl-analiżi tiegħi tal-ewwel domanda, l-awtoritajiet Belġjani wettqu, fil-mument meta seħħew il-fatti, kontrolli fil-fruntieri bejn il-Belġju u Stati ta' Schengen oħra, bi ksur tar-regoli tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen.

136. Infakkar li, sabiex jiġi implimentat l-għan tal-Unjoni li toħloq "spazju […] mingħajr fruntieri interni, li fih il-moviment liberu tal-persuni jkun assigurat"[189], il-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jipprevedi l-*prinċipju* tal-assenza ta' kontrolli fil-fruntieri ta' persuni li jaqsmu "fruntieri interni"[190] bejn il-pajjiżi li għalihom japplika l-*acquis* ta' Schengen, bħall-Belġju u l-Isvezja[191]. L-Artikolu 22 ta' dan il-kodiċi jesprimi dan il-prinċipju billi jipprevedi li l-fruntieri interni jistgħu jinqasmu minn kull punt mingħajr ma jsiru kontrolli fil-fruntieri fuq il-persuni. Madankollu, bħala *eċċezzjoni*, l-Artikoli 25 sa 35 tal-istess kodiċi jippermettu, taħt ċerti kundizzjonijiet, l-introduzzjoni mill-ġdid temporanja ta' tali kontrolli.

137. Fil-kawża ineżami, Nordic Info ssostni li l-kontrolli kkontestati twettqu bi ksur tal-Artikolu 22 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen. Barra minn hekk, fil-fehma tagħha, il-kundizzjonijiet għal introduzzjoni mill-ġdid eċċezzjonali tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni, kif previsti fl-Artikoli 25 *et seq.* ta' dan il-kodiċi, ma kinux issodisfatti.

138. Fid-deċiżjoni tar-rinviju, il-qorti tar-rinviju tidher li titlaq mill-premessa li l-kontrolli mwettqa mill-awtoritajiet Belġjani kienu jikkostitwixxu "verifiki fuq il-fruntiera", fis-sens tal-Artikolu 22 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, u, għalhekk, tistaqsi dwar il-legalità tagħhom skont l-Artikoli 25 *et seq.* ta' dan il-kodiċi biss. Madankollu, il-Gvern Belġjan jikkontesta din il-premessa fis-sottomissjonijiet tiegħu. Barra minn hekk, it-tieni domanda hija fformulata b'mod wiesa' u miftuħ, u potenzjalment tkopri wkoll din il-kwistjoni. Għaldaqstant, inqis li huwa xieraq li nipprovdi xi preċiżazzjonijiet fir-rigward tal-klassifikazzjoni tal-kontrolli kkontestati (1), qabel ma neżamina l-kundizzjonijiet ta' introduzzjoni mill-ġdid temporanja tal-kontrolli fil-fruntieri interni (2).

1. Fuq il-klassifikazzjoni tal-kontrolli kkontestati

139. It-talba għal deċiżjoni preliminari hija vaga fir-rigward tal-kontrolli mwettqa mill-awtoritajiet Belġjani sabiex jiġu infurzati r-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati fil-mument meta seħħew il-fatti. Il-qorti tar-rinviju tispjega biss – u tfakkar fil-formulazzjoni tat-tieni domanda tagħha – li l-projbizzjoni tal-ivvjaġġar prevista fl-Artikolu 18 tad-digriet

189 Ara l-punt 4 iktar 'il fuq.

190 Skont l-Artikolu 2(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, għall-finijiet ta' dan il-kodiċi, il-kunċett ta' "fruntieri interni" jirreferi għal "(a) il-fruntieri tal-art komuni, inklużi l-fruntieri tax-xmajjar u l-lagi, tal-Istati Membri; (b) l-ajruporti tal-Istati Membri għal titjiriet interni; (c) il-portijiet tal-baħar, tax-xmajjar u tal-lagi tal-Istati Membri għal kollegamenti regolari interni bil-ferry".

191 Kif ukoll l-Islanda u n-Norveġja, kieku dan kien rilevanti għall-finijiet tal-kawża prinċipali (ara n-noti ta' qiegħ il-paġna 23 u 35 iktar 'il fuq).

ikkontestat [192] ġiet "ikkontrollata u ssanzjonata" f'każ ta' ksur u li din tista' tiġi "infurzata *ex officio*" mill-awtoritajiet kompetenti. Għall-bqija, din il-qorti tirriproduċi l-kontenut ta' wħud mid-dispożizzjonijiet rilevanti tad-dritt Belġjan, mingħajr ma tispjega dak li kienu jfissru fil-prattika. Fi kwalunkwe każ, l-elementi li ġejjin jirriżultaw mill-proċess u, b'mod partikolari, mit-tweġibiet mogħtija mill-Gvern Belġjan għall-mistoqsijiet magħmula lilu mill-Qorti tal-Ġustizzja.

140. Minn naħa, ma huwiex ikkontestat li, fil-mument meta seħħew il-fatti, l-awtoritajiet Belġjani ma kinux formalment introduċew mill-ġdid il-kontrolli fuq il-fruntieri interni li l-Belġju jaqsam ma' pajjiżi oħra ta' Schengen, skont l-Artikoli 25 *et seq*. tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen. Min-naħa l-oħra, ċerti kontrolli twettqu f'dak iż-żmien minn uffiċjali tal-pulizija, b'mod partikolari:

– fl-*ajruporti*, bħala prinċipju, fir-rigward tat-titjiriet kollha. Madankollu, għal titjiriet minn pajjiżi ta' Schengen "ħomor"/b'"riskju għoli", il-passiġġieri ġew ikkontrollati b'mod każwali;

– fl-*istazzjonijiet ferrovjarji*, bl-uffiċjali li jwettqu kontrolli każwali fuq passiġġieri minn ferroviji internazzjonali ta' veloċità għolja ġejjin minn pajjiżi ġirien, fil-mument tal-iżbark fl-ewwel stazzjon fejn dawn il-ferroviji jkunu waqfu wara li jkunu daħlu fit-territorju Belġjan;

– fit-*toroq* li jaqsmu l-fruntieri, b'unitajiet mobbli tal-uffiċjali li jwettqu kontrolli każwali waqt il-ħin tax-xogħol normali tagħhom.

141. Skont il-fehma tal-Gvern Belġjan, dawn il-kontrolli ma kinux "verifiki fuq il-fruntiera" fis-sens tal-Artikolu 22 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen. Dawn kienu biss każijiet tal-"eżerċizzju ta' setgħat ta' pulizija mill-awtoritajiet kompetenti tal-Istati Membri taħt il-liġi nazzjonali […] f'żoni tal-fruntiera" u, barra minn hekk, ma kellhomx "effett ekwivalenti għal verifiki fuq il-fruntiera" fis-sens tal-Artikolu 23(a) ta' dan il-kodiċi. Għaldaqstant, dawn ma kinux jaqgħu taħt il-projbizzjoni tal-kontrolli fil-fruntieri interni, kif tippreċiża din l-aħħar dispożizzjoni.

142. Il-klassifikazzjoni korretta tal-kontrolli kkontestati hija, ovvjament, kwistjoni li għandha tiġi deċiża mill-qorti tar-rinviju. Madankollu sabiex niggwida lil din il-qorti f'dan ir-rigward, ser nagħmel xi osservazzjonijiet.

143. Minn naħa, il-kontrolli kkontestati jistgħu, *prima facie*, jidhru li jissodisfaw id-definizzjoni ta' "verifiki fuq il-fruntiera" mogħtija fl-Artikolu 2(11) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen. Fil-fatt, l-ewwel, jidher li dawn ġew "[i]mwettqa f'punti tal-qsim tal-fruntiera" jew qrib dawn il-punti – tal-inqas f'dak li jirrigwarda t-toroq u l-ajruporti [193], minkejja li l-każ tal-istazzjonijiet ferrovjarji ma huwiex wisq differenti [194]. It-tieni, huma saru mingħajr dubju "sabiex ikun żgurat li persuni […] jitħallew jidħlu fit-territorju [ta' Stat Membru] jew jitilqu minnu", peress li jidher li l-uffiċjali tal-pulizija kienu qegħdin jivverifikaw li l-vjaġġaturi kienu jissodisfaw tal-inqas waħda

[192] Jidher li l-infurzar tar-rekwiżiti ta' kwarantina u ta' testijiet ma hijiex problema.

[193] Infakkar li, għall-finijiet tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, l-ajruporti tal-Istati Membri huma kkunsidrati bħala punti ta' qsim tal-fruntiera. Ara, f'dan is-sens, id-definizzjonijiet ta' "fruntieri interni" u ta' "fruntieri esterni" fil-punti 1 u 2 tal-Artikolu 2 ta' dan il-kodiċi.

[194] Minn naħa, anki fir-rigward tal-ferroviji internazzjonali, l-istazzjonijiet ferrovjarji ma humiex ikkunsidrati bħala punti ta' qsim tal-fruntiera fis-sens tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen (ara, f'dan is-sens, id-definizzjonijiet tal-"fruntieri interni" u tal-"fruntieri esterni" li jinsabu rispettivament fil-punti 1 u 2 tal-Artikolu 2 ta' dan il-kodiċi). Min-naħa l-oħra, skont ir-regoli ta' dan il-kodiċi, għandhom jitwettqu "verifiki fuq il-fruntiera" fuq il-passiġġieri tal-ferroviji li jaqsmu l-fruntieri esterni, matul l-iżbark (jew l-imbark), fl-ewwel stazzjon ferrovjarju tal-wasla (jew l-aħħar stazzjon tat-tluq) fit-territorju ta' Stat Schengen. Ara l-punt 1 ("Fruntieri tal-art") u l-punt 1.2 ("Verifiki fuq it-traffiku ferrovjarju") tal-Anness VI "Regoli speċifiċi għal tipi differenti ta' fruntieri u l-mezzi differenti ta' trasport użati biex jinqasmu l-fruntieri esterni tal-Istati Membri".

mill-kundizzjonijiet imposti fil-mument meta seħħew il-fatti sabiex "jitħallew jidħlu" jew "jitilqu" mit-territorju Belġjan – jiġifieri li jivvjaġġaw għal "għan essenzjali" jew, alternattivament, li ma jiġux minn, jew jipprovaw jitilqu lejn, pajjiż b'"riskju għoli".

144. Min-naħa l-oħra, il-fatt li l-kontrolli kkontestati apparentement ma sarux f'installazzjonijiet fissi, iżda pjuttost minn unitajiet mobbli ta' uffiċjali tal-pulizija preżenti f'postijiet differenti f'ħinijiet differenti, kif ukoll il-fatt li dawn ma kinux sistematiċi[195], iżda "kontrolli fuq il-post" każwali, huma indikazzjonijiet qawwija[196] li dawn kienu, kif isostni l-Gvern Belġjan, każijiet ta' "eżerċizzju ta' setgħat ta' pulizija […] f'żoni tal-fruntiera", kif previst fl-Artikolu 23(a) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen. Sakemm l-intensità u l-frekwenza ta' dawn il-kontrolli – li għandha tiġi vverifikata mill-qorti tar-rinviju fuq il-bażi tar-regoli rilevanti tad-dritt Belġjan – ma kinux ta' natura li jkollhom "effett ekwivalenti għal verifiki fuq il-fruntiera", dawn fil-fatt ma kinux koperti mill-projbizzjoni stabbilita fl-Artikolu 22 ta' dan il-kodiċi[197]. Il-fatt li l-Artikolu 23(a) jipprevedi biss, fil-punt (ii), kontrolli mwettqa b'reazzjoni għal "theddid […] għas-sigurtà pubblika", u mhux "theddid […] għas-saħħa pubblika", huwa irrilevanti f'dan ir-rigward. Fil-fatt, din id-dispożizzjoni ma tipprovdix bażi legali u lanqas ma tiddefinixxi r-raġunijiet li għalihom jistgħu jiġu eżerċitati s-"setgħat ta' pulizija" – peress li dawn ir-raġunijiet huma ddefiniti fid-dritt nazzjonali applikabbli – u x-xenarju tal-kontrolli fil-qasam tas-sigurtà pubblika jingħata biss bħala eżempju[198].

2. Il-kundizzjonijiet għall-introduzzjoni mill-ġdid temporanja tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni

145. Fit-taqsima preċedenti spjegajt għaliex, fil-fehma tiegħi, bla ħsara għall-verifika mill-qorti tar-rinviju, kontrolli bħal dawk imwettqa, fil-mument meta seħħew il-fatti, mill-awtoritajiet Belġjani sabiex jinfurzaw ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati ma kinux jikkostitwixxu "verifiki fuq il-fruntiera" ipprojbiti mal-fruntieri interni fis-sens tal-Artikolu 22 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen. Għaldaqstant, il-kwistjoni dwar jekk il-kundizzjonijiet għal introduzzjoni mill-ġdid eċċezzjonali tal-kontrolli fuq dawn il-fruntieri kinux issodisfatti fil-Belġju f'dak iż-żmien ma tidhirx li għadha rilevanti. Madankollu, ser nindirizza dan għall-finijiet ta' kompletezza[199].

195 Jidher li l-uniċi kontrolli mwettqa koprew sistematikament l-imbark jew l-iżbark tal-vjaġġaturi, fl-istazzjon ta' Midi fi Brussell (il-Belġju), il-ferroviji *Eurostar* ġejjin minn jew sejrin lejn Londra (ir-Renju Unit). Madankollu, dawn il-kontrolli ma humiex rilevanti għall-finijiet tal-kawża ineżami. Fil-fatt, kif enfasizza l-Gvern Belġjan waqt is-seduta, dawn ma jikkonċernawx il-qsim ta' "fruntiera interna", iżda tal-"fruntieri esterni" tal-Istati Schengen. Peress li dawn il-ferroviji ovvjament ma jitwaqqfux, f'nofs il-vjaġġ fil-Channel Tunnel, mal-fruntiera virtwali bejn Franza u r-Renju Unit, il-passiġġieri jiġu, minflok, ikkontrollati qabel ma jimbarkaw jew jiżbarkaw fl-istazzjoni ferrovjarju ta' Midi (ara n-nota ta' qiegħ il-paġna 194 iktar 'il fuq). Il-fatt li dawn il-ferroviji xi drabi jieqfu fit-territorju tal-Istati ta' Schengen bejn Brussell u Londra huwa irrilevanti f'dan ir-rigward. Fil-fatt, tapplika sistema speċifika f'dan ir-rigward, li permezz tagħha l-passiġġieri li jimbarkaw dawn il-ferroviji, pereżempju f'Lille (Franza) lejn Brussell, huma suġġetti għal "verifiki fuq il-fruntiera" fl-istazzjon tad-destinazzjoni (ara l-punt 1.2.3 tal-Anness VI tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen). Nenfasizza li, fir-rigward ta' dawn il-passiġġieri, il-kontrolli inkwistjoni ma humiex ikkunsidrati bħala marbuta mal-qsim ta' "fruntieri interni". Għall-kuntrarju, dawn il-persuni huma kkunsidrati, permezz ta' finzjoni legali, bħala li qasmu l-"fruntieri esterni" tal-Istati Schengen.

196 Ara, f'dan is-sens, l-Artikolu 23(a)(iii) u (iv) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen.

197 Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-21 ta' Ġunju 2017, *A* (C-9/16, EU:C:2017:483, punti 38 sa 40 u l-ġurisprudenza ċċitata).

198 Kif jiċċara l-użu tal-espressjoni "b'mod partikolari" fl-Artikolu 23(a).

199 Dawn l-iżviluppi jistgħu jkunu, tal-inqas, istruttivi għal każijiet oħra peress li, kif indikat fl-introduzzjoni ta' dawn il-konklużjonijiet, l-Istati Membri reġgħu introduċew b'mod massiv il-kontrolli fuq skala kbira fil-fruntieri interni f'punti differenti matul il-pandemija. Ara *l-komunikazzjonijiet tal-Istati Membri dwar l-introduzzjoni mill-ġdid temporanja tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni skont l-Artikolu 25 u 28 et seq. tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen* (disponibbli fuq https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

146. L-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jistabbilixxi l-qafas ġenerali li jirregola l-introduzzjoni mill-ġdid temporanja tal-kontrolli fil-fruntieri interni. Huwa jipprevedi, b'mod partikolari, li dan il-kontroll jista' jiġi introdott mill-ġdid "[f]ejn [...] jkun hemm theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna" fi Stat Membru. Kundizzjonijiet proċedurali u sostantivi oħra għandhom jiġu ssodisfatti, kif ser nispjega iktar 'il quddiem [200].

147. Madankollu, indipendentement mill-kwistjoni dwar jekk dawn il-kundizzjonijiet l-oħra kinux issodisfatti fil-mument meta seħħew il-fatti fil-Belġju, Nordic Info ssostni li l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fil-fruntieri, b'mod ċar, ma kinitx possibbli f'ċirkustanzi bħal dawk inkwistjoni fil-kawża prinċipali, għas-sempliċi raġuni li l-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen ma jsemmix is-"saħħa pubblika" bħala ġustifikazzjoni għal tali miżura. Din il-kwistjoni hija, kif jirriżulta mid-deċiżjoni tar-rinviju, fil-qalba tat-tieni domanda tal-qorti tar-rinviju. Għalhekk, qabel kollox, ser neżamina, b'mod astratt, il-portata ta' din id-dispożizzjoni (a), qabel ma nagħmel xi rimarki qosra dwar jekk il-kundizzjonijiet għall-implimentazzjoni ta' tali miżura kinux issodisfatti fiċ-ċirkustanzi inkwistjoni (b).

a) Fuq il-kamp ta' applikazzjoni tal-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen

148. Fil-fehma tiegħi, l-argument ta' Nordic Info dwar ir-raġunijiet li għalihom jistgħu jiġu introdotti mill-ġdid il-kontrolli fil-fruntieri interni skont l-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen għandu ċertu piż [201].

149. Fil-fatt, meta l-Artikolu 27(1) tad-Direttiva dwar iċ-ċittadinanza jsemmi espressament "politika pubblika [ordni pubbliku], sigurtà pubblika jew *saħħa pubblika*" (enfasi miżjuda minni) bħala raġunijiet permissibbli għar-restrizzjoni tal-moviment liberu, l-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jirreferi biss, fir-rigward tal-kontrolli fil-fruntieri *interni*, għat-"theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna", u apparentement jinjora s-"saħħa pubblika". Il-prevenzjoni ta' "theddid għas-saħħa pubblika" tal-Istati Membri hija, fil-fatt, imsemmija f'dan il-kodiċi, iżda biss fir-rigward tad-dħul ta' ċittadini ta' pajjiżi terzi li jaslu fil-fruntieri *esterni* [202].

150. Barra minn hekk, analiżi tal-istorja tal-imsemmi kodiċi donnha tindika li din id-differenza fis-sistema ma hijiex sempliċi ommissjoni, iżda għażla deliberata tal-leġiżlatur tal-Unjoni. F'dan ir-rigward, infakkar li l-Konvenzjoni li timplimenta l-Ftehim ta' Schengen [203], iffirmata f'Schengen fid-19 ta' Ġunju 1990 [204], ma kinitx tirreferi għas-"saħħa pubblika" la fir-rigward tal-kundizzjoni tad-dħul tal-barranin u lanqas fir-rigward tal-introduzzjoni mill-ġdid temporanja tal-kontrolli fil-fruntieri interni [205]. Madankollu, fil-proposta leġiżlattiva tagħha, li saret l-ewwel verżjoni

200 Ara l-punti 155 sa 161 iktar 'il quddiem.

201 Tant huwa hekk li l-fehma tagħha hija, jew tal-inqas kienet, apparentement kondiviża mill-Parlament. Ara r-Riżoluzzjoni tal-Parlament Ewropew tad-19 ta' Ġunju 2020 dwar is-sitwazzjoni fiż-żona Schengen wara t-tifqigħa tal-COVID-19 (2020/2640(RSP)) (ĠU 2021, C 362, p. 77), punt 7.

202 Li ma jkunux "theddida għall-politika pubblika [ordni pubbliku], is-sigurtà interna [jew] *is-saħħa pubblika*" (enfasi miżjuda minni) hija waħda mill-kundizzjonijiet għad-dħul applikabbli għal ċittadini ta' pajjiżi terzi għal soġġorn qasir fit-territorju tal-Istati Membri (ara l-Artikolu 6(1)(e) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen), liema kundizzjoni, bħala prinċipju, jiġi vverifikat mill-gwardji tal-fruntiera fil-kuntest ta' kontrolli "bir-reqqa" fil-fruntieri li jkunu suġġetti għalihom iċ-ċittadini ta' pajjiżi terzi mad-dħul fiż-Żona Schengen (ara l-Artikolu 8(3)(a)(vi) ta' dak il-kodiċi).

203 Ftehim bejn il-Gvernijiet tal-Istati tal-Unjoni Ekonomika tal-Benelux, ir-Repubblika Federali tal-Ġermanja u r-Repubblika Franċiża, dwar l-abolizzjoni gradwali ta' kontrolli fuq il-fruntieri komuni tagħhom, iffirmat f'Schengen fl-14 ta' Ġunju 1985 (ĠU 2000, L 239, p. 13).

204 ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 19, Vol. 2, p. 9.

205 Ara rispettivament l-Artikolu 2(2) u l-Artikolu 5(1)(e) tal-Konvenzjoni li timplimenta l-Ftehim ta' Schengen.

tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen[206], il-Kummissjoni pproponiet *inter alia*, li jiżdied mal-kundizzjonijiet ta' dħul eżistenti li l-barranin ma għandhomx jikkostitwixxu theddida għas-saħħa pubblika[207] u li l-kontrolli fil-fruntieri jistgħu jerġgħu jiġu introdotti f'każ ta' "theddida serja għall-ordni pubbliku, l-ordni pubbliku jew *is-saħħa pubblika*"[208] [mhux traduzzjoni uffiċjali]. Madankollu, fl-ewwel qari tat-test, il-Parlament emenda d-dispożizzjonijiet dwar il-kontrolli fil-fruntieri interni fis-sens li kull riferiment għal theddida għas-"saħħa pubblika" ġie mħassar[209]. L-emenda inkwistjoni ssopravviviet il-bqija tal-proċess leġiżlattiv.

151. Madankollu, bħall-Gvern tal-Belġju, tan-Norveġja u tal-Isvizzera, kif ukoll il-Kummissjoni, jiena tal-opinjoni li, għalkemm "theddid għas-saħħa pubblika" ma jistax, waħdu, jiġġustifika l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fil-fruntieri interni skont l-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, xorta jibqa' l-fatt li *ċerti* sitwazzjonijiet marbuta mas-saħħa pubblika huma tant gravi li jistgħu jaqgħu taħt il-kunċett ta' "theddida serja għall-ordni pubbliku" użata f'din id-dispożizzjoni[210].

152. Għalkemm il-kunċett ta' "theddida serja għall-ordni pubbliku" ma huwiex iddefinit fil-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, mill-premessa 27 ta' dan il-kodiċi jirriżulta li l-leġiżlatur tal-Unjoni ried li d-definizzjoni mogħtija mill-Qorti tal-Ġustizzja fil-ġurisprudenza tagħha fil-qasam tal-moviment liberu tapplika f'dan ir-rigward. Skont il-ġurisprudenza rilevanti, il-kunċett ta' "ordni pubbliku" jippreżupponi l-eżistenza ta' "theddiha reali, attwali u suffiċjentement gravi, li taffettwa interess fundamentali tal-kumpannija [tas-soċjetà]"[211].

153. L-ewwel, il-protezzjoni tal-popolazzjoni kontra l-ħsara, permezz, b'mod partikolari, tal-kontroll ta' mard epidemiku, kif ukoll il-provvista ta' kura tas-saħħa lil din il-popolazzjoni, tista' faċilment titqies li tagħmel parti minn dawn l-"interessi fundamentali tas-soċjetà". Fil-fatt, din tista' tkun waħda mill-"funzjonijiet Statali essenzjali" li l-Unjoni "għandha tirrispetta" skont l-Artikolu 4(2) TUE. It-tieni, ir-riskji ta' tali mard jistgħu, f'ċerti ċirkustanzi, ikunu gravi biżżejjed sabiex jikkostitwixxu "theddida reali, attwali u suffiċjentement gravi" li taffettwa dawn l-"interessi"[212].

[206] Proposta għal Regolament tal-Kunsill li jistabbilixxi Kodiċi Komunitarju dwar ir-regoli li jirregolaw il-moviment ta' persuni min-naħa għall-oħra tal-fruntiera, 26 ta' Mejju 2004 (COM(2004) 391 final).

[207] Ara l-Artikolu 5(1)(e) ta' din il-proposta.

[208] Ara l-Artikolu 20(1), l-Artikolu 22(1) u l-Artikolu 24 ta' din il-proposta (enfasi miżjuda minni).

[209] Ara r-riżoluzzjoni leġiżlattiva tal-Parlament Ewropew dwar il-proposta għal regolament tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill li jistabbilixxi Kodiċi Komunitarju dwar ir-regoli li jirregolaw il-moviment ta' persuni min-naħa għall-oħra tal-fruntiera (COM(2004)391 — C6-0080/2004 — 2004/0127(COD)) (P6_TA(2005)0247). Din l-emenda tmur lura għal proposta mill-Kumitat għal-Libertajiet Ċivili, il-Ġustizzja u l-Intern. Ara l-Kumitat għal-Libertajiet Ċivili, il-Ġustizzja u l-Intern, 14 ta' April 2005, Emendi 138 sa 198, Abbozz ta' rapport, Michael Cashman, Dok Nru PE 355.529v01-00, p. 20, Emenda 171 ("[…] Hemm […] differenza bejn 'theddida għas-saħħa pubblika' bħala raġuni biex jiġi rrifjutat id-dħul ta' persuna fiżika u 'theddid għas-saħħa pubblika' bħala raġuni għall-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fil-fruntieri interni li jkun jaffettwa lill-persuni kollha li jixtiequ jaqsmu l-fruntiera interna. Filwaqt li għall-ewwel każ huwa faċli li wieħed jara l-benefiċċju taż-żieda ta' 'theddida għas-saħħa pubblika' bħala raġuni għar-rifjut […] dan ma huwiex tant evidenti għall-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fil-fruntieri interni: li kieku jkun hemm tifqigħa ta' tali marda fit-territorju ta' Stat Membru r-reazzjoni ta' politika xierqa u proporzjonata tkun, pereżempju, li l-persuni affettwati jitqiegħdu fi kwarantina, forsi l-iżolament ta' sptar jew ftit binjiet." [traduzzjoni mhux uffiċjali]).

[210] Ara, għall-istess fehma, Il-Kummissjoni, 16 ta' Marzu 2020, Covid-19 Linji gwida għal miżuri ta' ġestjoni tal-fruntieri biex tiġi protetta s-saħħa u tiġi żgurata d-disponibbiltà tal-oġġetti u tas-servizzi essenzjali, punt 18.

[211] Ara, *inter alia*, is-sentenzi tal-4 ta' Diċembru 1974, *Van Duyn* (41/74, EU:C:1974:133, punt 18), u tal-4 ta' Ottubru 2012, *Byankov* (C-249/11, EU:C:2012:608, punt 40).

[212] Ara, f'dan is-sens, il-punt 81 iktar 'il fuq. Ara wkoll Leboeuf, L, "La fermeture des frontières de l'Union pour motifs de santé publique: la recherche d'une approche coordonnée" f'Dubout, E., u Picod, F. (edituri), *op. cit.*, p. 223 sa 239; van Eijken, H. H., u Rjipma, J. J., *op. cit.*, p. 40, u Thym, D., u Bornemann, J, *op. cit.*, p. 1148 u 1149.

154. Sa fejn, pereżempju, pandemija tissodisfa d-definizzjoni tal-"ordni pubbliku" kif imfakkra iktar 'il fuq, ma nara ebda raġuni sabiex din tiġi eskluża mill-kamp ta' applikazzjoni tal-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen. Il-formulazzjoni ta' din id-dispożizzjoni ma hijiex ikkwalifikata fir-rigward tat-tip ta' "theddid għall-ordni pubbliku" li jista' jiġġustifika l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fil-fruntieri interni. Sakemm tkun "serja", *kwalunkwe* tali theddida hija koperta. L-elementi storiċi eżaminati iktar 'il fuq ma jeskludux, fil-fehma tiegħi, tali interpretazzjoni[213]. Biex niċċara, dan ma jfissirx li s-"saħħa pubblika" u l-"ordni pubbliku" jikkoinċidu, u li tal-ewwel tista' dejjem tiġġustifika tali miżura. Dan ikun il-każ biss f'ċirkustanzi eċċezzjonali fejn is-sitwazzjoni tas-saħħa pubblika tkun gravi biżżejjed biex thedded b'mod serju l-ordni pubbliku[214].

b) Fuq il-kwistjoni dwar jekk il-kundizzjonijiet għall-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fil-fruntieri kinux issodisfatti fiċ-ċirkustanzi inkwistjoni

155. Peress li l-qorti tar-rinviju realment ma tistaqsix dwar jekk il-kundizzjonijiet għall-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fil-fruntieri kinux issodisfatti fiċ-ċirkustanzi inkwistjoni u peress li, barra minn hekk, kwalunkwe preċiżazzjonijiet dwar din il-kwistjoni x'aktarx ikunu irrilevanti għall-kawża prinċipali, ser nillimita ruħi li nagħmel xi rimarki dwar dan l-aspett.

156. Fl-ewwel lok, kif għadni kif spjegajt, l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fil-fruntieri interni hija ġustifikabbli, skont l-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, b'reazzjoni għal "theddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna fi Stat Membru". Fir-rigward tal-kwistjoni dwar jekk il-pandemija tal-COVID-19 kinitx effettivament tikkostitwixxi tali "theddida" fil-mument meta seħħew il-fatti, infakkar il-punti 76 sa 86 iktar 'il fuq.

157. Fit-tieni lok, mill-Artikolu 25(2) u mill-Artikolu 26 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jirriżulta li l-implimentazzjoni ta' tali miżura għandha tosserva l-prinċipju ta' proporzjonalità[215].

158. L-ewwel, fir-rigward tal-kwistjoni dwar jekk l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fil-fruntieri interni hijiex miżura *xierqa* sabiex tiġi rrimedjata t-"theddida serja għall-ordni pubbliku" li l-COVID-19 setgħet tippreżenta fil-mument meta seħħew il-fatti, infakkar il-punti 97 sa 102 ta' dawn il-konklużjonijiet għal diskussjoni dwar l-effett (limitat) tar-restrizzjonijiet fuq il-movimenti internazzjonali tal-persuni fuq it-tixrid ta' marda epidemika. Madankollu, sa fejn ir-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar bħal dawk inkwistjoni kienu xierqa f'dan ir-rigward, jidhirli li l-istess jgħodd għall-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni. Fil-fatt, tali miżura kkontribwixxiet (jew setgħet tikkontribwixxi) għall-infurzar ta' dawn ir-restrizzjonijiet u, għaldaqstant, għall-applikazzjoni sistematika u koerenti tagħhom.

213 Huwa ċar li l-emenda ġiet inizjalment proposta għar-raġuni indikata fin-nota ta' qiegħ il-paġna 209 iktar 'il fuq. Madankollu, ma huwiex ċar li d-diversi membri tal-Parlament u tal-Kunsill, aċċettaw l-emenda għal din ir-raġuni. Huma setgħu qiesu li riferiment għas-"saħħa pubblika" ma kienx meħtieġ, peress li kriżi tas-saħħa pubblika gravi biżżejjed biex tiġġustifika l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fil-fruntieri hija koperta mir-raġunijiet ta' "ordni pubbliku".

214 L-istess interpretazzjoni tinsab, essenzjalment, fil-Proposta għal Regolament tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill li jemenda r-Regolament (UE) 2016/399 dwar Kodiċi tal-Unjoni dwar ir-regoli li jirregolaw il-moviment ta' persuni min-naħa għall-oħra tal-fruntiera, 14 ta' Diċembru 2021 (COM(2021) 891 final). Il-Kummissjoni tipproponi, fiha, li jiġi speċifikat li "[t]heddida serja għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà interna tista' titqies li tinħoloq minn, b'mod partikolari […] emerġenzi tas-saħħa pubblika fuq skala kbira" (ara l-premessa 28 u l-Artikolu 25(1)(b) tar-regolament propost).

215 L-Artikolu 25(2) jindika li l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fil-fruntieri interni tista' tkun biss miżura tal-"aħħar soluzzjoni", filwaqt li l-Artikolu 26 jipprevedi li l-awtoritajiet pubbliċi għandhom jivverifikaw "sa fejn miżura x'aktarx li tirrimedja b'mod adegwat it-theddida għall-ordni pubbliku jew is-sigurtà interna" u "l-proporzjonalità tal-miżura mqabbla ma' dik it-theddida". Dawn il-kundizzjonijiet jikkorrispondu, fil-fehma tiegħi, għall-kriterji ta' proporzjonalità klassiċi ta' adegwatezza, ta' neċessità u ta' proporzjonalità *sensu stricto*.

159. It-tieni, il-kwistjoni dwar jekk l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fil-fruntieri interni kinitx *neċessarja* tiddependi, essenzjalment, mill-kwistjoni dwar jekk miżuri alternattivi kinux ikunu inqas restrittivi, iżda daqstant effettivi, sabiex jiġu infurzati r-restrizzjonijiet tal-ivvjaġġar ikkontestati. F'dan ir-rigward, nirrileva li kontrolli "fuq il-post" imwettqa b'mod każwali fit-territorju, inkluż fiż-żoni tal-fruntiera, flimkien ma' pieni effettivi u dissważivi f'każ ta' ksur ta' dawn il-miżuri, setgħu probabbilment jikkostitwixxu mezz inqas restrittiv, iżda daqstant effikaċi, sabiex jiġu infurzati – u, fil-fatt, jidher li din kienet speċifikament l-azzjoni magħżula mill-awtoritajiet Belġjani fil-mument meta seħħew il-fatti [216].

160. It-tielet, fir-rigward tal-*proporzjonalità stretta* tal-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fil-fruntieri interni, infakkar l-osservazzjonijiet tiegħi fil-punti 120 sa 133 iktar 'il fuq, għal diskussjoni dwar l-aċċettazzjoni, f'soċjetà demokratika, tar-restrizzjonijiet għall-movimenti internazzjonali tal-persuni għal raġunijiet ta' "saħħa pubblika". Inżid ukoll li, lil hinn mill-inkonvenjenza kkawżata minn restrizzjonijiet sostanzjali fuq l-ivvjaġġar, il-kontrolli fil-fruntieri jinvolvu, fihom innifishom, ċerti żvantaġġi [217]. Il-kontrolli fil-fruntieri mwettqa mill-Istati Membri matul il-pandemija fixklu b'mod sinjifikattiv il-moviment ta' persuni li kienu qed jivvjaġġaw għal skopijiet "essenzjali" u li għalhekk ma kinux koperti minn projbizzjonijiet tal-ivvjaġġar, u li għalihom il-qsim mingħajr xkiel tal-fruntieri huwa kruċjali. L-impatt ta' dawn il-kontrolli fuq ħaddiema tal-fruntiera u l-kura tas-saħħa xi drabi kien sinjifikattiv, speċjalment meta wassal għal kjuwijiet twal u dewmien konsiderevoli. L-istess huwa minnu fir-rigward tal-moviment tal-merkanzija bejn il-fruntieri. Tal-inqas, sabiex "jibbilanċjaw" il-vantaġġi u l-iżvantaġġi possibbli tal-kontrolli fil-fruntieri, kellhom jiġu implimentati miżuri, bħas-sistema tal-"korsiji ħodor" irrakkomandata mill-Kummissjoni, sabiex jiġi ffaċilitat il-fluss tal-persuni u tal-merkanzija "essenzjali" [218].

161. Finalment, infakkar li għandha tiġi segwita proċedura speċifika sabiex jiġu introdotti mill-ġdid il-kontrolli fil-fruntieri interni. B'mod partikolari, skont l-Artikolu 27 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen, l-awtoritajiet nazzjonali kellhom iwettqu komunikazzjoni lill-kontropartijiet tagħhom fl-Istati Membri l-oħra u lill-Kummissjoni mhux iktar tard minn erba' ġimgħat *qabel* l-introduzzjoni mill-ġdid ippjanata. B'mod eċċezzjonali, skont l-Artikolu 28, huma setgħu immedjatament jintroduċu mill-ġdid il-kontrolli fil-fruntieri, filwaqt li jikkomunikaw din il-miżura fl-istess ħin. Fi kwalunkwe każ, kienet meħtieġa komunikazzjoni. Jidher li mhux l-Istati Membri kollha li ħadu tali miżura matul il-pandemija kkonformaw ma' dan ir-rekwiżit [219].

3. Konklużjoni provviżorja

162. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, nipproponi lill-Qorti tal-Ġustizzja tirrispondi għat-tieni domanda fis-sens li l-Artikolu 25(1) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen ma jipprekludix, bħala prinċipju, Stat Membru milli temporanjament jintroduċi mill-ġdid kontrolli

[216] Ara l-punti 139 sa 144 iktar 'il fuq.

[217] Ara, għal analiżi ddettaljata f'dan ir-rigward, il-Kummissjoni, id-Direttorat Ġenerali għall-Politika Reġjonali u Urbana, Peyrony, J., Rubio, J., u Viaggi, R., *The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions: an empirical report covering the period March to June 2020*, Uffiċċju tal-Pubblikazzjonijiet tal-Unjoni Ewropea, 2021.

[218] Ara l-Kummissjoni, 24 ta' Marzu 2020, Komunikazzjoni tal-Kummissjoni dwar l-implimentazzjoni tal-Korsiji Ħodor skont il-Linji Gwida għall-miżuri ta' ġestjoni tal-fruntieri biex tiġi protetta s-saħħa u tiġi żgurata d-disponibbiltà tal-oġġetti u tas-servizzi essenzjali (ĠU 2020, C 96 I, p. 1), u 30 ta' Marzu 2020, Komunikazzjoni tal-Kummissjoni COVID-19 Linji Gwida rigward l-eżerċitar tal-moviment liberu tal-ħaddiema (ĠU 2020, CI 102, p. 1).

[219] Ara, *inter alia*, Heinikoski, S., "Covid-19 bends the rules on internal border controls: Yet another crisis undermining the Schengen acquis?", *FIIA Briefing Paper 281*, April 2020.

fil-fruntieri interni bħala reazzjoni għal pandemija, sakemm din tkun gravi biżżejjed sabiex tiġi kklassifikata bħala "theddida serja għall-ordni pubbliku" fis-sens ta' din id-dispożizzjoni u li l-kundizzjonijiet kollha stabbiliti fiha jkunu ssodisfatti.

V. Konklużjoni

163. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet kollha preċedenti, nipproponi lill-Qorti tal-Ġustizzja tirrispondi d-domandi magħmula min-Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (il-Qorti tal-Ewwel Istanza ta' Brussell bil-lingwa Olandiża, il-Belġju) kif ġej:

(1) L-Artikolu 4(1) u l-Artikolu 5(1), moqrija flimkien mal-Artikolu 27(1) u mal-Artikolu 29(1), tad-Direttiva 2004/38/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tad-29 ta' April 2004 dwar id-drittijiet taċ-ċittadini ta' l-Unjoni u tal-membri tal-familja tagħhom biex jiċċaqilqu u jgħixu liberament fit-territorju ta' l-Istati Membri u li temenda r-Regolament (KEE) Nru 1612/68 u li tħassar id-Direttivi 64/221/KEE, 68/360/KEE, 72/194/KEE, 73/148/KEE, 75/34/KEE, 75/35/KEE, 90/364/KEE, 90/365/KEE u 93/96/KEE,

għandhom jiġu interpretati fis-sens li

ma jipprekludux, bħala prinċipju, miżuri nazzjonali, implimentati b'risposta għat-theddida serja u reali għas-saħħa pubblika rrappreżentata minn pandemija, li jikkonsistu, minn naħa, fi projbizzjoni tal-ivvjaġġar lejn u minn pajjiżi fejn is-sitwazzjoni epidemjoloġika hija relattivament agħar minn dik prevalenti fl-Istat Membru inkwistjoni u, min-naħa l-oħra, f'rekwiżiti ta' kwarantina u ttestjar fuq ir-residenti meta jirritornaw minn tali pajjiżi.

(2) L-Artikolu 25(1) tar-Regolament (UE) 2016/399 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tad-9 ta' Marzu 2016 dwar Kodiċi tal-Unjoni dwar ir-regoli li jirregolaw il-moviment ta' persuni min-naħa għall-oħra tal-fruntiera (Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen)

għandu jiġi interpretat fis-sens li

ma jipprekludix, bħala prinċipju, Stat Membru milli temporanjament jintroduċi mill-ġdid kontrolli fil-fruntieri interni bħala reazzjoni għal pandemija, sakemm din tkun gravi biżżejjed sabiex tiġi kklassifikata bħala "theddida serja għall-ordni pubbliku" fis-sens ta' din id-dispożizzjoni u li l-kundizzjonijiet kollha stabbiliti fiha jkunu ssodisfatti.