Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NICHOLAS EMILIOU
prednesené 7. septembra 2023 [1]

Vec C-128/22

BV NORDIC INFO
proti
Belgische Staat

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Holandskojazyčný súd prvého stupňa Brusel, Belgicko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Voľný pohyb osôb – Vnútroštátne opatrenia prijaté na kontrolu šírenia pandémie ochorenia COVID-19 – Zákaz ‚iných než nevyhnutných' ciest do krajín a z krajín, ktoré sa považujú za krajiny s vysokým rizikom nákazy pre cestujúcich – Požiadavky na karanténu a skríningové testovanie obyvateľov po ich návrate z týchto krajín – Smernica 2004/38/ES – Články 4 a 5 – Právo na výstup a vstup – Obmedzenie – Článok 27 ods. 1 a článok 29 ods. 1 – Odôvodnenie – Verejné zdravie – Proporcionalita – Kontroly vykonávané na presadzovanie cestovných obmedzení – Kódex schengenských hraníc – Článok 22 a článok 23 ods. 1 – Rozlišovanie medzi ‚hraničnými kontrolami' v zmysle prvého ustanovenia a ‚výkonom policajných právomocí' v zmysle druhého ustanovenia – Možnosť obnovenia kontroly vnútorných hraníc – Článok 25 ods. 1 – Odôvodnenie – Pojem ‚závažné ohrozenie verejného poriadku' – Riziko vážneho narušenia spoločnosti spôsobeného pandémiou – Proporcionalita"

I. Úvod

1. Medzi „nefarmaceutickými opatreniami" [2] zavedenými orgánmi verejnej moci na celom svete s cieľom kontrolovať šírenie pandémie ochorenia COVID-19 boli na poprednom mieste obmedzenia mobility osôb. Zatiaľ čo najdrastickejšími z týchto opatrení boli lockdowny, v popredí boli aj obmedzenia medzinárodného pohybu. V rôznych okamihoch počas pandémie totiž štáty uložili zákazy vstupu na svoje územie a/alebo výstupu z neho a sprísnili hraničné kontroly, aby tieto zákazy presadzovali.

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

[2] „Nefarmaceutické opatrenia" sú opatrenia v oblasti verejného zdravia iné ako očkovanie a poskytovanie liekov a lekárskeho ošetrenia, ktorých cieľom je predchádzať prenosu nákazlivej choroby v určitom spoločenstve a/alebo ho kontrolovať. Pozri Európske centrum pre prevenciu a kontrolu chorôb (ECDC), *Usmernenia pre nefarmaceutické opatrenia na zníženie vplyvu ochorenia COVID-19 v EÚ/EHP a Spojenom kráľovstve*, ECDC, Štokholm, 24. september 2020 (ďalej len „usmernenia ECDC").

2. Členské štáty Európskej únie neboli v tomto trende výnimkou. Počas „prvej vlny“ pandémie od marca 2020 [3] členské štáty nielenže kolektívne zakázali vstup *do* Európskej únie, čím čiastočne uzavreli „pevnosť Európa“ pred zvyškom sveta, [4] ale rôzne obmedzenia cezhraničnej mobility, ktoré sa medzi nimi zaviedli, viedli tiež k bezprecedentnej miere uzavretia hraníc v *rámci* Európskej únie. [5]

3. Hoci väčšina týchto opatrení bola koncom júna 2020 zrušená, niekoľko členských štátov sa obávalo (v tom čase) potenciálnej „druhej vlny“ ochorenia COVID-19 a ako preventívne opatrenie zachovalo obmedzenia medzinárodného pohybu. Prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Holandskojazyčný súd prvého stupňa Brusel, Belgicko), sa týka zlučiteľnosti niektorých z týchto opatrení, ktoré belgická vláda vykonala začiatkom júla 2020 a ktoré spočívali v zákaze „iných než nevyhnutných“ ciest okrem iného do a z niektorých krajín, ktoré sa považovali za krajiny predstavujúce vysoké riziko nákazy pre cestujúcich, v požiadavkách na karanténu a testovanie obyvateľov Belgicka po ich návrate z týchto krajín, a v kontrolách vykonávaných na belgických hraniciach alebo v ich blízkosti s cieľom presadiť tieto cestovné obmedzenia.

4. Prejednávaná vec nie je prvou vecou týkajúcou sa ochorenia COVID-19, ktorá bola predložená Súdnemu dvoru. Nie je to ani prvýkrát, čo sa Súdny dvor zaoberá zákonnosťou opatrení prijatých na kontrolu šírenia epidemickej choroby. [6] Súdny dvor však doposiaľ nikdy nerozhodoval o zlučiteľnosti preventívnych opatrení, ktoré samotnou svojou povahou a závažnosťou otriasli jedným z hlavných základov, ba dokonca úspechov Únie, a to vytvorením „oblas[ti] bez vnútorných hraníc, v ktorej je zaručený voľný pohyb… osôb“. [7] Prejednávaná vec tiež poukazuje na večnú otázku rovnováhy, ktorú musia orgány verejnej moci v demokratickej spoločnosti nájsť medzi legitímnym cieľom spočívajúcim v účinnom boji proti hrozbám, ktorým čelí spoločnosť, na jednej strane a základnými právami osôb dotknutých opatreniami prijatými v tejto súvislosti na druhej strane. Hoci Súdny dvor sa už touto otázkou zaoberal, najmä pokiaľ ide o boj proti trestnej činnosti a terorizmu, [8] po prvý raz sa jej bude musieť venovať v kontexte hrozby, ktorú predstavuje pandémia.

3 Je pravda, že členské štáty zažili rôzne „vlny“ pandémie v rôznom čase. Pokiaľ však ide o rok, ktorý je relevantný v prejednávanej veci, teda rok 2020, možno zhruba rozlišovať medzi „prvou vlnou“ od konca februára do konca júna a „druhou vlnou“, ktorá sa začala na jeseň 2020 a zhoduje sa so vznikom nových variantov vírusu COVID-19.

4 Európska komisia, 16. marec 2020, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade – COVID-19: Dočasné obmedzenie ciest do EÚ, ktoré nie sú nevyhnutné [COM(2020) 115 final], a Európska rada, závery predsedu Európskej rady v nadväznosti na videokonferenciu s členmi Európskej rady o ochorení COVID-19, 17. marec 2020.

5 Pokiaľ ide o jednotlivé obmedzenia cezhraničnej mobility zavedené členskými štátmi, pozri usmernenia ECDC, s. 18 až 20 a tam uvedené odkazy.

6 Pozri v tejto súvislosti judikatúru týkajúcu sa vypuknutia choroby „šialených kráv“, najmä rozsudok z 5. mája 1998, Spojené kráľovstvo/Komisia (C-180/96, EU:C:1998:192).

7 Pozri článok 3 ods. 2 ZEÚ a článok 26 ods. 2 ZFEÚ.

8 Pozri napríklad judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa uchovávania údajov o internetovej prevádzke, najmä rozsudok zo 6. októbra 2020, La Quadrature du Net a i. (C-511/18, C-512/18 a C-520/18, EU:C:2020:791).

II. Právny rámec

A. Právo Európskej únie

1. Smernica o občianstve

5. Článok 4 smernice 2004/38/ES o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov[9] (ďalej len „smernica o občianstve"), nazvaný „Právo výstupu", v prvom odseku stanovuje, že „bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na vnútroštátne pohraničné kontroly, všetci občania Únie s platným preukazom totožnosti alebo pasom a ich rodinní príslušníci, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a ktorí majú platný pas, majú právo opustiť územie členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu".

6. Článok 5 tejto smernice, nazvaný „Právo vstupu", v prvom odseku stanovuje, že „bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na vnútroštátne pohraničné kontroly, členské štáty udelia občanom Únie povolenie vstúpiť na ich územie s platným preukazom totožnosti alebo pasom a udelia rodinným príslušníkom, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, povolenie na vstup na ich územie s platným pasom".

7. Kapitola VI smernice o občianstve je nazvaná „Obmedzenia práva vstupu a práva pobytu z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia". V tejto kapitole článok 27, nazvaný „Všeobecné zásady", v prvom odseku stanovuje: „S výhradou ustanovení tejto kapitoly členské štáty môžu obmedziť slobodu pohybu… občanov Únie a ich rodinných príslušníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť na základe dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Tieto dôvody sa nesmú využívať pre ekonomické účely."

8. V tej istej kapitole článok 29 tejto smernice, nazvaný „Verejné zdravie", v prvom odseku stanovuje, že „jediné choroby, ktoré opodstatňujú opatrenia obmedzujúce slobodu pohybu, sú choroby s epidemickým potenciálom, ako je definované v príslušných nástrojoch Svetovej zdravotníckej organizácie [WHO]…".

2. Kódex schengenských hraníc

9. Článok 22 nariadenia (EÚ) 2016/399, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc)[10] (ďalej len „Kódex schengenských hraníc"), nazvaný „Prekračovanie vnútorných hraníc", stanovuje, že „vnútorné hranice možno prekročiť v ktoromkoľvek bode bez toho, aby sa vykonala hraničná kontrola osôb bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť".

[9] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 29. apríla 2004, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

[10] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 9. marca 2016 (Ú. v. EÚ L 77, 2016, s. 1).

10. Článok 25 tohto kódexu, nazvaný „Všeobecný rámec pre dočasné obnovenie kontroly vnútorných hraníc“, v prvom a druhom odseku stanovuje:

„1. Ak existuje v priestore bez kontroly vnútorných hraníc závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v niektorom z členských štátov, tento členský štát môže výnimočne obnoviť kontrolu hraníc na celej dĺžke alebo na určitých úsekoch svojich vnútorných hraníc na obmedzenú dobu najviac 30 dní, alebo na predvídateľné trvanie tohto závažného ohrozenia, ak jeho trvanie prekročí 30 dní. Rozsah a trvanie dočasného obnovenia kontroly vnútorných hraníc neprekročí nevyhnutne potrebné minimum na reakciu na závažné ohrozenie.

2. Kontrola vnútorných hraníc sa obnoví len ako posledná možnosť a v súlade s článkami 27, 28 a 29. Ak sa uvažuje o prijatí rozhodnutia o obnovení kontroly vnútorných hraníc v súlade s článkami 27, 28 alebo 29, musia sa v každom prípade zohľadniť kritériá uvedené v článkoch 26 a 30.“

B. Belgické právo

11. V rámci série „naliehavých opatrení“ na obmedzenie šírenia ochorenia COVID-19 na území Belgicka belgická vláda zaviedla cestovné obmedzenia. Pravidlá platné v tejto súvislosti sa však časom menili. Tento vývoj možno v rozsahu relevantnom na účely prejednávanej veci zhrnúť takto.

12. *Pôvodne* boli v období od 23. marca do 15. júna 2020 v zásade zakázané všetky „iné než nevyhnutné“ cesty z Belgicka a do Belgicka.[11] *Potom* sa v období od 15. júna do 12. júla 2020 uplatňovala výnimka z uvedeného zákazu v súvislosti s „krajinami EÚ+“.[12] Cestovanie do a z týchto krajín bolo povolené za predpokladu, že to povolila príslušná krajina.[13] *Nakoniec* belgická vláda rozhodla, že „iné než nevyhnutné“ cesty medzi Belgickom a dotknutými krajinami budú regulované v závislosti od epidemiologickej situácie každého štátu.

13. Na tento účel sa vykonával článok 18 vyhlášky ministra z 30. júna 2020 o naliehavých opatreniach na obmedzenie šírenia koronavírusu COVID-19 v znení Ministerieel besluit van 10 juli 2020 (vyhláška ministra z 10. júla 2020) (*Moniteur Belge* z 10. júla 2020, s. 51609) (ďalej len „sporná vyhláška“). Toto ustanovenie stanovovalo:

„(1) Cesty do Belgicka a z Belgicka, ktoré nie sú nevyhnutné, sú zakázané.

[11] Pozri článok 7 Ministerieel besluit van 20 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (vyhláška ministra z 23. marca 2020 o naliehavých opatreniach na obmedzenie šírenia koronavírusu COVID-19) (*Moniteur Belge* z 23. marca 2020, s. 17603).

[12] Tento výraz označuje členské štáty Európskej únie a tretie krajiny, ktoré vykonávajú schengenské *acquis*, konkrétne Island, Lichtenštajnsko, Nórsko a Švajčiarsko.

[13] Pozri článok 7 vyhlášky ministra z 23. marca 2020 o naliehavých opatreniach na obmedzenie šírenia koronavírusu COVID-19, zmenenej a doplnenej vyhláškou ministra z 5. júna 2020 (*Moniteur Belge* z 5. júna 2020, s. 41544), a potom článok 18 Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (vyhláška ministra z 30. júna 2020 o naliehavých opatreniach na obmedzenie šírenia koronavírusu COVID-19) (*Moniteur Belge* z 30. júna 2020, s. 48715).

(2) Odchylne od prvého odseku… je dovolené:

1. cestovať z Belgicka do všetkých krajín Európskej únie, schengenského priestoru a Spojeného kráľovstva a cestovať do Belgicka z týchto krajín s výnimkou území označených ako červené zóny, ktorých zoznam je uverejnený na internetovej stránke [belgického ministerstva zahraničných vecí],

…“

14. Belgické orgány tak od 12. júla 2020 až do dátumu, ktorý v návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie je uvedený, používali farebné označovanie, podľa ktorého sa krajiny EÚ+ delili na „červené“, „oranžové“ a „zelené“ v závislosti od ich epidemiologickej situácie. Podľa tohto označovania:

– „zelená“ znamenala, že cestovanie do príslušnej krajiny je povolené bez akýchkoľvek obmedzení,

– „oranžová“ znamenala, že cestovanie do dotknutej krajiny sa neodporúča a pri návrate z nej sa odporúča absolvovať karanténu a otestovať sa, čo však nebolo povinné,

– „červená“ znamenala, že cestovanie do dotknutej krajiny je zakázané a cestujúci musia po návrate podstúpiť karanténu a povinné testovanie (podľa pravidiel príslušného belgického regiónu). [14]

15. Na účely vyššie uvedeného farebného označovania sa posúdenie epidemiologickej situácie v každej krajine alebo regióne vykonávalo podľa metodiky stanovenej v písomnom stanovisku vydanom poradným orgánom belgickej vlády. [15] Kľúčovými kritériami boli po prvé kumulatívny počet nových prípadov nákazy („incidencia“) za predchádzajúcich 14 dní na 100 000 obyvateľov na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni (ak boli k dispozícii údaje na nižšej ako celoštátnej úrovni), po druhé trend miery nákazy a po tretie prípadné opatrenia na zamedzenie šírenia nákazy uložené na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni. Krajiny teda boli rozdelené takto:

– krajiny „s vysokým rizikom“ (t. j. „červené“), kde celoštátna incidencia nových prípadov ochorenia COVID-19 v predchádzajúcich 14 dňoch bola viac ako 10-krát vyššia než v Belgicku (100 nahlásených prípadov na 100 000 obyvateľov). Platilo to aj pre oblasti v rámci krajiny, kde bol uložený lockdown alebo prísnejšie opatrenia než na zvyšnej časti územia,

– krajiny „so stredným rizikom“ (t. j. „oranžové“), kde celoštátna incidencia nových prípadov ochorenia COVID-19 v predchádzajúcich 14 dňoch bola 2- až 10-krát vyššia než v Belgicku (20 až 100 nahlásených prípadov na 100 000 obyvateľov),

– krajiny „s nízkym rizikom“ (t. j. „zelené“), kde celoštátna incidencia nových prípadov ochorenia COVID-19 v predchádzajúcich 14 dňoch bola podobná ako v Belgicku (menej ako 20 nahlásených prípadov na 100 000 obyvateľov).

[14] V návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie je vysvetlený právny základ požiadaviek na karanténu a testovanie uložených pri návrate. Na Súdnom dvore belgická vláda vysvetlila, že požiadavky na karanténu a testovanie nepatria do právomoci federálneho štátu, ale subjektov federácie. V dôsledku toho sa v tejto súvislosti v rôznych častiach Belgicka uplatňovali rôzne predpisy.

[15] Konkrétne ide o Celeval, orgán zriadený belgickou vládou v apríli 2020, ktorému predsedá Federálna služba verejného zdravotníctva a tvoria ho odborníci v oblasti zdravotníctva, virológovia, ekonómovia, psychológovia, behaviorálni a komunikační odborníci.

16. Údaje o miere nákazy v každej krajine alebo regióne (ak boli k dispozícii) poskytlo ECDC, ktoré dostávalo tieto údaje od príslušných krajín. Informácie o prípadných opatreniach proti šíreniu nákazy uplatňovaných v danej krajine alebo regióne získalo a poskytlo belgické ministerstvo zahraničných vecí. Celeval mal odovzdávať informácie týkajúce sa farebného označovania krajín najmenej raz týždenne.

17. Článok 22 spornej vyhlášky tiež stanovoval, že porušenie ustanovení najmä článku 18 tejto vyhlášky bude mať za následok uloženie sankcií upravených v článku 187 zákona z 15. mája 2007 o civilnej bezpečnosti.[16] Toto ustanovenie v podstate stanovuje, že odmietnutie dodržiavania týchto opatrení alebo ich porušenie z nedbanlivosti sa v čase mieru trestá odňatím slobody na osem dní až tri mesiace a peňažným trestom od 26 do 500 eur alebo len jednou z týchto sankcií. Ďalej stanovuje, že minister vnútra, prípadne starosta alebo veliteľ polície pre dotknutú oblasť „môže okrem toho nechať uvedené opatrenia vykonať *ex offo*“ na náklady páchateľov.

III. Skutkový stav, vnútroštátne konanie a prejudiciálne otázky

18. NORDIC INFO BV (ďalej len „Nordic Info“) je cestovná kancelária so sídlom v Belgicku, ktorá organizuje a predáva zájazdy do severských krajín, najmä do Švédska.

19. Dňa 12. júla 2020 bolo farebné označenie krajín EÚ+ uvedené v článku 18 ods. 2 bode 1 spornej vyhlášky prvýkrát uverejnené na internetovej stránke belgického ministerstva zahraničných vecí. Švédsko bolo na základe svojej epidemiologickej situácie označené červenou farbou. Hoci Belgicko od 15. júna 2020 neuplatňovalo vo vzťahu k tejto krajine nijaké cestovné obmedzenia,[17] v dôsledku tohto farebného označenia boli „iné než nevyhnutné“ cesty do a zo Švédska na základe tohto ustanovenia zakázané. Okrem toho sa na obyvateľov Belgicka po návrate z tejto krajiny vzťahovali požiadavky na karanténu a testovanie podľa platných regionálnych predpisov.

20. Nordic Info následne zrušila všetky plánované zájazdy do Švédska na letnú sezónu 2020, informovala cestujúcich, ktorí sa v tom čase nachádzali v danej krajine, a poskytla im pomoc pri návrate do Belgicka.

21. Dňa 15. júla 2020 bolo aktualizované farebné označenie krajín EÚ+ na webovom sídle belgického ministerstva zahraničných vecí. Farebné označenie Švédska sa zmenilo z červenej farby na oranžovú. Cesty do tejto krajiny, ktoré nie sú nevyhnutné, už teda neboli zakázané, ale sa len neodporúčali, a po návrate už rezidenti nemali povinnosť podstúpiť karanténu a skríningové testy.

22. Nordic Info následne podala na Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Holandskojazyčný súd prvého stupňa Brusel) občianskoprávnu žalobu o určenie zodpovednosti proti Belgische Staat (belgický štát), ktorou sa domáha náhrady škody v predbežnej výške 481 431,00 eura zvýšenej o úroky a navrhuje vymenovanie znalca na posúdenie konečnej výšky straty, ktorá jej vznikla v dôsledku zrušenia plánovaných zájazdov do Švédska.[18]

16 *Moniteur Belge* z 31. júla 2007.

17 Pozri bod 12 vyššie. Je nesporné, že Švédsko v čase skutkových okolností vo veci samej neuložilo obmedzenia vstupu belgickým rezidentom.

18 Nordic Info sa domáha náhrady škody konkrétne za stratu spojenú so zrušením všetkých zájazdov do Švédska, poskytnutím informácií dotknutým cestujúcim a pomoci pri návrate, ako aj s nemožnosťou budúcich rezervácií z dôvodu zákazu cestovania. Vnútroštátny súd však vysvetľuje, že v tomto štádiu konania vo veci samej Nordic Info „nevylučuje nijakú náhradu škody“, čo znamená, ak tomu správne rozumiem, že sa môže neskôr domáhať náhrady iných škôd. K tomuto aspektu sa vrátim v bode 36 nižšie.

23. Nordic Info v podstate tvrdí, že belgická vláda sa dopustila nesprávneho právneho posúdenia pri prijímaní predmetných cestovných obmedzení. Žalobkyňa vo veci samej predovšetkým po prvé tvrdí, že tieto opatrenia boli v rozpore so smernicou o občianstve, keďže obmedzovali právo na voľný pohyb, ktoré je v nej zaručené, a takáto výnimka nemala nijaký právny základ. Po druhé tieto opatrenia v praxi viedli k obnoveniu kontroly spoločných hraníc Belgicka a iných členských štátov v rozpore s podmienkami stanovenými v tejto súvislosti v Kódexe schengenských hraníc.

24. Za týchto okolností sa Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Holandskojazyčný súd prvého stupňa Brusel) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Majú sa články 2, 4, 5, 27 a 29 [smernice o občianstve], ktorými sa vykonávajú články 20 a 21 ZFEÚ, vykladať v tom zmysle, že nebránia právnej úprave členského štátu (v prejednávanom prípade článkom 18 a 22 [spornej vyhlášky]), ktorou sa prostredníctvom všeobecného opatrenia:

– belgickým štátnym príslušníkom a ich rodinným príslušníkom, ako aj občanom Únie, ktorí sa zdržiavajú na území Belgicka, a ich rodinným príslušníkom ukladá principiálny zákaz vycestovať v prípade iných než nevyhnutných ciest z Belgicka do krajín Európskej únie a schengenského priestoru, ktoré sú podľa farebného označenia vypracovaného na základe epidemiologických údajov označené červenou farbou,

– občanom Únie, ktorí nie sú belgickými štátnymi príslušníkmi, a ich rodinným príslušníkom (ktorí prípadne majú právo zdržiavať sa na území Belgicka) ukladajú obmedzenia pri vstupe (ako sú karanténa a testy) v prípade iných než nevyhnutných ciest z krajín [Európskej únie] a schengenského priestoru, ktoré sú podľa farebného označenia vypracovaného na základe epidemiologických údajov označené červenou farbou, do Belgicka?

2. Majú sa články 1, 3 a 22 Kódexu schengenských hraníc vykladať v tom zmysle, že nebránia právnej úprave členského štátu (v prejednávanom prípade článkom 18 a 22 [spornej vyhlášky]), ktorou sa ukladá zákaz vycestovať v prípade iných než nevyhnutných ciest z Belgicka do krajín Európskej únie a schengenského priestoru a zákaz vstupu z týchto krajín do Belgicka, ktoré sa môžu nielen kontrolovať a sankcionovať, ale ktoré minister, starosta a veliteľ tiež môže uskutočňovať *ex offo*?“

25. Prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania zo 7. februára 2022 bol podaný 23. februára 2022. Písomné pripomienky predložila Nordic Info, belgická, rumunská, nórska a švajčiarska vláda, ako aj Európska komisia. Belgická, rumunská a nórska vláda boli spolu s Komisiou zastúpené na pojednávaní, ktoré sa konalo 10. januára 2023.

IV. Analýza

26. Prejednávaná vec sa týka otázky, či sú zlučiteľné s právom EÚ dva súvisiace, ale odlišné súbory opatrení, ktoré belgická vláda vykonala v júli 2020[19] s cieľom kontrolovať šírenie ochorenia COVID-19. Vec sa v prvom rade týka určitých cestovných obmedzení, konkrétne po prvé zákazu „iných než nevyhnutných“ ciest, na základe ktorého cestujúci nemohli opustiť územie Belgicka a vycestovať do krajín, ktoré sa považovali za krajiny s vysokým rizikom nákazy, a – s výnimkou belgických štátnych príslušníkov a osôb s pobytom v Belgicku – nemohli z týchto krajín ani

[19] V návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie je uvedené, ako dlho boli tieto opatrenia účinné.

vstúpiť na územie Belgicka, a po druhé požiadaviek na karanténu a skríningové testovanie uložených týchto štátnym príslušníkom a rezidentom [20] po návrate z príslušných krajín. V druhom rade sa vec týka vykonávania kontrol osôb, ktoré prekročili alebo sa pokúsili prekročiť belgické hranice, na účely uplatnenia týchto cestovných obmedzení.

27. Takéto opatrenia sa v rámci práva EÚ riadia odlišnými pravidlami. Na jednej strane cestovné obmedzenia v rozsahu, v akom sa vzťahujú na štátnych príslušníkov členských štátov, [21] ktorí chcú cestovať v rámci Európskej únie, patria do pôsobnosti rôznych ustanovení primárneho a sekundárneho práva EÚ, ktoré týmto štátnym príslušníkom zaručujú právo na voľný pohyb. To je jadrom *prvej* prejudiciálnej *otázky*. Na druhej strane sa vyššie uvedené ustanovenia nevzťahujú na hraničné kontroly. [22] Pokiaľ ide o členské štáty, na ktoré sa vzťahuje schengenské *acquis*, akým je Belgicko, [23] zákonnosť týchto kontrol sa musí posudzovať na základe ustanovení Kódexu schengenských hraníc. To je jadrom *druhej otázky* vnútroštátneho súdu.

28. Oboma otázkami sa budem postupne zaoberať v nasledujúcich častiach.

A. Zlučiteľnosť sporných cestovných obmedzení s pravidlami voľného pohybu osôb (prvá otázka)

29. Na účely posúdenia sporných cestovných obmedzení a vzhľadom na diskusiu, ktorá prebehla na Súdnom dvore, považujem za užitočné zaoberať sa viacerými otázkami, konkrétne príslušnými pravidlami voľného pohybu (1), ich územnou pôsobnosťou (2), rozsahom, v akom tieto obmedzenia bránili výkonu práv, ktoré sú v nich zaručené (3), otázkou, či sa členské štáty mohli za daných okolností odchýliť od práva EÚ v „mimoriadnej“ miere (4), a nakoniec zákonnosťou týchto obmedzení vzhľadom na tieto pravidlá (5).

1. Relevantné pravidlá týkajúce sa voľného pohybu osôb

30. Také cestovné obmedzenia, aké prijalo Belgicko, sú všeobecne záväzné opatrenia, ktoré ovplyvnili mnohých ľudí. Dotknuté osoby mohli mať rôzne právne postavenie, napríklad štátni príslušníci členských štátov alebo štátni príslušníci tretích krajín s právom na pobyt v Belgicku. Tieto osoby sa mohli usilovať vycestovať na rôzne miesta alebo sa z nich vrátiť – iný členský štát EÚ alebo tretia krajina, a to na rôzne účely – za prácou, rodinou, voľnočasovými aktivitami atď. V závislosti od týchto premenných sa rovnaké cestovné obmedzenia mohli posudzovať z hľadiska rôznych ustanovení vnútroštátneho práva, práva EÚ a medzinárodného práva upravujúceho cezhraničný pohyb osôb.

[20] Zdôrazňujem, že na rozdiel od toho, čo podľa všetkého vyplýva zo znenia prvej otázky, v návrhu na začatie prejudiciálneho konania je jasne uvedené, že tieto požiadavky sa uplatňovali nielen na štátnych príslušníkov iných členských štátov, ktorí majú bydlisko v Belgicku, ale aj na belgických štátnych príslušníkov. Vnútroštátny súd v tejto súvislosti vysvetľuje, že táto otázka neodráža ich skutočný rozsah, ale skôr skutočnosť, že Nordic Info spochybňuje zlučiteľnosť týchto opatrení s právom EÚ len v rozsahu, v akom sa uplatňovali na štátnych príslušníkov iných členských štátov.

[21] Ako aj na ich rodinných príslušníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín. Vo zvyšnej časti týchto návrhov sa pre jednoduchosť zameriam na štátnych príslušníkov členských štátov, ale analýza bude platiť aj pre týchto štátnych príslušníkov tretích krajín.

[22] Hoci totiž pravidlá voľného pohybu priznávajú štátnym príslušníkom členských štátov právo na pohyb medzi týmito štátmi, nepriznávajú im právo nemusieť sa pri tom podrobiť hraničným kontrolám. Pozri v tomto zmysle odôvodnenie 7 a články 4 a 5 smernice o občianstve.

[23] Pozri protokol (č. 19) o schengenskom *acquis* začlenenom do rámca Európskej únie (Ú. v. EÚ C 83, 2010, s. 290), pripojený k Lisabonskej zmluve, články 1 a 2.

31. V rámci prejednávaného návrhu na začatie prejudiciálneho konania však Súdnemu dvoru neprináleží vykonať holistické preskúmanie zákonnosti takých opatrení. Naopak, jeho úlohou je poskytnúť výklad práva EÚ, ktorý bude vnútroštátnemu súdu užitočný na vyriešenie sporu vo veci samej vzhľadom na príslušný skutkový stav.

32. Prejednávaná vec je v tomto ohľade trochu nezvyčajná. Zákonnosť príslušných cestovných obmedzení totiž nespochybňuje daná osoba, ktorej bolo zabránené cestovať do určitej destinácie alebo z nej. Naopak, ide o žalobu o určenie zodpovednosti za škodu podanú spoločnosťou, ktorá ako belgická cestovná kancelária organizujúca zájazdy najmä do Švédska bola týmito obmedzeniami nepriamo dotknutá. V konaní na vnútroštátnom súde sa však Nordic Info neodvoláva na svoju slobodu poskytovania cezhraničných služieb cestovného ruchu, ktorá je chránená rôznymi ustanoveniami práva EÚ.[24] Namiesto toho sa dovoláva práva na voľný pohyb, ktoré majú podľa práva EÚ jej skutoční a potenciálni klienti – o ktorých sa predpokladá, že sú štátnymi príslušníkmi členských štátov. Súdny dvor by sa teda mal v prejednávanej veci v podstate obmedziť na preskúmanie ustanovení týkajúcich sa tohto práva.

33. Pripomínam, že podľa článku 20 ods. 1 ZFEÚ majú štátni príslušníci členských štátov postavenie občanov Únie. Toto postavenie im podľa článku 20 ods. 2 písm. a), článku 21 ods. 1 tejto Zmluvy, ako aj článku 45 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“)[25] priznáva okrem iného právo na voľný pohyb na území členských štátov bez ohľadu na jeho účel, čo zahŕňa aj cestovný ruch. Toto právo sa vykonáva v súlade s podmienkami stanovenými v nástrojoch sekundárneho práva prijatých na jeho vykonanie,[26] najmä v smernici o občianstve.[27]

34. Právo na voľný pohyb zaručené občanom Únie má dve zložky. Po prvé zahŕňa právo výstupu vyjadrené v článku 4 smernice o občianstve. Je to právo všetkých občanov Únie opustiť územie ktoréhokoľvek členského štátu vrátane svojho vlastného[28] s cieľom vycestovať do iného členského štátu[29] pod jedinou podmienkou, že majú platný preukaz totožnosti alebo cestovný pas, a opakujem, bez ohľadu na účel výstupu.[30] Toto právo sa teda vzťahuje na situáciu belgických štátnych príslušníkov a iných občanov Únie, ktorí chceli opustiť belgické územie, aby vycestovali do Švédska na dovolenku.[31]

35. Právo na voľný pohyb po druhé zahŕňa právo vstupu, hoci v tejto súvislosti je právny rámec o niečo zložitejší. V podstate na jednej strane článok 5 ods. 1 smernice o občianstve priznáva štátnym príslušníkom členského štátu právo vstúpiť na územie *iného* členského štátu pod jedinou podmienkou, že sú držiteľmi platného preukazu totožnosti alebo cestovného pasu, a aj v tomto prípade bez ohľadu na účel vstupu. Na druhej strane toto ustanovenie neupravuje vstup občanov

[24] Pozri najmä článok 56 ZFEÚ.

[25] Okrem toho právo štátnych príslušníkov členských štátov cestovať v rámci Európskej únie na osobitný účel cestovného ruchu je chránené v rámci slobodného poskytovania služieb zakotveného najmä v článku 56 ZFEÚ. Pozri najmä rozsudok z 31. januára 1984, Luisi a Carbone (286/82 a 26/83, EU:C:1984:35, bod 16).

[26] Pozri článok 20 ods. 2, článok 21 ods. 1 ZFEÚ a článok 52 ods. 2 Charty.

[27] Pozri článok 1 písm. a) smernice o občianstve.

[28] Pozri najmä rozsudok zo 4. októbra 2012, Biankov (C-249/11, EU:C:2012:608, body 30 a 32 a tam citovanú judikatúru).

[29] Naopak, možnosť občanov Únie opustiť členský štát s cieľom vycestovať do tretej krajiny nie je upravená týmto ustanovením ani právom EÚ týkajúcim sa voľného pohybu vo všeobecnosti.

[30] Pozri v tomto zmysle odôvodnenia 2 a 3 smernice o občianstve.

[31] V medzinárodnom práve je právo opustiť ktorúkoľvek krajinu vrátane vlastnej zaručené najmä v článku 2 ods. 2 protokolu č. 4 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDĽP), podpísanému v Ríme 4. novembra 1950. Keďže tento protokol ratifikovali všetky členské štáty s výnimkou Grécka, ide o kontextový prvok relevantný pre analýzu v prejednávanej veci.

Únie na územie ich *vlastného* členského štátu.[32] Po prvé právo osoby vstúpiť na územie štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, vyplýva z ustálenej zásady medzinárodného práva, ktorá bola potvrdená najmä v článku 3 ods. 2 protokolu č. 4 k EDĽP.[33] Po druhé podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa článok 21 ods. 1 ZFEÚ vzťahuje na osobitnú situáciu občana Únie, ktorý sa vracia do svojho členského štátu po tom, čo si uplatnil právo na voľný pohyb tým, že vycestoval do cudziny.[34] V konečnom dôsledku v prejednávanom prípade belgickí štátni príslušníci a iní občania Únie mali právo vstúpiť na belgické územie napríklad po absolvovaní zájazdu do Švédska – hoci podľa odlišných právnych základov.

2. Uplatniteľnosť týchto pravidiel na pohyb osôb medzi Belgickom a Islandom alebo Nórskom

36. V tomto štádiu týchto návrhov by som sa chcel venovať otázke, ktorá je síce druhoradá, ale napriek tomu tvorila významnú časť rozpravy na Súdnom dvore. Konkrétne z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že Nordic Info bežne organizuje zájazdy nielen do Švédska, ale aj na Island a do Nórska. Hoci tieto krajiny nie sú v Európskej únii, sú súčasťou schengenského priestoru.[35] Sporné cestovné obmedzenia sa teda vo vzťahu k nim uplatňovali rovnako ako vo vzťahu k členským štátom.[36] V tejto súvislosti vnútroštátny súd uvádza, že hoci sa žaloba o náhradu škody, ktorú podala Nordic Info, sústreďuje na stratu, ktorá jej vznikla v súvislosti so zrušením zájazdov do Švédska, táto spoločnosť „nevylučuje nijakú náhradu škody“. Zdá sa teda, že tento súd naznačuje, že žalobkyňa môže v neskoršom štádiu konania vo veci samej prehodnotiť alebo aspoň spresniť svoj nárok tak, aby zahŕňal prípadné zrušenie zájazdov na Island a/alebo do Nórska. Vnútroštátny súd teda vo svojej prvej otázke odkazuje na občanov Únie, ktorí chcú vycestovať z Belgicka do určitých „krajín [Európskej únie] a schengenského priestoru“ (a naopak).

37. Vzhľadom na vyššie uvedené sa Súdny dvor na pojednávaní vedľajších účastníkov konania pýtal, či a v akom rozsahu sa pravidlá voľného pohybu osôb stanovené v smernici o občianstve uplatňujú na Island a Nórsko.

[32] Toto riešenie vyplýva z vymedzenia všeobecnej pôsobnosti smernice o občianstve, ktorá sa podľa svojho článku 3 ods. 1 uplatňuje „na všetkých občanov Únie, ktorí sa pohybujú alebo zdržiavajú v členskom štáte inom, ako je členský štát, ktorého štátnymi príslušníkmi sú“ [pozri okrem iného rozsudok zo 6. októbra 2021, A (Prekročenie hraníc na rekreačnom plavidle), C-35/20, EU:C:2021:813, body 67 až 69 a tam citovanú judikatúru]. Na pojednávaní sa Súdny dvor pýtal vedľajších účastníkov konania, či v dôsledku toho článok 4 ods. 1 tejto smernice neupravuje ani *výstup* švédskeho štátneho príslušníka, ktorý chce cestovať do Švédska, z belgického územia. Podľa môjho názoru upravuje. Po prvé z logického hľadiska zo skutočnosti, že smernica o občianstve sa nezaoberá osobitnou otázkou *vstupu* švédskeho štátneho príslušníka na územie Švédska, nevyplýva, že neupravuje ani otázku odchodu tohto štátneho príslušníka z Belgicka – keďže toto sú dve síce súvisiace, ale odlišné otázky. Po druhé, ak má švédsky štátny príslušník bydlisko v Belgicku, patrí medzi „občanov Únie, ktorí sa… zdržiavajú v členskom štáte inom, ako je členský štát, ktorého štátnymi príslušníkmi sú“, v zmysle článku 3 ods. 1 tejto smernice. Táto osoba je teda „osobou oprávnenou“ na vykonávanie práva priznaného týmto nástrojom. Článok 4 ods. 1 tejto smernice sa teda uplatňuje na otázku, či Belgicko môže alebo nemôže zakázať tejto osobe opustiť jeho územie bez ohľadu na miesto určenia.

[33] Naopak, medzinárodné právo ako také nezaručuje nijaké všeobecné právo cudzinca vstúpiť do určitej krajiny. Pokiaľ ide o EDĽP, pozri rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva (ESĽP) z 26. júna 2012, Kurić a i. v. Slovinsko (CE:ECHR:2014:0312JUD002682806, bod 355).

[34] Pozri v tomto zmysle najmä rozsudok zo 6. októbra 2021, A (Prekročenie hraníc na rekreačnom plavidle) (C-35/20, EU:C:2021:813, bod 70 a tam citovanú judikatúru). Podľa môjho názoru by sa občania Únie v rámci svojho návratu zo zájazdu do iného členského štátu mohli voči vlastnému členskému štátu odvolávať aj na článok 56 ZFEÚ (pozri poznámku pod čiarou 26 vyššie).

[35] Pozri článok 2 Dohody uzavretej medzi Radou Európskej únie a Islandskou republikou a Nórskym kráľovstvom o pridružení Islandskej republiky a Nórskeho kráľovstva pri vykonávaní, uplatňovaní a rozvoji schengenského *acquis* z 18. mája 1999 (Ú. v. ES L 176, 1999, s. 36; Mim. vyd. 11/032, s. 4).

[36] Pozri body 12 a 13 vyššie.

38. Rovnako ako belgická a rumunská vláda nie som presvedčený, že Súdny dvor by sa mal touto otázkou zaoberať vo svojom neskoršom rozsudku v prejednávanej veci. Okrem toho, že vnútroštátny súd nežiada o vysvetlenie tejto problematiky – keďže sa zdá, že je presvedčený o odpovedi[37] –, nie je isté, či by poskytnutie takéhoto vysvetlenia *ex offo* bolo pre tento súd užitočné pri rozhodovaní vo veci, ktorú prejednáva. Súdny dvor by totiž v podstate vydal poradné stanovisko k otázke, ktorá je v tomto štádiu konania vo veci samej do značnej miery hypotetická,[38] s cieľom zohľadniť, že by sa mohla stať relevantnou neskôr, *ak* Nordic Info pozmení alebo špecifikuje svoj nárok. Súdny dvor obvykle oprávnene odmieta uplatniť takýto špekulatívny prístup v rámci prejudiciálneho konania.[39]

39. Ak by sa Súdny dvor napriek tomu rozhodol rozhodnúť o tejto otázke, subsidiárne uvediem nasledujúce poznámky.

40. Vo všeobecnosti pravidlá voľného pohybu osôb stanovené v Zmluve o FEÚ a nástroje sekundárneho práva prijaté na ich vykonanie upravujú, ako som už uviedol, situáciu občanov Únie pohybujúcich sa medzi členskými štátmi, a nie pohyb osôb medzi členským štátom, akým je Belgicko, a tretími krajinami, akými sú Island alebo Nórsko. Skutočnosť, že posledné uvedené krajiny sú súčasťou schengenského priestoru, je v tejto súvislosti irelevantná, keďže tieto pravidlá nie sú súčasťou schengenského *acquis*.

41. Island a Nórsko sú však tiež zmluvnými stranami Dohody o Európskom hospodárskom priestore[40] (ďalej len „Dohoda o EHP“) spolu so všetkými členskými štátmi Európskej únie a samotnou Úniou. Táto dohoda vo svojich prílohách obsahuje[41] dva výslovné odkazy na smernicu o občianstve od nadobudnutia účinnosti rozhodnutia Spoločného výboru EHP č. 158/2007 zo 7. decembra 2007[42] (ďalej len „rozhodnutie Spoločného výboru“). Prostredníctvom týchto odkazov bola táto smernica s malými úpravami[43] začlenená do práva EHP, a preto je pre zmluvné strany tejto dohody záväzná.[44]

42. Vzhľadom na to, že predmetné prílohy sú venované voľnému pohybu pracovníkov a právu usadiť sa a že každá z nich uvádza, že smernica o občianstve „sa primerane uplatňuje na oblasti, na ktoré sa vzťahuje [predmetná príloha]“, však treba objasniť, či táto smernica bola do Dohody o EHP začlenená len *čiastočne*, výlučne vo vzťahu k pohybu štátnych príslušníkov členských štátov EÚ a štátov EZVO v rámci Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP) na osobitné účely zamestnania a samostatnej zárobkovej činnosti, alebo v *plnom rozsahu*, aby sa tento pohyb reguloval na *akýkoľvek* účel, ako je to v Európskej únii.[45] V tejto súvislosti bola na Súdnom dvore osobitne prediskutovaná otázka, či sa na osoby, ktoré nie sú ekonomicky aktívne – t. j. osoby, akými sú študenti, dôchodcovia atď., ktoré nie sú zamestnancami ani samostatne zárobkovo činnými osobami –, vzťahuje v rámci EHP právo na voľný pohyb zaručené touto smernicou.

37 Vnútroštátny súd v návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvádza, že podľa jeho názoru smernica o občianstve upravuje pohyb osôb okrem iného medzi Belgickom a Islandom alebo Nórskom.

38 Zaradenie týchto krajín podľa farebného označovania, o ktoré ide vo veci samej, nie je v návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvedené, čo znamená, že nie je jasné ani to, že sa na ne v čase skutkových okolností vzťahovali cestovné obmedzenia.

39 Pozri napríklad rozsudky z 11. decembra 2018, Weiss a i. (C-493/17, EU:C:2018:1000, bod 166), a z 26. novembra 2020, Sögård Fastigheter (C-787/18, EU:C:2020:964, body 79 až 81).

40 Dohoda z 2. mája 1992 (Ú. v. ES L 1, 1994, s. 3).

41 Konkrétne v prílohe V bode 1 a prílohe VIII bode 3.

42 Ú. v. EÚ L 124, 2008, s. 20, a dodatok EHP č. 26, 8.5.2008, s. 17.

43 V práve EHP sa každý odkaz v smernici o občianstve na „členský štát/členské štáty“ chápe tak, že okrem toho zahŕňa aj štáty EZVO (Island, Lichtenštajnsko a Nórsko), a akýkoľvek odkaz na „občana/občanov Únie“ sa nahrádza slovami „štátny príslušník/štátni príslušníci členských štátov ES a štátov EZVO“ (pozri prílohu V a prílohu VIII k Dohode o EHP).

44 Pozri v tomto zmysle článok 7 Dohody o EHP.

45 Pozri body 34 a 35 vyššie.

43. Totiž zatiaľ čo Dohoda o EHP obsahuje podobne ako Zmluva o FEÚ ustanovenia zabezpečujúce voľný pohyb osôb na hospodárske účely,[46] neobsahuje ustanovenia podobné článkom 20 a 21 ZFEÚ, ktoré upravujú pohyb týchto osôb, ktoré nie sú ekonomicky aktívne, v rámci Európskej únie. Celý pojem „občianstvo Únie“ totiž nemá v tejto dohode ekvivalent.[47]

44. Súdny dvor síce o tejto problematike ešte nerozhodoval,[48] Súdny dvor EZVO však už áno. V rozsudku Gunnarsson[49] uvedený súd rozhodol, že smernica o občianstve sa uplatňuje na pohyb osôb, ktoré nie sú ekonomicky aktívne, v rámci EHP bez ohľadu na to, že Dohoda o EHP neobsahuje ustanovenie rovnocenné článkom 20 a 21 ZFEÚ. Súdny dvor EZVO v podstate pripomenul, že právo na voľný pohyb osôb, ktoré nie sú ekonomicky aktívne, bolo zaručené právom EÚ a EHP už pred zavedením pojmu „občianstvo Únie“ a týchto ustanovení do rôznych smerníc,[50] pričom bolo do tejto dohody začlenené od začiatku. Smernica o štátnom občianstve tieto smernice zrušila a nahradila a rozhodnutím Spoločného výboru sa tento vývoj preniesol do práva EHP. Hoci pohyb osôb, „ktoré nie sú ekonomicky aktívne“, je v súčasnosti podľa práva EÚ spojený s pojmom „občianstvo Únie“ a hoci tento pojem nemá v práve EHP ekvivalent, podľa Súdneho dvora EZVO to neznamená, že jednotlivci musia byť „zbavení práv, ktoré už nadobudli“ na základe tejto dohody pred zavedením tohto pojmu a ktoré „sú zachované“ v uvedenej smernici.[51]

45. Je zrejmé, že Súdny dvor nie je viazaný rozhodnutiami Súdneho dvora EZVO. Podľa môjho názoru však všeobecná zásada medzinárodného práva týkajúca sa dodržiavania zmluvných záväzkov (*pacta sunt servanda*),[52] „privilegované vzťahy…, ktoré spájajú Úniu, jej členské štáty a štáty EZVO“,[53] a nevyhnutnosť zabezpečiť v čo najväčšej možnej miere jednotné uplatňovanie Dohody o EHP vo všetkých zmluvných štátoch znamenajú, že Súdny dvor musí tieto rozhodnutia zohľadniť na účely výkladu tejto dohody.[54] Navrhujem totiž, aby sa nimi riadil, pokiaľ neexistujú presvedčivé dôvody na to, aby postupoval opačne.

46. Táto výhrada sa podľa môjho názoru v prejednávanej veci neuplatňuje. Odôvodnenie Súdneho dvora EZVO v rozsudku Gunnarsson je totiž presvedčivé. Skutočnosť, že „občianstvo EHP“ v práve EHP neexistuje, neoprávňuje na zúženie vecnej pôsobnosti smernice, ktorá bola ako taká začlenená do Dohody o EHP. Niektoré ustanovenia smernice o občianstve sú totiž určené

46 Pozri najmä článok 28 (voľný pohyb pracovníkov) a článok 31 (právo usadiť sa) Dohody o EHP. V tejto súvislosti Komisia na pojednávaní pripomenula, že slobodné poskytovanie služieb zaručené článkom 36 tejto dohody priznáva štátnym príslušníkom členských štátov EÚ a štátov EZVO právo cestovať v rámci EHP na účely cestovného ruchu (pozri rozsudok z 2. apríla 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, body 51 až 54) rovnako ako článok 56 ZFEÚ v rámci Európskej únie (pozri poznámku pod čiarou 26 vyššie), a to bez ohľadu na ekonomické postavenie týchto štátnych príslušníkov. Preto v prejednávanej veci bez ohľadu na rozsah, v akom sa smernica o občianstve uplatňuje v rámci EHP, mali klienti spoločnosti Nordic Info podľa práva EHP zaručené právo vycestovať z Belgicka na Island alebo do Nórska (a naopak). Táto okolnosť posilňuje moje presvedčenie, že v prejednávanej veci nie je potrebné rozhodnúť o tejto otázke.

47 Pozri rozhodnutie Spoločného výboru, odôvodnenie 8. Pozri tiež spoločné vyhlásenie zmluvných strán [tohto rozhodnutia].

48 Zdôrazňujem, že Súdny dvor má právomoc vykladať Dohodu o EHP. Keďže ju totiž uzavrela okrem iného Európska únia, je neoddeliteľnou súčasťou práva EÚ. Pozri rozsudok z 2. apríla 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, bod 49).

49 Rozsudok z 27. júna 2014 (E-26/13, [2014] EFTA Ct. Rep. 254) (ďalej len „rozsudok Gunnarsson“).

50 Pozri smernice Rady 90/364/EHS z 28. júna 1990 o práve pobytu (Ú. v. ES L 180, 1990, s. 26; Mim. vyd. 20/001, s. 3); 90/365/EHS z 28. júna 1990 o práve pobytu pre zamestnané osoby a samostatne zárobkovo činné osoby po skončení ich pracovnej činnosti (Ú. v. ES L 180, 1990, s. 28; Mim. vyd. 20/001, s. 5), a 90/366/EHS z 28. júna 1990 o práve študentov na pobyt [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 180, 1990, s. 30). Tieto smernice boli v tom čase prijaté na základe „doložky flexibility“ stanovenej v článku 235 ZES (teraz článok 352 ZFEÚ).

51 Pozri rozsudok Gunnarsson (body 75 až 82).

52 Ktorá je stanovená v článku 26 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve z 23. mája 1969 (*Zbierka zmlúv Organizácie Spojených národov*, zv. 1155, s. 331).

53 Pozri okrem iného rozsudok z 2. apríla 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, bod 50 a tam citovanú judikatúru).

54 Pozri analogicky rozsudok zo 6. októbra 2020, Komisia/Maďarsko (Vysokoškolská výučba) (C-66/18, EU:C:2020:792, bod 92).

osobitne osobám, ktoré nie sú ekonomicky aktívne.[55] Ak by mal Spoločný výbor v úmysle vylúčiť tieto osoby z pôsobnosti uvedenej smernice v práve EHP, mohol ľahko uviesť výslovnú výhradu k týmto ustanoveniam. V rozhodnutí Spoločného výboru sa však takáto výhrada nenachádza. Preto len tie práva, ktoré nemajú právny základ v samotnej smernici a ktoré vyplývajú výlučne z článkov 20 a 21 ZFEÚ, sa v rámci EHP neuplatnia z dôvodu neexistencie rovnocenného ustanovenia v Dohode o EHP.[56]

47. Stručne povedané, ustanovenia smernice o občianstve podľa môjho názoru upravujú aj pohyb štátnych príslušníkov členských štátov EÚ a štátov EZVO v rámci EHP na akýkoľvek účel. Tieto osoby tak majú za podmienok uvedených v tejto smernici právo voľne sa pohybovať okrem iného medzi Belgickom a Islandom alebo Nórskom, najmä na účely cestovného ruchu.[57]

3. Sporné cestovné obmedzenia bránili výkonu práva na voľný pohyb zaručeného týmito pravidlami

48. Je nesporné, že také cestovné obmedzenia, o aké ide vo veci samej, bránili občanom Únie vo výkone práva na voľný pohyb.

49. Po prvé zákaz „iných než nevyhnutných“ ciest v rozsahu, v akom sa uplatňoval na občanov Únie, ktorí chceli opustiť belgické územie a vycestovať do členských štátov označených červenou farbou v rámci sporného farebného označovania, drasticky obmedzoval právo výstupu zaručené najmä článkom 4 ods. 1 smernice o občianstve. To platí bez ohľadu na skutočnosť, že cestovanie do iných členských štátov (konkrétne do tých, ktoré sú označené ako „zelené“ alebo „žlté“) naopak obmedzené nebolo. Podľa môjho názoru je postačujúce, že tieto osoby nemohli slobodne cestovať do štátu podľa vlastného výberu.[58] Pokiaľ ide o „červené“ členské štáty, výrazne sa obmedzila možnosť občanov Únie uplatniť právo na výstup. Toto právo bolo totiž *odopreté* vo vzťahu k mnohým dôvodom cestovania vrátane cestovného ruchu. Okrem toho sporný zákaz cestovania v rozsahu, v akom sa uplatňoval na občanov Únie – s výnimkou belgických štátnych príslušníkov[59] a štátnych príslušníkov iných členských štátov s bydliskom v Belgicku[60] –, ktorí chceli vstúpiť na belgické územie z „červeného“ členského štátu, z podobných dôvodov rovnako prísne obmedzil právo na vstup zaručené najmä článkom 5 ods. 1 tejto smernice.

55 Pozri najmä článok 7 ods. 1 písm. b) smernice o občianstve.

56 Podľa môjho názoru odôvodnenie Súdneho dvora EZVO v bode 80 rozsudku Gunnarsson, podľa ktorého na jednej strane začlenením smernice o občianstve do Dohody o EHP nemohli byť do tejto dohody zavedené „práva založené na pojme občianstvo Únie“, zatiaľ čo jednotlivci by na druhej strane mali mať možnosť využívať „už získané práva“, ktoré boli v tejto smernici „zachované“, sa dá chápať takto. Súdny dvor sa však na pojednávaní pýtal vedľajších účastníkov konania, či sa toto odôvodnenie má namiesto toho chápať v tom zmysle, že osoby, ktoré nie sú v EHP ekonomicky aktívne, by mali mať prospech len z niektorých práv zaručených touto smernicou, ktoré sa považujú za „už získané“, zatiaľ čo z iných, napríklad z práva na krátkodobý pobyt (článok 6) a práva na trvalý pobyt (články 16 až 21), by prospech nemali mať z dôvodu, že ide o „nové“ práva „založené na pojme občianstvo Únie“. Rovnako ako všetci vedľajší účastníci konania si nemyslím, že takýto reštriktívny výklad je potrebný. Opakujem: rozhodnutie Spoločného výboru neobsahuje v tomto zmysle nijakú výhradu. Pre Súdny dvor EZVO určite stačilo, že „práva“ na voľný pohyb a pobyt, *všeobecne povedané*, už osoby, ktoré nie sú ekonomicky aktívne, „získali“ podľa predchádzajúcich smerníc, aj keď podrobné „čiastkové práva“, ktoré z nich vyplývajú, sa vyvinuli v smernici o občianstve.

57 Pre jednoduchosť budem vo zvyšnej časti týchto návrhov naďalej odkazovať len na občanov Únie, ktorí cestujú v rámci Európskej únie. Odôvodnenie bude *mutatis mutandis* platné pre scenár pohybu občanov EÚ a štátnych príslušníkov štátov EZVO v rámci EHP.

58 Pozri analogicky rozsudok ESĽP zo 14. júna 2022, L. B. v. Litva (CE:ECHR:2022:0614JUD003812120, bod 81).

59 Podľa zásady medzinárodného práva opätovne potvrdenej v článku 3 ods. 2 protokolu č. 4 k EDĽP totiž štát *nemôže* odmietnuť vstup na svoje územie vlastným štátnym príslušníkom.

60 Možno to vysvetliť skutočnosťou, že článok 29 ods. 2 smernice o občianstve neumožňuje členskému štátu odmietnuť z dôvodov „verejného zdravia“ vstup štátnym príslušníkom iných členských štátov, ktorí sa zdržiavajú na jeho území (pozri bod 60 nižšie).

50. Po druhé požiadavky na karanténu a skríningové testy v rozsahu, v akom sa uplatňovali na občanov Únie, ktorí nie sú belgickými štátnymi príslušníkmi a zdržiavajú sa v Belgicku, po ich návrate z „inej než nevyhnutnej“ cesty do „červeného“ členského štátu, obmedzovali aj právo na vstup stanovené v článku 5 ods. 1 smernice o občianstve. Predovšetkým povinnosť karantény drasticky obmedzila možnosť pohybu v rámci belgického územia, čo malo podľa môjho názoru rovnaký účinok ako odloženie vstupu na toto územie. V rozsahu, v akom sa tieto požiadavky za rovnakých okolností uplatňovali na belgických štátnych príslušníkov, hoci nepatria do pôsobnosti zásady opätovne potvrdenej v článku 3 ods. 2 protokolu č. 4 k EDĽP,[61] podľa môjho názoru z podobných dôvodov obmedzovali právo na voľný pohyb zaručené článkom 21 ZFEÚ.

4. „Výnimočná“ možnosť odchýliť sa od práva EÚ podľa článku 347 ZFEÚ?

51. Vzhľadom na niektoré tvrdenia, ktoré vedľajší účastníci konania predložili Súdnemu dvoru, by som sa chcel v tomto štádiu týchto návrhov zaoberať dôležitou úvahou týkajúcou sa možnosti členských štátov odchýliť sa od práva EÚ počas pandémie ochorenia COVID-19.

52. Títo vedľajší účastníci konania totiž tvrdia, že pandémia predstavovala prinajmenšom počas prvých mesiacov „krízu“, ktorá si vyžadovala naliehavý zásah orgánov verejnej moci. V tejto súvislosti chcem poukázať na to, že viaceré členské štáty počas pandémie vyhlásili „výnimočný stav“, ktorý na ich území znamenal dočasné pozastavenie uplatňovania bežných zákonov alebo odchýlenie sa od nich s cieľom vykonať naliehavé opatrenia, ktoré sa považovali za nevyhnutné v reakcii na túto „krízu“. V skutočnosti mnohé z týchto opatrení – najmä všeobecné lockdowny – odrážali opatrenia platné v čase vojny.

53. To vyvoláva otázku, či by sa na posúdenie sporných opatrení mal uplatniť „výnimočný“ právny rámec namiesto „bežných“ pravidiel Únie a „bežných“ výnimiek z nich. V tejto súvislosti pripomínam, že článok 347 ZFEÚ stanovuje „ochrannú doložku“, ktorá v podstate uznáva, že členské štáty môžu prijať opatrenia, ktoré považujú za potrebné, okrem iného v prípade „vážnych vnútorných nepokojov ohrozujúcich verejný poriadok“.[62] Toto ustanovenie, ktoré Súdny dvor nikdy nevykladal, by za takýchto okolností mohlo teoreticky umožňovať všeobecnú výnimku zo všetkých ustanovení tejto Zmluvy a predpisov prijatých na jej základe vrátane rôznych ustanovení o voľnom pohybe osôb.[63] Netreba pripomínať, že otázky, či a v akom rozsahu možno pandémiu

[61] Toto ustanovenie má totiž podľa môjho názoru užšiu pôsobnosť ako článok 5 ods. 1 smernice o občianstve alebo článok 21 ods. 1 ZFEÚ, keďže sa obmedzuje na zákaz *odopretia* práva na vstup na vnútroštátne územie *ex lege* alebo *de facto*. Dočasné opatrenia, akým je karanténa, za také nemožno považovať. Pozri rozsudok ESĽP zo 14. septembra 2022, H.F. a i. v. Francúzsko (CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, body 128 a 248).

[62] Pozri analogicky článok 123 písm. c) Dohody o EHP.

[63] Pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Valstybės sienos apsaugos tarnyba a i. (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431, bod 112 a tam citované odkazy). Pokiaľ ide o článok 2 ods. 2 protokolu č. 4 k EDĽP, pripomínam, že článok 15 ods. 1 tohto dohovoru rovnako umožňuje členským štátom, aby v čase „verejného ohrozenia existencie štátu“ prijali „opatrenia smerujúce k odstúpeniu od záväzkov vyplývajúcich z tohto dohovoru v rozsahu, v akom to bezprostredne vyžaduje naliehavosť situácie a za predpokladu, že tieto opatrenia sú zlučiteľné s [ich] inými záväzkami podľa medzinárodného práva“.

ochorenia COVID-19 považovať za spôsobujúcu takéto „vážne vnútorné nepokoje“ v členských štátoch,[64] ako aj ďalšie potenciálne podmienky a obmedzenia spojené s touto „ochrannou doložkou“, sú mimoriadne citlivé.

54. Okrem toho, že belgická vláda sa neodvolávala na článok 347 ZFEÚ[65] na Súdnom dvorom ani inde, by však v každom prípade bolo potrebné rozhodnúť o tomto ustanovení len vtedy, ak by také vnútroštátne opatrenia, o aké ide vo veci samej, nemohli byť odôvodnené „bežnými“ predpismi EÚ a „bežnými“ výnimkami z nich.[66] Ako však vysvetlím vo zvyšnej časti týchto návrhov, tieto pravidlá sú dostatočne flexibilné na to, aby sa prispôsobili zvláštnostiam predmetnej situácie.

5. Zákonnosť sporných cestovných obmedzení vzhľadom na ustanovenia o výnimkách stanovené v smernici o občianstve

55. Ani v rámci „bežného“ práva EÚ nie je právo na voľný pohyb, ktoré požívajú občania Únie, absolútne. Obmedzenia sú prípustné.[67] Na to, aby bolo obmedzenie zlučiteľné s právom Únie, však musí rešpektovať najmä podmienky, ktoré sú v ňom uvedené. Keďže sporné cestovné obmedzenia patria do pôsobnosti smernice o občianstve, musia sa posudzovať za podmienok stanovených v kapitole VI tohto nástroja. Okrem toho v rozsahu, v akom sa tieto obmedzenia uplatňovali na belgických štátnych príslušníkov pri návrate do Belgicka po tom, čo využili svoje právo na voľný pohyb, pripomínam, že hoci sa na túto situáciu nevzťahuje smernica o občianstve, ale článok 21 ZFEÚ, podmienky na odchýlku stanovené touto smernicou sa uplatňujú *analogicky*.[68]

56. V úvode kapitoly VI článok 27 ods. 1 smernice o občianstve obsahuje všeobecné pravidlo, podľa ktorého členské štáty môžu obmedziť „slobodu pohybu“ občanov Únie z dôvodov „verejného poriadku“, „verejnej bezpečnosti“ alebo „verejného zdravia“. Toto všeobecné pravidlo je spresnené vo zvyšnej časti tejto kapitoly. Konkrétne článok 29 ods. 1 tejto smernice upravuje možnosť členských štátov obmedziť túto „slobodu“ z dôvodov „verejného zdravia“. Pokiaľ teda ide o zákonnosť vnútroštátnych opatrení prijatých z takýchto dôvodov, tieto dve ustanovenia treba vykladať spoločne. Spoločne ukladajú sériu podmienok, ktoré budú podrobnejšie vysvetlené nižšie a musia sa dodržiavať v každom prípade.[69]

57. Zatiaľ čo belgická vláda sa odvoláva na článok 27 ods. 1 a článok 29 ods. 1 smernice o občianstve tak na vnútroštátnom súde, ako aj na Súdnom dvore, Nordic Info tvrdí, že bez ohľadu na to, či sú splnené podmienky, ktoré sú v nich stanovené, tieto ustanovenia sa nemôžu

64 Poukážem len na to, že podľa judikatúry ESĽP pojem „verejné ohrozenie existencie štátu“ v zmysle článku 15 EDĽP odkazuje na „výnimočnú krízovú alebo núdzovú situáciu, ktorá postihuje celé obyvateľstvo a predstavuje hrozbu pre organizovaný život spoločenstva, z ktorého sa skladá štát“ [pozri rozsudok ESĽP z 1. júla 1961, Lawless v. Írsko (č. 3) (CE:ECHR:1961:0701JUD000033257, bod 28)]. ESĽP zatiaľ nerozhodol o tom, či pandémia ochorenia COVID-19 patrí pod túto definíciu. Vo svojom rozhodnutí z 13. apríla 2021, Terheş v. Rumunsko (CE:ECHR:2021:0413DEC00499332, bod 39) (ďalej len „rozsudok Terheş v. Rumunsko“), však naznačil, že by to tak mohlo byť prinajmenšom počas prvých mesiacov pandémie (pozri bod 39). V návrhoch, ktoré som predniesol vo veci Valstybės sienos apsaugos tarnyba a i. (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431, body 110 až 113), som navrhol podobnú definíciu pojmu „vážne vnútorné nepokoje“ použitého v článku 347 ZFEÚ. Podľa môjho názoru by sa situácia v niektorých členských štátoch na vrchole prvej vlny dala považovať za také „nepokoje“. Táto kvalifikácia by sa však vo vzťahu k situácii v iných členských štátoch v čase skutkových okolností mohla javiť ako prehnaná (pozri body 80 až 85 nižšie).

65 Pokiaľ viem, nijaký členský štát sa počas pandémie ochorenia COVID-19 neodvolával na článok 347 ZFEÚ. Pokiaľ ide o článok 15 ods. 1 EDĽP, Belgicko nepatrí medzi štáty, ktoré počas tejto pandémie vydali oznámenia podľa článku 15 ods. 3 (zoznam oznámení je k dispozícii na adrese https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19).

66 Pozri analogicky rozsudok ESĽP, Terheş v. Rumunsko (bod 46 a tam citovanú judikatúru).

67 Pozri v tomto zmysle článok 20 a článok 21 ods. 1 ZFEÚ. Pokiaľ ide o článok 45 Charty, pozri tiež článok 52 ods. 1 tohto nástroja.

68 Pozri *mutatis mutandis* rozsudok z 5. júna 2018, Coman a i. (C-673/16, EU:C:2018:385, bod 25 a tam citovanú judikatúru).

69 Pozri bod 75 a nasl. Zdôrazňujem, že na rozdiel od výnimiek z dôvodov „verejného poriadku“ alebo „verejnej bezpečnosti“ Súdny dvor doposiaľ nikdy nevykladal výnimku týkajúcu sa „verejného zdravia“.

vzťahovať na cestovné obmedzenia, o aké ide vo veci samej. To si vyžaduje abstraktnú analýzu pôsobnosti týchto ustanovení a) a následné vykonanie konkrétneho posúdenia týchto opatrení z hľadiska sporných podmienok b).

a) Pôsobnosť článku 27 ods. 1 a článku 29 ods. 1 smernice o občianstve

58. Podľa spoločnosti Nordic Info článok 27 ods. 1 a článok 29 ods. 1 smernice o občianstve nie sú vo všeobecnosti dostatočne široké na to, aby pokryli – úplne alebo aspoň čiastočne – cestovné obmedzenia, o aké ide v prejednávanej veci, lebo tieto ustanovenia umožňujú obmedzenia výlučne v prípade práva na vstup, a nie práva na výstup (1), a v každom prípade umožňujú len „individuálne“ obmedzenia voľného pohybu, a nie „všeobecné“ obmedzenia (2). Týmito námietkami sa postupne budem zaoberať v nasledujúcich častiach.

1) Možnosť obmedziť právo vstupu i právo výstupu

59. Pripomínam, že článok 27 ods. 1 v spojení s článkom 29 ods. 1 smernice o občianstve umožňuje členským štátom obmedziť „slobodu pohybu“ z dôvodov verejného zdravia bez ďalšieho spresnenia druhu opatrení, ktoré môžu vnútroštátne orgány prijať.

60. Po prvé tieto pojmy zahŕňajú prípadné obmedzenia práva na vstup stanoveného v článku 5 ods. 1 smernice o občianstve. To zahŕňa na jednej strane možný zákaz vstupu na územie členského štátu. Platia však určité výhrady. Toto ustanovenie nemôže členský štát nikdy použiť na to, aby odmietol vstup na svoje územie vlastným štátnym príslušníkom – a to z jednoduchých dôvodov, že i) táto smernica sa v takom prípade neuplatňuje a ii) bráni mu v tom zásada opätovne potvrdená v článku 3 ods. 2 protokolu č. 4 k EDĽP.[70] Okrem toho z článku 29 ods. 2 smernice o občianstve vyplýva, že členský štát nemôže z dôvodov „verejného zdravia“ zakázať vstup štátnym príslušníkom iných členských štátov, ktorí majú bydlisko na jeho území, napríklad po zájazde do Švédska.[71] Na druhej strane členský štát môže v zásade uložiť občanom Únie, ktorým nemôže zakázať vstup na svoje územie, iné druhy obmedzení vstupu, ktoré nemajú rovnaký účinok ako odmietnutie vstupu. Požiadavky na karanténu a testovanie uložené obyvateľom Belgicka po ich návrate z „vysokorizikových“ krajín patria do tejto kategórie.[72]

61. Po druhé zastávam názor, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Nordic Info, článok 27 ods. 1 a článok 29 ods. 1 smernice o občianstve sa môžu vzťahovať aj na prípadné obmedzenia práva na výstup stanoveného v článku 4 ods. 1 tejto smernice, akým je zákaz výstupu.[73] Hoci názov kapitoly VI by mohol v tomto ohľade uviesť do omylu,[74] po prvé výraz „sloboda pohybu“, ktorý je v nej použitý, je zjavne dostatočne široký na to, aby zahŕňal toto právo. Po druhé zo skutočnosti, že článok 29 ods. 2 v podstate upravuje konkrétne opatrenie, a to odopretie povolenia na vstup, nevyplýva, že z dôvodov „verejného zdravia“ sú povolené len obmedzenia práva na vstup – keďže

70 Pozri bod 35 a poznámku pod čiarou 61 vyššie.

71 Podľa článku 29 ods. 2 totiž členský štát nemôže vyhostiť občana Únie z dôvodov „verejného zdravia“ po „trojmesačnom období od dátumu príchodu“. Z toho vyplýva, že členský štát môže takémuto občanovi odmietnuť len prvotný vstup na svoje územie alebo ho vyhostiť predtým, ako začal vykonávať právo na pobyt stanovené v článku 7 smernice o občianstve. Naopak, keď sa tento občan stane rezidentom, ak dočasne opustí územie, nemôže mu byť po návrate odopretý vstup z takýchto dôvodov.

72 Pokiaľ ide o belgických štátnych príslušníkov, keďže zásada opätovne potvrdená v článku 3 ods. 2 protokolu č. 4 k EDĽP nebráni takým opatreniam (pozri poznámku pod čiarou 61 vyššie), môžu byť prijaté podľa článku 21 ods. 1 ZFEÚ, pričom sa analogicky uplatnia podmienky stanovené v článku 27 ods. 1 a článku 29 ods. 1 smernice o občianstve.

73 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. júla 2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, body 19 až 22); zo 17. novembra 2011, Gajdarov (C-430/10, EU:C:2011:749, body 26, 29 a 30), a zo 4. októbra 2012, Biankov (C-249/11, EU:C:2012:608, body 35 a 36).

74 Kapitola VI smernice o občianstve je nazvaná „Obmedzenia *práva vstupu* a práva pobytu z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

zmyslom tohto ustanovenia nie je vymenovať všetky prípustné obmedzenia voľného pohybu podľa článku 27 ods. 1 a článku 29 ods. 1, ale jednoducho vymedziť rámec na použitie tohto opatrenia. Okrem toho tento výklad je v súlade s cieľom výnimky „verejného zdravia“ upravenej v týchto ustanoveniach – ktorým je, ako vyplýva zo znenia posledného uvedeného ustanovenia, umožniť členskému štátu chrániť svoje územie a obyvateľstvo pred šírením určitých infekčných alebo nákazlivých chorôb. Je pravda, že autori článku 29 ods. 1 (pravdepodobne) mali na mysli príklad členského štátu, ktorý bráni cestujúcim prenášajúcim také choroby vstúpiť na svoje územie a „priniesť“ chorobu so sebou. To znamená, že ochrana územia štátu môže v niektorých situáciách tiež odôvodniť obmedzenie odchodu jeho vlastných rezidentov, aby sa zabránilo tomu, že po návrate „prinesú“ takéto choroby.[75] Nakoniec tento výklad potvrdzujú *travaux préparatoires*[76] k smernici o občianstve.[77]

2) Možnosť obmedziť voľný pohyb prostredníctvom všeobecných opatrení

62. Vnútroštátne opatrenia, o ktoré ide vo veci samej, mali všeobecnú pôsobnosť. Zákaz cestovania a požiadavky na karanténu a testovanie sa totiž systematicky vzťahovali na abstraktné a široké kategórie osôb v objektívne určených situáciách – osoby cestujúce do alebo z „vysokorizikového“ členského štátu EÚ na „iný než nevyhnutný“ účel, osoby cestujúce do alebo z tretej krajiny, ktorá nie je v schengenskom priestore, atď.

63. Nordic Info však tvrdí, že iba individuálne opatrenia obmedzujúce právo na voľný pohyb môžu byť odôvodnené na základe článku 27 ods. 1 v spojení s článkom 29 ods. 1 smernice o občianstve. Také opatrenia by mohli byť prijaté len v jednotlivom prípade, ak individuálne posúdenie situácie danej osoby ukáže, že táto osoba predstavuje hrozbu pre verejné zdravie – lebo má príznaky jednej z chorôb uvedených v tomto ustanovení alebo bola takej chorobe vystavená –, a teda predstavuje skutočné riziko infekcie a šírenia tejto choroby.

64. Rovnako ako belgická, rumunská a nórska vláda, ako aj Komisia zastávam názor, že podľa článku 27 ods. 1 a článku 29 ods. 1 smernice o občianstve môžu byť prijaté všeobecné obmedzenia voľného pohybu z dôvodov „verejného zdravia“, pričom nie je potrebné takéto posúdenie každého jednotlivého prípadu.[78]

75 Pokiaľ ide o ochorenie COVID-19, pozri bod 102 nižšie.

76 V návrhu Komisie na smernicu Európskeho parlamentu a Rady o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov [*neoficiálny preklad*] [KOM(2001) 257 v konečnom znení] článok 27 (vtedy článok 25) odkazoval na „rozhodnutia, ktorým sa občanom Únie… odoprie vstup…“, zatiaľ čo článok 29 (vtedy článok 27) odkazoval na „odopretie povolenia na vstup…“. Tieto ustanovenia však boli počas legislatívneho procesu zmenené a doplnené tak, aby namiesto toho odkazovali na možné obmedzenia „slobody pohybu“, čo je výraz, ktorý sa považoval za vhodnejší, lebo „zahŕňa všetky druhy opatrení – odsun, zamietnutie povolenia na vstup na územie a odopretie výstupu“ (pozri zmenený a doplnený návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov [*neoficiálny preklad*], KOM(2003) 199 v konečnom znení, s. 8, 29 a 30). Skutočnosť, že názov kapitoly VI nebol zodpovedajúcim spôsobom zmenený, je teda len opomenutím normotvorcu EÚ. To isté platí pre skutočnosť, že článok 29 ods. 1 stále odkazuje na „hostiteľský členský štát“ namiesto použitia všeobecnejšieho pojmu, akým je „dotknutý členský štát“, aby sa zohľadnila situácia, keď by členský štát obmedzil právo výstupu vlastným štátnym príslušníkom.

77 Analogicky môže byť obmedzené právo výstupu stanovené v článku 2 ods. 2 protokolu č. 4 k EDĽP najmä z dôvodov „verejného zdravia“ (pozri článok 2 ods. 3).

78 Pokiaľ ide o rovnaký názor, pozri 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. In: *European Journal of Risk Regulation*, 2021, s. 1 až 24; THYM, D., BORNEMANN, J.: Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics. In: *European Papers*, roč. 5, 2020, č. 3, s. 1162 až 1163; VAN EIJKEN, H. H., RIJPMA, J. J.: Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona. In: *Utrecht Law Review*, roč. 17, 2021, č. 3, s. 34 až 50.

65. Po prvé tieto ustanovenia odkazujú na „obmedzenia“, ktoré môžu členské štáty zaviesť, a na „opatrenia obmedzujúce slobodu pohybu“, ktoré môžu prijať z dôvodov „verejného zdravia“. Tieto široké pojmy môžu zahŕňať tak individuálne, ako aj všeobecné opatrenia.

66. Po druhé všeobecná systematika kapitoly VI smernice o občianstve podporuje tento výklad. Totiž zatiaľ čo článok 27 ods. 2 stanovuje, pokiaľ ide o opatrenia prijaté z dôvodov „verejného poriadku“ alebo „verejnej bezpečnosti“, že „musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca“ a „zdôvodnenia, ktoré sú oddelené od podrobností prípadu, alebo ktoré sa spoliehajú na aspekty všeobecnej prevencie, sú neprijateľné“, v článku 29 nie je takáto požiadavka uvedená, pokiaľ ide o opatrenia prijaté z dôvodov „verejného zdravia“. [79]

67. Je pravda, že tento rozdiel v znení nemôže byť sám osebe rozhodujúci. Znenie smernice o občianstve obsahuje určité nezrovnalosti. [80] V minulosti Súdny dvor správne rozšíril potrebu individuálneho posúdenia na iné ustanovenia smernice o občianstve, ktoré ju výslovne nespomínajú. Urobil to najmä v rozsudku McCarthy a i., [81] pokiaľ ide o opatrenia prijaté z dôvodu zneužívania práv podľa článku 35 uvedenej smernice.

68. Súdny dvor by však mal byť opatrný, pokiaľ ide o opatrenia prijaté z dôvodov „verejného zdravia“ podľa článku 27 ods. 1 a článku 29 ods. 1 tejto smernice. Rovnako ako belgická, rumunská a nórska vláda, ako aj Komisia chcem totiž po tretie poukázať na to, že je logické poskytnúť členským štátom väčší priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o ohrozenie „verejného zdravia“, na rozdiel od ohrozenia „verejného poriadku“ alebo „verejnej bezpečnosti“ a zneužívania, lebo sú to jednoducho odlišné záležitosti.

69. Na jednej strane ohrozenie „verejného poriadku“ alebo „verejnej bezpečnosti“ zvyčajne vyplýva zo správania určitých konkrétnych jednotlivcov, akými sú teroristi alebo nebezpeční zločinci. Orgány verejnej moci by preto v zásade nemali mať možnosť prijať, najmä vzhľadom na význam práva občanov Únie na voľný pohyb, z preventívnych dôvodov plošné opatrenia, akým je zákaz vstupu všetkým osobám cestujúcim z určitých krajín, lebo niektoré z nich môžu byť nebezpečné. Nielenže by to išlo nad rámec toho, čo je v tejto súvislosti nevyhnutné, ale zastávam názor, že v demokratickej spoločnosti by orgány verejnej moci s výnimkou veľmi výnimočných okolností nemali mať možnosť predpokladať, že jednotlivci sú nebezpeční len preto, že patria do takej širokej a abstraktnej kategórie osôb. [82] V tejto súvislosti sú relevantné úvahy o dôstojnosti jednotlivca. V mnohých prípadoch by totiž bol takýto prístup založený na predsudkoch. [83] Rovnaká logika platí, pokiaľ ide o predchádzanie zneužívaniu práva na voľný pohyb. Aj keď členské štáty čelia mnohým prípadom neoprávneného vstupu štátnych príslušníkov tretích

[79] Je pravda, že článok 29 ods. 3 smernice o občianstve stanovuje, že členský štát nemôže „na všeobecnom základe“ podmieniť vstup na svoje územie lekárskym vyšetrením, „aby sa potvrdilo, že [prichádzajúci občania Únie] netrpia žiadnymi chorobami uvedenými v [článku 29 ods. 1]“. Môže to urobiť len „v prípade vážnych náznakov potreby“. Komisia vo vysvetlivkách k svojmu pôvodnému návrhu uviedla, že cieľom tejto formulácie bolo vysvetliť, že výnimku z dôvodov „verejného zdravia“ možno použiť len vtedy, „keď existujú závažné indície, že dotknutá osoba trpí jednou z chorôb [uvedených v článku 29 ods. 1]“. To však podľa môjho názoru neznamená, že podľa článku 29 ods. 1 možno prijať len individuálne opatrenia. Skutočnosť, že osoba vykazuje príznaky choroby, ktorá by sa mohla vyvinúť do epidémie, totiž môže predstavovať „závažnú indíciu“ nevyhnutnosti takéhoto opatrenia. To isté však platí aj pre situáciu, keď sa osoba usiluje dočasne vycestovať do krajiny, ktorá čelí vážnemu prepuknutiu tejto choroby, alebo z nej prichádza. Reštriktívne opatrenia všeobecne uplatniteľné na osoby, ktoré sa vracajú z takejto krajiny alebo sa do nej usilujú vycestovať, preto nie sú v rozpore s článkom 29 ods. 3.

[80] Pozri bod 61 a poznámku pod čiarou 76 vyššie. Uvediem ešte jeden príklad: článok 27 ods. 2 odkazuje na zásadu proporcionality, zatiaľ čo článok 29 nie, a to napriek skutočnosti, že táto zásada sa musí vždy dodržiavať (pozri bod 91 nižšie).

[81] Rozsudok z 18. decembra 2014 (C-202/13, EU:C:2014:2450, body 43 až 58).

[82] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. apríla 2020, Komisia/Poľsko, Maďarsko a Česká republika (Dočasný mechanizmus premiestnenia žiadateľov o medzinárodnú ochranu) (C-715/17, C-718/17 a C-719/17, EU:C:2020:257, body 135, 159 a 160).

[83] Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mayras vo veci Bonsignore (67/74, EU:C:1975:22, s. 315).

krajín, ktorí predstierajú, že sú rodinnými príslušníkmi občanov Únie, nemôžu z preventívnych dôvodov prijať plošné opatrenia, ktoré by všetkých týchto rodinných príslušníkov zbavili práva, ktoré im vyplýva okrem iného zo smernice o občianstve. [84]

70. Na druhej strane ohrozenie „verejného zdravia“, ktoré je relevantné podľa článku 29 ods. 1 smernice o občianstve, t. j. riziko šírenia určitých „chorôb s epidemickým potenciálom“ alebo „iných infekčných chorôb alebo nákazlivých parazitických ochorení“ na území členského štátu, zvyčajne nesúvisí so správaním určitých konkrétnych jednotlivcov. Epidemiologická situácia v danej krajine môže byť v tejto súvislosti relevantným faktorom. [85] Za určitých okolností môže byť v závislosti od miery nákazlivosti infikovaná veľká časť, ak nie celá populácia. V tejto súvislosti individuálne opatrenia prijaté na mieste vstupu alebo výstupu cestujúcich na území členského štátu na základe zjavných symptómov alebo potvrdeného vystavenia daným chorobám nemusia byť vždy dostatočne účinné na zabránenie alebo obmedzenie jej šírenia. [86] V tejto súvislosti môžu byť potrebné všeobecné obmedzenia voľného pohybu prijaté z preventívnych dôvodov, zamerané napríklad na všetky osoby cestujúce z určitých „vysokorizikových“ krajín alebo regiónov. Článok 27 ods. 1 a článok 29 ods. 1 smernice o občianstve by sa mali vykladať zodpovedajúcim spôsobom. Hoci sa tieto ustanovenia ako doložky o výnimke musia vykladať reštriktívne, [87] tento výklad musí zabezpečiť, že budú zodpovedať svojmu účelu. [88] Okrem toho podľa článku 168 ods. 1 ZFEÚ „pri stanovení a uskutočňovaní všetkých politík a činností Únie sa zabezpečí vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia“ vrátane voľného pohybu osôb – čo je požiadavka, ktorá je taká dôležitá, že je zopakovaná v článku 35 druhej vete Charty. Kontrola epidémií je neoddeliteľnou súčasťou tohto cieľa. [89]

71. Existuje ešte posledný protiargument, ktorým sa pred uzavretím tejto časti musím zaoberať. Články 30 a 31 smernice o občianstve totiž obsahujú záruky pre občanov Únie, na ktorých sa vzťahujú opatrenia obmedzujúce práva, ktoré im vyplývajú z tejto smernice. Vnútroštátne orgány musia podľa článku 30 ods. 1 a 2 oznámiť „daným osobám“ „akékoľvek rozhodnutia prijaté podľa článku 27 ods. 1“ a informovať ich o „dôvodoch verejnej bezpečnosti, verejného poriadku alebo verejného zdravia, na základe ktorých sa rozhodnutia v ich prípade prijali“. Okrem toho podľa článku 31 ods. 1 tejto smernice uvedené orgány zabezpečia, aby „dané osoby“ mali prístup k postupom náhrady škody, „aby sa mohli odvolať alebo požiadať o preskúmanie akéhokoľvek rozhodnutia prijatého proti nim na základe dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia“.

84 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. decembra 2014, McCarthy a i. (C-202/13, EU:C:2014:2450, bod 56).

85 Pozri *mutatis mutandis* rozsudok zo 4. apríla 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, body 40 a 41).

86 Pokiaľ ide o ochorenie COVID-19, pozri bod 109 nižšie.

87 Pozri okrem iného rozsudok z 22. júna 2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone and Others (Preventívne opatrenia na účely vyhostenia) (C-718/19, EU:C:2021:505, bod 56 a tam citovanú judikatúru).

88 Pozri analogicky rozsudok z 29. júla 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, body 53 až 55 a tam citovanú judikatúru). Je pravda, že individuálne posúdenie sa zvyčajne vyžaduje, aby sa okrem nevyhnutnosti dotknutých reštriktívnych opatrení zabezpečila aj prísna proporcionalita týchto opatrení. Pokiaľ však ide o všeobecné opatrenia prijaté z dôvodov „verejného zdravia“, túto proporcionalitu možno zaistiť ich vhodným prispôsobením a zabezpečením toho, aby pri ich presadzovaní mohli byť zohľadnené veľmi špecifické individuálne okolnosti, ako vysvetlím v bodoch 128 až 132 nižšie.

89 Pozri v tomto zmysle článok 168 ods. 1 druhý pododsek ZFEÚ, ktorý stanovuje, že činnosť Únie v oblasti verejného zdravia zahŕňa najmä „monitorovanie závažných cezhraničných ohrození zdravia, včasné varovanie a boj proti nim“. Je pravda, že ako vysvetlím v súvislosti s Kódexom schengenských hraníc v časti B týchto návrhov, niektoré situácie súvisiace s „verejným zdravím“ sú také závažné, že by sa dalo povedať, že predstavujú hrozbu pre „verejný poriadok“, čo by mohlo viesť k paradoxnej situácii, že v týchto prípadoch by opatrenia obmedzujúce voľný pohyb mohli byť prijaté len individuálne. Podľa môjho názoru sa však táto otázka dá vyriešiť jednoduchým uplatnením doktríny *lex specialis*. Keďže normotvorca stanovil v smernici o občianstve osobitný režim pre opatrenia prijaté z dôvodov „verejného zdravia“, vyplýva z toho, že tento režim by mal mať prednosť pred režimom uplatniteľným na opatrenia prijaté z dôvodov „verejného poriadku“ v rozsahu, v akom sa od tohto režimu odchyľuje.

72. V tejto súvislosti Nordic Info tvrdí, že skutočnosť, že tieto ustanovenia neustále odkazujú na „rozhodnutia“ určené určitým „daným osobám“, nevyhnutne znamená, že na základe článku 27 ods. 1 smernice o občianstve možno prijať len individuálne opatrenia, a to aj z dôvodov „verejného zdravia“. Možno tiež oprávnene uviesť, že vzhľadom na to, že predmetné záruky boli – slovami Súdneho dvora – navrhnuté s cieľom „umožniť dotknutej osobe uviesť okolnosti a dôvody týkajúce sa jej osobnej situácie“,[90] ak by sa členským štátom umožnilo prijať na základe tohto ustanovenia všeobecne záväzné opatrenia, mohlo by to uvedené záruky zbaviť ich podstaty.

73. Domnievam sa, že to tak nie je. Po prvé, ako zdôrazňuje Komisia, cieľom článkov 30 a 31 smernice o občianstve nie je vymedziť druh opatrení, ktoré možno prijať podľa článku 27 ods. 1 tejto smernice, ale len stanoviť určité záruky pri prijímaní takých opatrení. Skutočnosť, že články 30 a 31 používajú pojem „rozhodnutie“, a nie širšie pojmy „obmedzenia“ alebo „opatrenia“, je len odrazom toho, že ako vyplýva z vyššie uvedeného, táto smernica často požaduje individuálne opatrenia a normotvorca Únie mal pri vypracúvaní týchto ustanovení zjavne na mysli tieto opatrenia. Vo všeobecnosti sa pojmy „opatrenia“ a „rozhodnutia“ v smernici o občianstve používajú zjavne zameniteľne, a nie vždy konzistentne,[91] takže z použitia jedného alebo druhého pojmu v danom ustanovení nemožno vyvodiť nijaký záver. Po druhé, hoci tieto ustanovenia neboli vypracované so zreteľom na všeobecné opatrenia, neznamená to, že možnosť prijať takéto opatrenia z dôvodov „verejného zdravia“ by tieto ustanovenia zbavila potrebného účinku. Občania Únie by mali mať stále možnosť do určitej miery „uviesť okolnosti a dôvody týkajúce sa [ich] osobnej situácie“. K tomuto aspektu sa vrátim v bodoch 115 až 119 nižšie.

b) Boli za predmetných okolností splnené podmienky stanovené v článku 27 ods. 1 a článku 29 ods. 1 smernice o občianstve?

74. V predchádzajúcich častiach som vysvetlil, prečo také vnútroštátne opatrenia, o aké ide vo veci samej, *môžu* byť v zásade odôvodnené na základe článku 27 ods. 1 v spojení s článkom 29 ods. 1 smernice o občianstve.

75. Aby však boli tieto opatrenia v plnej miere zlučiteľné s týmito ustanoveniami, musia spĺňať všetky podmienky, ktoré z nich vyplývajú. Konkrétne musia byť vykonané v reakcii na vážne, skutočné a relevantné ohrozenie „verejného zdravia“ (1) a musia byť v súlade so zásadami právnej istoty (2), rovnakého zaobchádzania (3), ako aj proporcionality (4). Dotknutému členskému štátu prináleží preukázať, že je to tak. Okrem toho v konečnom dôsledku prináleží vnútroštátnemu súdu, ktorý má ako jediný právomoc posúdiť skutkový stav, aby určil, či sú tieto podmienky splnené vo veci samej. Súdny dvor však môže v tejto súvislosti poskytnúť usmernenie na základe informácií, ktoré má k dispozícii. Na tento účel uvedené podmienky postupne preskúmam v nasledujúcich častiach.

1) Existencia vážneho, skutočného a relevantného ohrozenia „verejného zdravia“

76. Ako som uviedol vyššie, použitie dôvodov „verejného zdravia“ upravených v článku 27 ods. 1 smernice o občianstve je vymedzené v článku 29. Posledné uvedené ustanovenie obsahuje presnú definíciu relevantných okolností, za ktorých sa možno platne dovolávať takých dôvodov.[92] Podľa jeho prvého odseku môžu vykonávanie opatrení obmedzujúcich slobodu pohybu odôvodniť len

[90] Rozsudok z 18. decembra 2014, McCarthy a i. (C-202/13, EU:C:2014:2450, body 50 a 51).

[91] Napríklad článok 27 ods. 2 odkazuje na „opatrenia“, zatiaľ čo podľa toho istého ustanovenia sa z dôvodov „verejného poriadku“ alebo „verejnej bezpečnosti“ môžu prijímať len individuálne opatrenia, teda rozhodnutia.

[92] Pozri v tomto zmysle odôvodnenie 22 smernice o občianstve.

určité ochorenia. Sú to „choroby s epidemickým potenciálom, ako je definované v príslušných nástrojoch Svetovej zdravotníckej organizácie [WHO]“ – t. j. v medzinárodných zdravotných predpisoch (2005) (ďalej len „MZP“). [93]

77. Ochorenie COVID-19 zjavne patrí do tejto kategórie. Chcem poukázať na to, že 30. januára 2020 [94] generálny riaditeľ WHO rozhodol, že výskyt tejto choroby predstavuje „mimoriadnu situáciu v oblasti verejného zdravia medzinárodného záujmu“ v zmysle tohto nástroja. [95] Okrem toho tá istá inštitúcia 11. marca 2020 vzhľadom na exponenciálny nárast nahlásených prípadov a postihnutých krajín označila ochorenie COVID-19 za pandémiu. [96]

78. Skutočnosť, že určité opatrenia boli prijaté so zreteľom na takúto chorobu, však nepostačuje na to, aby sa považovali za odôvodnené podľa článku 27 ods. 1 a článku 29 ods. 1 smernice o občianstve. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že ak sa orgány verejnej moci odvolávajú na dôvody „verejného zdravia“ s cieľom odôvodniť obmedzenia práva občanov Únie na voľný pohyb, musia uspokojivo preukázať, že predmetné opatrenia sú nevyhnutné na účinnú ochranu záujmov uvedených v týchto ustanoveniach. [97] Hoci zo samotnej logiky článku 29 ods. 1 vyplýva, že choroby uvedené v tomto článku sa vo všeobecnosti považujú za choroby predstavujúce *vážne* ohrozenie „verejného zdravia“, uloženie preventívnych opatrení proti takýmto chorobám občanom Únie nemôže byť bežnou praxou: [98] táto hrozba musí byť za daných okolností *skutočná*, nie iba hypotetická. Orgány verejnej moci musia teda prostredníctvom posúdenia rizika na základe najspoľahlivejších vedeckých údajov dostupných v čase skutkových okolností a najaktuálnejších výsledkov medzinárodného výskumu preukázať pravdepodobnosť, že sa predmetná hrozba naplní, ako aj závažnosť vplyvu na „verejné zdravie“ v prípade jej skutočného naplnenia. [99]

79. Ako však tvrdia vlády, ktoré sú vedľajšími účastníkmi konania, a Komisia, z judikatúry Súdneho dvora tiež vyplýva, že ak po vykonaní takéhoto posúdenia rizík pretrváva neistota, pokiaľ ide o existenciu alebo rozsah údajného rizika pre „verejné zdravie“, ale pravdepodobnosť skutočného poškodenia tohto záujmu pretrváva za predpokladu, že by došlo k naplneniu rizika, členský štát môže v súlade so zásadou predchádzania škodám prijať opatrenia a nemusí čakať, kým sa naplno prejaví realita a závažnosť tohto rizika. [100] Hoci musia stále existovať určité dôkazy o potrebe preventívnych opatrení, dôkazné bremeno je za takýchto okolností nízke, čo vnútroštátnym orgánom umožňuje konať s požadovanou naliehavosťou. Súd, ktorý má posúdiť takéto opatrenia, by sa preto mal podľa môjho názoru obmedziť na preskúmanie, či sa posúdenie existencie skutočného a vážneho ohrozenia „verejného zdravia“ vykonané správnymi orgánmi zakladá na *primeraných* dôvodoch.

93 MZP sú záväzné pre všetkých členov WHO. Patria medzi nich aj členské štáty EÚ.

94 WHO, Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV) [Vyhlásenie k druhému zasadnutiu núdzového výboru pre medzinárodné zdravotné predpisy (2005) v súvislosti s vypuknutím nákazy novým koronavírusom (2019-nCoV)], 30. január 2020.

95 Podľa článku 1 MZP to znamená „mimoriadnu udalosť, ktorá sa vyznačuje tým, že… predstavuje riziko pre verejné zdravie iných štátov prostredníctvom medzinárodného šírenia choroby…“.

96 WHO, WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 (Úvodné poznámky generálneho riaditeľa WHO na mediálnom brífingu o ochorení COVID-19), 11. marec 2020.

97 Pozri analogicky rozsudok z 19. novembra 2020, Ministère public a Conseil national de l’ordre des pharmaciens [Uvádzanie kanabidiolu (CBD) na trh] (C-663/18, EU:C:2020:938, bod 87 a tam citovanú judikatúru). Rovnako podľa článku 2 ods. 3 protokolu č. 4 k EDĽP sa opatrenie zasahujúce do práva na opustenie krajiny stanoveného v článku 2 ods. 2 považuje za „nevyhnutné v demokratickej spoločnosti“ na ochranu verejného zdravia, ak zodpovedá „naliehavej spoločenskej potrebe“ a najmä ak sú dôvody uvedené vnútroštátnymi orgánmi na jeho odôvodnenie „relevantné a dostatočné“.

98 Pozri v tomto zmysle článok 29 ods. 3 smernice o občianstve.

99 Pozri analogicky rozsudok z 19. novembra 2020, Ministère public a Conseil national de l’ordre des pharmaciens [Uvádzanie kanabidiolu (CBD) na trh] (C-663/18, EU:C:2020:938, body 88 a 91 a tam citovanú judikatúru).

100 Tamže, bod 92.

80. V prejednávanej veci je nesporné, že to tak bolo, pokiaľ ide o ochorenie COVID-19 počas vrcholu „prvej vlny“ pandémie v Európskej únii. V tom čase exponenciálny nárast počtu prípadov zmenil prepuknutie tejto choroby na „zdravotnú krízu“. Bez ohľadu na vedeckú neistotu, pokiaľ ide o zdroj, prenosnosť, dynamiku infekcie a účinky (vtedy) nového koronavírusu, mali orgány verejnej moci viac než dosť primeraných dôvodov domnievať sa, že pandémia predstavuje skutočnú a vážnu hrozbu pre zabezpečenie poskytovania zdravotnej starostlivosti – keďže vnútroštátne systémy zdravotnej starostlivosti sa usilovali zvládnuť počet osôb, ktoré museli byť hospitalizované –, ako aj pre samotný život a fyzickú integritu ich obyvateľstva. Okrem toho je ťažké vyvrátiť konštatovanie, že v tom čase mohla mať pandémia „veľmi vážne dôsledky nielen na zdravie, ale aj na spoločnosť, hospodárstvo, fungovanie štátu a život vo všeobecnosti“. [101]

81. Orgány verejnej moci preto mohli prinajmenšom odôvodnene zastávať názor, že kontrola šírenia ochorenia COVID-19 sa stala nevyhnutnou na ochranu ich systémov zdravotnej starostlivosti a na zmiernenie vplyvu vírusu na spoločnosť ako celok a že na tento účel musia okrem iného zaviesť súbor „nefarmaceutických opatrení“ vrátane cestovných obmedzení v úsilí spomaliť komunitné šírenie [102] ochorenia. [103]

82. Kľúčovou otázkou na účely konania vo veci samej je však zistiť, či to v Belgicku stále platilo v čase, keď boli sporné opatrenia prijaté a vykonávané v neprospech spoločnosti Nordic Info – teda vo všeobecnosti začiatkom júla 2020. Zákonnosť týchto opatrení sa totiž musí posudzovať vzhľadom na prevládajúci kontext. [104]

83. V tom čase závažnosť „prvej vlny“ pominula. Celková epidemiologická situácia v Európskej únii vykazovala známky zlepšenia už od mája, čo bolo dôvodom na „opatrný optimizmus“ [105] až do takej miery, že Komisia vyzvala členské štáty, aby zvážili postupné uvoľňovanie a prípadne zrušenie cestovných obmedzení, ktoré medzi sebou zaviedli začiatkom marca. [106] Toto zlepšenie sa potvrdilo v júni. Viaceré členské štáty preto 15. júna zrušili tieto obmedzenia a Komisia vyzvala ostatné členské štáty, aby urobili to isté. Dňa 30. júna sa zmiernilo aj dočasné obmedzenie ciest do Európskej únie, ktoré nie sú nevyhnutné. [107]

84. Belgická vláda však tvrdí, že hoci sa epidemiologická situácia v Európskej únii na začiatku júla celkovo zlepšila, pandémia sa neskončila ani nebola úplne pod kontrolou. Táto situácia bola v skutočnosti v jednotlivých krajinách veľmi odlišná. Zatiaľ čo v Belgicku bola stabilizovaná,

[101] Rozsudok ESĽP Terheş v. Rumunsko, bod 39. Pozri tiež WHO, COVID-19 strategic readyness and response – COVID-19 Strategy Update (Strategická pripravenosť a reakcia na ochorenie COVID-19 – aktualizácia stratégie COVID-19), 14. apríl 2020, v ktorom sa uvádza, že 13. apríla 2020 bolo na celom svete nakazených viac ako 1,7 milióna ľudí, pričom takmer 85 000 ľudí prišlo o život. Schopnosť vírusu rýchlo sa šíriť zahltila aj tie najodolnejšie systémy zdravotnej starostlivosti. V tom čase bolo 20 % celkového počtu prípadov ťažkých alebo kritických s mierou úmrtnosti viac ako 3 %, ktorá sa zvyšovala v starších vekových skupinách a u pacientov s pridruženými zdravotnými problémami.

[102] Výraz „komunitné šírenie“ sa vzťahuje na proces šírenia infekčnej choroby vo veľkej skupine ľudí prostredníctvom náhodného kontaktu.

[103] Pozri Európska rada, závery predsedu Európskej rady v nadväznosti na videokonferenciu s členmi Európskej rady o ochorení COVID-19, 17. marec 2020, a WHO, COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update (Strategická pripravenosť a reakcia na ochorenie COVID-19 – aktualizácia stratégie COVID-19), 14. apríl 2020.

[104] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association a i. (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 62 a tam citovanú judikatúru).

[105] Európska komisia, 8. máj 2020, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade o druhom posúdení uplatňovania dočasného obmedzenia ciest do EÚ, ktoré nie sú nevyhnutné [COM(2020) 222 final].

[106] Európska komisia, 15. máj 2020, oznámenie Komisie Smerom k fázovému a koordinovanému prístupu k obnoveniu slobody pohybu a rušeniu kontrol na vnútorných hraniciach – COVID-19 (Ú. v. EÚ C 169, 2020, s. 30).

[107] Európska komisia, 11. jún 2020, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade o treťom posúdení uplatňovania dočasného obmedzenia ciest do EÚ, ktoré nie sú nevyhnutné [COM(2020) 399 final].

objektívne údaje [108] preukazovali výrazný nárast počtu prípadov nákazy v iných členských štátoch vrátane Švédska. Vzhľadom na vysokú nákazlivosť vírusu [109] belgické orgány zastávali názor, že riziko plného obnovenia pandémie na vnútroštátnom území – (vtedy) potenciálnej „druhej vlny“ – je skutočné, najmä ak by sa opatrenia na zamedzenie šírenia nákazy zrušili príliš skoro vzhľadom na začiatok letných prázdnin. Preto sa rozhodli zachovať niektoré z týchto opatrení vrátane sporných cestovných obmedzení a prispôsobiť ich riziku.

85. Podľa môjho názoru sa posúdenie rizika pre „verejné zdravie“ v čase skutkových okolností zo strany belgických orgánov javí byť primerané vzhľadom na zásadu obozretnosti. [110] Zdá sa teda, že napadnuté opatrenia boli odôvodnené v súlade s článkom 27 ods. 1 a článkom 29 ods. 1 smernice o občianstve. Skutočnosť, že v tom čase neexistovala povolená a/alebo účinná liečba alebo očkovacia látka na zmiernenie vplyvu, ktorý by vírus mohol mať na obyvateľstvo, potvrdzuje opodstatnenosť tohto posúdenia. Ako však zdôrazňuje Komisia, rozsah rizika závisel okrem iného aj od predvídateľnej schopnosti belgického systému zdravotnej starostlivosti vyrovnať sa s prípadným novým nárastom počtu prípadov nákazy na vnútroštátnom území, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu. [111]

86. Naproti tomu skutočnosť, že ostatné členské štáty približne v tom čase zrušili niektoré alebo všetky opatrenia, ktoré zaviedli na obmedzenie šírenia vírusu, nie je v tejto súvislosti rozhodujúca. Totiž vzhľadom na to, že po prvé ľudské zdravie a ľudský život zaujímajú prvé miesto medzi záujmami chránenými Zmluvou o FEÚ, [112] že po druhé právomoc v tejto oblasti je väčšinou ponechaná členským štátom [113] a po tretie že akékoľvek opatrenie Únie musí rešpektovať „zodpovednosť“ členských štátov v tejto oblasti, [114] Súdny dvor opakovane rozhodol, že členským štátom prináleží rozhodnúť najmä „o úrovni, na ktorej chcú zaistiť ochranu verejného zdravia“, a teda im treba v tejto oblasti priznať určitú „mieru voľnej úvahy“. [115] Hoci teda niektoré členské štáty zjavne považovali úroveň rizika súvisiaceho s ochorením COVID-19 za prijateľnú, nespochybňuje to primeranosť posúdenia belgických orgánov, pokiaľ ide o potrebu preventívnych opatrení v Belgicku. [116]

[108] Belgicko sa odvolalo na údaje svojho národného zdravotného inštitútu. Pozri tiež ECDC, Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK – tenth update [Koronavírusové ochorenie 2019 (COVID-19) v EÚ/EHP a Spojenom kráľovstve – desiata aktualizácia], 11. jún 2020, Štokholm, s. 3, a Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK – eleventh update: resurgence of cases [Koronavírusové ochorenie 2019 (COVID-19) v EÚ/EHP a Spojenom kráľovstve – jedenásta aktualizácia: opätovný nárast počtu prípadov], 10. august 2020, Štokholm, s. 3.

[109] Ktorá už bola predmetom štúdií uverejnených na jar 2020. Pozri LIU, Y., GAYLE, A., WILDER-SMITH, A., ROCKLÖY, J.: The reproductive number of COVID-19 is higher compared to SARS coronavirus. In: *J. Travel Med*, 2020. Táto vysoká miera nákazlivosti bola začiatkom júla 2020 ešte zjavnejšia, keďže WHO práve uznala, že vírus sa prenáša vzduchom. Pozri WHO, Coronavirus disease (COVID-19), Situation Report -172 [Koronavírusové ochorenie (COVID-19), situačná správa -172], 10. júl 2020.

[110] Pozri tiež WHO, Coronavirus disease (COVID-19), Situation Report -172 [Koronavírusové ochorenie (COVID-19), situačná správa -172], 10. júl 2020, kde regionálny riaditeľ WHO pre Európu vyzval krajiny, aby „boli pripravené a sústredené“.

[111] Chcem poukázať na to, že toto posúdenie rizika založené na epidemiologických údajoch a miestnych kapacitách sa vo všeobecnosti zhoduje s posúdením, ktoré WHO a inštitúcie Únie uviedli vo svojich odporúčaniach. Pozri okrem iného WHO, COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update (Strategická pripravenosť a reakcia na ochorenie COVID-19 – aktualizácia stratégie COVID-19), 14. apríl 2020, a Európska komisia, 15. máj 2020, oznámenie Komisie Smerom k fázovému a koordinovanému prístupu k obnoveniu slobody pohybu a rušeniu kontrol na vnútorných hraniciach – COVID-19.

[112] Pozri v tejto súvislosti článok 168 ods. 1 ZFEÚ a článok 35 druhú vetu Charty.

[113] Pozri však bod 95 nižšie.

[114] Pozri článok 168 ods. 7 ZFEÚ.

[115] Pozri okrem iného rozsudok z 19. januára 2023, CIHEF a i. (C-147/21, EU:C:2023:31, bod 50 a tam citovanú judikatúru).

[116] Na okraj dodávam, že hoci článok 27 ods. 1 smernice o občianstve obsahuje výhradu, že dôvody „verejného zdravia“ nemožno použiť pre „ekonomické účely“, v prejednávanej veci to tak zjavne nie je, ako tvrdí belgická vláda. Je pravda, že sporné obmedzenia boli zavedené okrem iného s cieľom zabezpečiť, aby belgický systém zdravotnej starostlivosti mal materiálnu, personálnu, ako aj *finančnú* kapacitu na zvládnutie pandémie. Každé verejné opatrenie však zahŕňa určité finančné úvahy. Problematické sú len tie, ktoré sledujú „výlučne ekonomický cieľ“ (rozsudok zo 4. októbra 2012, Biankov, C-249/11, EU:C:2012:608, bod 39). Zachovanie fungujúceho systému zdravotnej starostlivosti do tejto kategórie nepatrí (pozri analogicky rozsudok z 28. januára 2016, CASTA a i., C-50/14, EU:C:2016:56, bod 61 a tam citovanú judikatúru).

2) Sporné cestovné obmedzenia boli transparentné

87. Hoci belgické orgány mali v čase skutkových okolností na prvý pohľad legitímne dôvody na zavedenie preventívnych opatrení, na to, aby boli zlučiteľné s článkom 27 ods. 1 a článkom 29 ods. 1 smernice o občianstve, museli byť tieto opatrenia tiež transparentné, teda v súlade so zásadou právnej istoty. Táto zásada najmä požaduje, aby boli právne predpisy jasné, presné a predvídateľné, pokiaľ ide o ich účinky, najmä ak majú, ako je to v prejednávanej veci, negatívne dôsledky pre jednotlivcov a podniky. [117]

88. Podľa môjho názoru boli sporné opatrenia formulované dostatočne jasne a presne, aby umožnili dotknutým osobám regulovať ich správanie. Po prvé opatrenia boli jasne definované – zákaz cestovania, karanténa a požiadavky na testovanie. Po druhé zoznam „vysokorizikových"/„červených" krajín, v súvislosti s ktorými sa uplatňovali, bol zverejnený na osobitnej internetovej stránke, a teda ľahko dostupný. Po tretie je pravda, že tieto opatrenia boli založené na pojme „cesty, ktoré nie sú nevyhnutné", ktorého otvorenosť vyvolávala určitú neistotu pre osoby, ktoré chceli cestovať do Belgicka a z Belgicka. Belgická vláda vysvetlila, že hoci tento pojem nie je v uplatniteľných predpisoch špecifikovaný, na internete bol napriek tomu k dispozícii orientačný zoznam dôvodov cesty považovanej za „nevyhnutnú", ktorý zodpovedá zoznamu platnému v rámci dočasného obmedzenia ciest do Únie, ktoré nie sú nevyhnutné. [118] To nepochybne pomohlo ľuďom pochopiť, či cestu, ktorú plánujú, možno považovať za „nevyhnutnú" alebo nie. Napriek tomu boli síce na základe tohto zoznamu určité cesty jasne zakázané – napríklad turistické zájazdy –, niektoré položky v tomto zozname, akou je „cesta z naliehavých rodinných dôvodov", boli však tiež otvorené. V tejto súvislosti sa domnievam, že vnútroštátne orgány boli na základe zásady právnej istoty povinné zaviesť mechanizmus, ktorý by verejnosti umožnil vopred sa vhodnými prostriedkami opýtať, či sa určitý dôvod cesty – súvisiaci napríklad s rodinou – považuje za „nevyhnutný" alebo nie, aby sa vyhla neočakávanému odmietnutiu pri odjazde alebo príjazde. Belgická vláda totiž vysvetlila, že k tejto záležitosti poskytla online odpovede na najčastejšie otázky. Ak verejnosť často kládla takúto otázku, orgány na ňu týmto spôsobom poskytli odpoveď. Zdá sa, že to spĺňa požiadavku, ktorú som práve uviedol.

3) Sporné cestovné obmedzenia sa uplatňovali nediskriminačným spôsobom

89. Aby boli sporné opatrenia zlučiteľné s článkom 27 ods. 1 a s článkom 29 ods. 1 smernice o občianstve, museli sa tiež uplatňovať nediskriminačným spôsobom. [119]

90. Týmto aspektom sa budem zaoberať len stručne, keďže sa jasne javí, že to tak bolo. Po prvé zákaz odchodu z belgického územia do „vysokorizikových"/„červených" krajín sa uplatňoval bez ohľadu na štátnu príslušnosť cestujúcich. Po druhé, pokiaľ ide o zákaz vstupu, je pravda, že toto opatrenie sa neuplatňovalo na belgických štátnych príslušníkov a štátnych príslušníkov iných členských štátov s bydliskom v Belgicku, zatiaľ čo na ostatných občanov Únie áno. Toto rozdielne zaobchádzanie je však odôvodnené, lebo tieto kategórie osôb sa nenachádzajú v porovnateľnej situácii. [120] Po tretie karanténa a testy sa od obyvateľov Belgicka vyžadovali pri ich návrate z tých istých krajín bez ohľadu na štátnu príslušnosť.

[117] Pozri okrem iného rozsudok z 11. júna 2015, Berlington Hungary a i. (C-98/14, EU:C:2015:386, body 74, 76 a 77 a tam citovanú judikatúru).

[118] Pozri najmä odporúčanie Rady (EÚ) 2020/912 z 30. júna 2020 o dočasnom obmedzení ciest do EÚ, ktoré nie sú nevyhnutné, a o možnom zrušení tohto obmedzenia (Ú. v. EÚ L 208 I, 2020, s. 1), prílohu II.

[119] Pozri článok 27 ods. 1 smernice o občianstve („… bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť…").

[120] Pozri bod 60 vyššie.

4) Proporcionalita sporných cestovných obmedzení

91. Aby boli sporné opatrenia zlučiteľné s článkom 27 ods. 1 a s článkom 29 ods. 1 smernice o občianstve, musia byť navyše v súlade so zásadou proporcionality.[121] Ako podrobne vysvetlím v nasledujúcich častiach, posúdenie tejto požiadavky zahŕňa preskúmanie troch kumulatívnych kritérií, konkrétne či tieto opatrenia boli „vhodné“ i), „nevyhnutné“ ii) a „primerané v užšom zmysle“ iii).

92. Skôr ako sa budem zaoberať každým z týchto kritérií, je však potrebné vysvetliť úroveň preskúmania tejto zásady uplatniteľnú v prejednávanej veci. Ako zdôrazňuje nórska vláda, v oblasti verejného zdravia sa v tejto súvislosti vyžaduje určitá zdržanlivosť. Súdny dvor totiž opakovane rozhodol, že v súlade s „mierou voľnej úvahy“, ktorú členské štáty majú v tejto oblasti, im prináleží rozhodnúť nielen o úrovni, na ktorej chcú zaistiť ochranu verejného zdravia na svojom území, ale aj o „spôsobe, akým sa má táto úroveň dosiahnuť“.[122] Okrem toho je táto miera voľnej úvahy osobitne široká za okolností, o aké ide vo veci samej, keď sa orgány verejnej moci usilujú reagovať na pandémiu spôsobenú novým vírusom, a to ešte v pomerne skorom a neistom štádiu tejto udalosti, s obmedzeným časom alebo vedomosťami na zváženie najvhodnejších opatrení. V takej situácii si zásada obozretnosti vyžaduje, aby orgány verejnej moci mali značný priestor na konanie.[123]

93. Aby som to objasnil, neznamená to, že tieto orgány mali voľnú ruku, pokiaľ ide o reakciu na pandémiu ochorenia COVID-19, takže súdne preskúmanie ich opatrení v tejto súvislosti by malo byť vylúčené. Súdne preskúmanie je totiž o to potrebnejšie, že z dôvodu naliehavosti situácie boli opatrenia zavedené na boj proti šíreniu tejto choroby obvykle prijímané samotnými vládami, ktoré sa neriadili bežným demokratickým rozhodovacím procesom, a najmä bez parlamentného preskúmania *ex ante*.

94. Na zosúladenie tejto širokej miery voľnej úvahy na jednej strane a nevyhnutného dodržiavania právnych noriem na druhej strane by sa teda rozsah súdneho preskúmania zásady proporcionality v prejednávanej veci mal podľa môjho názoru aj v tomto prípade obmedziť na otázku, či sa orgány mohli *dôvodne* domnievať, že sporné opatrenia sú vhodné a nevyhnutné na zvládnutie vyššie uvedeného rizika pre „verejné zdravie“, ako aj primerané v užšom slova zmysle.[124]

95. Na úvod by som tiež rád vysvetlil, že približne v čase skutkových okolností inštitúcie Únie prijali[125] v súlade s obmedzenou právomocou Európskej únie v oblasti verejného zdravia[126] súbor oznámení, odporúčaní a usmernení s cieľom podporiť určitý stupeň koordinácie medzi rôznymi

[121] Hoci je totiž táto požiadavka uvedená len v článku 27 ods. 2 smernice o občianstve, pokiaľ ide o opatrenia prijaté z dôvodov „verejného poriadku“ alebo „verejnej bezpečnosti“, zásada proporcionality je všeobecnou zásadou práva Únie, ktorú musia členské štáty dodržiavať vždy, keď obmedzujú voľný pohyb (pozri okrem iného rozsudok z 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, bod 45 a tam citovanú judikatúru).

[122] Pozri okrem iného rozsudok z 19. januára 2023, CIHEF a i. (C-147/21, EU:C:2023:31, bod 50 a tam citovanú judikatúru).

[123] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. septembra 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, bod 72 a tam citovanú judikatúru).

[124] Pozri v tomto zmysle rozsudky z 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association a i. (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 36), a z 1. marca 2018, CMVRO (C-297/16, EU:C:2018:141, body 70 a 71).

[125] Chronologický prehľad opatrení Únie v súvislosti s ochorením COVID-19 je k dispozícii na adrese https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action_sk.

[126] Podľa článku 168 ods. 1 a 2 ZFEÚ musia činnosti Únie „dopĺňa[ť] vnútroštátne politiky“, „podpor[ovať] spoluprácu medzi členskými štátmi…, a ak je to nevyhnutné, poskytn[úť] podporu ich činnosti“, najmä vzhľadom na „monitorovanie závažných cezhraničných ohrození zdravia… a boj proti nim“. Na tento účel Komisia „môže v úzkom kontakte s členskými štátmi vyvinúť akékoľvek užitočné podnety na podporu [koordinácie členských štátov]“, najmä prostredníctvom „[vydávania] usmernení“. Nakoniec podľa článku 168 ods. 5 môže Európsky parlament a Rada prijať najmä „opatrenia týkajúce sa monitorovania závažných cezhraničných ohrození zdravia, včasného varovania v prípade takýchto ohrození a boja proti nim“.

opatreniami, ktoré členské štáty prijali v reakcii na pandémiu.[127] Hoci tieto nástroje *soft-law* už zo svojej podstaty neboli pre členské štáty záväzné, stále boli povinné náležite ich zohľadniť v súlade so zásadou lojálnej spolupráce. Odporúčané zásady a normy, ktoré sú v nich stanovené, sú teda v prejednávanej veci relevantnými kontextovými prvkami.

i) Sporné cestovné obmedzenia sa zdali byť vhodné

96. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora požiadavka, aby každé opatrenie obmedzujúce voľný pohyb bolo „vhodné“, zahŕňa dve kumulatívne kritériá: predmetné opatrenie musí byť po prvé spôsobilé prispieť k dosiahnutiu sledovaného cieľa a po druhé musí „skutočne zodpoved[ať] záujmu na jeho dosiahnutí a… [uplatňovať sa] koherentne a systematicky“.[128]

– *Tieto cestovné obmedzenia sa zdali byť spôsobilé prispieť k sledovanému cieľu*

97. Na splnenie prvej časti požiadavky „vhodnosti“ bola belgická vláda povinná preukázať, že také cestovné obmedzenia, akými sú sporné obmedzenia, môžu prispieť k predchádzaniu riziku nového nárastu počtu prípadov ochorenia COVID-19 na belgickom území. Sú potrebné potvrdzujúce vedecké dôkazy v tejto veci. To znamená, že aj v tomto prípade je podľa zásady obozretnosti dôkazné bremeno nízke. Hoci sa totiž v čase skutkových okolností zdalo, že hrozba, ktorú predstavuje pandémia, je skutočná a vážna, existovala značná miera neistoty, pokiaľ ide o dostupné riešenia.

98. V tejto súvislosti táto vláda tvrdí, že hoci v čase skutkových okolností vo veci samej nebolo možné s istotou preukázať, že tieto opatrenia budú mať preventívny účinok, na základe vedeckých informácií, ktoré boli v tom čase k dispozícii, bolo stále odôvodnené predpokladať, že to tak môže byť. Medzi vnútroštátnymi lekárskymi odborníkmi a vládnymi poradcami panoval „široký konsenzus“ v súvislosti s tým, že medzinárodný pohyb osôb významne prispieva k šíreniu ochorenia COVID-19. Obmedzenie týchto pohybov sa preto javilo ako vhodné opatrenie na kontrolu pandémie.

99. Súhlasím s tým, že belgické orgány mohli dôvodne predpokladať, že cestovné obmedzenia sú spôsobilé prispieť k dosiahnutiu sledovaného cieľa „verejného zdravia“. V tejto súvislosti je však potrebné ďalšie vysvetlenie, keďže tento prínos nie je taký zjavný, ako Súdnemu dvoru tvrdili vlády, ktoré sú vedľajšími účastníkmi konania, a Komisia.

100. Pokiaľ totiž ide o vedecký základ takýchto opatrení, chcem poukázať na to, že pred pandémiou ochorenia COVID-19 vo všeobecnosti panoval názor, že cestovné obmedzenia nie sú účinné pri obmedzovaní výskytu epidemických chorôb.[129] V prvých týždňoch pandémie preto WHO neodporúčala zavedenie takýchto obmedzení vo vzťahu k Číne alebo iným krajinám.[130]

127 Zdôrazňujem však, že úplná koordinácia cestovných opatrení v rámci Európskej únie sa dosiahla až *po* čase skutkových okolností. Pozri odporúčanie Rady (EÚ) 2020/1475 z 13. októbra 2020 o koordinovanom prístupe k obmedzeniu voľného pohybu v reakcii na pandémiu COVID-19 (Ú. v. EÚ L 337, 2020, s. 3).

128 Pozri okrem iného rozsudok zo 7. septembra 2022, Cilevičs a i. (C-391/20, EU:C:2022:638, body 74 a 75 a tam citovanú judikatúru).

129 Pozri okrem iného VON TIGERSTROM, B., WILSON, K.: COVID-19 travel restrictions and the International Health Regulations (2005). In: *BMJ Global Health*, roč. 5, 2020, č. 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. In: *BMJ Global Health*, roč. 6, 2021, č. e004537.

130 Pozri WHO, WHO advice for international travel and trade in relation to the outbreak of pneumonia caused by a new coronavirus in China (Odporúčania WHO pre medzinárodné cestovanie a obchod v súvislosti s prepuknutím zápalu pľúc spôsobeného novým koronavírusom v Číne), 10. január 2020; Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV) [Vyhlásenie k druhému zasadnutiu núdzového výboru pre medzinárodné zdravotné predpisy (2005) v súvislosti s vypuknutím nákazy novým koronavírusom (2019-nCoV)], 30. január 2020.

Ako však vieme, väčšina krajín v tejto súvislosti ignorovala odporúčanie WHO.[131] Samotné inštitúcie EÚ schválili cestovné obmedzenia zavedené v rámci Európskej únie členskými štátmi a odporučili zavedenie koordinovaného dočasného obmedzenia ciest do Európskej únie, ktoré nie sú nevyhnutné, keďže sa domnievali, že veľký prílev osôb cestujúcich z krajín postihnutých vírusom má za následok „dovoz" značného počtu „zahraničných" prípadov ochorenia COVID-19 do krajín ich príchodu, čo by mohlo spôsobiť lokálne ohniská, a skutočne aj spôsobilo.[132] V tejto súvislosti rôzne vedecké práce uverejnené na jar 2020 naznačili, že tieto cestovné obmedzenia skutočne prispeli k obmedzeniu alebo prinajmenšom k oddialeniu počiatočného príchodu a prepuknutia choroby v dotknutých krajinách.[133] Samotná WHO nakoniec svoj postoj prehodnotila a dospela k záveru, že tieto opatrenia majú v tejto súvislosti určitú hodnotu.[134]

101. Treba však poukázať na to, že v čase skutkových okolností vo veci samej sa ochorenie COVID-19 už etablovalo na belgickom území. Je oprávnené položiť si otázku, aký zmysel majú obmedzenia medzinárodného pohybu po tom, čo sa vírus už rozšíril medzi miestnym obyvateľstvom. Ako však tvrdí belgická vláda, a hoci dôkazy, ktoré boli v tom čase v tejto súvislosti k dispozícii, boli obmedzené a nepresvedčivé,[135] bolo odôvodnené predpokladať, že v kontexte, keď sa po prvé epidemiologická situácia v jednotlivých členských štátoch výrazne líšila, pričom niektoré krajiny zaznamenali vysokú mieru šírenia vírusu, zatiaľ čo situácia na belgickom území bola pomerne bezpečná,[136] a po druhé sa s blížiacim sa letom očakávalo, že z týchto krajín s vyšším výskytom choroby bude prichádzať alebo sa vracať veľký počet cestujúcich z dôvodov súvisiacich s cestovným ruchom, má zachovanie niektorých cestovných obmedzení medzi Belgickom a týmito krajinami zmysel. Mohlo to prispieť – hoci v obmedzenej, ale nie zanedbateľnej miere[137] – k predchádzaniu rizika nového nárastu počtu prípadov ochorenia COVID-19 na území Belgicka. Mohlo to totiž zabrániť významnému dovozu „zahraničných"

131 Otázka, či je to v súlade s MZP, presahuje rámec týchto návrhov. Pozri v tejto súvislosti VON TIGERSTROM, B., WILSON, K., c. d.

132 Pozri Európska komisia, 16. marec 2020, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade – COVID-19: Dočasné obmedzenie ciest do EÚ, ktoré nie sú nevyhnutné [COM(2020) 115 final]; Európska komisia, 16. marec 2020, COVID-19 Usmernenia pre opatrenia v oblasti riadenia hraníc na ochranu zdravia a zabezpečenie dostupnosti tovaru a základných služieb (Ú. v. EÚ C 86 I, 2020, s. 1), a Európska rada, závery predsedu Európskej rady v nadväznosti na videokonferenciu s členmi Európskej rady o ochorení COVID-19, 17. marec 2020. Toto dočasné odporúčanie, pôvodne prijaté na 30 dní, bolo neskôr predĺžené do 30. júna 2020. Pozri Európska komisia, 8. apríl 2020, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade o posúdení uplatňovania dočasného obmedzenia ciest do EÚ, ktoré nie sú nevyhnutné [COM(2020) 148 final], a 8. máj 2020, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade o druhom posúdení uplatňovania dočasného obmedzenia ciest do EÚ, ktoré nie sú nevyhnutné [COM(2020) 222 final].

133 Pozri okrem iného LAU, H., et al.: The association between international and domestic air traffic and the coronavirus (COVID-19) outbreak. In: *Journal of microbiology, immunology, and infection*, roč. 53, 2020, č. 3, s. 467 až 472; CHINAZZI, M., et al.: The effect of travel restrictions on the spread of the 2019 novel coronavirus (COVID-19) outbreak. In: *Science*, roč. 368, 2020, č. 6489, s. 395 až 400; WELLS, C. R., et al.: Impact of international travel and border control measures on the global spread of the novel 2019 coronavirus outbreak. In: *PNAS*, roč. 117, č. 13, s. 7504 až 7509, a LINKA, K., et al.: Outbreak dynamics of COVID-19 in Europe and the effect of travel restrictions. In: *Computer methods in biomechanics and biomedical engineering*, roč. 23, 2020, č. 11, s. 710 až 717. Chcem poukázať na to, že tieto štúdie o účinnosti cestovných obmedzení sú založené skôr na modeloch než na nevyvrátiteľných dôkazoch – ktoré boli vtedy obmedzené, ako autori uznávajú. Obsahujú simulované, kontrafaktuálne scenáre – na základe predpokladov o prenosnosti vírusu, počte chorých cestujúcich atď. – toho, čo by sa stalo, keby tieto opatrenia neboli zavedené.

134 Pozri okrem iného WHO, Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak (Aktualizované odporúčania WHO pre medzinárodnú dopravu v súvislosti s pandémiou ochorenia COVID-19), 29. február 2020, a Statement on the third meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of coronavirus disease (COVID-19) [Vyhlásenie k tretiemu zasadnutiu núdzového výboru pre medzinárodné zdravotné predpisy (2005) v súvislosti s vypuknutím nákazy koronavírusom (COVID-19)], 1. máj 2020.

135 Pozri usmernenia ECDC, s. 18 a 19.

136 Pripomínam, že podľa uplatniteľnej metodiky sa za „vysokorizikové" krajiny, na ktoré sa vzťahovali sporné cestovné obmedzenia, považovali krajiny, v ktorých bol celoštátny výskyt nových prípadov ochorenia COVID-19 viac ako 10-krát vyšší než v Belgicku (100 nahlásených prípadov na 100 000 obyvateľov za predchádzajúcich 14 dní) (pozri bod 15 vyššie).

137 Chcem poukázať na to, že aby sa dané opatrenie považovalo za vhodné, nemusí byť samo osebe spôsobilé odstrániť predmetné riziko pre „verejné zdravie". Postačuje, že môže k tomuto cieľu citeľne prispieť (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. januára 2023, CIHEF a i., C-147/21, EU:C:2023:31, bod 56).

prípadov ochorenia COVID-19, ktoré by zas mohli narušiť krehkú miestnu rovnováhu. Samotná WHO totiž predpokladala možnosť zavedenia alebo zachovania takých obmedzení ako jedno z vhodných opatrení na obmedzenie komunitného šírenia za daných okolností. [138]

102. Je zrejmé, že ak je – v primeranej miere – preukázané, že obmedzenie medzinárodného pohybu osôb by mohlo prispieť k obmedzeniu šírenia ochorenia COVID-19, sotva možno pochybovať o tom, že, ako na Súdnom dvore tvrdia vlády, ktoré sú vedľajšími účastníkmi konania, sporný zákaz „iných než nevyhnutných“ ciest bol vhodný na účely obmedzenia takého pohybu medzi Belgickom a dotknutými „vysokorizikovými“ krajinami. Zákaz „vstupu“ zabránil riziku, že cestujúci z týchto oblastí „prinesú“ prípady choroby so sebou. Zákaz „výstupu“ bránil belgickým rezidentom cestovať do týchto oblastí s rovnakým výsledkom po návrate. Okrem toho, ako tvrdí belgická vláda, požiadavky na karanténu a skríningové testy uložené belgickým rezidentom umožňovali orgánom pozorne sledovať ich zdravotný stav, čo mohlo prispieť k odhaleniu a izolácii podozrivých dovezených prípadov, čím sa obmedzilo riziko prenosu na miestne obyvateľstvo. [139]

– *Sporné cestovné obmedzenia sa zdali byť konzistentné*

103. Otázka, či sporné cestovné obmedzenia „skutočne zodpovedali“ úsiliu o dosiahnutie sledovaného cieľa „verejného zdravia“, závisí od toho, či tieto opatrenia boli súčasťou širšej stratégie na obmedzenie šírenia ochorenia COVID-19. [140] Zdá sa, že to tak bolo. Belgická vláda uvádza, že v čase skutkových okolností vo veci samej existovali iné „nefarmaceutické opatrenia“ určené na zabránenie komunitnému šíreniu, akými sú hygienické opatrenia, testovanie, izolácia a sledovanie kontaktov. Okrem toho, ak členský štát obmedzí, ako to v tom čase urobilo Belgicko, cestovanie z a do iných členských štátov z dôvodu ich porovnateľne horšej epidemiologickej situácie, konzistentnosť si podľa môjho názoru vyžaduje, aby uložil podobné obmedzenia pohybu do a z určitých oblastí v *rámci* vnútroštátneho územia s rovnako závažnou epidemiologickou situáciou. [141] Zo spisu nie je jasné, či to tak v tom čase v Belgicku bolo. Mal by to overiť vnútroštátny súd.

138 Pozri okrem iného WHO, COVID-19 strategic preparedness and response – COVID-19 Strategy Update (Strategická pripravenosť a reakcia na ochorenie COVID-19 – aktualizácia stratégie COVID-19), 14. apríl 2020, a Public health considerations while resuming international travel (Hľadiská verejného zdravia pri obnovení medzinárodného cestovania), 30. júl 2020. Komisia navrhla takýto postup vo viacerých oznámeniach (pozri okrem iného Európska komisia, 15. máj 2020, oznámenie Komisie Smerom k fázovému a koordinovanému prístupu k obnoveniu slobody pohybu a rušeniu kontrol na vnútorných hraniciach – COVID-19) – aj keď, ako som uviedol vyššie, v čase skutkových okolností vo veci samej presadzovala zrušenie cestovných obmedzení v rámci Európskej únie. Koordinované dočasné obmedzenie ciest do Európskej únie, ktoré nie sú nevyhnutné, sa od 1. júla 2020 takisto riadilo podobnou logikou, pričom obmedzenia sa uplatňovali len vo vzťahu ku krajinám, ktoré mali porovnateľne horšiu situáciu v súvislosti s ochorením COVID-19 ako Európska únia. Pozri odporúčanie Rady (EÚ) 2020/912 z 30. júna 2020 o dočasnom obmedzení ciest do EÚ, ktoré nie sú nevyhnutné, a o možnom zrušení tohto obmedzenia (Ú. v. EÚ L 208 I, 2020, s. 1). Metodika a kritériá použité na posúdenie situácie v danej krajine (počet nových prípadov nákazy na 100 000 obyvateľov za predchádzajúcich 14 dní, trend miery nových prípadov nákazy za rovnaké obdobie a celková reakcia na ochorenie COVID-19) boli takisto analogické kritériám, ktoré Belgicko používalo v čase skutkových okolností (pozri bod 15 vyššie).

139 Pokiaľ ide o vhodnosť takých opatrení, pozri okrem iného Európska komisia, 16. marec 2020, COVID-19 Usmernenia pre opatrenia v oblasti riadenia hraníc na ochranu zdravia a zabezpečenie dostupnosti tovaru a základných služieb (Ú. v. EÚ C 86 I, 2020, s. 1), bod 21; WHO, Key considerations for repatriation and quarantine of travellers in relation to the outbreak of novel coronavirus 2019-nCoV (Kľúčové aspekty týkajúce sa repatriácie a karantény cestujúcich v súvislosti s vypuknutím nákazy novým koronavírusom 2019-nCoV), 11. február 2020. Pozri tiež vo všeobecnosti článok 31 ods. 2 písm. c) MZP.

140 Pozri analogicky rozsudok z 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association a i. (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 38).

141 Pozri analogicky rozsudok z 18. mája 1982, Adoui a Cornuaille (115/81 a 116/81, EU:C:1982:183, bod 8). Neovplyvnilo to priestor na voľnú úvahu členských štátov, pokiaľ ide o otázku, či v reakcii na pandémiu uplatnia liberálnejšiu alebo reštriktívnejšiu politiku. Mohli sa slobodne rozhodnúť pre jeden alebo druhý prístup, ale aby zabezpečili konzistentnosť, museli zaobchádzať s porovnateľnými vnútroštátnymi a vonkajšími situáciami podobným spôsobom. Pozri VAN EIJKEN, H. H., a RIJPMA, J. J., c. d., s. 43, a THYM, D., BORNEMANN, J., c. d., s. 1168 a 1169.

104. Pokiaľ ide o to, či boli sporné opatrenia vykonávané konzistentne a systematicky, pripomínam, že ich uplatnenie záviselo od epidemiologickej situácie v dotknutých krajinách, čo je faktor, ktorý je zjavne v súlade so sledovaným cieľom verejného zdravia. Okrem toho so všetkými krajinami nachádzajúcimi sa v podobnej epidemiologickej situácii sa v tejto súvislosti zaobchádzalo rovnako. Okrem toho sa posúdenie tejto situácie v každej krajine vykonalo na základe primerane spoľahlivých a aktuálnych údajov, ktoré poskytlo ECDC [142] – čo je faktor, ktorý nepochybne prispel ku konzistentnosti celkového systému.

105. Skutočnosť, že sporné obmedzenia sa neuplatňovali na „nevyhnutné“ cesty, podľa môjho názoru nespochybňuje ich konzistentnosť. Za „nevyhnutné“ bolo totiž uznané obmedzené množstvo dôvodov. Rozsah tohto vylúčenia teda nebol taký, aby mohol zabrániť dosiahnutiu sledovaného cieľa verejného zdravia. [143] Toto vylúčenie bolo totiž vzhľadom na uvedený cieľ nevyhnutné. Brániť niektorým z týchto „nevyhnutných“ ciest, najmä pohybu „nevyhnutných“ pracovníkov, akými sú zdravotnícki pracovníci, by malo škodlivý vplyv na boj proti ochoreniu COVID-19. Nakoniec, ako podrobne vysvetlím neskôr, toto vylúčenie bolo požiadavkou na zabezpečenie prísnej proporcionality týchto opatrení. [144] Okrem toho „cieľovou skupinou“ sporných opatrení bol, pripomínam, potenciálny prílev cestujúcich na účely cestovného ruchu, ktorého sa toto vylúčenie netýkalo.

ii) Sporné cestovné obmedzenia sa zdali byť nevyhnutné

106. Požiadavka, aby každé opatrenie obmedzujúce voľný pohyb bolo „nevyhnutné“, tiež zahŕňa dve podmienky. Treba overiť po prvé, či existujú alternatívne opatrenia, ktoré by boli rovnako účinné ako opatrenie zvolené na dosiahnutie sledovaného cieľa a zároveň by boli menej obmedzujúce, [145] a po druhé, či je toto opatrenie „úplne nevyhnutné“, teda nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa. [146]

– *Existovali menej obmedzujúce, ale rovnako účinné alternatívy?*

107. Na úvod v tejto súvislosti pripomínam, že každému členskému štátu prináleží určiť tak úroveň ochrany, ktorú chce poskytnúť verejnému zdraviu na svojom území, ako aj spôsob, akým sa má táto ochrana poskytovať – pod podmienkou, že sú splnené požiadavky práva Únie. Skutočnosť, že iné členské štáty mohli uložiť menej prísne opatrenia, teda nie je rozhodujúca. [147] Je zrejmé, že čím vyššia je požadovaná úroveň ochrany verejného zdravia, tým prísnejšie sú opatrenia potrebné na jej dosiahnutie. Je jasné, že Belgicko sa tu usilovalo o vysokú úroveň ochrany.

108. Pokiaľ ide teraz o existenciu alternatív k sporným cestovným obmedzeniam, ktoré by boli rovnako účinné pri ochrane verejného zdravia a zároveň by menej obmedzovali slobodu pohybu, chcem poukázať na to, že dôkazné bremeno uložené vnútroštátnym orgánom v tejto súvislosti nie

142 Pozri bod 16 vyššie.

143 Pozri analogicky rozsudok zo 7. septembra 2022, Cilevičs a i. (C-391/20, EU:C:2022:638, bod 76).

144 Pozri body 128 až 132 nižšie. Pozri analogicky rozsudok z 19. mája 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a i. (C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316, bod 45).

145 Pozri okrem iného rozsudok zo 4. mája 2016, Philip Morris Brands a i. (C-547/14, EU:C:2016:325, bod 160).

146 Pozri okrem iného rozsudok z 26. apríla 2012, ANETT (C-456/10, EU:C:2012:241, bod 45).

147 Pozri okrem iného rozsudok z 10. marca 2021, Ordine Nazionale dei Biologi a i. (C-96/20, EU:C:2021:191, bod 36 a tam citovanú judikatúru).

je také rozsiahle, aby museli preukázať, že *nijaké iné* opatrenie nemôže predstavovať takúto reálnu alternatívu.[148] V prejednávanej veci teda nie je potrebné skúmať každé mysliteľné opatrenie. Postačuje preskúmanie najzrejmejších alternatív, ktoré boli prejednané na Súdnom dvore.

109. Po prvé zavedenie individuálneho odopretia vstupu alebo karanténnych opatrení len voči určitým cestujúcim, napríklad cestujúcim s príznakmi ochorenia, by, samozrejme, bolo *menej obmedzujúce*. Nebolo by však *také účinné* pri predchádzaní riziku „dovozu“ prípadov ochorenia COVID-19 v miere, ktorú požadovali belgické orgány. Aj za predpokladu, že skríning symptómov všetkých cestujúcich na mieste ich vstupu na belgické územie by bol uskutočniteľný, bolo odôvodnené predpokladať, že takýto skríning by umožnil identifikáciu len niektorých prenášateľov choroby a že časť z nich – t. j. asymptomatické a predsymptomatické osoby – by prešla filtrom nerozpoznaná.[149] Plošný skríning cestujúcich prostredníctvom rýchlotestov by mal podobné nedostatky.[150]

110. Po druhé len uloženie karantény všetkým cestujúcim prichádzajúcim alebo vracajúcim sa z „vysokorizikových“ krajín by tiež pri dosahovaní úrovne ochrany požadovanej belgickou vládou nebolo rovnako účinné ako zákaz cestovania do a z týchto krajín s uplatnením karanténnych požiadaviek len na rezidentov. Je jasné, že umiestnenie cestujúcich do karantény na primeraný čas do určitej miery prispieva k zmierneniu vyššie uvedeného rizika.[151] Teoreticky zabezpečuje, aby všetci vrátane asymptomatických prenášateľov a osôb v predsymptomatickej inkubačnej fáze boli izolovaní od zvyšku miestneho obyvateľstva, a preto nespôsobovali reťazce nákazy. Ako však tvrdí belgická a nórska vláda, zatiaľ čo zákaz cestovania zabraňuje riziku dovozu „zahraničných“ prípadov ochorenia COVID-19 na vnútroštátne územie, karanténa je naopak len nápravným opatrením, ktoré pôsobí vtedy, keď už boli takéto prípady dovezené, a v závislosti od spôsobu vykonania je len čiastočne účinné pri zmierňovaní rizika ďalšieho prenosu na miestne obyvateľstvo. Požiadavka, aby ľudia absolvovali domácu karanténu, čo sa zjavne dialo v tomto prípade, má také nedostatky. Okrem toho, že ľudia nemusia úplne dodržiavať povinnosť izolovať sa, často bývajú s rodinnými príslušníkmi, ktorí by sa sami mohli nakaziť a šíriť chorobu.[152]

– *Úplná nevyhnutnosť sporných cestovných obmedzení*

111. Pokiaľ ide o otázku, či sporné cestovné obmedzenia nešli nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa „verejného zdravia“, pripomínam, že tieto opatrenia sa uplatňovali výlučne vo vzťahu ku krajinám, ktoré sa považovali za krajiny predstavujúce vysoké riziko nákazy pre cestujúcich. Okrem toho sa zdá – hoci to by mal overiť vnútroštátny súd –, že vždy, keď boli k dispozícii údaje týkajúce sa miery nákazy v *rámci* danej krajiny na regionálnej úrovni, obmedzenia sa uplatňovali cielenejšie len vo vzťahu k cestám medzi Belgickom a problematickými regiónmi.[153]

148 Pozri okrem iného rozsudok z 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association a i. (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 55 a tam citovanú judikatúru).

149 Štúdie uverejnené približne v čase skutkových okolností totiž odhadovali, že počas prvej fázy pandémie viac ako polovica cestujúcich, ktorí „doviezli“ prípady nákazy z Číny do iných krajín, prišla v predsymptomatickej inkubačnej dobe, keď už bola nákazlivá, a začala vykazovať príznaky len niekoľko dní po príchode. Pozri okrem iného WELLS, C. R., et al., c. d., s. 7505 a tam citované odkazy. Pokiaľ ide všeobecne o nedostatočnú účinnosť skríningu na vstupe, pozri usmernenia ECDC, s. 20.

150 Ako uviedla nórska vláda, vedecké údaje dostupné v čase skutkových okolností vo veci samej mali tendenciu naznačovať, že v súvislosti s ochorením COVID-19 existuje po nakazení „časové okno“, počas ktorého biologické markery používané pri testovaní zostávajú negatívne.

151 Pozri bod 102 vyššie. Pozri tiež usmernenia ECDC, s. 20.

152 Je pravda, že umiestnenie všetkých cestujúcich do prísnej karantény v špecializovanom zariadení blízko miesta vstupu by zabezpečilo riadnu izoláciu od zvyšku obyvateľstva. Zavedenie tohto opatrenia by však bolo nielen nadmerne zložité, ale z hľadiska základných práv by bolo určite viac než sporné.

153 Pozri v tomto zmysle body 14 a 15 vyššie.

112. Pripúšťam, že by bolo možné navrhnúť cielenejšie opatrenia, ktoré by umožnili ešte cielenejší prístup. Hodnotenie epidemiologickej situácie v danej krajine mohlo byť podrobnejšie. Faktory, akým je miera testovania, štruktúra populácie atď., mohli umožniť presnejšie posúdenie.[154] To by však zjavne skomplikovalo vykonanie tohto posúdenia, pričom čas bol rozhodujúci. Ako zdôrazňuje belgická a nórska vláda, právo Únie umožňuje vnútroštátnym orgánom prijímať predpisy, ktoré sa dajú ľahko uplatniť a vymáhať, aj keď nemusia viesť k dokonalému riešeniu každej situácie.[155]

113. Okrem toho pripomínam, že na splnenie požiadavky, ktorá je predmetom tejto časti, musia byť opatrenia, ktoré obmedzujú právo na voľný pohyb, sprevádzané určitými zárukami spôsobilými zabezpečiť, že zásah do tohto práva sa účinne obmedzí na to, čo je striktne nevyhnutné.[156]

114. V prejednávanej veci prvá záruka proti takémuto zbytočnému zásahu spočíva podľa môjho názoru v pravidelnom prehodnocovaní sporných cestovných obmedzení.[157] Ako zdôrazňujú vlády, ktoré sú vedľajšími účastníkmi konania, a Komisia, epidemiologická situácia v každej krajine alebo regióne bola pravidelne preskúmavaná, aby sa zabezpečilo, že tieto obmedzenia sa vo vzťahu k danej oblasti uplatňujú, kým je táto situácia problematická. Zdá sa, že údaje o celoštátnej alebo regionálnej miere nákazy boli aktualizované na týždennej báze,[158] aby orgány verejnej moci mohli farebnú klasifikáciu dynamicky prispôsobovať.[159] Pokiaľ ide o všeobecnú potrebu týchto opatrení, vnútroštátnemu súdu prináleží overiť, či príslušné vyhlášky obsahovali „doložku o ukončení platnosti“, ktorá stanovovala koniec ich platnosti k určitému dátumu, alebo či aspoň belgické orgány sledovali vývoj hrozby, ktorá ich odôvodňovala.

115. Po druhé vnútroštátny súd by mal tiež overiť, či boli splnené procesné záruky stanovené v článkoch 30 a 31 smernice o občianstve. Ako som uviedol v bode 73 vyššie, tieto ustanovenia síce neboli navrhnuté so zreteľom na také všeobecné opatrenia, o aké ide v prejednávanej veci, tieto záruky sa však stále uplatňovali. Ich cieľom totiž bolo „zabezpeči[ť] vysok[ú] úroveň ochrany práv občanov Únie“ v prípade obmedzenia ich voľného pohybu, ako aj „podpori[ť] zásad[u], že *všetky kroky*, ktoré orgány prijmú, musia byť primerane opodstatnené“.[160] Predmetné záruky sú

154 Táto metóda výpočtu sa napríklad ukázala byť obzvlášť nespravodlivá voči členským štátom, akým je Luxembursko, ktoré mali oveľa intenzívnejšiu testovaciu kampaň ako iné štáty a ktoré sa z dôvodu počtu prípadov zistených prostredníctvom testovacích postupov považovali za „vysokorizikové“ krajiny, hoci epidemiologická situácia na ich území bola pravdepodobne v skutočnosti podobná ako v iných krajinách označených za „oranžové“, ktoré jednoducho testovali menej prísne.

155 Pozri okrem iného rozsudok z 20. novembra 2019, Infohos (C-400/18, EU:C:2019:992, bod 49 a tam citovanú judikatúru).

156 Pozri analogicky rozsudok zo 6. októbra 2020, La Quadrature du Net a i. (C-511/18, C-512/18 a C-520/18, EU:C:2020:791, bod 132 a tam citovanú judikatúru).

157 Pokiaľ ide o potrebu pravidelne kontrolovať pretrvávanie ohrozenia verejného zdravia, ktoré pôvodne odôvodňovalo preventívne opatrenia, pozri najmä rozsudok z 11. júla 2013, Francúzsko/Komisia (C-601/11 P, EU:C:2013:465, bod 110 a tam citovanú judikatúru). Pokiaľ ide o takúto požiadavku v súvislosti s cestovnými obmedzeniami, pozri rozsudok zo 4. októbra 2012, Biankov (C-249/11, EU:C:2012:608, body 44 a 47), a rozsudok ESĽP z 8. decembra 2020, Rotaru v. Moldavská republika (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, bod 25 a tam citovanú judikatúru).

158 Pozri bod 16 vyššie.

159 Zdá sa, že konanie vo veci samej je v tejto súvislosti dobrým príkladom. Dňa 12. júla 2020 bolo Švédsko v predmetnej farebnej klasifikácii označené ako „červené“ v súlade so zavedenou metodikou (pozri bod 15 vyššie) na základe toho, že podľa údajov ECDC z 10. júla bola miera výskytu za predchádzajúcich 14 dní 102,1 prípadu na 100 000 obyvateľov, hoci bolo možné pozorovať klesajúci trend. V dôsledku toho od uvedeného dňa platili cestovné obmedzenia. ECDC však 13. júla uverejnilo nové údaje, podľa ktorých bola miera výskytu 94,5 prípadu/100 000 obyvateľov. Výrazný pokles počtu prípadov nákazy potvrdilo švédske veľvyslanectvo nasledujúci deň. V dôsledku toho bolo označenie tejto krajiny 15. júla zmenené na „oranžovú“ a cestovné obmedzenia vo vzťahu k tejto krajine boli zrušené. Určite by sa dalo uvažovať o potrebe označiť Švédsko za „vysokorizikovú“ krajinu napriek skutočnosti, že čísla sotva presiahli príslušnú prahovú hodnotu a že už bol zjavný klesajúci trend, keď boli nakoniec obmedzenia zrušené o dva dni neskôr. Takéto horlivé uplatňovanie pravidiel, sporné z hľadiska právnej istoty, možno nebolo potrebné. Podľa môjho názoru to však nespochybňuje legitimitu systému ako takého.

160 Odôvodnenie 25 smernice o občianstve (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

navyše osobitným vyjadrením zásady účinnej súdnej ochrany zaručenej článkom 47 Charty – tým skôr by mali mať široký rozsah pôsobnosti. Napriek tomu súhlasím s belgickou vládou a Komisiou v tom, že v prejednávanej veci sú potrebné určité úpravy.

116. Na jednej strane, pokiaľ ide o povinnosť „písomne oznámiť“ „rozhodnutie“ obmedzujúce voľný pohyb „danej osobe“ a poskytnúť tejto osobe informácie o dôvodoch, na základe ktorých bolo toto „rozhodnutie“ prijaté, ktorá je upravená článku 30 ods. 1 a 2 smernice o občianstve, je zjavné, že sporné cestovné obmedzenia nemohli byť takto oznámené a tieto informácie nemohli byť individuálne poskytnuté všetkým osobám, ktoré patrili do ich pôsobnosti. Ochrana, ktorú tieto záruky poskytujú, však musela byť primerane zaručená. Ako uviedla belgická vláda na pojednávaní, skutočnosť, že informácie týkajúce sa prijatia týchto obmedzení a dôvodov „verejného zdravia“, na ktorých boli založené, boli širokej verejnosti často poskytované prostredníctvom rôznych foriem médií s veľkým dosahom, podľa môjho názoru spĺňa túto požiadavku. [161]

117. Na jednej strane, pokiaľ ide o povinnosť poskytnúť občanom Únie prístup k súdnym opravným prostriedkom, aby sa mohli odvolať alebo požiadať o preskúmanie akéhokoľvek „rozhodnutia“ obmedzujúceho ich právo na voľný pohyb, ktorá je stanovená v článku 31 ods. 1 smernice o občianstve, podľa môjho názoru to neznamená, že občania Únie by mali mať právo *priamo* napadnúť také všeobecné opatrenia, o aké ide v prejednávanej veci, ak by takáto možnosť neexistovala podľa vnútroštátneho práva. Toto ustanovenie sa totiž podľa môjho názoru musí vykladať vo svetle článku 47 Charty a základných požiadaviek, ktoré z neho vyplývajú. [162] Pripomínam, že zásada účinnej súdnej ochrany, ktorú zaručuje, sama osebe nepožaduje, aby bolo možné podať samostatnú žalobu na spochybnenie zlučiteľnosti vnútroštátnych ustanovení s právom Únie, pokiaľ existuje jeden alebo viacero opravných prostriedkov, ktoré umožňujú *nepriamo* zabezpečiť dodržiavanie práv, ktoré jednotlivcom vyplývajú z práva Únie. [163]

118. Existuje niekoľko spôsobov, ako mohli belgické súdy počas pandémie zabezpečiť súdnu ochranu práv, ktoré občanom Únie vyplývajú zo smernice o občianstve. Po prvé akékoľvek konanie napríklad policajných orgánov, ktoré by na základe sporných cestovných obmedzení odmietli umožniť určitej osobe nástup do lietadla alebo uložili sankciu za pokus o nástup do lietadla, by sa samo osebe považovalo za „rozhodnutie“ v zmysle článku 31 ods. 1 tejto smernice, [164] a preto by malo podliehať súdnemu preskúmaniu. V tomto kontexte mala mať dotknutá osoba možnosť vzniesť predbežnú otázku zlučiteľnosti všeobecných opatrení, na základe ktorých bolo toto „rozhodnutie“ prijaté, s právom Únie. Po druhé bolo zjavne možné – keďže Nordic Info podala takúto žalobu – urobiť to v rámci žaloby o náhradu škody podanej proti štátu. [165]

119. V rámci týchto konaní o opravných prostriedkoch mal mať občan Únie možnosť nielen spochybniť celkovú zlučiteľnosť týchto opatrení s právom Únie, ale aj tvrdiť, že tieto opatrenia nemali byť voči nemu vykonané. Táto osoba mala mať napríklad možnosť tvrdiť, že jej bolo neoprávnene odopreté právo nastúpiť do lietadla, keď cestovala na účel, ktorý bol „nevyhnutný“. Súdy mali mať možnosť napríklad preskúmať, či sa orgány mohli oprávnene domnievať, že predmetná cesta, hoci súvisí s rodinou, nepatrí do kategórie „naliehavých rodinných dôvodov“, [166]

[161] Pozri v tomto zmysle aj článok 34 smernice o občianstve.

[162] Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. júna 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, bod 52).

[163] Pozri rozsudok z 13. marca 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, body 47 až 64).

[164] Pozri analogicky rozsudok z 27. októbra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, bod 15).

[165] Pozri analogicky rozsudok z 13. marca 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, body 56 až 64).

[166] Pozri bod 88 vyššie.

alebo či veľmi špecifická individuálna situácia tejto osoby mala odôvodniť mimoriadnu výnimku zo zákazu cestovania nad rámec týchto všeobecných kategórií ciest považovaných za „nevyhnutné“.[167]

iii) Primeranosť sporných cestovných obmedzení v užšom zmysle

120. Primeranosť *sensu stricto* zahŕňa posúdenie nevýhod spôsobených daným opatrením a toho, či sú tieto nevýhody primerané sledovaným cieľom.[168] Vlády, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, a Komisia túto požiadavku vo svojich podaniach do značnej miery ignorovali. Toto opomenutie im však možno odpustiť, keďže tento krok skúmania proporcionality vo všeobecnosti chýba v „tradičnej“ judikatúre Súdneho dvora týkajúcej sa voľného pohybu.[169] Naopak, pomerne ustálene figuruje v jeho rozhodnutiach týkajúcich sa zákonnosti vnútroštátnych opatrení, ktoré obmedzujú výkon základných práv zaručených Chartou podľa jej článku 52 ods. 1[170] [V] tejto súvislosti Súdny dvor na pojednávaní položil belgickej vláde a Komisii otázku, či má vnútroštátny súd skutočne overiť aj primeranosť sporných cestovných obmedzení v užšom slova zmysle. Títo vedľajší účastníci konania pripustili, že by to mal urobiť. Aj ja som presvedčený, že je to správny prístup, a to z týchto dôvodov.

121. Opatrenia obmedzujúce voľný pohyb osôb vyvolávajú, všeobecne povedané, otázky týkajúce sa základných práv. Okrem toho, že právo na voľný pohyb, ktoré požívajú občania Únie, je samo osebe chránené Chartou,[171] vnútroštátne opatrenia, ktoré obmedzujú toto právo, zvyčajne zároveň obmedzujú iné práva a slobody, ktoré sú v nej zaručené. V prejednávanej veci je to určite tak. Sporné cestovné obmedzenia tým, že bránili pohybu medzi členskými štátmi, mohli v závislosti od okolností obmedziť i) právo na súkromný a rodinný život chránené v článku 7 (v rozsahu, v akom mohli viesť najmä k rozdeleniu rodín),[172] ii) právo na vzdelanie chránené článkom 14 (v rozsahu, v akom mohli napríklad zabrániť študentom zúčastňovať sa na hodinách na zahraničnej univerzite), iii) právo na prácu zaručené v článku 15 (v rozsahu, v akom mohli ľuďom brániť v hľadaní zamestnania v zahraničí) a iv) slobodu podnikania chránenú v článku 16 (najmä preto, že prakticky znemožnili poskytovanie služieb cestovného ruchu vo vzťahu k príslušným „vysokorizikovým“ krajinám).

122. V takýchto situáciách sa podmienky výnimky z práva na voľný pohyb, ktoré sú upravené v článku 27 ods. 1 smernice o občianstve, musia vykladať spôsobom, ktorý je v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z Charty. Toto ustanovenie totiž nemôže tolerovať obmedzenia

167 Pozri bod 132 nižšie.

168 Pozri okrem iného rozsudok zo 17. decembra 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België a i. (C-336/19, EU:C:2020:1031, bod 64 a tam citovanú judikatúru).

169 Pokiaľ ide výlučne o vhodnosť a nevyhnutnosť, pozri najmä rozsudky zo 14. júla 1983, Sandoz (174/82, EU:C:1983:213, bod 18); z 10. júla 2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, bod 29), a zo 16. marca 2023, OL (Predĺženie platnosti talianskych koncesií) (C-517/20, neuverejnený, EU:C:2023:219, bod 53).

170 Pozri okrem iného rozsudky z 22. januára 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 50); z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 54), a zo 17. decembra 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België a i. (C-336/19, EU:C:2020:1031, bod 64).

171 Zdôrazňujem, že Charta sa uplatní v situácii, o akú ide vo veci samej. Keď totiž členské štáty obmedzujú právo občanov Únie na voľný pohyb a usilujú sa na odôvodnenie takéhoto obmedzenia odvolávať na dôvody stanovené právom Únie, akým je článok 27 ods. 1 smernice o občianstve, „vykonávajú právo Únie“ v zmysle článku 51 ods. 1 Charty. Pozri okrem iného rozsudok z 21. mája 2019, Komisia/Maďarsko (Užívanie poľnohospodárskych pozemkov) (C-235/17, EU:C:2019:432, body 63 a 64 a tam citovanú judikatúru).

172 Podobne platí, že hoci je voľný pohyb ako taký zaručený článkom 2 protokolu č. 4 k EDĽP, ESĽP ho tiež považuje za dôležitý aspekt práva osoby na rešpektovanie jej súkromného života, ktoré je zaručené článkom 8 tohto dohovoru. Pozri okrem iného rozsudok ESĽP zo 6. decembra 2005, İletmiş v. Turecko (CE:ECHR:2005:1206JUD002987196, bod 47).

voľného pohybu osôb, ktoré by neboli prípustné podľa článku 52 ods. 1 Charty. Z toho podľa môjho názoru vyplýva, že posúdenie proporcionality by malo byť rovnako prísne podľa prvého ustanovenia ako podľa druhého.

123. Pokiaľ ide o ochranu základných práv, medzi jednotlivými fázami posudzovania proporcionality totiž existuje značný rozdiel. Požiadavky na „vhodnosť“ a „nevyhnutnosť“ sa týkajú výlučne *účinnosti* predmetných opatrení vo vzťahu k sledovanému cieľu. V konečnom dôsledku ide len o obmedzené súdne preskúmanie toho, či orgány v tejto súvislosti posúdili skutkový stav primerane správne. Okrem toho toto preskúmanie do značnej miery závisí od abstraktných faktorov, akým je „úroveň ochrany“ predmetného záujmu, ktorú sa orgány verejnej moci usilovali dosiahnuť. Ako som už uviedol, čím vyššia je táto úroveň ochrany, tým viac sa reštriktívne opatrenia javia ako „nevyhnutné“, aj keď sú mimoriadne drastické. Niektoré opatrenia, akokoľvek „nevyhnutné“ môžu byť na účely ochrany určitých záujmov, sú však jednoducho vo vzťahu k iným záujmom príliš zaťažujúce na to, aby boli prijateľné v demokratickej spoločnosti. Práve o to ide v požiadavke „primeranosti v užšom zmysle“. Podľa tejto požiadavky sa vyvažujú výhody vyplývajúce zo sporných opatrení vo vzťahu k sledovanému cieľu a nevýhody, ktoré spôsobujú v oblasti základných práv.[173] Ako uviedol generálny advokát Saugmandsgaard Øe vo svojich návrhoch prednesených vo veci Tele2 Sverige a i.,[174] toto hľadanie rovnováhy „otvára diskusiu o hodnotách, ktoré majú prevážiť v demokratickej spoločnosti, a v konečnom dôsledku o type spoločnosti, v ktorej si želáme žiť“. Táto diskusia je nevyhnutná, dokonca aj pokiaľ ide o opatrenia v oblasti „verejného zdravia“,[175] a dodal by som, že najmä v súvislosti s opatreniami prijatými počas pandémie ochorenia COVID-19 vzhľadom na ich bezprecedentný vplyv na celé obyvateľstvo členských štátov.[176]

124. Pokiaľ ide teraz o primeranosť sporných cestovných obmedzení v užšom zmysle, chcem poukázať na to, že ako už bolo uvedené, na jednej strane tieto opatrenia obmedzovali v závislosti od okolností rôzne základné práva a slobody chránené Chartou. Na druhej strane sa zdali byť vhodné a potrebné na sledovanie cieľa všeobecného záujmu uznaného Úniou, ktorým je ochrana verejného zdravia. Okrem toho, ako zdôrazňuje belgická a nórska vláda, vykonanie takýchto opatrení bolo nevyhnutné na ochranu „práva na zdravie“ obyvateľstva danej krajiny, ktoré je uznané v mnohých medzinárodných nástrojoch, ktorých zmluvnými stranami sú členské štáty,

[173] Podobne ESĽP v súvislosti s opatrením obmedzujúcim právo na výstup zaručené článkom 2 ods. 2 protokolu č. 4 k EDĽP skúmal, či toto opatrenie zabezpečuje spravodlivú rovnováhu medzi všeobecným záujmom a právami jednotlivca. Pozri okrem iného rozsudok ESĽP z 23. februára 2017, De Tommaso v. Taliansko (CE:ECHR:2017:0223JUD004339509, bod 104).

[174] Návrhy prednesené v spojených veciach C-203/15 a C-698/15, EU:C:2016:572, bod 248.

[175] Pozri uznesenie Európskeho parlamentu zo 17. apríla 2020 o koordinovanom postupe EÚ v boji proti pandémii ochorenia COVID-19 a jej dôsledkom [2020/2616(RSP)], bod 46 a nasl., a Rada EÚ, vyhlásenie vysokého predstaviteľa Josepa Borrella v mene Európskej únie o ľudských právach v čase pandémie koronavírusu, 5. máj 2020.

[176] Miera, do akej mali byť základné práva chránené, sa mohla meniť v rámci mimoriadneho režimu „výnimočného stavu“ v súlade s článkom 347 ZFEÚ. V týchto návrhoch sa však touto otázkou nebudem zaoberať z dôvodov uvedených v bodoch 51 až 54 vyššie.

a ktoré im ukladá pozitívnu povinnosť prijať vhodné opatrenia najmä na kontrolu epidemických chorôb.[177] V tomto kontexte bolo potrebné zachovať „spravodlivú rovnováhu“ medzi týmito rôznymi právami a záujmami.[178]

125. Je zrejmé, že udržanie takejto rovnováhy nebolo ľahké. Udržať pandémiu pod kontrolou a zároveň obmedziť vplyv sanitárnych opatrení na občianske slobody bola nepochybne zložitá úloha. Orgány verejnej moci museli urobiť mnoho politických, hospodárskych a sociálnych rozhodnutí, a to pomerne rýchlo vzhľadom na rýchlo sa vyvíjajúcu situáciu, ktorej čelili. V skutočnosti to bola pravdepodobne jedna z najväčších výziev, ktorým museli orgány verejnej moci čeliť v nedávnej histórii.

126. Vyváženie výhod a nevýhod cestovných obmedzení, o aké ide v prejednávanej veci, bolo obzvlášť ťažké. Na jednej strane takéto opatrenia mohli pomôcť obmedziť šírenie ochorenia COVID-19. Na druhej strane mohli spôsobiť výrazný sociálny a hospodársky rozvrat.[179]

127. Po prvé cestovné obmedzenia mali obrovský vplyv na podnikanie a súvisiacu slobodu zaručenú článkom 16 Charty. Najmä dôsledky pre odvetvie cestovného ruchu boli bezprecedentné. V dôsledku týchto obmedzení sa prevádzka okrem iného cestovných kancelárií, akou je Nordic Info, vo všeobecnosti zastavila.[180] Pri zvažovaní navzájom si konkurujúcich hodnôt sa však orgány verejnej moci podľa môjho názoru mohli oprávnene domnievať, že verejné zdravie by malo mať prednosť pred takýmito hospodárskymi aspektmi[181] a/alebo že nekontrolovaná pandémia by mohla mať z dlhodobého hľadiska ešte vážnejšie dôsledky na hospodárstvo, ak by sa neprijali dočasné opatrenia na obmedzenie jej šírenia. Okrem toho boli na úrovni EÚ a na vnútroštátnej úrovni prijaté ďalšie opatrenia na zmiernenie vplyvu týchto obmedzení na predmetné odvetvie.[182]

128. Po druhé cestovné obmedzenia priniesli značné nevýhody pre jednotlivcov. Tieto nevýhody silno ťažia srdce právnika Únie, keďže tieto opatrenia mali najväčší vplyv na „milované dieťa“ práva Únie, konkrétne na mobilného občana Únie. Predmetné postavenie a s ním spojené právo na voľný pohyb bolo koncipované ako prostriedok emancipácie jednotlivcov prostredníctvom štúdia, práce,

177 Pozri okrem iného článok 12 ods. 2 písm. c) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966 a článok 11 ods. 3 Európskej sociálnej charty (revidovanej), podpísanej v Štrasburgu 3. mája 1996. Okrem toho z ustálenej judikatúry ESĽP vyplýva, že hoci „právo na zdravie“ ako také nie je zaručené v EDĽP, pozitívne povinnosti v oblasti zdravia vyplývajú z článkov 2 a 8 EDĽP (právo na život a právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života). Článok 2 tohto dohovoru konkrétne ukladá zmluvným štátom pozitívnu povinnosť prijať vhodné opatrenia na ochranu života osôb podliehajúcich ich právomoci a na ochranu ich telesnej integrity, a to aj v oblasti verejného zdravia (pozri najmä rozsudok ESĽP z 5. novembra 2020, Le Mailloux v. Francúzsko, CE:ECHR:2020:1105DEC001810820, bod 9 a tam citovanú judikatúru). V rámci práva Únie takéto pozitívne povinnosti podľa môjho názoru vyplývajú aj z článku 2 ods. 1 Charty – keďže v ňom zaručené „právo na život“ zodpovedá „právu na život“ zakotvenému v článku 2 EDĽP – a z článku 35 prvej vety Charty.

178 Na okraj pripomínam, že podľa článku 52 ods. 1 Charty akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd zaručených v Charte musí rešpektovať aj „podstatu“ týchto práv a slobôd a že v opačnom prípade takéto vyváženie záujmov nie je možné. Nemyslím si však, že sporné cestovné obmedzenia porušili „podstatu“ práva na voľný pohyb, ktoré je zaručené článkom 45 ods. 1 Charty, alebo iných dotknutých základných práv. Hoci zákaz cestovania je najprísnejšou formou obmedzenia práva na voľný pohyb, skutočnosť, že tento zákaz nebol absolútny, je v tejto súvislosti rozhodujúca. Vzťahoval sa totiž len na cesty do a z určitých „vysokorizikových“ krajín, „nevyhnutné“ cesty boli z jeho pôsobnosti vylúčené a bol uložený len dočasne (pozri a *contrario* rozsudok zo 4. októbra 2012, Biankov, C-249/11, EU:C:2012:608, body 44 a 79).

179 Pozri usmernenia ECDC, s. 18 a 19.

180 Pozri okrem iného Svetové ekonomické fórum, This is the impact of COVID-19 on the travel sector (Toto je vplyv pandémie COVID-19 na odvetvie cestovného ruchu) (https://www.weforum.org/agenda/2022/01/global-travel-tourism-pandemic-covid-19/), a návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Medina vo veci UFC – Que choisir a CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, body 1 a 2).

181 Pozri Európska rada, závery predsedu Európskej rady v nadväznosti na videokonferenciu s členmi Európskej rady o ochorení COVID-19, 17. marec 2020.

182 Pokiaľ ide o rôzne opatrenia, ktoré Komisia v tejto súvislosti navrhla približne v čase skutkových okolností, pozri Tourism and transport: Commission's guidance on how to safely resume travel and reboot Europe's tourism in 2020 and beyond (Cestovný ruch a doprava: usmernenia Komisie o bezpečnom obnovení cestovania a opätovnom naštartovaní európskeho cestovného ruchu v roku 2020 a v ďalšom období), tlačová správa, 13. máj 2020.

nadväzovania priateľstiev, vytvárania rodinných väzieb atď. v celej Európskej únii. Išlo to ruka v ruke so životným štýlom: pre mnohých takýchto občanov je medzinárodné cestovanie nevyhnutnou súčasťou života. Zrazu sa samotná mobilita podporovaná Európskou úniou považovala za hrozbu a zodpovedajúcim spôsobom sa obmedzila. [183]

129. Je však jasné, že cestovné obmedzenia môžu mať vo všeobecnosti rozdielny vplyv na občanov Únie v závislosti od okolností. Napríklad ak je určitej osobe zabránené v návrate domov a/alebo v zlúčení s jej blízkymi v inej krajine, zasahuje to do základného práva tejto osoby na súkromie a rodinný život viac než situácia, keď sa jej bráni len v odchode na turistický výlet do Švédska. Preto sa primeranosť takých opatrení v užšom zmysle musí posudzovať *in concreto* vzhľadom na individuálnu situáciu dotknutých osôb. [184]

130. V bode 70 vyššie som vysvetlil, že pokiaľ ide o cestovné obmedzenia prijaté v reakcii na hrozbu, ktorú predstavuje epidemická choroba, takéto individuálne posúdenie by často nebolo možné bez ohrozenia účinnosti takých obmedzení. V tejto súvislosti možno prijať všeobecné opatrenia. V tomto prípade sa však musí vykonať posúdenie proporcionality *in abstracto* rozlíšením rôznych kategórií osôb a okolností, aby sa zohľadnila skutočnosť, že niektoré dôvody cesty si zasluhujú väčšiu ochranu ako iné a musia mať prednosť pred požiadavkami verejného zdravia. [185]

131. Belgická vláda na pojednávaní v odpovedi na otázky, ktoré jej položil Súdny dvor, uviedla, že sporné cestovné obmedzenia vychádzajú z tejto logiky. Konkrétne na zabezpečenie primeranosti týchto opatrení v užšom zmysle boli osoby, ktoré cestujú na „nevyhnutné“ účely, najmä z „naliehavých rodinných dôvodov“, ponechané mimo ich pôsobnosti.

132. Podľa môjho názoru za predpokladu, že všeobecné kategórie „nevyhnutných“ ciest boli chápané dostatočne široko na to, aby spĺňali požiadavky okrem iného základného práva na súkromný a rodinný život, a že dôkazy potrebné na preukázanie „nevyhnutnosti“ cesty neboli takej povahy, aby v praxi nadmerne sťažili cestovanie, [186] to skutočne prispelo k zabezpečeniu primeranosti sporných opatrení v užšom zmysle. [187] Okrem týchto všeobecných kategórií sa však podľa môjho názoru mali pružne vykonávať aj sporné opatrenia. Iné, osobitné individuálne okolnosti mali byť dôvodom na mimoriadne výnimky v čase výkonu. Ľuďom, ktorí sa dočasne zdržiavali v Belgicku, mal byť umožnený návrat do členského štátu ich bydliska, či už je to Švédsko, alebo iná „vysokorizikovú“ krajina. [188] Aj niektoré ďalšie humanitárne okolnosti mohli a mali odôvodniť takúto výnimku z dôvodu základných práv. To prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.

183 Pozri ILIOPOULOU-PENOT, A.: La Citoyenneté de l'Union aux temps du coronaviru. In: DUBOUT, E., PICOD, F. (eds): *Coronavirus et droit de l'Union européenne*. Bruylant, 2021, s. 178 až 180.

184 Pozri analogicky rozsudok z 29. apríla 2004, Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01, EU:C:2004:262, body 93 až 99), a rozsudok ESĽP z 8. decembra 2020, Rotaru v. Moldavská republika (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, bod 31 a tam citovanú judikatúru).

185 Pozri najmä THYM, D., BORNEMANN, J., c. d., s. 1164 a 1165.

186 Pokiaľ ide o kategóriu ciest súvisiacich s „naliehavými rodinnými dôvodmi“, pozri analogicky Európska komisia, 28. október 2020, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade – COVID-19 Usmernenie o osobách, ktoré sú v súvislosti s vykonávaním odporúčania Rady 2020/912 z 30. júna 2020 vyňaté z dočasného obmedzenia ciest do EÚ, ktoré nie sú nevyhnutné [COM(2020) 686 final], s. 8.

187 Pokiaľ ide o podobné posúdenie podľa EDĽP, pozri MCBRIDE, J.: An Analysis of Covid-19 Responses and ECHR Requirements. In: *ECHR Blog*, 27. marec 2020 (k dispozícii na adrese https://www.echrblog.com/2020/03/an-analysis-of-covid-19-responses-and.html).

188 Pozri okrem iného Európska komisia, 16. marec 2020, COVID-19 Usmernenia pre opatrenia v oblasti riadenia hraníc na ochranu zdravia a zabezpečenie dostupnosti tovaru a základných služieb, bod 21.

133. Naopak, orgány verejnej moci sa mohli odôvodnene domnievať, že cestovanie na účely cestovného ruchu, hoci je dôležité, musí dočasne ustúpiť požiadavkám verejného zdravia. Okrem toho treba v tejto súvislosti pripomenúť, že predmetné obmedzenia sa uplatňovali len na niektoré „vysokorizikové“ krajiny, zatiaľ čo turistické zájazdy do iných krajín boli povolené. To tiež prispelo k primeranosti sporných opatrení v užšom zmysle.

6. Predbežný záver

134. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvú otázku v tom zmysle, že článok 4 ods. 1 a článok 5 ods. 1 v spojení s článkom 27 ods. 1 a článkom 29 ods. 1 smernice o občianstve sa majú vykladať v tom zmysle, že v zásade nebránia vnútroštátnym opatreniam zavedeným v reakcii na vážne a skutočné ohrozenie verejného zdravia, ktoré predstavuje pandémia, pozostávajúcim na jednej strane zo zákazu cestovania do krajín a z krajín, kde je epidemiologická situácia porovnateľne horšia ako situácia prevládajúca v príslušnom členskom štáte, a na druhej strane z požiadaviek na karanténu a testovanie obyvateľov po ich návrate z týchto krajín.

B. Zákonnosť kontrol vykonaných na účely vymáhania sporných cestovných obmedzení (druhá otázka)

135. Na vnútroštátnom súde Nordic Info tvrdí, že belgické orgány na účely vymáhania cestovných obmedzení, ktorými som sa zaoberal v rámci analýzy prvej otázky, vykonávali v čase skutkových okolností kontroly na hraniciach medzi Belgickom a ostatnými štátmi schengenského priestoru v rozpore s pravidlami Kódexu schengenských hraníc.

136. Pripomínam, že na účely realizácie cieľa Európskej únie, ktorým je vytvoriť „oblasť bez vnútorných hraníc, v ktorej je zaručený voľný pohyb… osôb“,[189] Kódex schengenských hraníc stanovuje *zásadu* zrušenia hraničných kontrol osôb prekračujúcich „vnútorné hranice“[190] medzi krajinami, na ktoré sa vzťahuje schengenské *acquis*, akými sú Belgicko a Švédsko.[191] Článok 22 tohto kódexu vyjadruje túto zásadu tým, že stanovuje, že vnútorné hranice možno prekročiť v ktoromkoľvek bode bez hraničnej kontroly osôb. *Výnimočne* však články 25 až 35 toho istého kódexu umožňujú za určitých podmienok dočasné obnovenie takých kontrol.

137. V prejednávanej veci Nordic Info tvrdí, že sporné kontroly boli vykonané v rozpore s článkom 22 Kódexu schengenských hraníc. Okrem toho podľa jej názoru podmienky výnimočného obnovenia kontroly vnútorných hraníc, ktoré stanovuje článok 25 a nasl. tohto kódexu, neboli splnené.

138. Zdá sa, že vnútroštátny súd v návrhu na začatie prejudiciálneho konania vychádza z predpokladu, že kontroly vykonávané belgickými orgánmi skutočne predstavovali „hraničné kontroly“ v zmysle článku 22 Kódexu schengenských hraníc, a preto sa zdá, že má pochybnosti o ich zákonnosti len podľa článku 25 a nasl. tohto kódexu. Belgická vláda však tento predpoklad vo svojich podaniach spochybňuje. Okrem toho je druhá otázka formulovaná široko a otvorene

189 Pozri bod 4 vyššie.

190 Podľa článku 2 bodu 1 Kódexu schengenských hraníc sa na účely tohto kódexu pojem „vnútorné hranice“ vzťahuje na „a) spoločné pozemné hranice členských štátov vrátane hraníc, ktoré tvoria rieky a jazerá; b) letiská členských štátov pre vnútorné linky; c) námorné, riečne a jazerné prístavy členských štátov pre pravidelné vnútorné trajektové spojenia“.

191 Rovnako ako Island a Nórsko, ak by to bolo relevantné na účely konania vo veci samej (pozri poznámky pod čiarou 23 a 35 vyššie).

a potenciálne sa týka aj tejto problematiky. Preto považujem za vhodné poskytnúť určité vysvetlenia týkajúce sa kvalifikácie sporných kontrol (1) pred preskúmaním podmienok dočasného obnovenia kontroly vnútorných hraníc (2).

1. Kvalifikácia sporných kontrol

139. Návrh na začatie prejudiciálneho konania je vágny, pokiaľ ide o kontroly vykonávané belgickými orgánmi na účely vymáhania sporných cestovných obmedzení v čase skutkových okolností. Vnútroštátny súd len vysvetľuje – a vo formulácii svojej druhej otázky pripomína –, že zákaz cestovania stanovený v článku 18 spornej vyhlášky [192] bol „kontrolovaný a sankcionovaný“ v prípade porušenia a že ho príslušné orgány mohli „uskutočňovať *ex offo*“. Vo zvyšnej časti tento súd uvádza obsah niektorých relevantných ustanovení belgického práva, nevysvetľuje však, čo znamenajú v praxi. Nech je to akokoľvek, zo spisu a najmä z odpovedí belgickej vlády na otázky, ktoré jej položil Súdny dvor, vyplývajú tieto skutočnosti.

140. Na jednej strane je nesporné, že v čase skutkových okolností vo veci samej belgické orgány formálne neobnovili kontrolu vnútorných hraníc, ktoré má Belgicko spoločné s inými schengenskými krajinami, na základe článku 25 a nasl. Kódexu schengenských hraníc. Na druhej strane policajti v tom čase vykonávali niektoré kontroly, konkrétne:

– na letiskách, týkajúce sa v zásade všetkých letov. Pokiaľ však ide o lety prichádzajúce z „vysokorizikových“/„červených“ schengenských krajín, vykonávali sa náhodné kontroly cestujúcich;

– na železničných staniciach, pričom príslušníci polície vykonávali náhodné kontroly cestujúcich v medzinárodných vysokorýchlostných vlakoch prichádzajúcich zo susedných krajín v čase vystúpenia na prvej stanici, na ktorej tieto vlaky zastavili po vstupe na belgické územie;

– na cestách prekračujúcich hranice, pričom mobilné jednotky policajtov vykonávali náhodné kontroly počas bežného pracovného času.

141. Podľa belgickej vlády tieto kontroly nepredstavujú „hraničné kontroly“ v zmysle článku 22 Kódexu schengenských hraníc. Išlo len o „výkon policajných právomocí príslušnými orgánmi členských štátov podľa vnútroštátneho práva… v pohraničných oblastiach“ a navyše nemali „rovnaký účinok ako hraničné kontroly“ v zmysle článku 23 písm. a) tohto kódexu. Preto sa na ne nevzťahoval zákaz kontroly vnútorných hraníc, ako jasne stanovuje posledné ustanovenie.

142. Správna kvalifikácia sporných kontrol je, samozrejme, otázkou, o ktorej by mal rozhodnúť vnútroštátny súd. S cieľom usmerniť tento súd v tejto súvislosti však uvediem niekoľko pripomienok.

143. Na jednej strane sa na prvý pohľad zdá, že sporné kontroly spĺňajú definíciu pojmu „hraničné kontroly“ stanovenú v článku 2 bode 11 Kódexu schengenských hraníc. Po prvé boli zjavne „vykonávané na hraničných priechodoch“ alebo v ich blízkosti – prinajmenšom pokiaľ ide o cesty

[192] Zdá sa, že presadzovanie požiadaviek na karanténu a testovanie nie je sporné.

a letiská,[193] hoci ani v prípade železničných staníc to nie je až také odlišné.[194] Po druhé boli pravdepodobne vykonávané, „aby sa osobám… mohol povoliť vstup na územie členských štátov, alebo aby smeli toto územie opustiť“, keďže sa zdá, že príslušníci polície overovali, či cestujúci spĺňajú aspoň jednu z podmienok stanovených v rozhodnom čase na to, aby sa im „mohol povoliť vstup“ alebo aby smeli „opustiť“ belgické územie – konkrétne skutočnosť, či ide o „nevyhnutnú“ cestu, prípadne či ide o cestu z alebo do krajiny predstavujúcej „vysoké riziko“.

144. Na druhej strane skutočnosť, že sporné kontroly zjavne neboli vykonávané v pevných zariadeniach, ale mobilnými policajnými jednotkami prítomnými na rôznych miestach v rôznom čase, ako aj skutočnosť, že tieto kontroly neboli systematické,[195] ale náhodné, sú silnými ukazovateľmi[196] toho, že ako tvrdí belgická vláda, išlo o „výkon policajných právomocí… v pohraničných oblastiach“ podľa článku 23 písm. a) Kódexu schengenských hraníc. Pokiaľ intenzita a frekvencia týchto kontrol – ktoré musí overiť vnútroštátny súd na základe relevantných ustanovení belgického práva – neboli také, aby mali „rovnaký účinok ako hraničné kontroly“, zákaz stanovený v článku 22 tohto kódexu sa na ne nevzťahoval.[197] Skutočnosť, že článok 23 písm. a) v bode ii) uvádza len kontroly vykonávané vo vzťahu k „ohrozeniam verejnej bezpečnosti“, a nie „ohrozeniam verejného zdravia“, je v tejto súvislosti nepodstatná. Toto ustanovenie totiž neposkytuje právny základ ani nedefinuje dôvody, pre ktoré možno vykonávať „policajné právomoci“ – keďže tieto dôvody upravujú príslušné vnútroštátne právne predpisy –, a scenár kontrol súvisiacich s verejnou bezpečnosťou je uvedený len ako príklad.[198]

2. Podmienky dočasného obnovenia kontroly vnútorných hraníc

145. V predchádzajúcej časti som vysvetlil, prečo podľa môjho názoru také kontroly, aké v čase skutkových okolností vykonávali belgické orgány na účely vymáhania sporných cestovných obmedzení, s výhradou overenia vnútroštátnym súdom nepredstavovali zakázané „hraničné

193 Pripomínam, že na účely Kódexu schengenských hraníc sa letiská členských štátov považujú za hraničné priechody. Pozri v tomto zmysle definície „vnútorných hraníc“ a „vonkajších hraníc“ uvedené v článku 2 bodoch 1 a 2 tohto kódexu.

194 Na jednej strane ani v prípade medzinárodných vlakov sa železničné stanice nepovažujú za hraničné priechody na účely Kódexu schengenských hraníc (pozri v tomto zmysle definície pojmov „vnútorné hranice“ a „vonkajšie hranice“ uvedené v článku 2 bodoch 1 a 2 tohto kódexu). Na druhej strane sa podľa pravidiel tohto kódexu „hraničné kontroly“ vykonávajú u cestujúcich vlakov prekračujúcich vonkajšie hranice pri výstupe (alebo nástupe) na prvej železničnej stanici po príchode (alebo poslednej stanici pred odchodom) na území štátu schengenského priestoru. Pozri prílohu VI „Osobitné pravidlá pre rôzne typy hraníc a rôzne dopravné prostriedky používané na prekračovanie vonkajších hraníc členských štátov“, bod 1 („Pozemné hranice“), bod 1.2 („Kontroly železničnej dopravy“).

195 Zdá sa, že jediné kontroly, ktoré sa systematicky vykonávali, sa týkali cestujúcich, ktorí nastupovali do alebo vystupovali z vlakov Eurostar prichádzajúcich z Londýna (Spojené kráľovstvo) alebo odchádzajúcich do Londýna (Spojené kráľovstvo) na železničnej stanici Midi v Bruseli (Belgicko). Tieto kontroly však nie sú relevantné na účely prejednávanej veci. Ako totiž zdôraznila belgická vláda na pojednávaní, netýkajú sa prekročenia „vnútornej hranice“, ale „vonkajších hraníc“ schengenských štátov. Keďže tieto vlaky zjavne nezastavujú uprostred tunela pod Lamanšským prielivom na virtuálnej hranici medzi Francúzskom a Spojeným kráľovstvom, cestujúci sú namiesto toho kontrolovaní pred nástupom alebo výstupom na železničnej stanici Midi (pozri poznámku pod čiarou 193 vyššie). Skutočnosť, že tieto vlaky niekedy zastavujú na území štátov schengenského priestoru medzi Bruselom a Londýnom, je v tejto súvislosti nepodstatná. V tejto súvislosti sa totiž uplatňuje osobitný režim, podľa ktorého cestujúci, ktorí nastúpia do týchto vlakov, napríklad cestujúci z Lille (Francúzsko) do Bruselu, podliehajú „hraničným kontrolám“ v cieľovej stanici (pozri prílohu VI bod 1.2.3 Kódexu schengenských hraníc). Zdôrazňujem, že pokiaľ ide o týchto cestujúcich, predmetné kontroly sa nepovažujú za kontroly súvisiace s prekročením „vnútorných hraníc“. Naopak, tieto osoby sa na základe právnej fikcie považujú za osoby, ktoré prekročili „vonkajšie hranice“ štátov schengenského priestoru.

196 Pozri v tomto zmysle článok 23 písm. a) body iii) a iv) Kódexu schengenských hraníc.

197 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. júna 2017, A (C-9/16, EU:C:2017:483, body 38 až 40 a tam citovanú judikatúru).

198 Ako vyplýva z použitia výrazu „najmä“ v článku 23 písm. a).

kontroly“ na vnútorných hraniciach v zmysle článku 22 Kódexu schengenských hraníc. Otázka, či v tom čase boli v Belgicku splnené podmienky výnimočného obnovenia kontroly týchto hraníc, sa preto už nezdá byť relevantná. Pre úplnosť sa jej však budem venovať. [199]

146. V článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc je stanovený všeobecný rámec, ktorým sa riadi dočasné obnovenie kontroly vnútorných hraníc. Stanovuje najmä, že táto kontrola môže byť obnovená, „ak existuje… závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti“ v členskom štáte. Ako vysvetlím nižšie, musia byť splnené ďalšie procesné a hmotnoprávne podmienky. [200]

147. Bez ohľadu na otázku, či tieto ostatné podmienky boli v Belgicku v čase skutkových okolností splnené, Nordic Info tvrdí, že obnovenie kontroly hraníc zjavne nebolo možné za okolností, o aké ide vo veci samej, a to z jednoduchého dôvodu, že článok 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc neodkazuje na „verejné zdravie“ ako odôvodnenie takéhoto opatrenia. Táto otázka je, ako vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, jadrom druhej otázky vnútroštátneho súdu. Preto sa budem najprv abstraktne zaoberať pôsobnosťou tohto ustanovenia a) a následne uvediem niekoľko stručných poznámok k otázke, či podmienky na vykonanie takéhoto opatrenia boli za predmetných okolností splnené b).

a) Pôsobnosť článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc

148. Podľa môjho názoru tvrdenie spoločnosti Nordic Info týkajúce sa dôvodov, na základe ktorých možno legálne obnoviť kontrolu vnútorných hraníc podľa článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc, má určitú váhu. [201]

149. Ak totiž článok 27 ods. 1 smernice o občianstve výslovne uvádza ako prípustné dôvody obmedzenia voľného pohybu „verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo *verejné zdravie*“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát), článok 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc odkazuje, pokiaľ ide o kontrolu *vnútorných* hraníc, len na „závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti“, pričom zjavne vynecháva pojem „verejné zdravie“. Predchádzanie „hrozbám pre verejné zdravie“ členských štátov je totiž v tomto kódexe uvedené, ale len v súvislosti so vstupom štátnych príslušníkov tretích krajín prichádzajúcich na *vonkajšie* hranice. [202]

[199] Tieto úvahy sa môžu ukázať ako prinajmenšom poučné pre iné prípady, keďže ako som uviedol v úvode týchto návrhov, členské štáty obnovili kontrolu vnútorných hraníc vo veľkom rozsahu v rôznych časových obdobiach počas pandémie. Pozri oznámenia členských štátov o dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc podľa článku 25 a 28 a nasl. Kódexu schengenských hraníc (dostupné na adrese https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

[200] Pozri body 155 až 161 nižšie.

[201] A to až do takej miery, že tento názor zjavne má alebo aspoň mal aj Parlament. Pozri uznesenie Európskeho parlamentu z 19. júna 2020 o situácii v schengenskom priestore po vypuknutí COVID-19 [2020/2640(RSP)] (Ú. v. EÚ C 362, 2021, s. 77), bod 7.

[202] Nebyť „hrozb[ou] pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť [alebo] *verejné zdravie*“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát) je jednou z podmienok vstupu platných pre štátnych príslušníkov tretích krajín v prípade krátkodobého pobytu na území členských štátov [pozri článok 6 ods. 1 písm. e) Kódexu schengenských hraníc], pričom túto podmienku v zásade overuje pohraničná stráž v rámci „dôkladných“ hraničných kontrol, ktorým sa podrobia štátni príslušníci tretích krajín pri vstupe do schengenského priestoru [pozri článok 8 ods. 3 písm. a) bod vi) tohto kódexu].

150. Okrem toho analýza histórie tohto kódexu naznačuje, že tento rozdielny režim nie je len opomenutím, ale úmyselnou voľbou normotvorcu Únie. V tejto súvislosti pripomínam, že Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda,[203] podpísaný v Schengene 19. júna 1990,[204] neodkazoval na „verejné zdravie“ ani vo vzťahu k podmienkam vstupu cudzincov, ani vo vzťahu k dočasnému obnoveniu kontroly vnútorných hraníc.[205] Vo svojom legislatívnom návrhu, ktorý sa stal prvou verziou Kódexu schengenských hraníc,[206] však Komisia okrem iného navrhla doplniť k existujúcim podmienkam vstupu to, že cudzinci by nemali predstavovať hrozbu pre verejné zdravie[207] a že kontrola hraníc by sa mohla obnoviť v prípade „závažného ohrozenia verejného poriadku, vnútornej bezpečnosti alebo *verejného zdravia*“.[208] Počas prvého čítania textu však Európsky parlament zmenil a doplnil ustanovenia o kontrole vnútorných hraníc v tom zmysle, že boli odstránené všetky odkazy na ohrozenie „verejného zdravia“.[209] Tento pozmeňujúci a doplňujúci návrh prežil zvyšok legislatívneho procesu.

151. Rovnako ako belgická, nórska a švajčiarska vláda, ako aj Komisia sa však domnievam, že hoci „ohrozenie verejného zdravia“ nemôže samo osebe odôvodniť obnovenie kontroly vnútorných hraníc podľa článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc, *niektoré* situácie súvisiace s verejným zdravím sú také závažné, že ich možno zahrnúť pod pojem „závažné ohrozenie verejného poriadku“ použitý v tomto ustanovení.[210]

152. Hoci pojem „závažné ohrozenie verejného poriadku“ nie je v Kódexe schengenských hraníc definovaný, z odôvodnenia 27 tohto kódexu vyplýva, že normotvorca Únie chcel, aby sa v tejto súvislosti uplatnila definícia stanovená Súdnym dvorom v judikatúre týkajúcej sa voľného pohybu. Podľa príslušnej judikatúry pojem „verejný poriadok“ predpokladá existenciu „skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti“.[211]

153. Po prvé ochranu obyvateľstva pred ujmou, najmä prostredníctvom kontroly epidemických chorôb, spolu s poskytnutím zdravotnej starostlivosti tomuto obyvateľstvu možno ľahko považovať za súčasť týchto „základných záujmov spoločnosti“. Môže totiž ísť o jednu zo „základných štátnych funkcií“, ktoré musí Únia „rešpektovať“ podľa článku 4 ods. 2 ZEÚ. Po druhé

[203] Dohoda medzi vládami štátov Hospodárskej únie Beneluxu, Spolkovej republiky Nemecko a Francúzskej republiky o postupnom odstraňovaní kontrol na ich spoločných hraniciach, podpísaná v Schengene 14. júna 1985 (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 13; Mim. vyd. 19/002, s. 3).

[204] Ú. v. EÚ L 239, 2000, s. 19; Mim. vyd. 19/002, s. 9.

[205] Pozri článok 2 ods. 2 a článok 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda.

[206] Návrh nariadenia Rady, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice, predložený Komisiou 26. mája 2004 [COM(2004) 391 v konečnom znení].

[207] Pozri článok 5 ods. 1 písm. e) tohto návrhu.

[208] Pozri článok 20 ods. 1, článok 22 ods. 1 a článok 24 uvedeného návrhu (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

[209] Pozri návrh legislatívneho uznesenia Európskeho parlamentu o návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice [COM(2004)0391 – C6-0080/2004 – 2004/0127(COD)] [P6_TA(2005)0247]. Tento pozmeňujúci a doplňujúci návrh vychádza z návrhu Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci. Pozri Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci, 14. apríl 2005, pozmeňujúce a doplňujúce návrhy 138 až 198, návrh správy, Michael Cashman, dokument č. PE 355.529v01-00, s. 20, pozmeňujúci a doplňujúci návrh 171 („… Existuje… rozdiel medzi‚ohrozením verejného zdravia‘ ako dôvodom na odopretie vstupu jednotlivej osobe a‚ohrozením verejného zdravia‘ ako dôvodom na obnovenie kontrol na vnútorných hraniciach, ktoré by mali vplyv na všetky osoby, ktoré chcú prekročiť vnútornú hranicu. Zatiaľ čo v prvom prípade je ľahké vidieť prínos pridania‚ohrozenia verejného zdravia‘ medzi dôvody odopretia vstupu… v prípade obnovenia kontrol na vnútorných hraniciach to nie je úplne zrejmé: ak by sa takáto choroba vyskytla na území členského štátu, vhodnou a primeranou politickou reakciou by bolo napríklad umiestnenie postihnutých osôb do karantény, možno uzavretie nemocnice alebo niekoľkých budov.“)

[210] Pokiaľ ide o rovnaký pohľad, pozri Komisia, 16. marec 2020, COVID-19 Usmernenia pre opatrenia v oblasti riadenia hraníc na ochranu zdravia a zabezpečenie dostupnosti tovaru a základných služieb, bod 18.

[211] Pozri okrem iného rozsudky zo 4. decembra 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, bod 18), a zo 4. októbra 2012, Biankov (C-249/11, EU:C:2012:608, bod 40).

riziká, ktoré takéto choroby predstavujú, môžu byť za určitých okolností dostatočne závažné na to, aby predstavovali „skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu“ ovplyvňujúcu tieto „záujmy“. [212]

154. Pokiaľ napríklad určitá pandémia spĺňa vyššie pripomenutú definíciu „verejného poriadku“, nevidím dôvod na jej vylúčenie z pôsobnosti článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc. Znenie tohto ustanovenia nešpecifikuje druh „ohrozenia verejného poriadku“, ktorý môže odôvodniť obnovenie kontroly vnútorných hraníc. Zahŕňa *každé* také ohrozenie za predpokladu, že je „závažné“. Historické aspekty uvedené vyššie podľa môjho názoru nevylučujú takýto výklad. [213] Aby som to vysvetlil, neznamená to, že „verejné zdravie“ a „verejný poriadok“ sa prekrývajú a že „verejné zdravie“ môže vždy odôvodniť takéto opatrenie. Tak by to bolo len za výnimočných okolností, keď je situácia v oblasti verejného zdravia dostatočne vážna na to, aby závažne ohrozila verejný poriadok. [214]

b) Boli za okolností prejednávanej veci splnené podmienky obnovenia kontroly hraníc?

155. Keďže vnútroštátny súd sa v skutočnosti nepýta, či podmienky obnovenia kontroly hraníc boli za predmetných okolností splnené, a keďže navyše prípadné vysvetlenia v tejto oblasti môžu byť pre spor vo veci samej irelevantné, obmedzím sa na niekoľko poznámok k tomuto aspektu.

156. V prvom rade, ako som práve vysvetlil, obnovenie kontroly vnútorných hraníc je podľa článku 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc odôvodnené ako reakcia na „závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v niektorom z členských štátov“. Pokiaľ ide o to, či pandémia ochorenia COVID-19 v čase skutkových okolností skutočne predstavovala takéto „ohrozenie“, pripomínam body 76 až 86 vyššie.

157. V druhom rade z článku 25 ods. 2 a článku 26 Kódexu schengenských hraníc vyplýva, že vykonávanie takéhoto opatrenia musí rešpektovať zásadu proporcionality. [215]

158. Po prvé, pokiaľ ide o to, či je obnovenie kontroly vnútorných hraníc *vhodným* prostriedkom nápravy „závažného ohrozenia verejného poriadku“, ktoré mohlo predstavovať ochorenie COVID-19 v čase skutkových okolností, pripomínam body 97 až 102 týchto návrhov, pokiaľ ide o analýzu (obmedzeného) účinku obmedzení medzinárodného pohybu osôb na šírenie epidemickej choroby. Keďže však také cestovné obmedzenia, o aké ide v prejednávanej veci, boli

[212] Pozri v tomto zmysle bod 81 vyššie. Pozri tiež LEBOEUF, L.: La fermeture des frontières de l'Union pour motifs de santé publique: la recherche d'une approche coordonnée. In: DUBOUT, E., PICOD, F. (eds), c. d., s. 223 až 239; VAN EIJKEN, H. H., RIJPMA, J. J., c. d., s. 40, a THYM, D., BORNEMANN, J., c. d., s. 1148 a 1149.

[213] Je zrejmé, že pozmeňujúci a doplňujúci návrh bol pôvodne navrhnutý z dôvodu uvedeného v poznámke pod čiarou 208 vyššie. Nie je však jasné, či rôzni poslanci Parlamentu a členovia Rady prijali pozmeňujúci a doplňujúci návrh z tohto dôvodu. Mohli sa veľmi dobre domnievať, že odkaz na „verejné zdravie“ nie je potrebný, keďže kríza v oblasti verejného zdravia, ktorá je dostatočne závažná na to, aby odôvodňovala opätovné zavedenie hraničných kontrol, by patrila medzi dôvody „verejného poriadku“.

[214] Rovnaký výklad sa v podstate nachádza aj v nedávnom návrhu nariadenie Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2016/399, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice, 14. december 2021 [COM(2021) 891 final]. Komisia v ňom navrhuje špecifikovať, že „závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti môže predstavovať najmä… rozsiahle mimoriadne situácie v oblasti verejného zdravia“ [pozri odôvodnenie 28 a článok 25 ods. 1 písm. b) navrhovaného nariadenia].

[215] V článku 25 ods. 2 je uvedené, že obnovenie kontroly vnútorných hraníc môže byť len opatrením predstavujúcim „poslednú možnosť“, zatiaľ čo článok 26 stanovuje, že orgány verejnej moci musia posúdiť „rozsah, v ktorom takéto opatrenie môže vhodným spôsobom zmierniť ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti“, a „primeranosť uvedeného opatrenia vo vzťahu k tomuto ohrozeniu“. Tieto podmienky podľa môjho názoru zodpovedajú klasickým kritériám proporcionality, ktorými sú vhodnosť, nevyhnutnosť a primeranosť v užšom zmysle.

v tomto smere vhodné, to isté podľa môjho názoru platí pre obnovenie kontroly vnútorných hraníc. Takéto opatrenie totiž prispelo (alebo mohlo prispieť) k vymáhaniu týchto obmedzení, a teda k ich systematickému a konzistentnému uplatňovaniu.

159. Po druhé *nevyhnutnosť* obnovenia kontroly vnútorných hraníc v podstate závisí od toho, či by alternatívne opatrenia boli menej reštriktívne, ale rovnako účinné pri presadzovaní sporných cestovných obmedzení. V tejto súvislosti chcem poukázať na to, že náhodné kontroly vykonávané na území vrátane pohraničných oblastí, sprevádzané účinnými a odstrašujúcimi sankciami v prípade porušenia týchto opatrení, mohli pravdepodobne predstavovať menej obmedzujúci, ale rovnako účinný spôsob ich presadzovania – a skutočne sa zdá, že to bol postup, ktorý si belgické orgány v čase skutkových okolností osobitne zvolili. [216]

160. Po tretie, pokiaľ ide o *primeranosť* opätovného zavedenia kontroly vnútorných hraníc v užšom zmysle, pripomínam svoje pripomienky uvedené v bodoch 120 až 133 vyššie, pokiaľ ide o analýzu prijateľnosti obmedzení medzinárodného pohybu osôb z dôvodov „verejného zdravia“ v demokratickej spoločnosti. Chcel by som tiež uviesť, že okrem nepríjemností v podobe podstatných cestovných obmedzení hraničné kontroly samy osebe prinášajú určité nevýhody. [217] Hraničné kontroly vykonávané členskými štátmi počas pandémie výrazne bránili pohybu osôb, ktoré cestovali na „nevyhnutné“ účely, a teda sa na ne nevzťahoval zákaz cestovania, a pre ktoré bol neobmedzený pohyb cez hranice kľúčový. Vplyv týchto kontrol na cezhraničných a zdravotníckych pracovníkov bol niekedy značný, najmä ak spôsobili dlhé rady a výrazné oneskorenie. To isté platí pre pohyb tovaru cez hranice. Prinajmenšom na „vyváženie“ možných výhod a nevýhod kontroly hraníc bolo potrebné zaviesť opatrenia, akým je systém „zelených jazdných pruhov“ odporúčaný Komisiou, aby sa uľahčil tok „nevyhnutných“ osôb a tovaru. [218]

161. Na záver pripomínam, že na opätovné zavedenie hraničných kontrol na vnútorných hraniciach sa musí dodržať osobitný postup. Predovšetkým podľa článku 27 Kódexu schengenských hraníc musia vnútroštátne orgány informovať svojich partnerov v ostatných členských štátoch a Komisiu najneskôr štyri týždne pred plánovaným obnovením kontroly. Výnimočne môžu podľa článku 28 okamžite obnoviť kontrolu hraníc, pričom uvedené opatrenie zároveň oznámia. Oznámenie je potrebné v každom prípade. Zdá sa, že nie každý členský štát, ktorý zaviedol takéto opatrenie počas pandémie, túto požiadavku splnil. [219]

3. Predbežný záver

162. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na druhú otázku v tom zmysle, že článok 25 ods. 1 Kódexu schengenských hraníc v zásade nebráni tomu, aby členský štát dočasne obnovil kontrolu vnútorných hraníc v reakcii na pandémiu, pokiaľ je pandémia dostatočne závažná na to, aby ju bolo možné považovať za „závažné ohrozenie verejného poriadku“ v zmysle tohto ustanovenia, a sú splnené podmienky, ktoré sú v ňom stanovené.

216 Pozri body 139 až 144 vyššie.

217 Pokiaľ ide o podrobnú analýzu v tejto súvislosti, pozri Európska komisia, Generálne riaditeľstvo pre regionálnu a mestskú politiku, PEYRONY, J., RUBIO, J., VIAGGI, R.: *The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions: an empirical report covering the period March to June 2020*, Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2021.

218 Pozri Európska komisia, 24. marec 2020, oznámenie Komisie o uplatňovaní „zelených jazdných pruhov“ v rámci usmernení pre opatrenia v oblasti riadenia hraníc na ochranu zdravia a zabezpečenie dostupnosti tovaru a základných služieb (Ú. v. EÚ C 96I, 2020, s. 1), a 30. marec 2020, oznámenie Komisie Usmernenia týkajúce sa uplatňovania voľného pohybu pracovníkov počas pandémie COVID-19 (Ú. v. EÚ C 102I, 2020, s. 1).

219 Pozri okrem iného HEINIKOSKI, S.: Covid-19 bends the rules on internal border controls: Yet another crisis undermining the Schengen *acquis*?. In: *FIIA Briefing Paper 281*, apríl 2020.

V. Návrh

163. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré položil Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Holandskojazyčný súd prvého stupňa Brusel, Belgicko), takto:

1. Článok 4 ods. 1 a článok 5 ods. 1 v spojení s článkom 27 ods. 1 a článkom 29 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS,

   sa majú vykladať v tom zmysle, že v zásade nebránia vnútroštátnym opatreniam zavedeným v reakcii na vážne a skutočné ohrozenie verejného zdravia, ktoré predstavuje pandémia, pozostávajúcim na jednej strane zo zákazu cestovania do krajín a z krajín, kde je epidemiologická situácia porovnateľne horšia ako situácia prevládajúca v príslušnom členskom štáte, a na druhej strane z požiadaviek na karanténu a testovanie obyvateľov po ich návrate z týchto krajín.

2. Článok 25 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc),

   sa má vykladať v tom zmysle, že v zásade nebráni tomu, aby členský štát dočasne obnovil kontrolu vnútorných hraníc v reakcii na pandémiu, pokiaľ je pandémia dostatočne závažná na to, aby ju bolo možné považovať za „závažné ohrozenie verejného poriadku“ v zmysle tohto ustanovenia, a sú splnené podmienky, ktoré sú v ňom stanovené.